

ZAŁOŻENIA NAUKI ADMINISTRACJI

redakcja naukowa

Joanna Smarż, Sławomir Fundowicz, Paweł Śwital

Autorzy

Monika Augustyniak
Agata Barczewska-Dziobek
Leszek Bielecki
Anna Chochowska
Krzysztof Chochowski
Jarosław Czerw
Anna Dąbrowska
Tomasz Dąbrowski
Bogusława Dobkowska
Jarosław Dobkowski
Sławomir Fundowicz
Ewelina Gębka
Emilia Gulińska
Karol Hermanowski
Wojciech Hrynicky
Ewa Jasiuk
Lidia Jaskuła
Helena Kisilowska
Piotr Kobylski
Jerzy Korczak
Angelika Kurzawa
Anna Łukaszuk
Katarzyna Mełgieś

Adam Ostrowski
Weronika Maria Pazdan
Małgorzata Pracka
Marcin Princ
Maciej Rogalski
Paweł Romaniuk
Bronisław Sitek
Joanna Smarż
Lucyna Staniszevska
Piotr Szreniawski
Weronika Ścibor
Paweł Śwital
Przemysław Szustakiewicz
Dominik Tyrawa
Bogusław Uliasz
Iwona Warchoł
Maciej Wojtacki
Katarzyna B. Wojtkiewicz
Wojciech Wojtyła
Monika Ziniewicz
Lidia Zacharko
Monika Żuchowska-Grzywacz
Agnieszka Żywicka

ZAŁOŻENIA NAUKI ADMINISTRACJI

redakcja naukowa

Joanna Smarż, Sławomir Fundowicz, Paweł Śwital

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

Stan prawny na 15 stycznia 2024 r.

Recenzent
Prof. dr hab. Stanisław Wrzosek

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne
Agata Czuj

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj
jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz,
czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-322-8
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
---------------------	----

Wstęp	13
-------------	----

Część I

W POSZUKIWANIU NAUKI ADMINISTRACJI

Jarosław Dobkowski

Status nauki administracji.....	19
---------------------------------	----

Literatura	26
------------------	----

Helena Kisilowska

Kierunki rozwoju nauki administracji	27
--	----

Literatura	37
------------------	----

Monika Anna Ziniewicz

Współczesne wyzwania w nauczaniu nauki administracji – balansowanie między teorią a praktyką	39
--	----

Literatura	47
------------------	----

Piotr Szreniawski

Administracja na serio – zarys koncepcji.....	49
---	----

Literatura	56
------------------	----

Część II

NAUKA ADMINISTRACJI W POWIĄZANIU Z INNYMI NAUKAMI

Paweł Śwital, Wojciech Wojtyła

Osoba jako podmiot działania administracji samorządowej. Personalistyczne podstawy samorządności	59
---	----

Literatura	68
------------------	----

<i>Sławomir Fundowicz</i>	
Znaczenie nauki prawa dla nauki administracji.....	71
Literatura	82
<i>Dominik Tyrawa</i>	
Administracja publiczna jako zjawisko kulturowe w dobie globalizacji stosunków społecznych.....	85
Literatura	92
<i>Anna Łukaszuk</i>	
Zarządzanie publiczne – związki nauki administracji z naukami o zarządzaniu wobec wyzwań współczesności	95
Literatura	104
<i>Bronisław Sitek</i>	
Ewolucja podziału terytorialnego imperium rzymskiego	105
Literatura	116
Część III	
NAUKA ADMINISTRACJI W ŚWIELE POGLĄDÓW MISTRZÓW	
<i>Lidia Zacharko</i>	
Nauka o administracji – refleksje Katowickiej Szkoły Administratywistów ...	121
Literatura	128
<i>Jerzy Korczak</i>	
Nauka administracji we Wrocławiu. Tradycja i dorobek wrocławskiej szkoły administratywistycznej	131
Literatura	150
<i>Bogusława Dobkowska</i>	
Jerzy Stefan Langrod a nauka administracji	157
Literatura	165
<i>Katarzyna B. Wojtkiewicz</i>	
Paradygmat jakości życia (<i>Quality of Life</i>) w kształtowaniu strategii rozwojowych instytucji publicznych. Przegląd dorobku prekursora nurtu, Profesora Stanisława Kielczewskiego.....	167
Literatura	179

Lidia Katarzyna Jaskuła

O legalności administracji w ujęciu Franciszka Longchamps de Bérrier na przykładzie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Uwagi wybrane na kanwie <i>Założeń nauki administracji</i>.....	183
Literatura.....	193

Maciej Wojtacki

Koncepcje uspołecznienia administracji w polskiej myśli polityczno-prawnej w II Rzeczypospolitej. Przyczynek do badań.....	195
Literatura.....	201

Część IV

PODSTAWOWE POJĘCIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Agata Barczewska-Dziobek

Kilka uwag na temat potrzeby weryfikacji pojęć w naukach administracyjnych.....	205
Literatura.....	212

Przemysław Szustakiewicz

Informacja jako przedmiot badań nauki administracji.....	215
Literatura.....	221

Krzysztof Chochowski

Dezinformacja w administracji publicznej.....	223
Literatura.....	230

Joanna Smarż

Uznanie administracyjne jako szczególna forma upoważnienia organów administracji.....	233
Literatura.....	243

Karol Hermanowski

Milczące załatwienie sprawy jako prawna forma działania administracji publicznej.....	247
Literatura.....	256

Weronika Maria Pazdan

Wokół pojęcia odpowiedzialności administracyjnej. Aspekty terminologiczne.....	259
Literatura.....	265

Lucyna Staniszevska

Relacje wewnątrz administracji jako przedmiot zainteresowania nauki o administracji – na przykładzie współdziałania.....	267
Literatura.....	277

Część V

ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNOPRAWNE

Marcin Princ

Dobra administracja jako przedmiot badań nauki o administracji – głos w dyskusji nad tożsamością dyscypliny naukowej.....	281
Literatura.....	288

Tomasz Dąbrowski, Anna Dąbrowska

Standardy Rady Europy dotyczące prawa do dobrej administracji – wybrane aspekty.....	291
Literatura.....	301

Jarosław Czerw

Administracja a sztuczna inteligencja	303
Literatura.....	311

Małgorzata Pracka

Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle gospodarowania przestrzenią.....	313
Literatura.....	323

Katarzyna Melgiesz

W poszukiwaniu modelu zwiększającego skuteczność działania inspekcji specjalnej – propozycje zmian organizacyjnych Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej	325
Literatura.....	333

Agnieszka Żywicka

Formy kooperacji w prawnym systemie bezpieczeństwa produktów nieżywnościowych	335
Literatura.....	343

Monika Żuchowska-Grzywacz

Wpływ nauki administracji na uelastycznienie przepisów w zakresie produktu ekologicznego	345
Literatura.....	351

Bogusław Uljasz

Inkorporacja norm technicznych do norm prawa administracji	353
Literatura	360

Część VI

ORGANIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Leszek Bielecki

Służba cywilna jako personalne narzędzie potencjalnej realizacji założeń nauki administracji w polskiej administracji publicznej.....	363
Literatura	373

Ewa Jasiuk, Anna Chochowska

Rola kadr administracji publicznej w urzeczywistnianiu standardów dobrej praktyki administracyjnej. Aspekty administracyjnoprawne.....	377
Literatura	388

Wojciech Mateusz Hrynicki

Kontrola wewnętrzna w administracji rządowej jako spoiwo nauki administracji i prawa administracyjnego.....	391
Literatura	399

Piotr Kobyłski

Miejsce organów administracji skarbowej w systemie organów administracji publicznej.....	401
Literatura	408

Adam Ostrowski

Administracja publiczna – zależności w funkcjonowaniu administracji samorządowej i rządowej	411
Literatura	421

Część VII

PARTYCYPACJA – ADMINISTROWANIE – ZARZĄDZANIE

Paweł Romaniuk

Polityka nauki administracji w świetle modelu <i>Lean Management</i> w procesie rozwoju i potencjalnych zmian w administracji publicznej	425
Literatura	433

Ewa Jasiuk, Anna Chochowska

Coaching w administracji publicznej.....	435
Literatura	443

Ewelina Gębka

O tzw. współadministrowaniu.....	445
Literatura.....	451

Paweł Śwital

Partycypacyjny model współzarządzania publicznego.....	453
Literatura.....	464

Emilia Gulińska

Relacje między administracją a obywatelem w świetle aktualnych rozwiązań prawnych	467
Literatura.....	474

Część VIII

KONTROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Maciej Rogalski

Wybrane zagadnienia w zakresie kontroli przestrzegania przepisów prawa przez organy administracji na rynkach regulowanych	479
Literatura.....	486

Monika Augustyniak

Ewolucja funkcji kontrolnej w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w latach 1990–2023. Kierunki zmian.....	487
Literatura.....	501

Angelika Kurzawa

Założenia i koncepcja sądowej kontroli działalności administracji publicznej w kontekście spraw regulacyjnych.....	503
Literatura.....	509

Iwona Warchoł

Założenia kontroli administracji publicznej	511
Literatura.....	520

Weronika Ścibor

Konstytucyjne podstawy dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.....	521
Literatura.....	528

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 06.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
ord. pod.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
pr. cel.	– ustawa z 19.03.2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1590 ze zm.)
pr. farm.	– ustawa z 6.09.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2301 ze zm.)
pr. tel.	– ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1648 ze zm.)
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267 ze zm.)
u.d.m.	– ustawa z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1335 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
u.k.a.r.	– ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.)
u.NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)
u.r.t.	– ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm.)

u.RPO	–	ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
ustawa o KAS	–	ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.)

Inne

KRRiT	–	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-ZU	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy
SA	–	Sąd Apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
SO	–	Sąd Okręgowy
SOKiK	–	Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Przedkładana monografia naukowa *Założenia nauki administracji* jest pokłosiem pierwszego Zjazdu Katedr, Zakładów i Zespołów Badawczych Nauki Administracji pod tym samym tytułem. Konferencja odbyła się w dniach 17–19.09.2023 r. w Radomiu, a jej organizatorem był Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego.

Zauważyć należy, że od wielu lat administracja jest kierunkiem studiów na publicznych i prywatnych szkołach wyższych, który cieszy się dużym zainteresowaniem. Kierunek ten nie jest ściśle związany z jedną dyscypliną naukową. Dominują na nim z zasady nauki prawne, rzadko zdarza się, że nauki o polityce i administracji są naukami wiodącymi. Często jest to także kilka dyscyplin, między innymi nauki o zarządzaniu i jakości, nauki o polityce i administracji czy też ekonomia i finanse. W większości przypadków programy studiów na kierunku administracja mają charakter multidyscyplinarny. Znaczącą rolę w ujednolicaniu programów studiów miało i ma Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, organizujące corocznie konferencje naukowe. Nie można nie docenić tych wydarzeń i ich pomijać, bowiem w związku z tym powstało pewne środowisko naukowe, które podejmuje również tematykę z obszaru nauk o administracji.

Warto jednak odwołać się do tradycji uniwersyteckiej. Istnieją też bowiem liczne katedry, które w nazwie mają termin „nauka administracji”. Profesorowie kierujący tymi katedrami i osoby w nich pracujące nadali badaniom nad administracją publiczną pewien kierunek, którego nie można zatracić. Bez wątpienia duże znaczenie mają w tym zakresie również podręczniki nauki administracji i prace monograficzne, przede wszystkim wydawane w okresie po zmianie ustrojowej, a wywodzące się między innymi ze środowisk: wrocławskiego, warszawskiego, rzeszowskiego, poznańskiego, lubelskiego i katowickiego.

