

Speyerowe tropy: Niemiecki Uniwersytet Nauk Administracyjnych

I

Będąc na początku lat 90. XX w. stypendystą fundacji *Volkswagenstiftung*, ówczesny doktor Jerzy Korczak prawdopodobnie nie przypuszczał, że goszcząca go uczelnia ulegnie w dalszych latach kolejnym głębokim przeobrażeniom. Już wówczas wydawało się, że dotychczasowy rozwój tej stosunkowo młodej uczelni był niebywale intensywny. Oto założona zaraz po wojnie w Speyer nad Renem Akademia Nauk Administracyjnych, przemianowana niebawem na Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych, uzyskała po zjednoczeniu przydomek „niemiecka”, by w 2012 r. otrzymać rangę uniwersytetu już jako *Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften*. To jedyny „niemiecki” w nazwie spośród przeszło 100 uniwersytetów funkcjonujących u naszego zachodniego sąsiada. Jak nietrudno się domyślić, każda kolejna, nawet nieznaczna zmiana nomenklatury oddaje określone przeobrażenia na płaszczyźnie ustrojowej i zadaniowej uczelni, co notabene odzwierciedla immanentne dążenie państwa do przeprowadzania reform administracji publicznej.

II

Ale zacznijmy od początku. Uczelnia została nieprzypadkowo założona w kraju związkowym Nadrenia Palatynat, który po wojnie stanowił część francuskiej strefy okupacyjnej i to właśnie dekretem nr 194 wydanym przez *Administrateur Général* utworzono *École Supérieure D'Administration*¹. W literaturze przedmiotu nie ma zgody co do tego, czy owa Akademia została utworzona na wzór czy paralelnie do jej słynnego francuskiego odpowiednika: *École Nationale d'Administration* (ENA). Ważne jest, że zarówno Charles'owi de Gaulle'owi w 1945 r., jak

* Dr hab. Renata Kusiak-Winter, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0002-8202-1360.

¹ Zob. Journal Officiel Nr. 52 vom 17.1.1947, S. 583.

i Émile'owi Laffonowi – administratorowi francuskiej strefy okupacyjnej w 1947 r. – przyświecała idea ustanowienia i odpowiedniego kształcenia administracji nieobciążonej przeszłością systemu totalitarnego. Stąd tak wielki nacisk kładziono w obu uczelniach, by być ściśle zorientowanym na zastosowanie wiedzy oraz na praktykę wyższych urzędników administracyjnych. *École* miała przygotować urzędników do wyższej służby administracyjnej we francuskiej strefie okupacyjnej i w tym celu zerwano z dotychczasową niemiecką tradycją. Otóż w przedwojennych Niemczech droga kariery urzędniczej była zarezerwowana wyłącznie dla młodych adeptów prawa, którzy uczyli się u dotychczasowych wyższych urzędników. Dla uniknięcia sytuacji odbywania służby u osób pracujących na rzecz nazistowskiej dyktatury kandydaci mieli teraz pobierać kształcenie w *École*².

Warto podkreślić, że to właśnie w Speyer po raz pierwszy zerwano z dotychczasowym prawniczym modelem kształcenia urzędników. W tym celu wprowadzono interdyscyplinarny program nauczania, co odzwierciedla struktura przedmiotów, obejmująca wówczas, jak i obecnie oprócz prawa również historię, socjologię, nauki polityczne, ekonomię i finanse. Podstawową intencją odejścia od myślenia czysto legalistycznego była chęć wdrożenia nauczania w duchu humanistycznym i demokratycznym, by urzędnicy rozumowali nie tylko w kategoriach prawnych, ale także w kontekście społecznym, gospodarczym i historycznym. Taki model specjalistycznego szkolenia zbliżonego do zawodu spotkał się z ostrą krytyką przedstawicieli nauki, głównie z wydziałów prawa innych uniwersytetów we francuskiej strefie okupacyjnej. Na tle tej krytyki pojawiła się idea swoistej korekty w odniesieniu do francuskiego pierwowzoru ENA. Otóż poza akcentowaniem praktycznym *à la française* uczelnia w Speyer wyraźnie preferowała mianowanie profesorów uniwersyteckich, a nie praktyków. Najpóźniej od czasów reformy Uniwersytetu Humboldta kształceniem zajmują się w Niemczech pracownicy naukowcy, w szczególności profesorowie uniwersyteccy. Jednak ważne jest, że w tym podejściu profesorowie nie poświęcają się wyłącznie badaniom. Szkolenie młodych naukowców i kadry kierowniczej dla prawie wszystkich obszarów społeczeństwa nabiera równego znaczenia w obszarze nauczania³. Dzięki temu możliwa jest realizacja celu Uniwersytetu w Speyer, polegającego na kulturowaniu nauk administracyjnych w badaniach i nauczaniu⁴.

