

Związki nauki administracji z innymi dyscyplinami wiedzy

Abstrakt

Administracja publiczna jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Wynika to z faktu jej bardzo złożonej struktury i funkcjonowania. Badaniami nad administracją publiczną zajmuje się przede wszystkim nauka administracji. Nauka administracji w swych badaniach korzysta z dorobku innych nauk prawnych oraz nauk ekonomicznych i społecznych. Powoduje to duże zmiany w badaniach nad administracją publiczną. Bazą do badań nad administracją może się stać ogólna teoria administracji.

Słowa kluczowe

administracja publiczna, dyscyplina naukowa, metody badawcze, nauka administracji, nauka prawa administracyjnego, nauki o polityce, nauki o polityce społecznej, nauki o zarządzaniu, nauki prawne, nowe publiczne zarządzanie, ogólna teoria administracji, ogólna teoria systemów, socjologia, system

1. Wstęp

Niniejsze opracowanie jest nawiązaniem do niezmiernie bogatego dorobku naukowego Profesora Adama Błasia i stanowi próbę spojrzenia na zagadnienia analizowania administracji publicznej z punktu widzenia różnorodnych – ale zdaniem autora – najważniejszych dyscyplin, w ramach których analizowane jest „zjawisko” administrowania. Administrowanie, jak się powszechnie uznaje, jest wykonywaniem działalności służebnej wobec określonej grupy społecznej. Tą grupą może być zarówno społeczeństwo danego państwa, jak i o wiele mniejsza grupa zamieszkująca dany obszar czy też powiązana innymi układami zależności. Ponadto coraz częściej mamy do czynienia z administracją ponadnarodową czy administracją międzynarodową. Trwa więc cały czas proces poszukiwania optymalnych rozwiązań zarówno przy ujmowaniu administracji w sposób przedmiotowy, jak i w rozumieniu przedmiotowym. Poszukuje się też ciągle takiej płaszczyzny badań, na której można byłoby odzwierciedlić jak największą ilość zagadnień, które służą poznaniu administracji publicznej. Przeobrażenia w zakresie badań nad administracją, począwszy od tradycyjnej nauki administracji, zaliczanej do klasycznej triady nauk administracyjnych, do koncepcji *New Public Management* (nowego zarządzania publicznego) wskazują wyraźnie na dążenie do poszerzenia palety dyscyplin i związanych z nimi metod badawczych, za pomocą których można analizować rolę administracji publicznej we współczesnym państwie.

Poszukiwanie metod badawczych w zakresie badań nad administracją publiczną nie może jednak oznaczać utraty wiodącej roli w tym zakresie nauk prawnych, a w szczególności badań prowadzonych nad prawem publicznym. Na pewno pomocniczą rolę powinny w tym zakresie odgrywać nauki o zarządzaniu, gdyż w ich ramach zostały wypracowane istotne koncepcje, które mogą z pewnością odnajdywać swoje odzwierciedlenie w ramach struktur (organizacji) administracyjnych.

2. Geneza nauki administracji

Administracja publiczna jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Wynika to z faktu niezmiernie złożonego mechanizmu zorganizowania i funkcjonowania tej sfery aktywności nie tylko państwa, ale w równym stopniu samorządów terytorialnych na szczeblu regionalnym oraz lokalnym. Przedmiotem badań jest zarówno administracja w ujęciu podmiotowym, czyli jej struktury oraz ludzie działający w ramach tych struktur, jak i administracja w ujęciu przedmiotowym, czyli działalność organizatorska, reglamentacyjna, kontrolna i wszelka inna składająca się na proces administrowania. Tak szeroki zakres badawczy umożliwi analizowanie zjawiska administrowania przy zastosowaniu różnorodnych metod badawczych oraz ujmowanie zagadnienia z punktu widzenia wielu, często odległych nawet od siebie dyscyplin naukowych. Niemniej jednak należy stwierdzić, że organizacją i funkcjonowaniem administracji publicznej zajmują się przede wszystkim przedstawiciele nauk prawnych. Wykorzystują oni w tym zakresie w coraz szerszym stopniu dorobek innych dyscyplin naukowych, w tym z dziedziny nauk ekonomicznych, a w szczególności nauk o zarządzaniu.