Należy przy tym wskazać na budzące zamieszanie umiejscowienie nauki administracji w systemie nauki polskiej. Od samego początku zrodziło ono liczne protesty. Zmiany prawne dotyczące reformy szkolnictwa wyższego i nowego podziału dyscyplin wprowadziły nową odrębną dyscyplinę o nazwie „nauki o polityce i administracji”. Zmieniło to dotychczasowy porządek umiejscowienia dyscypliny w ramach nauk prawnych, co

wpłynęło również na problemy w zakresie umiejscowienia nauk o administracji w ramach dyscyplin. Podejmowane w tym obszarze zagadnienia odnieść można do nauk prawnych, nauk o zarządzaniu czy też między innymi socjologii. Powoduje to problem metodologiczny w zakresie właściwej interpretacji omawianych zagadnień. Może to doprowadzić do zagubienia pozycji nauki administracji, na co przed rokiem bardzo mocno zwrócił uwagę prof. Jarosław Dobkowski w swoich artykułach i korespondencji z wieloma badaczami. Konieczne jest więc, zachowując odrębność metodologiczną, podkreślić związek nauki administracji (zwłaszcza w odniesieniu do administracji publicznej) z naukami prawnymi. Z drugiej jednak strony nie można zagubić nauki administracji w naukach prawnych, co mogłoby prowadzić do postrzegania jej jako „mniejszego prawa”, a często to zjawisko dostrzec można w dotychczas organizowanych konferencjach i zjazdach. Trzeba wreszcie przywołać fakt historyczny, który w jakimś sensie stanowi akt założycielski polskiej nauki administracji. W 1947 r. ukazała się praca Franciszka Longchamps de Bériera *Założenia nauki administracji*. Ten tytuł, z inspiracji prof. Jerzego Korczaka i po akceptacji prof. Franciszka Longchamps de Bériera – wnuka, przyjęty został jako temat pierwszego Zjazdu Katedr, Zakładów i Zespołów Badawczych Nauki Administracji.

Zjazd poświęcony został fundamentalnym założeniom metodologicznym. Chodzi przede wszystkim o określenie przedmiotu badania, jakim jest administracja publiczna. Poszukiwań w tym zakresie nie ograniczono tylko do niełatwego przecież budowania jej definicji lub dookreślania jej cech charakterystycznych, ale też wskazywać należy na pewien ideał wynikający między innymi z założenia dobrej administracji czy procesów informatycznych lub globalizacji i europeizacji administracji publicznej, a także z pojęcia dobra wspólnego i pojęcia służby publicznej.

Fundamentalne znaczenie ma dookreślenie metodologii nauki administracji oraz umiejscowienie jej w kontekście nauk prawnych, socjologicznych, ekonomicznych, politologicznych, filozoficznych i innych. Rozważania prowadzone są przy użyciu niejednakowych narzędzi badawczych i założeń metodologicznych, co nie pozostaje bez wpływu na osiągnięte wyniki¹. Podkreśla się również, że poszczególne metody badawcze powinny się wspierać i uzupełniać². Nie ulega jednak wątpliwości, że wykorzystując metody badawcze właściwe dla innych dziedzin nauki, należy pamiętać, że badania prowadzone są w ramach nauki prawa administracyjnego i to ona ma decydujące znaczenie.

¹ W. Dawidowicz, *O nauce prawa administracyjnego, zainteresowaniach badawczych i zadaniach na przyszłość* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*. Materiały ze zjazdu specjalistów z zakresu prawa administracyjnego, red. K. Sobczak, Katowice 1976, s. 22; J. Filipek, *Sprawa sytuacji prawnej i stosunku prawnego w prawie administracyjnym* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 191; J. Jendrośka, *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. L, Wrocław 2002, s. 149.

² J. Borkowski, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego...*, s. 35.

Dociekania te powinny też, choćby ze względu na wspomnianą rocznicę wydania dzieła Franciszka Longchamps de Bériera, przybrać rys historyczny. Warto bowiem odwołać się do „ojców założycieli” polskiej nauki administracji i uwzględnić we współczesnym oglądzie ich założenia.

Podjęte w monografii opracowania skoncentrowane są na podstawowych pojęciach, którymi posługuje się nauka administracji, takich jak układ administracyjny, zarządzanie publiczne, kierownictwo, kontrola, formy działania administracji, personel administracji publicznej, służba cywilna i inne. Zagadnienia te są podejmowane nie tylko przez prawników, lecz także specjalistów z różnych dyscyplin naukowych, co pozwala na ukazanie wielości zagadnień, jakie poruszane są w ramach nauk o administracji.

Rok 2023 to także rok, w którym zmarł wybitny przedstawiciel nauk o administracji – prof. dr hab. Jan Szreniawski, któremu dedykujemy monografię. Pan Profesor był cennym dydaktykiem i wychowawcą wielu pokoleń prawników i administratywistów. Praca naukowa, organizacyjna i społeczna Pana Profesora została doceniona przyznaniem między innymi Krzyża Kawalerskiego, Krzyża Oficerskiego i Krzyża Komandorskiego Orderu Odrodzenia Polski.

Pan prof. dr hab. Jan Szreniawski był absolwentem Wydziału Prawa i Administracji UMCS i Wydziału Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego. Stopień doktora i doktora habilitowanego uzyskał na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Tytuł profesora otrzymał w 1978 r. Był członkiem: Komitetu Nauk Prawnych PAN, Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułu Naukowego. Należał między innymi do Lubelskiego Towarzystwa Naukowego, Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa. Uczestniczył w pracach i kongresach Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych. Był zapraszany na wykłady uniwersyteckie między innymi do USA, Niemiec i Japonii. Był autorem około 150 publikacji naukowych, w tym książek i podręczników, z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji.

Monografia ma charakter multidyscyplinarny. Podjęte w niej zagadnienia pokazują złożoność problematyki. Mamy nadzieję, że przyczynią się one do wkładu w rozwój nauk o administracji. Opracowanie może stanowić cenne źródło dla naukowców, praktyków, a także studentów kierunków administracja, prawo, nauki o polityce czy też nauk o zarządzaniu i jakości.

*dr hab. Joanna Smarż, prof. URad.
ks. dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. URad.
dr Paweł Śwital*

Część I

W POSZUKIWANIU NAUKI ADMINISTRACJI

Jarosław Dobkowski

STATUS NAUKI ADMINISTRACJI

Istota „statusu” nie może być kojarzona z subiektywną oceną pozycji jakiejś osoby, organu lub instytucji w pewnym systemie lub grupie społecznej czy też kwalifikacją położenia określonej rzeczy pośród przedmiotów podobnych, bo ma się na myśli wtedy bardziej prestiż¹. Ogólnie rozumiany status powinien mieć charakter moralny, a przede wszystkim prawny, a w tym ostatnim aspekcie pojęcie to wyznacza pewne miejsce i rolę pośród osób lub rzeczy przez określenie sytuacji prawnej. Odnieść to można także do przedmiotu poznania i nauczania, jakim jest zakres badań i dydaktyki określany konwencjonalnym mianem nauki administracji.

W sprawie nauki administracji zabierałem już niedawno głos w formie artykułu *W obronie nauki administracji*, opublikowanego ponad rok temu na łamach czasopisma „Prawo i Więź”², oraz nawiązującego do tego opracowania rozdziału w monografii *O nieporozumieniu zwanym nauką administracji pięćdziesiąt lat później*³. Nie chcę powtarzać kwestii tam podniesionych, ale przypomnę tylko jedną z tez, zgodnie z którą historia zatoczyła swoje koło i obecnie – przez zmiany z lat 2018–2019 w systemie szkolnictwa wyższego i nauki oraz w systemie oświaty – mamy formalnie zmierzch nauki administracji. Stało się niemal to samo co w okresie głębokiego stalinizmu.

Od tamtego czasu w sprawie nauki administracji pojawiły się nowe istotne okoliczności, które chciałbym przeanalizować w ramach niniejszego opracowania.

Przede wszystkim, o ile na mocy wcześniejszego rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 20.09.2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych⁴ nauki o administracji jako samodzielna dyscyplina naukowa zostały zlikwidowane, a ich poszczególne zakresy formalnie włączone do dwóch dyscy-

¹ Por. H.M. Johnson, *Sociology. A systematic introduction*, New York 1960, s. 16 i n.

² J. Dobkowski, *W obronie nauki administracji*, „Prawo i Więź” 2022/22/1, s. 53–79.

³ J. Dobkowski, *O nieporozumieniu zwanym nauką administracji pięćdziesiąt lat później* [w:] *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki – Inspiracje – Krytyka*, red. T. Bąkowski, M. Bogusz, Gdańsk 2022, s. 181–192.

⁴ Dz.U. poz. 1818.

plin: nauki prawne oraz nauki o polityce i administracji, to jak czytaliśmy w uzasadnieniu tego rozporządzenia, nauki o administracji (w zakresie prawa administracyjnego) weszły w skład dyscypliny nauki prawne, a nauki o administracji (z wyłączeniem zakresu dotyczącego prawa administracyjnego) weszły w skład dyscypliny nauki o polityce i administracji. Przez to nauki o administracji (w zakresie nauki o zarządzaniu) czy to w ujęciu nauk humanistycznych, czy też w ujęciu nauk ekonomicznych nie weszły w skład dyscypliny nauki o zarządzaniu i jakości. Nauka administracji posiadała zatem jakieś tam zakotwiczenie prawne – nikłe, ale jednak.

W dniu 11.10.2022 r. Minister Edukacji i Nauki wydał nowe rozporządzenie w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych⁵. Choć z treści uchwały Rady Doskonałości Naukowej z 13.02.2023 r. w sprawie zmian w klasyfikacji dziedzin i dyscyplin wynika, że wymienione wyżej dyscypliny zmieniły zakresy, ale nie dotyczyło to przedmiotu związanego z naukami o administracji. Najistotniejsze jednak jest to, że minister nie znowelizował dotychczasowego rozporządzenia, lecz wydał zupełnie nowy akt prawny. Nie ma zatem łączności z wcześniejszymi postanowieniami, a ponadto odpadło uzasadnienie, które dawało pewne podstawy do określenia statusu nauki administracji w prawie powszechnie obowiązującym.

Intencje zawarte w motywach uzasadnienia starego rozporządzenia zostały jednak w praktyce pominięte. Dla przykładu, Rada Naukowa Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego, rozpatrując ponownie sprawę nadania stopnia doktora habilitowanego w postępowaniu wszczętym i prowadzonym w zakresie nauk o administracji w ośrodku wrocławskim, poczuła się zupełnie niewłaściwa do oceny osiągnięcia i dorobku z nauki administracji. Zasłaniając się wprowadzeniem nowej dyscypliny nauk o polityce i administracji, uchyliła się od takowej oceny i przekazała sprawę do rozpatrzenia Radzie Naukowej Dyscyplin Nauki o Polityce i Administracji oraz Nauki o Bezpieczeństwie Uniwersytetu Warszawskiego jako właściwej w sprawie⁶. Co ciekawe, w uzasadnieniu uchwały nr 26 Rady Naukowej Dyscyplin Nauki o Polityce i Administracji oraz Nauki o Bezpieczeństwie z 29.04.2021 r. w sprawie odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego [...] w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji⁷ jest mowa o tym, że dyscyplina nauki o polityce i administracji składa się z dwóch komponentów. Jednym z nich są nauki o administracji. Ostatecznie w wyniku uwzględnienia odwołania Rada Doskonałości Naukowej przekazała sprawę

⁵ Dz.U. poz. 2202.