² K. Ruppert, *Die Anfänge der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, [w:] H. Flachenecker, D. Grypa (red.), *Schule, Universität, Bildung. Festschrift für Harald Dickerhof zum 65 Geburtstag, in der Reihe Eichstätter Studien*, t. 59, Regensburg 2007, s. 295-334.

³ R. Morsey, *50 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, <https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Universitaet/RudolfMorsey-50JahreHochschulefuerVerwaltungswissenschaften.pdf> [dostęp 27.06.2023].

⁴ Jak czytamy w ustawie, „Die Hochschule bildet ein Zentrum der Verwaltungswissenschaften und dient deren Pflege und Entwicklung durch Forschung, Lehre und Studium. Ihr obliegt

III

Podczas pobytu na *Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften* prof. J. Korczak nie mógł nie zwrócić uwagi na swoisty ewenement goszczącej uczelni, a mianowicie jej „ogólnoniemiecki” charakter. Otóż do dziś Speyer pozostaje jedynym niemieckim uniwersytetem, w którym studenci z zachodnich i wschodnich Niemiec są reprezentowani mniej więcej proporcjonalnie do ich udziału w całkowitej populacji⁵. Zastanawiając się, skąd się bierze taka odrębność, należy wskazać, że uczelnia jest finansowana wspólnie przez rząd federalny, a także „kraj zamieszkania”, Nadrenię-Palatynat, i pozostałe 15 krajów związkowych Republiki Federalnej Niemiec, z których każdy ma około jednej trzeciej finansowania⁶.

Niemiecki Uniwersytet Nauk Administracyjnych działa na podstawie ustawy szczególnej (*Landesgesetz über die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer*, DUVwG). Fakt ten wskazuje na jego odrębny status wśród pozostałych uczelni niemieckich. Dla ścisłości przypomnijmy w tym miejscu, że niemieckie landy sprawują na mocy ustawy zasadniczej⁷ tzw. władztwo kulturowe (*Kulturhoheit*⁸), z którego wynikają kompetencje ustawodawcze w zakresie szkolnictwa wyższego. W konsekwencji każdy land wydaje jedną⁹ zbiorczą

durch postgraduales, weiterbildendes, fachbezogenes und fächerübergreifendes Studium die wissenschaftliche Aus- und Weiterbildung. Sie fördert den wissenschaftlichen Nachwuchs. Bei allen Vorschlägen und Entscheidungen sind die geschlechtsspezifischen Auswirkungen zu beachten (Gender Mainstreaming)” – zob. § 2 Abs. 1 Landesgesetz über die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (DUVwG) in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. S. 502) – zwana dalej DUVwG.

⁵ Jak zauważył jeden z absolwentów uczelni w Speyer, dzięki obecności słuchaczy ze wszystkich landów można było skorygować wiele błędnych przekonań na temat gospodarczych i politycznych struktur innego kraju związkowego. Nie bez znaczenia dla budowania kultury otwartości i dialogu wśród studentów było organizowanie od samego początku wycieczek do siedziby Wspólnoty Węgla i Stali w pobliskim Luksemburgu lub do Rady Europy w Strasburgu czy do zaprzyjaźnionej akademii partnerskiej ENA w Paryżu. Podaję za: S. Fisch, *60 Jahre Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, <https://www.uni-speyer.de/universitaet/institution/gegenwart-und-geschichte/geschichte-der-universitaet> [dostęp 27.06.2023].

⁶ Zob. § 71-73 w zw. z § 1 Abs. 2 DUVwG.

⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, BGBl. I 1949, s. 1.