Należy także nadmienić, że w literaturze istnieje pojęcie nauk administracyjnych, wśród których wyróżnia się grupę nauk organizacyjnych. Są one ukierunkowane na badanie różnych aspektów budowy i funkcjonowania organizacji¹. Przyjmuje się, że „przedmiotem nauk organizacyjnych jest także administracja publiczna, ujmowana jako jeden ze szczególnych rodzajów organizacji (przeciwstawianych organizacji społeczeństwa «w ogóle»), co stanowi przedmiot badań pozostałych nauk społecznych”². Z punktu widzenia wspomnianych nauk organizacyjnych administracja publiczna, a w szczególności urzędy rozumiane jako aparat pomocniczy organów administracji, analizowana jest tak jak inne organizacje, którymi zajmują się nauki o zarządzaniu. Niezupełnie jest to jednak w pełni prawidłowe podejście, gdyż podstawowym celem administracji publicznej nie jest zapewnienie własnego rozwoju, a celem tym jest – zgodnie z jej misją

¹ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 198.

² *Ibidem*, s. 198.

– organizowanie zaspokajania potrzeb społecznych. Z drugiej jednak strony, znaczenie przemyśleń związanych z poszukiwaniem optymalnej organizacji działań mających na celu realizację przyjętej misji jest niezmiernie istotne.

Wpływ różnych dyscyplin naukowych na badania nad administracją inaczej kształtował się na kontynencie europejskim i na kontynencie północnoamerykańskim³. W literaturze przedmiotu można się spotkać z poglądem, że „pierwsze stadium rozwoju północnoamerykańskiej nauki administracji kończy podjęcie na przełomie lat trzydziestych i czterdziestych [XX w. – S.W.] w USA pierwszej próby połączenia dotychczasowego dorobku ruchu naukowego zarządzania zapoczątkowanego przez Taylora i koncepcji nauki administracyjnej Fayola”⁴. Należy jednak zwrócić uwagę, że ani Frederic Winslow Taylor, ani Henry Fayol w swoich zamierzeniach nie myśleli o usprawnieniu pracy administracji publicznej, a o usprawnieniu funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Fayol jest wprawdzie określany jako twórca tzw. szkoły administracyjnej zarządzania, ale faktycznie zajmował się administracją przedsiębiorstwa górniczego. Przemyślenia ich – a zwłaszcza Fayola – znalazły jednak swoje odzwierciedlenie w myśli administracyjnej. Były one i jeszcze są nadal wykorzystywane przy analizowaniu funkcjonowania struktur administracji publicznej.

Ujęcie systemowe – także w zakresie nauk administracyjnych – powoduje, że w coraz mniejszym stopniu staje się aktualna dotychczasowa koncepcja nauki administracji, która wywodzi się z tradycyjnej triady nauk administracyjnych. Oprócz nauki administracji w skład tej triady wchodzi nauka prawa administracyjnego oraz nauka polityki administracyjnej. W literaturze pojawiały się głosy o konieczności stworzenia teorii administracji, która swoim zakresem badawczym byłaby szersza niż tradycyjnie ujmowana nauka administracji⁵.

Poszukiwanie koncepcji teorii administracji, rozumianej jako nowe ujęcie nauki administracji, wymaga jednak spojrzenia na genezę tradycyjnie pojmowanej nauki administracji. Może obecnie powinno się nawiązywać nie tylko do założeń nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), ale mieć na uwadze także dużo wcześniejsze poglądy na państwo i na administrowanie, w tym poglądy na państwo prezentowane przez kameralistów i policystów.

Rozważania kameralistów⁶, którzy kładli główny nacisk na zagadnienia skarbu i ludności odegrały istotną rolę w zakresie kształtowania się poglądów dotyczących ad-

³ Zagadnie to szeroko przedstawił T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 6 i n.

⁴ *Ibidem*, s. 21.

⁵ Zob. np. J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 10.