⁶ Uchwała nr 49 Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne z 16.06.2020 r. w sprawie odmowy prowadzenia postępowania w sprawie nadania lub odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego dr. Jarosławowi Jastrzębskiemu przez Radę Naukową Dyscypliny Nauki Prawne (Dziennik Uniwersytetu Warszawskiego, poz. 34).

⁷ Uchwała nr 26 Rady Naukowej Dyscyplin Nauki o Polityce i Administracji oraz Nauki o Bezpieczeństwie z 29.04.2021 r. w sprawie odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego dr. Jarosławowi Jastrzębskiemu w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji (Dziennik Uniwersytetu Warszawskiego, poz. 26).

do Olsztyna, na Uniwersytet Warmińsko-Mazurski do Rady Naukowej Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji. Ostatecznie Rada ta, będąc związana wytycznymi co do prowadzenia dalszego postępowania i załatwienia sprawy, stopień nadała, lecz co ciekawe, odstąpiła od ustalenia specjalności naukowej⁸.

Na czele tej rady stoi prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski, politolog, wieloletni prezes Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, członek Rady Doskonałości Naukowej, który w prywatnych i służbowych rozmowach zauważa, że nauki o polityce to jedno, a nauki o administracji to drugie, i ten ostatni zakres nie jest i nie może być do końca rozumiany przez politologów.

Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych jest zrzeszone w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Nauk Politycznych (International Political Science Association). Zgodnie z przyjętą w tej organizacji w 1948 r. nomenklaturą główne elementy strukturalne (specjalności) nauk politycznych obejmują: a) ogólną teorię polityki; b) instytucje polityczne; c) partie, grupy i opinię publiczną; d) stosunki międzynarodowe⁹. Współcześnie ujmując się tam schemat ten trochę inaczej i wyróżnia: a) teorię i metodologię polityki; b) teorię systemów politycznych; c) teorię zarządzania procesami społeczno-politycznymi; d) historię doktryn politycznych i ideologii politycznej; e) teorię stosunków międzynarodowych¹⁰.

Natomiast w Polsce wyróżniane klasyczne działy politologii to: a) teoria polityki wraz z historią doktryn politycznych; b) systemy polityczne; c) instytucje polityczne; d) stosunki międzynarodowe¹¹.

Administracja publiczna może być traktowana jako piąty dział politologii, ale pod pewnymi warunkami. Zachowania polityczne, działalność aktorów politycznych czy szerzej – polityka odbywa się na takich samych zasadach co działalność gospodarcza, a więc wszystko, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Polityka ucieka od prawa. Administracja publiczna natomiast jest związana prawem, jest pochodną realizacji rozwiązań prawnych, w wielu przypadkach jest niewolnikiem przepisów, zwłaszcza procesowych i kompetencyjnych.

Duże nadzieje politolodzy pokładali w samorządzie terytorialnym, ale wobec rozwoju specjalistycznego ustawodawstwa, wzmożenia nadzoru państwowego, traktowania

⁸ Uchwała nr 4/2022 Rady Naukowej Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z 14.11.2022 r. w sprawie nadania dr. Jarosławowi Jastrzębskiemu stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji (http://wns.uwm.edu.pl/sites/default/files/uploads/dane1/Habilitacje/Jastrzebski/uchwala_rady_naukowej_dyscypliny_nauki_o_polityce_i_administracji.pdf).

⁹ H. Groszyk, *Francuska koncepcja nauki politycznej*, Warszawa 1968, s. 45–46.

¹⁰ Szerzej: A. Żukowski, *Politologia jako dyscyplina naukowa i kierunek kształcenia*, Olsztyn 2006, s. 29 i n.

¹¹ *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004, *passim*.

przez sądy administracyjne organów jednostek samorządu terytorialnego na równi z organami administracji rządowej następuje coś, co można określić jako „administratywizację” samorządu terytorialnego¹². Sprowadzenie samorządu do typu administracji publicznej jest znakiem naszych czasów i jest zauważane przez ustrojowców nie tylko w Polsce. Samorząd terytorialny przestał być do granic prawa wolny. I taki samorząd czy szerzej – taka administracja publiczna, która działa w sposób sformalizowany i prawny, siłą rzeczy nie może być przedmiotem zainteresowania politologów. Ich bardziej interesuje to, co prawnicy administratywiści nazywają polityką administracyjną, a zatem nie implementacyjna rola administracji względem obowiązujących przepisów prawa, w szczególności działalność jurysdykcyjna, ale działalność twórcza w ramach prawa. Nie *secundum legem*, ale *preater legem* lub nawet *contra legem*, o ile prowadzi do realizacji celów politycznych.

Także zarządzanie publiczne ma dla politologów wymiar dydaktyczny. Na panującym obecnie „bezrybiu rekrutacyjnym” jest to atrakcyjny kierunek studiów, a przynajmniej rokrocznie uruchamiany.

Dużo szerszy zakres jest przedmiotem zainteresowania prawników administratywistów. Nie chodzi tu tylko o podejście do badania prawa administracyjnego przez pryzmat doktryny realizmu prawnego albo doktryny empiryzmu prawnego, ale przede wszystkim o politykę prawa administracyjnego¹³. Prawnika administratywistę interesuje nie tylko obowiązywanie normy prawa administracyjnego, lecz także skuteczność regulacji administracyjno-prawnej. Polityka prawa administracyjnego obejmuje przecież zagadnienia sposobów regulacji prawnej stosunków społecznych objętych działalnością administracyjną państwa i odrębnych od niego podmiotów władzy publicznej.

W szczególności to, czy coś regulować ramowo czy ściśle, czy tworzyć organom administracji podstawy prawne czy raczej wyznaczać granice ich działalności, tworzyć luzy decyzyjne, w tym upoważnienia do uznania administracyjnego, czy też wiązać bezwzględnie przepisami kompetencyjnymi, czy sprawy regulować prawem materialnym, czy też wskazywać tylko w przepisach ustrojowych zadania, pozostawiając środki realizacji do ich decyzji organizatorskich, jakie stworzyć ramy krajowe do implementacji prawa europejskiego, czy tylko zmieniać praktykę działania organów państwowych czy też nowelizować ustawodawstwo administracyjne. Polityka prawa administracyjnego to także zagadnienia zmiany charakteru regulacji prawnej pod wpływem praktyki

¹² Szerzej: J. Dobkowski, *Problem „administratywizacji” samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Aktualne problemy prawa i samorządu terytorialnego. 25 lat rozwoju: od Katedry Prawa i Samorządu Terytorialnego Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie do Wydziału Prawa i Administracji oraz Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie*, red. J. Dobkowski, P. Sobotko, J. Goerick, Olsztyn 2020, s. 41–50; J. Dobkowski, *Upodmiotowienie polityczne wspólnot samorządowych w państwie unitarnym (zarys problemu)* [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019, s. 181–191.

¹³ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 65 i n.

administracyjnej i orzecznictwa sądowego. Odnotować tylko dla przykładu można w tym ostatnim względzie, że przez pierwszych dziesięć lat obowiązywania ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁴ nie tworzyła sytuacji prawnych, które można byłoby opisać za pomocą pojęcia publicznych praw podmiotowych, a były to uprawnienia jednostek chronione instytucjonalnie – państwo miało obowiązki pozytywne w tym względzie. W szczególności różnego rodzaju „skierowania” miały postać informacji, a sprawy były załatwiane w drodze czynności materialno-technicznych. Dopiero potem z racji różnego rodzaju „niesprawiedliwości” pod wpływem judykatury sądowoadministracyjnej do tego rodzaju spraw zaczęto stosować przepisy ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵, a decyzje poddawać kontroli legalności¹⁶.

Z tych wszystkich względów nauka administracji w Polsce ciąży ku naukom prawnym, w szczególności nauce prawa administracyjnego.

Niezbędność istnienia nauki administracji wyraża się także w inny sposób. Współczesne państwo nie jest już całością prawa i nie da się opisać państwa jako obowiązywania prawa. Teorie normatywistyczne w tym zakresie odeszły do lamusa i sprowadzanie działalności administracji do skutków prawnych i sytuacji faktycznych tworzonych przez prawo jest ograniczające. Determinant funkcjonowania administracji publicznej w obecnych czasach jest wiele: jest prawo, są impulsy polityczne i obywatelskie, ekonomia i finanse, zasady dobrego zarządzania publicznego, jest rozwój instytucjonalny i rozwój kadrowy, są etyka i etos. Prawo nie ma monopolu na administrację publiczną, ale trzeba wiedzieć, jakie jest miejsce prawa i w czym wyraża się rola pozostałych czynników. Tę naukę prawa administracyjnego nie bada, bo od tego jest właśnie nauka administracji, która wychodzi z założeń racjonalistycznych, bada obiektywne prawidłowości, traktuje administrację publiczną jako fragment rzeczywistości.

Konkludując ten wątek, można stwierdzić, że nauka administracji odpowiada na pytanie „czy”, a wspomniana polityka prawa administracyjnego „w jaki sposób”.

Co ciekawe, także w obrębie nauk prawnych jest miejsce na specjalności prawnicze badające nie normę prawną, ale właśnie fakt. Przykładem jest kryminologia i kryminalistyka. Są też ogólniejsze: historia ustroju państw i socjologia prawa. Wszystkie one skupiają się na sferze rzeczywistości, a nie świecie norm prawnych. Nie są to nauki pomocnicze względem nauk penalnych czy teorii prawa, ale mają własną tożsamość.

¹⁴ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 123, poz. 776; ostatni tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

¹⁶ Szerzej: J. Dobkowski, P. Sobotko, *Prawa socjalne osób niepełnosprawnych i ich realizacja na przykładzie przyznawania świadczeń z PFRON* [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, J. Pastwa, Warszawa 2016, s. 335–347.

Osobiście uważam, że jest to droga dla nauk prawnych, aby zaistnieć na szerszym forum nauk społecznych. Taką też rolę upatruję w nauce administracji.

Połączenie nauk o polityce i nauk o administracji nie było w polskich realiach rozwiązaniem naturalnym. Nie zmienia tego okoliczność, że zgodnie z Wykazem dziedzin nauki i technik według klasyfikacji OECD Nauki polityczne (5.6) obejmują takie działy, jak: Nauki polityczne (5.6.a), Administracja publiczna (5.6.b), Teoria organizacji (5.6.c). Nie można zatem ujmować całościowo rozumianych nauk o administracji w kategoriach wyłącznie dyscypliny nauki o polityce i administracji. W dalszym ciągu nauki o administracji (co najmniej w zakresie prawa administracyjnego) powinny wchodzić w skład dyscypliny nauki prawne. Wydaje się, że fragment rzeczywistości, który można określić mianem „administracja publiczna”, jest na tyle ważny społecznie i państwowo oraz cenny poznawczo i bogaty w problemy naukowe, że badania powinny być zintegrowane w obrębie samodzielnej dyscypliny naukowej, choć o kompleksowym charakterze. Nauki o administracji powinny na powrót zaistnieć na mapie nauki polskiej jako samodzielny fragment wiedzy naukowej. Jest to w obecnych uwarunkowaniach prawa powszechnie obowiązującego postulat *de lege ferenda*.