⁸ W systemie federalnym Niemiec władztwo kulturowe krajów związkowych wywodzi się z domniemania kompetencji w ustawie zasadniczej (art. 70 ust. 1 jako *lex specialis* w stosunku do art. 30). Zgodnie z zasadą domniemania kompetencji kraje związkowe są odpowiedzialne za sprawy, które nie zostały wyraźnie przypisane do właściwości Federacji. Szerzej na ten temat zob. E.-R. Hönes, *Staatsziel Kultur und kulturelles Erbe*, „Recht und Politik: Zeitschrift für deutsche und europäische Rechtspolitik” 2019, vol. 55 (3), s. 241-256.

⁹ Zaznaczmy w tym miejscu, że w przeszłości niektóre kraje związkowe przyjmowały odrębne ustawy dla różnych typów szkół wyższych (uniwersytety, uczelnie artystyczne itp.).

ustawę o szkolnictwie wyższym dla wszystkich swoich instytucji szkolnictwa wyższego (*Landeshochschulgesetz* – LHG). Jej treść stanowią m.in. przepisy w sprawie struktury kadrowej oraz wewnętrznego ustroju instytucji szkolnictwa wyższego landu, jak również współuczestnictwa poszczególnych grup interesariuszy w procesach decyzyjnych uczelni, oraz organizacji badań, nauczania i studiów, w tym przyjąć na studia i stopni naukowych¹⁰.

Wskazując na szczególny status prawny uczelni w Speyer, należy podkreślić, że nie tylko ustawa szczególna stanowi o jej odrębności, ale również zawarte na jej podstawie porozumienia administracyjne (*Verwaltungsvereinbarungen*) między federacją a poszczególnymi krajami związkowymi. W literaturze poczytuje się za wielki powojenny sukces dyplomatyczny stosunkowo małego kraju, jakim jest Nadrenii Palatynat, że zdołał przekonać federację oraz początkowo trzy ważne landy (Bawarię, Dolną Saksonię oraz Szlezwik-Holsztyn) do konieczności istnienia jednej ogólnoniemieckiej uczelni dla administratywistów¹¹. W kolejnych latach do porozumienia przystąpiły pozostałe landy, zaś po zjednoczeniu dołączyło pięć „nowych” krajów związkowych, czyli Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia, Saksonia Anhalt oraz Turynia.

Na marginesie warto dodać, że każdy land posiada własne krajowe uczelnie kształcące kadry urzędnicze (tzw. *Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung* – FHöV). Jednak w odróżnieniu do Uniwersytetu w Speyer są to „wewnętrzne” uczelnie nauk stosowanych podporządkowane najczęściej właściwemu ministrowi rządu krajów związkowych. Służą one szkoleniu kandydatów do służby cywilnej w administracji publicznej poprzez przekazywanie specjalistycznej wiedzy i metod naukowych, a także praktycznych umiejętności zawodowych niezbędnych do wykonywania zawodu¹².

IV

Kolejnym wyróżnikiem uczelni, którego nie mógł nie dostrzec Stypendysta z Uniwersytetu Wrocławskiego, jest fakt, że to jedyny uniwersytet w Niem-

¹⁰ Szerzej na ten temat zob. M.-E. Geis, *Hochschulrecht in Bund und Ländern*. 49. Ergänzungslieferung, Heidelberg 2017, s. 33.

¹¹ Jako pierwsze podpisano porozumienie: Verwaltungsabkommen vom 23 April 1952 der Landesregierung Rheinland-Pfalz, der Bundesregierung und der Länderregierungen Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein über die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, <https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Universitaet/Rechtsgrundlagen/Verwaltungsabkommen-1.pdf> [dostęp 28.06.2023].