⁶ Kameralizm to kierunek myśli ekonomicznej, który rozwinął się w XVII i XVIII w. w Austrii i w Niemczech. Był odmianą merkantylizmu. E. Taylor, *Historia rozwoju ekonomiki*, t. I, Lublin 1991, s. 31.

ministrowania państwem, a zwłaszcza finansów państwa. Na przełomie XVII i XVIII w. z kameralistyki wyodrębniła się i usamodzielniała niemiecka nauka policji.

Określenie „policja” było synonimem administracji⁷. Według policystów podstawowym celem państwa jest zapewnienie szczęścia (eudajmonizm) i dobrobytu poddanym. Państwo powinno realizować ten cel wszelkimi dostępnymi środkami, dążąc do tego, by stało się państwem dobrobytu. Policja nie ograniczała się zatem do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego, ale obejmowała również z jednej strony reglamentowanie, czyli wydawanie aktów prawnych zawierających zakazy i nakazy określonych zachowań ze strony obywateli, a drugiej strony rozwijanie przy użyciu form niewładczych rolnictwa, przemysłu, rzemiosła, komunikacji, oświaty, ochrony zdrowia⁸. Policja obejmowała wszystkie funkcje państwa. Państwo, powołując się na interes publiczny, mogło bez ograniczeń wkraczać w sferę życia jednostek oraz grup społecznych i stało się tzw. państwem policyjnym⁹. Wspomniane poglądy policystów, mające swe źródło w kameralistyce, stanowią dobrą ilustrację występujących w XVIII i XIX w. w Europie Zachodniej koncepcji stanowiących jedno ze źródeł nauki administracji.

Znaczącą rolę w kształtowaniu się nauki administracji odegrała również koncepcja biurokratyczna Maxa Webera. Weber, przede wszystkim jako socjolog, próbował przedstawić działającą perfekcyjnie organizację. W swych przemyśleniach posłużył się modelem administracji państwowej i dlatego jego poglądy znalazły odzwierciedlenie w nauce administracji. Trudno jednak zaliczyć go do administratywistów, takich jak policyści czy Lorenz v. Stein lub J. Jastrow.

3. Administracja publiczna jako obiekt badań z punktu widzenia nauk prawnych

Tradycyjna nauka administracji jest dyscypliną wiedzy zakotwiczoną w dziedzinie nauk prawnych ze względu na obiekt swych badań. Obiektem tym jest bowiem administracja publiczna, której struktury oraz formy działania określają normy prawne. Nauka administracji jednak w zdecydowany sposób odróżnia się od nauki prawa administracyjnego mającej „za przedmiot materiał normatywny, który będąc wytworem woli, wiedzy i świadomości człowieka oraz ludzkich przekonań, dążeń i interesów przybiera postać prawnego obowiązywania i w tej postaci ma wypełniać określony porządek prawny, który reguluje

⁷ Wypracowanie kompleksowej i spójnej nauki policji miało miejsce w Niemczech w 2. poł. XVIII w. oraz wiązało się z Johannem Heinrichem v. Justi („Zasady nauki policji” – 1756 r.) i Josephem v. Sonnenfelsem („Zasady nauki policji, handlu i finansów” – 1765–1769). J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 59.

⁸ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 30 i n.

⁹ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 1995, s. 158.

stosunki społeczne”¹⁰. Porównując naukę prawa administracyjnego z nauką administracji, należy wskazać, że o ile w tej pierwszej dyscyplinie w zdecydowanej większości przeważają badania o charakterze preskryptywnym, o tyle w nauce administracji elementy o charakterze preskryptywnym są poprzedzone elementami o charakterze deskryptywnym, a w każdym razie harmonizują się z nimi¹¹. Jest jeszcze jeden istotny aspekt odróżniający naukę prawa administracyjnego od nauki administracji. Tym aspektem jest sfera badania administracji. W nauce prawa administracyjnego tą sferą są przede wszystkim stosunki administracji z jej otoczeniem zewnętrznym. Stosunki te przejawiają się przede wszystkim w podstawach prawnych działania administracji publicznej i oczekiwaniach społecznych wobec niej oraz w prawnych formach jej działania. W przypadku nauki administracji sfera badań odnosi się przede wszystkim do otoczenia wewnętrznego administracji, a więc kształtowania celów jej działania, poszukiwania optymalnych rozwiązań w zakresie jej organizacji i funkcjonowania oraz procesu decyzyjnego. Można z całą pewnością przychylić się do poglądu, zgodnie z którym nauka administracji „bazuje na myśleniu indukcyjnym i wypracowuje prawidłowości, które niezależnie od człowieka torują sobie drogę w procesach administrowania”¹².