Abstrahując od formalnej klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych oraz programów nauczania w szkołach średnich, uczelnie i niektóre placówki naukowe pozostały wspólnie jedynym miejscem, w którym dostrzega się potrzebę istnienia odrębnej dyscypliny naukowej zajmującej się na zasadzie wyłączności zjawiskiem społeczno-prawnym, jakim jest administracja publiczna, czy to tej pojedynczej nauki administracji, czy też złożonych z różnych specjalności nauk o administracji z nauką administracji na czele.

Nauka administracji stanowi przedmiot działalności dydaktycznej w szkole wyższej. Na potrzeby procesu nauczania są prowadzone badania, dawniej nazywane statutowymi. Powstają podręczniki, skrypty, prezentacje i inne opracowania dydaktyczne. Wiedza ogólna o administracji nie ucieka, choć życie nie znosi próżni i wobec takiej, a nie innej klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych zainteresowanie dydaktyczne nauką administracji jakościowo i ilościowo systematycznie maleje. Nauka administracji stanowi bardzo często przedmiot propedeutyczny na pierwszym roku studiów na kierunku administracja. Co prawda nie jest już samodzielną częścią wykładu z prawa administracyjnego na kierunku prawo, choć jej elementy spotykane są przy prezentacji zagadnień szczegółowych. Nie jest też już wykładana w postaci odrębnej teorii administracji na studiach drugiego stopnia i w ramach kształcenia doktorantów, choć potrzeby dydaktyczne w tym zakresie niewątpliwie istnieją.

Są też jednostki organizacyjne, które w swoich nazwach mają sformułowanie „nauka administracji” lub „nauka o administracji”. Część z nich to jednostki dydaktyczne, ale niektóre to jednostki naukowe lub naukowo-dydaktyczne. W tych jednostkach prowa-

dzone są prace badawcze, a nauka administracji nie została sprowadzona do roli nauki pomocniczej względem nauki prawa administracyjnego.

Nauka administracji ma zatem zakotwiczenie w regulacjach dotyczących ustroju uczelni, programów studiów i kierunków badań. Nauka administracji nie jest jeszcze faktem historycznym, ale podstawy do określenia jej statusu istnieją jedynie w przepisach wewnętrzuczelnianych. Nie wiadomo jednak, na jak długo, bo administracja uczelni mimo autonomii szkół wyższych coraz częściej stanowi odwzorowanie administracji szkolnictwa wyższego i nauki, a przez to recypuje procesy zachodzące na szczeblu centralnym. Patrząc na to, co się dzieje w różnych skalach, to chyba już coraz mniej podmiotów jest zainteresowanych, aby funkcjonować zgodnie z zasadami nauki administracji, bo lepiej działać po swojemu, czyli bez jakichkolwiek zasad. Nauka administracji pełni mimo wszystko ważną społecznie rolę; pełni funkcję porządkującą w systemie zatrudniającym ponad milion osób, czego nowe dyscypliny nie są w stanie naukowo objąć i względnie całościowo analizować.

Tytułowy status nauki administracji jest zatem obecnie wąty pod względem prawnym. Jej rolę wyznaczają jedynie przepisy akademickie. Nie jest to też jakaś prestiżowa specjalność naukowa w odbiorze społecznym, zwłaszcza w oczach młodych nauczycieli akademickich i pracowników naukowych. Odbywają się jednak wydarzenia naukowe, które nie pozwolą zapomnieć o jej dotychczasowym wkładzie, realizowanych obecnie funkcjach i możliwościach rozwiązywania problemów powstałych w przyszłości. Choć odchodzą klasycy i mistrzowie, cały czas istnieje dość duże grono specjalistów (badaczy i wykładowców), którzy dostrzegają głęboki sens jej obecności w życiu naukowym i procesie dydaktycznym. Mimo że podstawy prawne powoli odpadają, los nauki administracji nie jest jeszcze ostatecznie przesądzony. Nauka administracji jako taka ma bowiem charakter obiektywny. Pod względem podmiotowym, przedmiotowym, terminologicznym, a nawet metodologicznym występuje realnie w świecie nauki¹⁷, niezależnie od tego, czy uwzględnia ją prawo powszechnie obowiązujące, które dzieli całość wiedzy naukowej na poszczególne kawałki w bliżej nieokreślonych celach organizacyjnych, finansowych, awansowych itp., a więc czy są przez państwo stworzone warunki umożliwiające prawidłowe jej uprawianie i głoszenie wyników jej badań oraz uwzględnianie poczynionych ustaleń w działalności dydaktycznej, edukacyjnej i szkoleniowej.

W tym znaczeniu nauka administracji ma dużo wyraźniejszy status innego rodzaju. Stanowi niezaprzeczalną wartość samą w sobie. Zyskała niewątpliwy status moralny, niezależnie od tego, czy pozostanie uregulowana w aktach prawnych.

¹⁷ Co do kryteriów wyodrębnienia nauki administracji zob. J. Dobkowski, *Kryteria nauki administracji* [w:] *Nowe kierunki działań administracji w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009, s. 50–60.

Jarosław Dobkowski [ORCID: 0000-0002-2010-4152] – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Literatura

- Dobkowski J., *Kryteria nauki administracji* [w:] *Nowe kierunki działań administracji w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009, s. 50–60
- Dobkowski J., *O nieporozumieniu zwanym nauką administracji pięćdziesiąt lat później* [w:] *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki – Inspiracje – Krytyka*, red. T. Bąkowski, M. Bogusz, Gdańsk 2022, s. 181–192
- Dobkowski J., *Problem „administratywizacji” samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Aktualne problemy prawa i samorządu terytorialnego. 25 lat rozwoju: od Katedry Prawa i Samorządu Terytorialnego Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie do Wydziału Prawa i Administracji oraz Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie*, red. J. Dobkowski, P. Sobotko, J. Goerick, Olsztyn 2020, s. 41–50
- Dobkowski J., *Upodmiotowienie polityczne wspólnot samorządowych w państwie unitarnym (zarys problemu)* [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019, s. 181–191
- Dobkowski J., *W obronie nauki administracji*, „Prawo i Więź” 2022/22/1, s. 53–79
- Dobkowski J., Sobotko P., *Prawa socjalne osób niepełnosprawnych i ich realizacja na przykładzie przyznawania świadczeń z PFRON* [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, J. Pastwa, Warszawa 2016, s. 335–347
- Groszyk H., *Francuska koncepcja nauki politycznej*, Warszawa 1968
- Johnson H.M., *Sociology. A systematic introduction*, New York 1960
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980
- Żukowski A., *Politologia jako dyscyplina naukowa i kierunek kształcenia*, Olsztyn 2006

Helena Kisilowska

KIERUNKI ROZWOJU NAUKI ADMINISTRACJI

1. Wstęp

Rozwój życia społecznego i gospodarczego nakłada na organy administracji publicznej niespotykaną wcześniej różnorodność i liczbę zadań. Przemianom muszą w tej sytuacji ulegać sposoby realizowania zadań. Pomocą musi służyć tu nauka. W doktrynie nauki administracji coraz częściej zwraca się uwagę na konieczność poszerzenia obszaru badań i dotychczas stosowanej metodologii¹.

Tradycyjna triada nauk administracyjnych obejmująca naukę administracji, naukę prawa administracyjnego oraz naukę polityki administracyjnej znalazła częściowo wyraz w ministerialnym podziale dyscyplin, ale równocześnie przyczyniła się do jeszcze większego chaosu pojęciowego.

W nauce administracji, jak i w innych naukach społecznych podlegających rozwojowi i szybkiej ewolucji musi nastąpić moment przewartościowania dotychczasowych poglądów. Nauka administracji musi być efektywna, skuteczna i sprawna. Wymaga to spojrzenia nauki na skutki proponowanych twierdzeń i rozwiązań. Konieczna jest redefinicja celów i niektórych zasad administracji oraz wyodrębnienie wartości, które muszą być stabilne, takich jak wolność, godność człowieka, demokracja. Doskonałość i doskonalenie ma przede wszystkim wymiar behawioralny, który w nauce administracji powinien być rozpatrywany w aspekcie nie tylko organizacji i sposobu administrowania, lecz także wartości i zasad.

¹ Można tu przykładowo wymienić: J. Dobkowski, *W obronie nauki administracji*, „Prawo i Więź” 2022/1(39), s. 53–75; S. Wrzosek, *Nauka administracji jako subdyscyplina łącząca nauki prawne i nauki o zarządzaniu*, „Studia Prawnicze KUL” 2021/3(87), s. 197–212; J. Jeżewski, *Nauka administracji – między prawem a polityką* [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 41–48.

Stałe zmiany i kształtowanie się nowych podziałów na dyscypliny naukowe wymuszają zwrócenie uwagi na problemy zasadnicze: jaki powinien być zakres dyscyplin wyodrębnionych w dziedzinach nauk i jakie w tym podziale jest miejsce nauki o administracji².

Musimy pamiętać, że administracja publiczna stanowi przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, co wymaga multidyscyplinarnego spojrzenia i współdziałania. Nauka administracji posiada wieloletnie doświadczenie, zwłaszcza w naukach prawnych. Zmieniająca się rzeczywistość wymaga jednak obok wykorzystania wieloletniego dorobku nowego spojrzenia i poszerzenia metodologii.

Współczesne spojrzenie na naukę administracji pozwala postawić tezę, że administracja w państwie prawa jest determinowana przez prawo, szczególnie prawo administracyjne, zatem nauka administracji powinna być sytuowana w kręgu nauk prawnych. Powinna jednak również korzystać z dorobku innych nauk, w szczególności nauki o zarządzaniu i nauk o politykach publicznych. Takie podejście do nauki administracji wymaga zmiany podejścia metodologicznego, a także innego podejścia do kształcenia kadr administratywistów.

2. Rola i zadania nauki administracji

Rozwój zainteresowań nauki administracji w systemie nauk był przedmiotem wielu opracowań naukowych w ostatnim dwudziestoleciu. Proces masowego uruchamiania na uczelniach publicznych i niepublicznych kierunku administracja wymusił zajęcie się tą problematyką. Kształtowanie się nowego demokratycznego ustroju oraz wejście Polski do Unii Europejskiej stworzyło zapotrzebowanie na nową, wysoko kwalifikowaną kadrę administratywistów. Nauka zaczęła podążać za dydaktyką. Nie sposób tu wymienić licznych opublikowanych prac naukowych, zarówno monografii, jak i artykułów naukowych³.

Jak słusznie podkreśla Patrycja Joanna Suwaj, współczesna administracja publiczna realizuje swoje zadania w niezwykle szerokim obszarze obejmującym zarówno administrację porządkowo-reglamentacyjną, jak i administrację wykonującą uprawnienia

² Na problematykę tę w stosunku do nauk o zarządzaniu zwraca uwagę G. Gierszewska w pracy *Co dalej z zarządzaniem?*, red. G. Gierszewska, Warszawa 2018, s. 17 i n.

³ Można tu przykładowo wymienić: J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010; *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012 (oraz poniższe wydania tej pozycji); *Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler, Warszawa 2013; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008; *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009; *Kompendium wiedzy administratywisty*, red. S. Wrzosek, Lublin 2008; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004 (i inne wydania tej pozycji); J. Boć, A. Błaś, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, Wrocław 2013; J. Izdebski, *Rozwój zainteresowań nauki administracji w systemie nauk administracyjnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2009/XIX/2; S. Wrzosek, *Nauka administracji jako subdyscyplina łącząca nauki prawne i nauki o zarządzaniu*, „Studia Prawnicze KUL” 2021/3(87); i wiele innych.

zarządzania majątkiem publicznym, a także bardzo szeroki zakres administracji świadczącej usługi publiczne⁴. Wymaga to posiadania zarówno silnego zaplecza naukowego, jak i właściwego kształcenia kadr.