¹² K. Möltgen-Sicking, T. Winter, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. Eine praxisorientierte Einführung*, Springer 2017, s. 220 i n.

czek, do którego dostęp jest zastrzeżony wyłącznie dla osób posiadających już dyplom innej uczelni. Aktualnie uczelnia oferuje sześć kierunków studiów (*Studiengänge*). Przykładowo, jeden z nich jest wyłącznie dla prawników, a konkretnie dla osób, które ukończyły jednolite studia prawa i w ramach swojej aplikacji prawniczej odbywają tzw. stację aplikacji. Chodzi tu o jedno-semestralne podyplomowe studia uzupełniające specjalnie zaprojektowane jako etap aplikacji prawniczej pod względem celu i treści szkolenia i mogą być ukończone jako obowiązkowy etap administracyjny, etap do wyboru lub etap prawniczy¹³. Co ciekawe, po złożeniu wniosku aplikant jest wysyłany do Speyer przez kraj związkowy, w którym odbywa aplikację. W tym celu każdemu landowi przyznano wiążącą kwotę. Jak czytamy na stronie internetowej Uniwersytetu, studenci jednosemestralnych studiów administracyjnych mogą wybierać aktualnie spośród około 100 kursów, przy obowiązkowym pensum 20 godzin semestralnych tygodniowo (w tym obowiązkowa minimum jedna grupa badawcza związana z projektem)¹⁴.

We wcześniejszej niemieckiej literaturze przedmiotu niejednokrotnie była powtarzana teza o niepowtarzalności administracji publicznej każdego kraju, co odzwierciedla jej wyjątkową naturę i tożsamość i w efekcie świadczy o charakterze wsobnym administracji¹⁵. Pewnie nadal jest w tym stwierdzeniu sporo racji, jednak zważywszy na postępujące procesy europeizacji i internacjonalizacji administracji publicznej poszczególnych krajów, jako znak naszych czasów należy odczytać otwarcie się Uniwersytetu w Speyer na zewnątrz. Od 1991 r. oferowany jest międzynarodowy kierunek studiów podyplomowych w ramach tzw. programu EMPA (*European Masters of Public Administration*). W ramach współpracy różnych europejskich uniwersytetów oferuje on studentom możliwość ukończenia dodatkowego semestru za granicą na jednym z uniwersytetów partnerskich. Dzięki temu uczestnicy programu EMPA mają możliwość zdobycia wiedzy na temat administracji publicznej w innym kraju europejskim i zapoznania się z procesem internacjonalizacji instytucji administracji publicznej.

¹³ Na ten temat zob. U. Stelkens, *Die Funktion des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums für Rechtsreferendare an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer in der Juristenausbildung*, „Die Öffentliche Verwaltung” 2017, s. 149.

¹⁴ Studium. Ergänzungsstudium im Referendariat, <https://www.uni-speyer.de/studium/ergaenzungsstudium/ergaenzungsstudium-im-referendariat/entsendemoeglichkeiten-im-rechtsreferendariat> [dostęp 28.06.2023].

¹⁵ U. Scheuner, *Der Einfluss des französischen Verwaltungsrechts auf die deutsche Rechtsentwicklung*, „Die Öffentliche Verwaltung” 1963, nr 17/18, s. 714.

V

Jednak celem pobytu stypendialnego pracownika naukowego nie jest uczestniczenie w rozlicznych i atrakcyjnych kursach oferowanych na Uniwersytecie w Speyer w ramach studiów podyplomowych. Naukowcy wizytujący są zainteresowani prowadzeniem pogłębionych badań, te zaś odbywają się w Speyer również w niecodziennej formule, a mianowicie w ramach Niemieckiego Instytutu Badawczego Administracji Publicznej (*Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung* – FÖV). Co ciekawe, Instytut jest odrębną od Uniwersytetu osobą prawną prawa publicznego z własnymi organami, lecz podobnie jak ten ostatni jest przedsięwzięciem finansowanym wspólnie przez rząd federalny oraz kraje związkowe¹⁶. Jak czytamy na stronie internetowej Instytutu, „badania nad administracją publiczną i dla administracji publicznej” to motto i misja FÖV od momentu jego założenia w 1976 r.¹⁷ Zadaniem Instytutu jest prowadzenie pogłębionych badań nad administracją publiczną na wszystkich poziomach, od jednostek samorządu terytorialnego aż po poziom europejski i międzynarodowy, połączone z identyfikowaniem możliwości dalszego rozwoju i poprawy.