O istotnej różnicy pomiędzy nauką prawa administracyjnego a nauką administracji stanowią także stosowane w nich metody badawcze. Charakterystyczną metodą dla nauki prawa administracyjnego jest metoda analityczno-prawna, która „polega na egzegezie tekstu prawnego, udzielaniu odpowiedzi na pytanie, co wynika z treści przepisu prawnego”¹³. Nauka administracji ze względu na przedmiot badań wykorzystuje natomiast o wiele szerszą paletę metod badawczych. W literaturze przedmiotu wskazuje się przede wszystkim na wykorzystywanie metod stosowanych w socjologii, naukach o zarządzaniu, politologii i ekonomii¹⁴. Nie jest to pełna paleta wykorzystywanych metod, gdyż z całą pewnością istotną rolę odgrywają również metody stosowane w nauce historii czy psychologii, a także w coraz większym stopniu w ogólnej teorii systemów.

Istnieje istotne ograniczenie przy badaniu administracji i poszukiwaniu nowych rozwiązań z punktu widzenia nauki administracji, które pozwala z całą pewnością zaliczać naukę administracji do dyscyplin o charakterze prawnym, a nie do dyscyplin związanych z dziedziną nauk ekonomicznych, które zajmują się poszukiwaniem optymalnych rozwiązań dla organizacji realizującej swe cele w ramach posiadanej misji. Tym ograniczeniem jest wymóg działania administracji tylko w granicach wyraźnie określonych przez prawo, zgodnie z zasadą „dozwolone jest tylko to, na co wskazuje prawo”,

¹⁰ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995, s. 33.

¹¹ Na ten aspekt zagadnienia zwraca uwagę E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 24.

¹² J. Filipek, *op. cit.*, s. 36.

¹³ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, s. 16.

¹⁴ Szerzej na ten temat E. Knosala, *op. cit.*, s. 32.

a nie z zasadą „wolno robić to, czego prawo nie zabrania”. Należy w tym miejscu przytoczyć pogląd, że gdy „podmiot administrujący ma wybierać pomiędzy działalnością sprawną lub oszczędną a działalnością służącą realizacji prawa i zadań publicznych, wybór musi być dokonany na rzecz działalności służącej realizacji prawa i zadań publicznych. I wreszcie – cały byt administracji publicznej i jej funkcjonowanie muszą znajdować w obowiązującym prawie dostateczną podstawę. [...] Administracja publiczna w zakresie swojej właściwości jest powołana do wprowadzenia w życie prawa”¹⁵.

Pomimo że można wskazać związki z nauki administracji z wieloma różnorodnymi dyscyplinami wiedzy, to najsilniejszy związek jest pomiędzy nauką administracji a nauką prawa administracyjnego. Można nawet zaryzykować twierdzenie o istnieniu tak silnych relacji pomiędzy nimi, że nawzajem się uzupełniają. W ramach badań prowadzonych w zakresie nauki polityki administracyjnej wskazywane są bowiem cele, których osiągnięcie jest możliwe poprzez określenie za pomocą norm prawa administracyjnego – ich egzegezą zajmuje się nauka prawa administracyjnego – instrumentów prawnych, których wypracowanie i stosowanie wymaga sprawnego działania administracji, czym zajmuje się nauka administracji.