Klasyczna triada nauk administracyjnych zalicza do nauki o administracji:

- naukę prawa administracyjnego,
- naukę administracji,
- politykę administracyjną.

Warto podkreślić, że wielu autorów ma świadomość, iż również inne dyscypliny badawcze, na przykład nauki polityczne, socjologia, teoria organizacji, ekonomia, wnoszą swój wkład do nauk administracji. Zbigniew Leoński⁵ podkreśla, że administracja publiczna może być w szczególności przedmiotem badań socjologii, prawa administracyjnego, polityki administracyjnej i polityki prawa. Samo administrowanie jest według tego autora sztuką, a nauka o nim – wiedzą. Zawiera bowiem system uzasadnionych twierdzeń i hipotez dotyczących administracji publicznej oraz korzysta z naukowych metod badawczych. Między procesami administrowania (sztuką administrowania) a nauką administracji zachodzą jednak dość ściśle związki. We współczesnym państwie dobremu administratorowi nie wystarczą same umiejętności. Dobry organizator procesów administracji publicznej powinien posiadać pewien zasób wiedzy dotyczącej aktualnej praktyki, znajomość mechanizmów pozaprawnych, warunkujących działalność i budowę aparatu administracji publicznej, oraz zasad racjonalnej organizacji pracy w administracji. Tego zasobu wiedzy ma mu dostarczyć między innymi nauka administracji. Wypracowane na jej gruncie zasady i ustalenia dają administratywistom „narzędzia” i środki, za pomocą których lepiej lub skuteczniej mogą oni realizować nałożone na nich przez ustawodawcę zadania. Niewystarczające w tych warunkach jest prowadzenie badań w innych dyscyplinach naukowych i wykorzystywanie ich efektów w działalności administracji.

Prowadzenie fragmentarycznych badań nad administracją w różnych innych dyscyplinach naukowych, takich jak prawo, socjologia, zarządzanie czy nauka o polityce, powoduje rozproszenie wysiłków badawczych i nie pozwala na całościowe ujęcie obszernej wiedzy o współczesnej administracji publicznej. Istotne są też względy dydaktyczne. Przekazywanie w trakcie studiów wiedzy o współczesnej administracji w ramach jednej dyscypliny przynosi większe efekty dydaktyczne niż wykładanie fragmentaryczne pewnych wiadomości o administracji w ramach różnych dyscyplin. Nauka administracji powinna tu spełniać rolę integrującą.

Nauka administracji jest jedną z nauk społecznych, gdyż przedmiotem jej zainteresowań są określone przejawy kultury ludzkiej. Jest to nauka stosująca metody empiryczne,

⁴ *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka i in., s. 54 i n.

⁵ Z. Leoński, *Nauka administracji*, s. 19–20.

co oznacza, że twierdzenia wypowiedziane na jej gruncie są tylko wówczas prawdziwe, gdy znajdą potwierdzenie na określonym wycinku rzeczywistości. Tę rzeczywistość – a zarazem przedmiot badań nauki administracji – stanowi administracja państwowa (administracja publiczna) w określonych ramach czasowych, a zatem uwarunkowana określonym ustrojem społeczno-politycznym i ekonomicznym. Nauka administracji bada rzeczywisty obraz administracji we wszechstronnym jej uwarunkowaniu, co sprawia, że wiedza ta ma charakter kompleksowy. Wielość systemów państwowych, kultur organizacyjnych, tradycji historycznej utrudnia tworzenie kompleksowego, modelowego podejścia do nauki administracji jako dyscypliny naukowej. Trzeba zatem przyjąć, że nauka administracji stoi przed bardzo trudnym zadaniem badania bardzo rozbudowanej i zróżnicowanej sfery życia społecznego, jaką jest administracja i jej zróżnicowane struktury i organy. Daje jej to również szanse przełamywania barier pomiędzy dyscyplinami nauk zajmującymi się różnymi sferami związanymi z działalnością administracji⁶.

Rozwój nauki administracji, poczynając od Woodrowa Wilsona, który w roku 1887 opublikował swój słynny esej *The Study of Administration*, do czasów współczesnych, prezentują autorzy wydanej w 2009 r. monografii *Nauka administracji* pod redakcją Barbary Kudryckiej, B. Guy Petersa i Patrycji J. Suwaj; zwracają oni uwagę, że jest to dyscyplina podlegająca procesom ciągłych przeobrażeń i niezwykle szeroka, co powoduje, że można ją badać z punktu widzenia różnych dyscyplin; można jej też nauczać, kładąc nacisk na różne dyscypliny i w powiązaniu z różnymi kierunkami studiów. Ten interdyscyplinarny charakter jest, zdaniem autorów, zaletą nauki administracji⁷.

Hubert Izdebski, przedstawiając kierunki zmian nauki w podejściu do administracji publicznej⁸, podkreśla, że administracja zawsze oznacza służbę. Jest instrumentem służącym do osiągnięcia celu. Autor akcentuje niezbędność wiedzy o kształtujących się kierunkach zmian w zakresie myśli administracyjnej i roli, jaką idea *public governance* może odegrać w nowym spojrzeniu na administrację publiczną. Dalej podkreśla, że współczesna administracja publiczna wymaga podejścia interdyscyplinarnego i właściwego zarządzania wiedzą. Konieczne jest też zdaniem tego autora wzięcie pod uwagę, że modele zarządzania publicznego będą w najbliższych latach podlegały kolejnym modyfikacjom. Wiąże się to z nowymi wyzwaniami stojącymi przed sektorem publicznym we współczesnych państwach. Nie zmienia to faktu, że wdrażanie nowych koncepcji zarządzania publicznego już dziś przynosi pozytywne efekty w zakresie funkcjonowania sektora publicznego i pogłębienia zaufania obywateli do państwa.

⁶ S. Wrzosek, *Wstęp – administracja publiczna z punktu widzenia nauki administracji* [w:] *Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler, Warszawa 2013, s. 11.

⁷ *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka i in., s. 30.

⁸ Zob. H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007/1, s. 7–21.

Problematyka nauki administracji wymaga podejścia multidyscyplinarnego. W szczególności musi dotyczyć właściwego przygotowania kadr administracyjnych i właściwego przyjęcia metod badawczych. Konieczne jest spojrzenie uwzględniające zarówno wiedzę z zakresu prawa, jak i ekonomii, zarządzania, socjologii, filozofii i elementów techniki.

Wsparcie intelektualne dla procesów władczych i zarządczych oraz utrzymanie i rozwój posiadanych zasobów ludzkich wymaga podejścia holistycznego, tworzenia ontologii wieloaspektowych, wiedzy ustrukturalizowanej i sprawnego działania, właściwie zaprojektowanych i skonstruowanych systemów informacyjnych pozwalających w pełni korzystać ze zgromadzonych informacji. Wymaga również właściwego zarządzania wiedzą w jednostkach administracji publicznej⁹.

Odrębnym problemem, z którym musi zmierzyć się zarówno współczesna administracja, jak i szkolnictwo wyższe realizujące studia na kierunku administracja, to różnice pojęciowe występujące na styku różnych gałęzi wiedzy.

Utrudnia to gromadzenie, a następnie poszukiwanie, upowszechnianie i wykorzystywanie wiedzy w organizacjach. Jest to problem istotny również z punktu widzenia zarządzania wiedzą w administracji.

W rozwoju nauki administracji konieczne jest uwzględnienie tych ograniczeń, a co za tym idzie, dokonanie właściwej translacji pojęć do aparatu pojęciowego wykorzystywanego przez użytkowników, czyli studentów kierunków prawa i administracji, a także kadry administracji publicznej.

Praktyka badawcza w drugiej połowie XX w. zdecydowanie przyjęła, że nauka administracji powinna być dyscypliną samodzielną, silnie związaną przede wszystkim z naukami prawnymi, szczególnie prawem administracyjnym. Potwierdzenie tego znajdujemy w licznych pracach polskich naukowców¹⁰.

Na początku XX w. sformułowano założenia odrębnej nauki przede wszystkim empirycznej, polegającej na gromadzeniu faktów według przyjętego schematu badań i ustalania na ich podstawie prawidłowości. Dalsze etapy badań to wywodzenie twierdzeń opartych na ustalonych prawidłowościach. Najsłynniejszym traktatem dotyczącym administracji i polityki, który poprzedził późniejszy szeroki rozwój tej nauki, jest praca W. Wilsona *The Study of Administration*¹¹ akcentująca silne powiązanie administracji z polityką.

⁹ M. Kisilowski, *Zarządzanie kryzysowe w zarządzaniu publicznym*, Warszawa 2019, s. 145.

¹⁰ Por. *Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler, s. 9, a także *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012, s. 39–41.

¹¹ W. Wilson, *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1887, Vol. II, Nr 2, s. 197–222.

3. Konieczność poszerzenia metodologii

Metody badawcze są nieodłącznym elementem każdej dyscypliny naukowej. Dyscypliny wypracowują własne, charakterystyczne metody umożliwiające jak najdoskonalsze poznanie przedmiotu badawczego i osiągnięcie jak najbliższych prawdzie ustaleń. Metoda jest zatem narzędziem badawczym, od którego jakości zależą efekty prowadzonych badań.

Nauka administracji posługuje się typowymi metodami stosowanymi w naukach społecznych, tzn. poza typowymi dla prawa administracyjnego metodami dogmatycznymi: badaniem dokumentów, obserwacją, wywiadem, socjometrią, metodami statystycznymi, metodami porównawczymi, metodą historyczną.

Metody wykorzystywane w nauce administracji podkreślają jej kompleksowy i interdyscyplinarny charakter. Jak zaznacza Jan Izdebski, można do nich zaliczyć: opis rzeczywistości struktury i funkcjonowania administracji publicznej oraz określenie prawidłowości dotyczących problemów struktury i funkcjonowania administracji publicznej, w tym formułowanie obiektywnych twierdzeń w tej materii, a także wskazywanie pojęć i modeli teoretycznych¹².

W badaniach dotyczących funkcjonowania administracji publicznej coraz częściej stosuje się eksperyment. Zagadnieniami tymi zajmowano się w ośrodku wrocławskim pod kierunkiem prof. Jana Bocia. Badano między innymi zadania i działania burmistrza w gminie Nowogrodziec, oceniając, sprawdzając sprawność, efektywność i legalizm działania organów administracji publicznej¹³. W tym kierunku idzie też dydaktyka i wiele projektów badawczych.

Stosowanymi metodami są też studium przypadku i metoda monograficzna polegająca na konstruowaniu całościowego opisu instytucji, na przykład organu administracji publicznej lub zespołu.

Różnorodność zjawisk, jakimi zajmuje się nauka administracji, wyznacza do pewnego stopnia różnorodność technik i metod badawczych, którymi należy się posłużyć w badaniu administracji publicznej. Stosowane metody zależą w powyższym stopniu od tego, co jest przedmiotem badań. Stąd też na gruncie nauki administracji wypadnie sięgać do rozmaitych metod. Określone zjawisko można też badać jednocześnie za pomocą kilku metod. W nauce administracji nie możemy mówić o jakiejś jednej metodzie ani technice, lecz o ich wielości. Nie można też nie dostrzegać, że w badaniach administracji publicznej mogą występować różne trudności. Wynikają one w szczególności stąd,

¹² J. Izdebski, *Metody badawcze nauki administracji* [w:] *Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler, s. 112.