O znaczeniu i zasięgu interdyscyplinarnych badań nad administracją publiczną, a zwłaszcza o ich aktualności świadczą przełomowe publikacje wielu znakomitych administratywistów. Na przykład Niklas Luhmann, prawnik i twórca socjologicznej teorii systemów, pracował w Speyer ponad 60 lat temu nad podstawowymi kwestiami funkcjonowania administracji publicznej, co znalazło odbicie w niedawno opublikowanej monografii *Die Grenzen der Verwaltung* (*Granice administracji*)¹⁸. Luhmann, niczym wizjoner, prowadził szeroki front prac nad kwestiami prawa i automatyzacji w administracji publicznej (*Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung* (1966))¹⁹. W Speyer pracował również Heinrich Reinermann, uznany na całym świecie naukowiec i pionier

¹⁶ Podstawę prawną stanowi w tym zakresie wspomniana już ustawa krajowa o Niemieckim Uniwersytecie Nauk Administracyjnych w Speyer (DUVwG) w wersji z dnia 19 listopada 2010 r. (GVBl. 2010, s. 502), przy czym funkcjonowanie Instytutu regulują przepisy § 67-70 tejże ustawy.

¹⁷ Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, <https://www.foev-speyer.de/institut> [dostęp 29.06.2023].

¹⁸ Po kilku latach pracy w ministerstwie landu Dolna Saksonia oraz po pobycie z T. Parsonsem na Harvardzie N. Luhmann, który studiował prawo, znalazł zatrudnienie na Uniwersytecie Nauk Administracyjnych w Speyer na początku lat 60. Właśnie tam opracował projekt ogólnej teorii administracji, którego celem było osadzenie nauk administracyjnych na nowych fundamentach. Została ona opublikowana po raz pierwszy pod tytułem *Die Grenzen der Verwaltung*. Zob. *idem, Die Grenzen der Verwaltung*, Berlin 2021.

¹⁹ N. Luhmann, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 1966.

niemieckiej informatyki administracyjnej, który opracował pierwszy tom serii *Verwaltungsinformatik (Informatyka Administracji)* pod znamionym, a wręcz programowym tytułem *Neue Informationstechniken, neue Verwaltungsstrukturen? (Nowe techniki informacyjne, nowe struktury administracji?)*. Oto pytanie, które nie straciło, a wręcz zyskało na aktualności, i na które należy dziś ponownie odpowiedzieć w obliczu dysrputywnych zmian spowodowanych rozwojem nowych technologii, cyfrowych tożsamości i platform, a także związanych z nimi kwestii uczenia się maszyn, tokenizacji i suwerenności cyfrowej²⁰.

VI

Przebywając na Uniwersytecie w Speyer, prof. J. Korczak z pewnością zwrócił uwagę na niecodzienną bryłę kampusu uniwersyteckiego usytuowanego na zachodnim skraju miasta. Rdzeń kampusu został zbudowany w latach 1959-1960 przez znanego powojennego architekta Franza Josepha „Sep” Rufa, zwanego powszechnie jako Sep Ruf. Zaprojektowany w tradycji Bauhausu budynek dydaktyczny wraz z biblioteką i administracją akademicką realizuje cel integracji z naturą. Budynek charakteryzuje się płaskimi dachami i wewnętrznymi dziedzińcami przypominającymi atria, oszczędną formą i wyważonymi proporcjami oraz, co nie mniej ważne, surowymi czarno-białymi kontrastami. Intencją architekta było stworzenie odniesienia do niemieckiego modernizmu Republiki Weimarskiej, w tradycji Bauhausu i Nowego Obiekttywizmu. Dlatego w jednym z magazynów architektonicznych napisano o budynku: „Dobrze zorganizowany kompleks, otwierający się na środowisko i przyrodę, tworzy atmosferę otwartości i chęci nawiązania kontaktu, co zawsze powinno być warunkiem wstępnym dla zadań kierownictwa państwa”²¹. Jestem przekonana, że dzięki tym i innym doświadczeniom uzyskanym podczas swego pobytu na Uniwersytecie w Speyer Szanowny Jubilat zyskał dobre wzorce patrzenia na przedmiot swych immanentnych badań, jakim jest administracja publiczna.

²⁰ M. Brunzel, *Lasst uns die Uni Speyer neu denken!*, <https://background.tagesspiegel.de/smart-city/lasst-uns-die-uni-speyer-neu-denken> [dostęp 29.06.2023].

²¹ Podaję za: S. Fisch, *op. cit.*