4. Administracja publiczna jako obiekt badań z punktu widzenia nauk ekonomicznych

Z punktu widzenia nauki administracji wśród nauk zaliczanych do dziedziny nauk ekonomicznych zasadnicze znaczenie ma dyscyplina określana jako nauki o zarządzaniu. Przedstawiciele klasycznej nauki administracji opierali się na przekonaniu, że „procesy funkcjonowania różnych organizacji są do siebie podobne i można zbudować jakąś postać ogólnej teorii na temat działań organizacyjnych, uwzględniającej także działania administracji publicznej”¹⁶. Jest to ewidentne wyprzedzenie stworzonej w późniejszym okresie (na początku lat 60. XX w.) ogólnej teorii systemów. Traktowanie administracji publicznej jako organizacji, która jest jednym z systemów, pozwalało na analizowanie różnorodnych aspektów jej struktury i funkcjonowania z punktu widzenia nauk o zarządzaniu. Nauka administracji nie mogła jednak w pełni oprzeć się na przemyśleniach wywodzących się z nauk o zarządzaniu. Inna jest bowiem misja administracji. Ta misja wiążąca się z poszukiwaniem optymalnych rozwiązań dla otoczenia zewnętrznego, a nie dla samej organizacji, stanowi podstawową przeszkodę w całkowitym przyjęciu przemyśleń wywodzących się z nauk o zarządzaniu, a w szczególności teorii organizacji i zarządzania.

¹⁵ *Ibidem*, s. 37.

¹⁶ M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 245. Tenże autor jako przedstawiciele klasycznej nauki administracji wymienia H. Fayola, L. Gullicka i L. Urwicka, *ibidem*.

Istotnym elementem, na który należy zwracać uwagę przy porównywaniu administracji publicznej jako organizacji, której misją jest działanie na korzyść swojego otoczenia, a organizacją, której misją jest budowanie własnej silnej pozycji w otoczeniu zewnętrznym, jest problem ryzyka przy podejmowaniu nowych zadań. Przyjęty jest pogląd, że „ryzyko w sektorze publicznym musi być ograniczone. W sektorze prywatnym istnieje kapitał spekulacyjny, a finansowanie rozwoju produktów o wysokim stopniu ryzyka jest decyzją prywatnego kapitału [...]. W stosunku do publicznych pieniędzy stosuje się analogię powiernictwa”¹⁷. Takiemu rozumieniu specyficznej roli społecznej (czyli funkcji genotypowej) sprzyja też spojrzenie prezentowane w ramach *New Public Management*, w którym to nurcie wskazuje się na przejście od administracji procedur do administracji rezultatów, głoszącej postulat koncentracji działań wokół potrzeb i oczekiwań obywatela – klienta¹⁸.

Przyjęcie w nauce administracji założeń nurtu *New Public Management* prowadzi do poszukiwania skutecznych metod zaspokajania potrzeb i oczekiwań zarówno pojedynczych obywateli, jak i szerszych grup społecznych (lokalnych i ponadlokalnych). Konieczne jest więc zwrócenie się do zasad wypracowanych w ramach prakseologii. Należy jednak pamiętać o wskazanej wyżej funkcji genotypowej administracji rozumianej jako system. Ta funkcja w przypadku administracji publicznej polegająca na zaspokajaniu potrzeb bezpośredniego otoczenia zewnętrznego (obywateli, społeczności, organizacji gospodarczych, organizacji społecznych) powoduje swoistość stosowania zasad wypracowanych w ramach nauk organizacyjnych, w tym prakseologii. Należy w pełni zgodzić się z poglądem, że „związek nauki administracji z innymi dyscyplinami nie powinien zacierać oryginalności wyników uzyskiwanych przez naukę administracji, bowiem przesądzają o sensie jej uprawiania. Podstawą odrębności nauki administracji jest fakt, że wskazuje ona i bada strukturę działania administracji we wszystkich jej przejawach”¹⁹. Nie odrzucając więc osiągnięć prakseologii, będącej w dużej mierze nauką o charakterze teoretycznym, w nauce administracji poszukuje się praktycznych rozwiązań, przede wszystkim w zakresie działania aparatu pomocniczego organów administracji, czyli urzędów.

Wpływ nauk organizacyjnych na naukę administracji wyraża się przede wszystkim w stosowaniu w badaniach nad administracją podejścia systemowego, mającego swoje korzenie w ogólnej teorii systemów. W latach 80. XX w. zaczęto bowiem zauważać, że w naukowym poznaniu administracji dużą rolę może odegrać podejście systemowe. Uznano, że ogólna teoria systemów „może być traktowana jako metateoria dla zintegrowanej

¹⁷ A.J. Dębicka, *Sprawne państwo*, Warszawa 2008, s. 204.