¹³ *Nauka administracji*, red. A. Błaś i in., s. 344 i n.

że dla zbadania określonych problemów należałoby przebadać ogromną ilość zjawisk i faktów, na ogromnych obszarach, czego nie jesteśmy w stanie dokonać czy to ze względów organizacyjnych, czy też finansowych. Z konieczności musimy ograniczać się do przebadania pewnego wycinka rzeczywistości i na tej podstawie formułować wnioski co do większej całości.

Doktryna zwraca jednak uwagę na konieczność wykorzystania w badaniach administracji innych nauk, na przykład prakseologii, co szczególnie podkreślali Stanisław Wrzosek i Jan Łukasiewicz¹⁴. Nie można jednak traktować nauki administracji jako wyspecjalizowanej dziedziny prakseologii, ponieważ czyniłoby to z niej naukę organizacji dostosowaną do potrzeb aparatu administracji państwowej. Mogłoby to również prowadzić do traktowania nauki administracji jako jednego z działów teorii organizacji i zarządzania. Rozwiązania teorii organizacji i zarządzania adaptowane przez naukę administracji muszą być skoordynowane ze specyfiką polityczną, społeczną i ekonomiczną państwa. W takim ujęciu nauka administracji to nie dział teorii organizacji, ale nauka o problemach społeczno-ustrojowych. Natomiast silny związek nauki administracji z naukami o zarządzaniu i jakości jest niekwestionowany. Zarządzanie publiczne obok nauki administracji stanowi istotny sektor nauki zarządzania sferą publiczną¹⁵.

Nauka administracji jest nauką społeczną opierającą się na metodach empirycznych, której przedmiotem jest kompleksowa wiedza o istniejącej w danym ustroju administracji publicznej. Jest to wiedza z pogranicza nauk praktycznych i teoretycznych. Ten sposób rozumienia nauki administracji sformułowany przez Zbigniewa Leońskiego i Jana Jeżewskiego¹⁶ podziela obecnie większość doktryny¹⁷.

Współcześnie w szybko rozwijających się dziedzinach wiedzy technicznej, medycznej, ekonomicznej to nauka dostarcza szerszego „systemowego” spojrzenia, bez którego postęp praktyki nie byłby możliwy. Brak rzeczywistego, systemowego spojrzenia można dziś zarzucić nie tylko nauce administracji, lecz także nauce prawa administracyjnego.

Dominująca w Polsce formalno-dogmatyczna nauka prawa administracyjnego i samej administracji, skupiająca się w przeważającej części na analizie i systematyce rodzinnych lub zagranicznych tekstów prawnych i judykatów, ciągle zbyt mało uwagi poświęca

¹⁴ S. Wrzosek, *System: Administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 176 i n.; J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004, s. 25 i n.

¹⁵ Szerzej na ten temat: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 29 i n., a także M. Kisilowski, *Co dalej z zarządzaniem publicznym?* [w:] *Co dalej z zarządzaniem?*, red. G. Gierszewska, Warszawa 2018, s. 106 i n.

¹⁶ J. Jeżewski, *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002, s. 34–35, a także Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2000, s. 19–20.

¹⁷ Por. *Materiały III Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Biurokracja” zorganizowanej przez rzeszowski oddział Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa w Krynicy-Zdroju, 2–4 czerwca 2006 r.*

tak istotnej dla administracji skuteczności podejmowanych i programowanych zadań. Solidne podstawy teoretyczne w tym zakresie nauka administracji musi czerpać z nauk pokrewnych i badań podstawowych, jak ma to miejsce od lat w kierunkach technicznych, medycznych czy przyrodniczych.

Funkcjonalizm szeroko występuje dziś na głównych uniwersytetach amerykańskich; ten kierunek badań ciągle rywalizuje w świecie z klasycznym niemieckim dogmatycznym podejściem do prawa i administracji.

Jak podkreśla Sylwester Kasprzak: „[...] jakość uprawianej gałęzi naukowej zależy w dużej mierze od doboru właściwej metody badawczej”¹⁸. Wybór właściwej metody może przybliżyć nas do poznania naukowego. Nie ma dziś w naukach jednej, powszechnie stosowanej metodologii nauk ani szczególnej metody określonej dyscypliny¹⁹. Sposoby prowadzenia badań naukowych są determinowane przez podmiot badań, za pomocą wypracowanych w ramach konkretnych dyscyplin pojęć i koncepcji badawczych. Zwraca na to uwagę Jan Izdebski, zaznaczając, że problem wyboru i klasyfikacji metod badawczych jest przedmiotem metodologii badań naukowych. Metodologia badań bowiem zajmuje się funkcjonalną stroną nauki, również w zakresie nauki administracji. Dokonując prezentacji metod badań w nauce prawa administracyjnego, autor ten podkreśla, że dla jakości norm prawa administracyjnego istotna jest wiedza o ich faktycznym działaniu w rzeczywistości społecznej²⁰. Współczesne nauki prawne, do których zaliczam jednak również naukę administracji zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych, przechodzą istotne przemiany związane w przeważającej części z problemami natury metodologicznej²¹. W polskiej nauce prawa zdominowane w Polsce przez metodę dogmatyczną badania publicznego prawa gospodarczego dotyczą przede wszystkim interpretacji tekstu. Jak słusznie zauważa Eberhard Schmit-Assmann, dogmatyka jest rezultatem współdziałania judykatury i nauki prawa, które współdziałają: sądy, wydając konkretne orzeczenia, a nauka, systematyzując je i porządkując. Przepisy i rozstrzygnięcia prawne trzeba zbierać i opracowywać „według kryteriów porządkujących, formować w instytucje prawne i wpisywać w większe linie rozwojowe”²². W praktyce badania te podejmują też problematykę historyczną i komparatystyczną, wzbogacając

¹⁸ S. Kasprzak, *Metody badawcze w prawie i prawie kanonicznym* [w:] *Naukowyj „Wisnik”, Seria juridyczna*, red. O.K. Marin i in., Lwów 2011, s. 309–329.

¹⁹ J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006.

²⁰ J. Izdebski, *Metody badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2021/31(4), s. 25–28.

²¹ *Rethinking legal scholarship: A transatlantic dialogue*, eds. R. van Gestel, H.-W. Micklitz, E.L. Rubin, Cambridge University Press/UNEP 2017; *Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline*, ed. M. van Hoecke, Oxford 2013; D. van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018/3, s. 5–59; *Law and Method, Interdisciplinary Research into Law*, eds. B. van Klink, S. Taekema, Tübingen 2011.

²² E. Schmit-Assmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 5 i n.

ją o krytyczno-postulatywną refleksję²³. Alternatywą, a może lepiej uzupełnieniem tak rozumianego paradygmatu metodologicznego jest metoda funkcjonalna, która polega na analizowaniu funkcji, celów i skutków zjawisk prawnych²⁴. Jak podkreśla Wojciech Łączkowski, zwolennicy funkcjonalizmu prawniczego „[...] przywiązują wagę nie tyle do faktycznego uzasadnienia norm prawnych, ile do społecznych skutków stosowania tych norm”. Autor zaznacza, że zasługą funkcjonalizmu było zwrócenie uwagi na wątki socjologiczne i związek prawa i wartości²⁵. Prawo zatem, a również administrację należy badać w działaniu (*law in action*), a nie w zapisach (*law in books*). O słuszności określonych nauk kierunków decyduje to, czy jest ona w danej społeczności faktycznie realizowana i czy chroni określone wartości. Funkcjonalizm traktuje naukę jako czynnik kształtujący zachowania się ludzi. Celem tak rozumianych badań jest znalezienie zewnętrznego wobec przyjętych założeń układu odniesienia, który pozwoli te założenia ocenić na podstawie empirycznie weryfikowanych faktów i wartości²⁶. Pozwala to na znacznie szersze spojrzenie nauki z uwzględnieniem dorobku innych nauk. Współczesna nauka administracji wymaga podejścia multidyscyplinarnego. Konieczne jest uwzględnienie zarówno nauki prawa, jak i ekonomii, zarządzania, socjologii, nauk technicznych, medycznych i innych, których dotyczy szeroka materia działań administracji publicznej. Wsparcie intelektualne procesów władczych i zarządczych oraz utrzymanie i właściwe wykorzystanie zasobów ludzkich wymaga podejścia holistycznego, tworzenia ontologii wieloaspektowych, wiedzy ustrukturalizowanej i sprawnego działania. Tego nie zapewni oparcie nauki administracji jedynie na metodzie formalno-dogmatycznej. Piotr Dobosz, odnosząc się do prawa administracyjnego, zaznacza, że o ile dla pozytywizmu prawnego metoda dogmatyczna miała dużą przydatność, o tyle w kierunkach normatywizmu prawnego, gdzie treść normy prawnej wykracza poza literalne brzmienie przepisu prawnego, metoda ta staje się niewystarczająca²⁷. Funkcjonalizm nie jest kierunkiem jednolitym. Już we wczesnych jego okresach w ubiegłym wieku w stosunku do nauk prawnych można było wskazać nurt realizmu, którego wybitnymi przedstawicielami byli Karl N. Llewellyn, prof. Columbia University, a także Jerome N. Frank – sędzia Sądu Najwyższego USA. Realisci odwoływali się do realiów postępowania sądowego. O tym, co jest, a co nie jest prawem obowiązującym, rozstrzyga obserwacja zachowań ludzi to prawo stosujących²⁸. Z kolei idealizm prawniczy akcentował teorię interesu społecznego. Ważny był cel prawa, jego aksjologia. Założyciel i przedstawiciel szkoły socjologicznej jurysprudencji, Nathan R. Pound, profesor teorii prawa na Harvardzie,

²³ T. Pietrzykowski, *Naturalizm i granice nauk prawnych. Esej z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 2017, s. 31.

²⁴ F.S. Cohen, *Transcendental Nonsense and the Functional Approach*, „Columbia Law Review” 1935/35(6), s. 809–849.

²⁵ W. Łączkowski, *Aksjologiczne problemy stosowania prawa*, „Roczniki Nauk Prawnych” 1993/III, s. 64.

²⁶ M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego, analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009, s. 31.

²⁷ P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001/1/1, s. 9–47.

²⁸ W. Dziedziak, *O pojmowaniu prawa – zarys problemu*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2013/16(23), s. 17–35.

wyraźnie zaznaczał, że rolą prawnika jest poszukiwanie i wypracowywanie społecznych kompromisów i ochrona interesu zarówno grup społecznych, jak i jednostek. Uważał, że należy odejść od prawniczego formalizmu na rzecz pragmatycznego podejścia uznającego ogólny interes i faktyczne działanie prawa w społeczeństwie²⁹.

Szersze spojrzenie na naukę administracji, traktując administrację publiczną jako zbiór faktów, które wymagają badań, wyjaśnienia i opisu, skłania też do zastosowania do badania narzędzi wypracowanych przez nauki ekonomiczne. Wzorce w tym zakresie formułuje ekonomiczna analiza prawa.