¹⁸ *Ibidem*, s. 229.

¹⁹ J. Łukasiewicz, *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 18.

teorii administracji tak jak jest nią coraz częściej [...] dla innych nauk społecznych”²⁰. Ogólna teoria systemów może się także przyczynić do przełamywania bariery pomiędzy nauką prawa administracyjnego a innymi naukami, przede wszystkim administracyjnymi²¹.

Wykorzystanie w nauce administracji osiągnięć teorii organizacji i zarządzania, a w szczególności jej nurtu systemowego pozwala na analizowanie związków administracji publicznej z jej bezpośrednim i pośrednim otoczeniem zewnętrznym oraz otoczeniem wewnętrznym. To samo odnosi się do podsystemów administracji publicznej, np. resortów czy urzędów. Sięgając do nurtu systemowego można, uznając administrację za system (zgodnie z ogólną teorią systemów administracja publiczna jest systemem ósmej kategorii, czyli systemem społeczno-kulturowym), stosować dogodne metody analizowania jej funkcjonowania. W tym zakresie bardzo przydatna jest zaczerpnięta z cybernetyki metoda „czarnej skrzynki”, za pomocą której nie analizuje się wnętrza danego systemu, a jedynie jego układ z otoczeniem zewnętrznym poprzez rozpatrywanie, co znajduje się na „wejściu” i „wyjściu” z badanego systemu, np. administracji jako całości albo urzędu. W przypadku administracji na „wejściu” można analizować wpływ otoczenia kulturowego, otoczenia prawnego czy otoczenia politycznego, a na „wyjściu” akty normatywne i administracyjne wydawane przez organy administracji publicznej²². Podobnie można czynić, analizując organizację i funkcjonowanie wybranego urzędu, np. starostwa czy ministerstwa.

5. Administracja publiczna jako obiekt badań z punktu widzenia dziedziny nauk społecznych

Administracja publiczna jest – jak to się powszechnie przyjmuje – zjawiskiem niezmiernie złożonym. Analizowanie jej z punktu widzenia dziedziny nauk prawnych i dziedziny nauk ekonomicznych nie odzwierciedla w pełni wielu aspektów związanych z tą sferą działalności państwa i samorządów terytorialnych. Patrząc na administrację

²⁰ T. Skoczny, *op. cit.*, s. 176.

²¹ *Ibidem*. Twórcą ogólnej teorii systemów jest austriacki filozof i biolog Ludwig v. Bertalanffy (1901–1972), a jej głównym popularyzatorem ekonomista i teoretyk organizacji K.E. Boulding. U podstaw szkoły systemowej leży pojęcie systemu rozumianego jako zbiór części współzależnych ze względu na określony cel. Zob. Z. Martyniuk, *Organizacja i zarządzanie. 60 problemów teorii i praktyki*, Kluczbork 1996, s. 87. Teoria systemów weszła do zarządzania w 1951 r. Zgodnie z nią każdy system składa się z elementów i relacji je wiążących. Posiada on strukturę, która stanowi element względnie statyczny oraz sposób funkcjonowania, który określa element dynamiczny, uzależniony od określonej liczby parametrów, np. czasu. Systemy można dzielić na podsystemy, które z kolei także można dzielić na podsystemy, zgodnie z przyjętymi kryteriami. Zob. W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, *Projektowanie systemów zarządzania*, Warszawa 2001, s. 37.

²² Szerzej na ten temat zob. S. Wrzosek, *System administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 97 i n.

publiczną z punktu widzenia dziedziny nauk społecznych, przede wszystkim należy mieć na uwadze dwa następujące aspekty:

- 1) związek administracji publicznej z instytucją państwa;
- 2) administrowanie to proces zachodzący w zorganizowanych grupach ludzi.