4. Podsumowanie

Zależności występujące w nauce administracji mają istotne ograniczenia. Są mniej pewne i ściśle niż te, z którymi mamy do czynienia w naukach ścisłych i przyrodniczych. Są też mało uniwersalne (ograniczone w przestrzeni), a także charakteryzują się małą trwałością. Dlatego też obok dogmatyzmu konieczne jest badanie skuteczności podejmowanych i programowanych zadań, jak również zwrócenie uwagi na socjologiczne uwarunkowania i aksjologię. Niezbędne jest multidyscyplinarne podejście i „systemowe” spojrzenie na proces administrowania. Kompetentni, profesjonalni administratywiści mają szansę przetworzenia dorobku innych nauk na użytek administracji publicznej. Wymaga to jednak zaplecza naukowego.

W administracji i w prawie występują duże różnice. Dlatego w pełni zasadne jest odrębne kształcenie studentów na kierunkach prawo i administracja, ponieważ późniejsza działalność wymaga innej wiedzy i umiejętności, inne są bowiem cele organizacji, które działają w innych warunkach, inne są podstawy oceny efektywności ich działania oraz inne jest społeczne nastawienie ich kadr kierowniczych. Nie zmienia to jednak faktu, że absolwentom studiów administracyjnych trzeba zapewnić możliwość dalszego rozwoju naukowego na studiach doktoranckich. Najszerze możliwości w tym zakresie są przy ścisłym związku nauki administracji z naukami prawnymi.

Helena Kisilowska [ORCID: 0000-0003-3671-5457] – doktor habilitowana nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego

²⁹ M. Walczak, *Teoria paradygmatu i jej zastosowanie w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Doktorantów UJ”, „Nauki Społeczne” 2015/10(1), s. 67–80.

Literatura

- Boć J., Błaś A., Jeżewski J., *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Co dalej z zarządzaniem?, red. G. Gierszewska, Warszawa 2018
- Cohen F.S., *Transcendental Nonsense and the Functional Approach*, „Columbia Law Review” 1935/35(6)
- Dobkowski J., *W obronie nauki administracji*, „Prawo i Więź” 2022/1(39)
- Dobosz P., *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001/1/1
- Dziedzic W., *O pojmowaniu prawa – zarys problemu*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2013/16(23)
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007/1
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004
- Izdebski J., *Metody badań nauk społecznych w nauce prawa administracyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2021/31(4)
- Izdebski J., *Metody badawcze nauki administracji* [w:] *Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler, Warszawa 2013
- Izdebski J., *Rozwój zainteresowań nauki administracji w systemie nauk administracyjnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2009/XIX/2
- Jeżewski J., *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji* [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002
- Kasprzak S., *Metody badawcze w prawie i prawie kanonicznym* [w:] *Naukowyj „Wisnik”, Seria juridyczna*, red. O.K. Marin i in., Lwów 2011
- van Kędzierski D., *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018/3
- Kisilowski M., *Co dalej z zarządzaniem publicznym?* [w:] *Co dalej z zarządzaniem?*, red. G. Gierszewska, Warszawa 2018
- Kisilowski M., *Prawo sektora pozarządowego, analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009
- Kisilowski M., *Zarządzanie kryzysowe w zarządzaniu publicznym*, Warszawa 2019
- Kompedium wiedzy administratywisty*, red. S. Wrzosek, Lublin 2008
- Law and Method, Interdisciplinary Research into Law*, eds. B. van Klink, S. Taekema, Tübingen 2011
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2000
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1994
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004
- Materiały III Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Biurokracja” zorganizowanej przez rzeszowski oddział Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa w Krynicy-Zdroju, 2-4 czerwca 2006 r.*
- Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline*, ed. M. van Hoecke, Oxford 2013
- Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012
- Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler, Warszawa 2013
- Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009
- Pietrzykowski T., *Naturalizm i granice nauk prawnych. Esej z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 2017

- Rethinking legal scholarship: A transatlantic dialogue*, eds. R. van Gestel, H.-W. Micklitz, E.L. Rubin, Cambridge University Press/UNEP 2017
- Schmit-Assmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego*, Warszawa 2022
- Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2006
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003
- Walczak M., *Teoria paradygmatu i jej zastosowanie w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Doktorantów UJ”, „Nauki Społeczne” 2015/10(1)
- Wilson W., *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1887, Vol. II, Nr 2, s. 197–222
- Wrzosek S., *Nauka administracji jako subdyscyplina łącząca nauki prawne i nauki o zarządzaniu*, „Studia Prawnicze KUL” 2021/3(87)
- Wrzosek S., *System: Administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008
- Wrzosek S., *Wstęp – administracja publiczna z punktu widzenia nauki administracji* [w:] *Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler, Warszawa 2013

Monika Anna Ziniewicz

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA W NAUCZANIU NAUKI ADMINISTRACJI – BALANSOWANIE MIĘDZY TEORIA I PRAKTYKĄ

Wstęp

Inspiracją do napisania niniejszego artykułu są ostatnie publikacje Heleny Kisilowskiej *Multidyscyplinarny charakter współczesnej administracji publicznej i nauki o administracji*¹ oraz Jarosława Dobkowskiego *W obronie nauki administracji*², które w swojej treści poruszają istotne zagadnienia nauki administracji, uwzględniając współczesne czynniki prawne oraz pozaprawne, gospodarcze, społeczne, mające istotny wpływ na jej nauczanie.

Przygotowany artykuł jest również nośnikiem zagadnień, takich jak: „nauczanie”, „nauka administracji”, „nauka administrowania”, „administracja publiczna”, „wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej” oraz „wyzwania w nauczaniu nauki administracji”.

Jako tezę przyjęto, że współczesne nauczanie nauki administracji u schyłku kwartału XXI wieku powinno spoczywać w rękach wykwalifikowanej multidyscyplinarnej kadry, ze względu na bardzo szeroki zakres przedmiotowy, podmiotowy, funkcjonalny zjawiska³, którym jest administracja publiczna. Jest ona ściśle związana z systemem źródeł prawa i stoi przed nią wiele wyzwań i oczekiwań, które zarazem generują współczesne

¹ H. Kisilowska, *Multidyscyplinarny charakter współczesnej administracji publicznej i nauki o administracji*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022/3(57), s. 263–275.

² J. Dobkowski, *W obronie nauki administracji*, „Prawo i Więź” 2022/1(39), s. 53–79.

³ W literaturze przedmiotu „administracja publiczna” nosi również miano „syndrom uciekającego zjawiska” ze względu na trudność w jej zdefiniowaniu, z uwagi na dynamikę życia społecznego. Zob. za: K.M. Cern, *Filozofia prawa administracyjnego. Zarys i podstawy* [w:] *Administrowanie i zarządzanie w sektorze publicznym. Teoria i praktyka*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2019, s. 28; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 3.

wyzwania w nauczaniu nauki administracji. Można je udźwignąć dzięki ciągłej synergii między teorią a praktyką.

1. Pojęcie nauczania

Rozważania nad nauką administracji na potrzeby niniejszego artykułu rozpoczynam od rozłożenia na czynniki pierwsze pojęcia nauczania. W literaturze przedmiotu istnieje wiele jego definicji. Ujęte są w słownikach języka polskiego, encyklopediach oraz publikacjach z zakresu teorii i nauki nauczania. Nie brakuje również rozważań w tej kwestii w poradnikach metodycznych oraz internetowych forach, platformach i zbiorach wiedzy cyfrowej.

Słownik języka polskiego PWN za nauczanie przyjmuje planową pracę nauczyciela z uczniami⁴. Z kolei z *Encyklopedii PWN* dowiadujemy się, że jest to planowa praca nauczyciela z uczniami, umożliwiającą im zdobywanie wiadomości, umiejętności, nawyków oraz rozwijanie osobowości⁵.

Nadążając za cyfrowym duchem czasów, który zagościł już na dobre w administracji publicznej, pokusiłam się zweryfikować pojęcie nauczania definiowane przez sztuczną inteligencję⁶. Zatem przekornie w stosunku do bogatego dziedzictwa terminologicznego i pojęciowego w literaturze przedmiotu w tym zakresie, a może nawet zbyt współcześnie przytaczam: „Jak podaje Wikipedia, «nauczanie» to proces dydaktyczny w działalności wykwalifikowanego nauczyciela, o charakterze planowym, celowej pracy z podmiotem kształcenia, ukierunkowanej na wyposażenie słuchaczy czy uczniów w treści nauczania, umiejętności i nawyki oraz rozwijanie tych uzdolnień”⁷.

Przytoczone definicje wskazują elementy wspólne w pojęciu „nauczanie”, do których zaliczyć należy wiedzę nauczającego, słuchacza oraz planowy, ukierunkowany zgodnie z założeniami, wyznacznikami standardów nauki i efektami kształcenia proces dydaktyczny, mający na celu porządkowanie treści nauczania oraz wyposażenie słuchacza w umiejętności i nawyki rozwijania zdolności do przystosowywania się do zmian. W takim to ujęciu rozważam istotę nauczania nauki administracji.

⁴ *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, t. II, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 861.

⁵ *Leksykon PWN*, red. B. Kaczorowski, Warszawa 2004, s. 723.

⁶ Zob. komentarz na temat wpływu wykorzystania sztucznej inteligencji w administracji publicznej: K. Ziółkowska, M. Wierzbowski, *Ocena wpływu wykorzystania sztucznej inteligencji w administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2022/4101, s. 505–512; J. Dobkowski, *Rola „mądrej” maszyny w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej*, „Journal of Modern Science” 2022/1/48, s. 29–42.

⁷ Nauczanie jest przedmiotem badań psychologii i pedagogiki o kierunku dydaktyka. Pojęcie „nauczanie” zdomowało się na stałe w słowniku pedagogów w XVII w., po ukazaniu się dzieła *Wielka Dydaktyka, czyli sztuka nauczania wszystkich* Jana Amosa Komeńskiego, <https://pl.wikipedia.org/wiki/Nauczanie> (dostęp: 11.09.2023 r.).

2. Nauka administracji i nauka administrowania

Naukę administracji w dzisiejszym stanie formalnoprawnym można określić jako quasi-dyscyplinę naukową z powodu zmian legislacyjnych przyjętych w 2018 r.⁸ na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁹. Wówczas to jako samodzielna dyscyplina naukowa została ona podzielona i włączona obecnie do nauk prawnych oraz do nauk o polityce i administracji.

W czasie kilkudziesięciu lat nauka administracji przeszła wielki proces zmian, który chronologicznie został zebrany w ostatnich publikacjach Jarosława Dobkowskiego¹⁰. Nauka administracji w znaczeniu semantycznym (klasycznym) ma „zająć się badaniem całej rzeczywistej administracji publicznej”¹¹. Nauka administracji w klasycznym ujęciu wchodzi w triadę nauk o administracji (nauka prawa administracyjnego, nauka administracji, polityka administracyjna) i ten schemat naukowego i zarazem dydaktycznego myślenia o administracji nie stracił swojego znaczenia nawet dzisiaj¹².

Rzeczywiste realia administracji publicznej ukazują również, że na przestrzeni czasu kierunki rozwoju nauki administracji mają prakseologiczny nurt jej spostrzegania, niejednokrotnie równoległy z nauką prawa administracyjnego, teorią organizacji pracy w administracji i zarządzania jej zasobami, koncepcją socjologiczną, ujęciem politologicznym oraz podejściem systemowym¹³.