Ad 1) Administracja publiczna ma zawsze charakter polityczny. Polityczny charakter administracji wynika bezpośrednio z faktu, iż „działa ona w imieniu i na rachunek państwa. [...] Nie ma i nie może być administracji państwowej [publicznej – S. W.] neutralnej politycznie, bowiem funkcjonuje ona w służbie państwa [i samorządu terytorialnego – S. W.], a żadne państwo nie jest politycznie neutralne”²³. U podstaw powyższego poglądu znajduje się stwierdzenie, że „administracja działa w imieniu i na rachunek państwa. Oznacza to, że za decyzjami podejmowanymi przez administrację stoi autorytet państwa”²⁴. Polityczny charakter administracji publicznej wynika również z jej misji. Misja ta jest kształtowana przez ustawodawcę. Misją administracji publicznej określającą i uzasadniającą koncepcję jej działania jest odzwierciedleniem działania otoczenia zewnętrznego administracji. Zgodnie z taką koncepcją administracja publiczna może być rozumiana jako uczestnik procesów, w tym politycznych, zachodzących w państwie²⁵. Jest ona uczestnikiem wskazanych procesów zarówno jako strona bierna przyjmująca przekazy otoczenia zewnętrznego, np. normy ustawowe, ale również jako strona czynna, np. wychodząca z inicjatywą ustawodawczą.

Z politycznym charakterem administracji publicznej wiąże się stosowanie zasady pomocniczości (zasada subsydiarności). Zasada ta, wywodząca się ze starożytności i stanowiąca ważny element katolickiej nauki społecznej, jest wskazana w Preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁶. Można ją określić zdaniem: „Tyle państwa na ile to konieczne, tyle społeczeństwa na ile to możliwe”. Oznacza to, że wszelkie problemy powinny być rozwiązywane na jak najniższym szczeblu administrowania, a dopiero, gdy jest to niemożliwe, problemy powinny być podejmowane przez wyższe szczeble administracji. „Państwo powinno być tylko pomocnicze, to znaczy nie może od ludzi, rodzin, mniejszych wspólnot i zbiorowości przejmować całej odpowiedzialności za warunki życia indywidualnego i zbiorowego”²⁷. Znalezienie granicy ingerencji państwa, a faktycznie ingerencji organów administracji publicznej, w życie poszczególnych obywateli lub ich grup, a także innych podmiotów prawa, wiąże się ściśle z wypracowaniem i przyjęciem politycznej koncepcji administrowania państwem. Sfera, w której krzyżują się elementy wiedzy z zakresu administrowania sprawami społecznymi, czyli realizowania przede wszystkim funkcji organizacyjnej i reglamenta-

²³ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 8.

²⁴ *Ibidem*, s. 8.

²⁵ Szerzej na ten temat zob. J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012, s. 90.

²⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

²⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 22.

cyjnej, z elementami wiedzy z zakresu polityki, czyli realizacji dążeń do posiadania władzy i eliminowania sprzecznych interesów poszczególnych grup społecznych, znajduje się w sferze zainteresowań takiej dyscypliny, jak nauki o polityce, której przedmiotem zainteresowania są władza, państwo i polityka oraz dyscypliny określanej jako nauki o polityce publicznej. Zgodnie z tą dyscypliną nauki polityka publiczna jest rozumiana jako „podejmowanie przez władzę publiczną powiązanych ze sobą decyzji i działań dla osiągnięcia określonych celów, w sytuacji gdy mechanizmy rynkowe nie mają zastosowania albo same nie mogłyby działać dostatecznie efektywnie”²⁸.

Ad 2) Proces administrowania realizowany jest przez grupy ludzi. Z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego są to urzędy będące aparatem pomocniczym organu administrującego. Z punktu widzenia teorii organizacji i zarządzania, a także nauki administracji, są to organizacje. Duże znaczenie w badaniach nad administracją publiczną ma więc socjologia. „Badanie administracji jako pewnego faktu społecznego może być objęte zakresem badań socjologicznych w ramach socjologii organizacji czy socjologii instytucji prawnych”²⁹. Znaczenie socjologii organizacji wynika przede wszystkim z coraz częstszego ujmowania administracji jako organizacji w rozumieniu teorii organizacji i zarządzania. Zgodnie z teorią organizacji i zarządzania podsystem socjalny jest nieodzownym elementem potrzebnym do określenia danego systemu społeczno-kulturowego jako organizacji. Procesy zachodzące w podsystemie społecznym zalicza się ponadto do otoczenia wewnętrznego organizacji.

6. Zakończenie – ogólna teoria administracji jako płaszczyzna interdyscyplinarnych badań nad administracją publiczną

Duża ilość dyscyplin naukowych, które wpływają na rozważania prowadzone w ramach nauki administracji, może powodować zamieszanie terminologiczne i metodologiczne w tej dziedzinie. Ponadto należy zauważyć kształtowanie się paru przestrzeni w badaniach nad administracją publiczną. Powinno się więc poszukiwać koncepcji, w ramach której będzie następowało integrowanie się tych badań.

Przede wszystkim musi być wyraźnie określony obszar badawczy, gdyż bardzo często w ramach rozważań określanych jako dotyczących nauki administracji, badania dotyczą zagadnień z zakresu nauki prawa administracyjnego, nauki polityki administracyjnej czy prawa urzędniczego. Ogólna teoria administracji powinna ułatwić przekraczanie barier pomiędzy różnymi, często oddalonymi od siebie dyscyplinami naukowymi

²⁸ J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” 2012, nr 1, s. 133.

²⁹ Z. Leoński, *op. cit.*, s. 25.

mi, ale jednocześnie wykorzystywanie metod z innych dyscyplin nie może łączyć się z zacieraniem granic sfer badawczych. Zatem obiektem badań na pewno musi być administracja publiczna, ale istotnym zagadnieniem jest określenie granic sfery badawczej.

Przy określaniu sfery badawczej, którą zajmowałaby się ogólna teoria administracji, należy przyjąć następujące założenia:

- 1) ogólna teoria administracji koncentruje się na badaniu administracji jako systemu w rozumieniu ogólnej teorii systemów, a w szczególności uwzględnia:
 - a) misję administracji publicznej,
 - b) kontakty administracji publicznej z jej otoczeniem,
 - c) powiązania podsystemów administracji publicznej, w szczególności podsystemów struktury,
 - d) kształtowanie procesu decyzyjnego;
- 2) badania koncentrują się na podsystemach struktury;
- 3) badania dotyczą pozycji i zachowań uczestników organizacji, czyli systemu, administracji publicznej;
- 4) badania są prowadzone – tak jak w ramach nauki prakseologii – z punktu widzenia sprawności administracji publicznej, a więc skuteczności, efektywności i korzystności;
- 5) badane są – tak jak w teorii organizacji i zarządzania – powiązania systemu administracji publicznej i jego podsystemów struktury z bezpośrednim i ogólnym otoczeniem administracji publicznej;
- 6) badane są kwestie podnoszenia kwalifikacji uczestników organizacji, czyli podsystemu społecznego systemu administracji publicznej.

Connection between administrative science and other branches of science

Abstract

Due to very complex structure and functioning public administration is the subject of interest of many academic disciplines. Research on public administration is primarily an issue of administrative science. Administrative science uses attainments of other legal science as well as social and economic sciences. This results in large changes in the research on public administration. A general theory of administration may become a base for research on administration.

Keywords

public administration, academic discipline, scientific method, administrative science, the science of administrative law, political science, the science of social policy, management science, legal science, the general theory of administration, general theory of systems, sociology, system

Wykaz literatury

- Dębicka A. J., *Sprawne państwo*, Warszawa 2008
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., *Projektowanie systemów zarządzania*, Warszawa 2001
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997
- Izdebski H., *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 1995
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998
- Izdebski J., *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*,
Lublin 2012
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 1999
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990
- Łukasiewicz J., *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*,
Warszawa 2006
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003
- Martyniuk Z., *Organizacja i zarządzanie. 60 problemów teorii i praktyki*, Kluczbork 1996
- Skoczny T., *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, War-
szawa 1986
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin
2009
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004
- Taylor E., *Historia rozwoju ekonomiki*, t. I, Lublin 1991
- Woźnicki J., *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie
nauk społecznych*, „Nauka” 2012, nr 1
- Wrzosek S., *System administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*,
Lublin 2008