Wymienione nurty nauki administracji wypracowane przez naszą doktrynę powinny zmierzać w kierunku ujednolicenia jej pod względem terminologicznym i metodologicznym, jako idei jednej uniwersalnej nauki, zdolnej do opanowania pod względem badawczym wszystkich aspektów rzeczywistości społecznej występującej na obszarze administracji państwowej¹⁴.

Czyniąc rozważania o nauce administracji, w sprzężeniu jej ściśle z administracją publiczną, nie należy przechodzić obojętnie obok nauki administrowania, której poświęca się znacznie mniej uwagi. Administrowanie obejmuje działalność, jaka podejmowa-

⁸ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 20.09.2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych (Dz.U. poz. 1818).

⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 742.

¹⁰ J. Dobkowski, *W obronie...*, s. 53–71; tenże, *O nieporozumieniu zwanym „nauką administracji” pięćdziesiąt lat później* [w:] *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki – Inspiracje – Krytyka*, red. T. Bąkowski, M. Bogusz, Gdańsk 2022, s. 181–191.

¹¹ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 3.

¹² Za: J. Dobkowski, *O nieporozumieniu...*, s. 181–189, zob. przedstawiciele nauki administracji opowiadających się za klasycznym ujęciem nauki administracji.

¹³ J. Dobkowski, *Kryteria nauki administracji* [w:] *Nowe kierunki działań w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009, s. 57 i n.

¹⁴ W. Dawidowicz, *O nieporozumieniu zwanym „nauka administracji”*, „Organizacja – Metody – Technika” 1972/6, s. 11 i n.

na jest przez administratorów wobec innych osób (działalność służebna, usługowa) na podstawie odpowiednich ustaleń, w szczególności na podstawie obowiązujących przepisów prawa, co oznacza, że jest to działalność wykonawcza (aspekt przedmiotowy pojęcia administracji). Administratorzy to podmioty (stanowiska pracy, ludzie), których funkcją jest prowadzenie działalności administracyjnej (aspekt podmiotowy pojęcia administracji)¹⁵.

Zatem nauka administrowania¹⁶ to nauka praktycznej, sprawnej działalności wykonawczej opartej na kodeksie dobrej administracji i dobrych praktykach administracyjnych stosowanych w bieżącym funkcjonowaniu administracji publicznej. To również nauka umiejętności oddziaływania konkretnej instytucji administracyjnej na otoczenie (obywateli, jednostki organizacyjne, inne instytucje publiczne)¹⁷. To nauka o instrumentach – narzędziach, którymi dysponuje władza publiczna, wypełniając niezbywalne obowiązki względem społeczeństwa w zmieniającym się świecie.

Helena Kisilowska wskazuje, że na proces administrowania składa się wiele działań, często również technicznych, wymagających specjalistycznej wiedzy. Regulacja prawna procesu administrowania przejawia się w tworzeniu przepisów wyznaczających kierunek i sposób prowadzenia działalności państwa przestrzegającej porządku prawnego, ochrony interesu publicznego i jednostki oraz zadań i kompetencji o charakterze publicznoprawnym¹⁸.

Zarówno nauka administracji, jak i nauka administrowania są ściśle związane z administracją publiczną. Można by się nawet uprzeć, że bez analizy administracji publicznej nie byłby możliwy rozwój teoretycznej nauki administracji oraz praktycznej nauki administrowania.

3. Administracja publiczna

Na administrację publiczną zerkam za Heleną Kisilowską, Jarosławem Dobkowskim oraz z perspektywy praktyki urzędniczej, wskazując, że rzeczywista administracja publiczna wykracza poza najszerzej rozumiane pojęcie prawa w całości kształcie jego stanowienia

¹⁵ *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 1.

¹⁶ W literaturze przedmiotu wskazuje się na różnice pomiędzy administrowaniem a zarządzaniem.

¹⁷ Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia: Część 2.12: Kultura administrowania – konwersatorium. Projekt „Nowy wymiar studiowania w WSPiA” współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja i Rozwój 2014–2020 realizowanego w okresie od marca 2018 do grudnia 2021 r., <https://wspia.eu/pl/uczelnia/projekty-dofinansowane-ze-srodkow-zewnetrznych/projekty-zakonczone/projekt-nowy-wymiar-studiowania-w-wspia/informacje-o-projekcie/> (dostęp: 6.11.2023 r.).

¹⁸ H. Kisilowska, *Multidyscyplinary...*, s. 265.

i stosowania (przestrzegania). Rzeczywista administracja nie mieści się również w kategorii całościowo ujmowanych stosunków politycznych zarówno w wymiarze krajowym, jak i europejskim oraz międzynarodowym. Jest bytem swoistym, oryginalnym i niepowtarzalnym, ale jednocześnie uniwersalnym i trwałym, przez co zasługuje na odrębne i kompleksowe potraktowanie zarówno w sferze nauki, jak i nauczania¹⁹.

Administracja publiczna to realizowane przez państwo zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli oraz stała i systematyczna realizacja dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej na stosowaniu prawa²⁰. To również perspektywa założeń dobrej administracji, procesów informacyjnych, technologii informacyjnych, procesów informatyzacji, technologii informatycznej, potrzeb globalizacji oraz europeizacji administracji publicznej, partycypacji, dobra wspólnego, interesu publicznego, służby publicznej, etyki urzędniczej. Nie bez kozery zaznacza się, że administracja publiczna jest ważnym zjawiskiem społecznym, politycznym, prawnym, ekonomicznym i kulturowym²¹, wobec którego społeczeństwo stawia coraz więcej wyzwań i oczekiwań.

4. Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej

Skuteczne nauczanie nauki administracji powinno być w rękach znawcy administracji publicznej nie tylko w znaczeniu teoretycznym, lecz także w zakresie obserwacji i spostrzegania zachodzących w niej ciągłych procesów zmian.

Katalog oczekiwań od samej administracji publicznej i wyzwań, które stoją przed nią samą, nie jest stały i zmienia się w zależności od zmian ustrojowych, politycznych, społecznych, gospodarczych. Te zmiany generują zadania administracji publicznej, oczekiwania i potrzeby. Zamkną się one nie tylko w zakresie przedmiotowym, lecz także podmiotowym administracji publicznej²².

Płaszczyzny wyzwań administracji publicznej dotyczą stanowienia prawa, stosowania prawa, struktur organizacyjnych, działań społeczno-organizatorskich, rekrutacji kadr, etyki i protokołu urzędniczego, cyfryzacji administracji, prób zastosowań sztucznej inteligencji, cyberzagrożeń, kontroli zewnętrznej i wewnętrznej aparatu administracji publicznej.

¹⁹ J. Dobkowski, *W obronie...*, s. 74.

²⁰ Za: H. Kisilowska, *Multidyscyplinarny...*, s. 265; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 5, oraz I. Lipowicz [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 27–28.

²¹ S. Wrzosek, *Nauka administracji jako subdyscyplina łącząca nauki prawne i nauki o zarządzaniu*, „Studia Prawnicze KUL” 2021/3(87), s. 310.

²² M. Gielda, *Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej –wybrane zagadnienia* [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Gielda, R. Raszevska-Skałicka, Wrocław 2015, s. 45 i 47.

Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej²³ kształtują również determinanty wyzwań w nauczaniu nauki administracji.

5. Wyzwania w nauczaniu nauki administracji

Wskazując wyzwania w nauczaniu nauki administracji, idąc za głosem środowiska naukowego, przyłączam się do postulatu ponownego nadania nauce administracji pozycji odrębnej dyscypliny naukowej. To pozwoli na kompleksowe opracowanie zintegrowanej teorii, jednorodnej i logicznie spójnej pod względem pojęć i terminologii.

Dodatkowo nauczanie administracji powinno być procesem planowym mającym na celu wyposażenie studentów kierunku administracja²⁴ w treści nauczania przygotowujących ich do rozpoczęcia badań nad administracją publiczną, jak i zarazem do rozpoczęcia pracy w aparacie administracji publicznej. Umiejętności i nawyki studentów oraz rozwijanie ich uzdolnień można rozbudzać, kontynuując nadal prowadzenie kół naukowych, oferując pomoc w pracach badawczych, angażując w projekty badawcze, udział w konferencjach i w wymianie międzynarodowej, oferując staże w administracji publicznej, praktyczną obserwację, wizyty studyjne, tak aby poprzez praktykę i wsparcie wychowawcze rozbudzać ich ciekawość i zainteresowanie. Pokusiłabym się o uregulowanie na poziomie ustawodawcy ramowego programu zajęć praktycznych dla kierunku administracja I i II stopnia, tak aby studenci po każdym roku studiów odbywali przynajmniej około 100 godzin praktyk w urzędach państwowych²⁵. Byłby to kamień milowy do bliższego poznania swoistości ciągle zmieniającej się administracji publicznej.

Ważnym krokiem byłoby ustandaryzowanie podręczników do „nauki administracji”, które dzisiaj istotnie różnią się od siebie pod względem treści i metodologicznym²⁶. Podobnie w przypadku pozostałych przedmiotów typu „zarządzanie publiczne”, „organizacja administracji publicznej”, „polityka administracji publicznej” i innych. Pozwoliłoby to studentom na sprawniejsze poznanie procesów zachodzących w administracji

²³ Zob. *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012; *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.

²⁴ Zob. perspektywy zatrudnienia oraz pozycję studenta i absolwenta kierunku administracja: *Student i absolwent kierunku administracja na rynku pracy*, red. J. Dobkowski, Bydgoszcz 2011.

²⁵ Przykład zaczerpnięty z systemu kształcenia na kierunku lekarskim, który wprowadza obowiązek odbywania praktyk po każdym roku studiów w podmiotach medycznych: rozporządzenie Ministra Zdrowia z 28.08.2017 r. w sprawie ramowego programu zajęć praktycznych dla kierunku lekarskiego i lekarsko-dentystycznego (Dz.U. poz. 1728).

²⁶ Zob. J. Łukasik, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2010; *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005; J. Dobkowski, Z. Kopacz, J.P. Stankiewicz, *Nauka administracji. Przewodnik do ćwiczeń*, Olsztyn 2006; *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009; *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.

publicznej i jednolite przygotowanie do podjęcia pracy w urzędach publicznych dzięki klarownej systematyce wiedzy.

W obliczu zlikwidowania nauki administracji jako dyscypliny naukowej, chcąc nie zatracić w procesie kształcenia wypracowanego dziedzictwa polskiej doktryny nauki administracji, niezbędne jest utrzymanie jednolitego planowanego programu dla kierunku administracji I i II stopnia²⁷. Będzie to zarazem utrudnione ze względu na ciągłą potrzebę odnoszenia się do aktualnych efektów uczenia się na kierunku administracji (spełniając formalne wymagania) oraz odnoszenia się do standardów kształcenia administracji z ubiegłych lat, w których nauka administracji miała przymiot samodzielnej dyscypliny naukowej²⁸. Zastosowanie będą miały również standardy wyznaczone przez Europejski Instytut Nauk Administracyjnych²⁹. Z takimi dylematami będą zapewne musiały zmierzyć się szkoły wyższe, a także sami nauczyciele akademicki, jak również Polska Komisja Akredytacyjna, która będzie musiała oceniać treści kształcenia de facto z różnych nauk administracji³⁰. W tych warunkach akredytacja kierunku administracja przyznawana przez zagraniczne organizacje nie będzie możliwa³¹.

Warto przy tym wskazać, że obecne efekty uczenia się na kierunku administracji wskazują na posiadanie wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych z zakresu nauk prawnych oraz nauk o polityce i administracji. Natomiast poprzednio obowiązujące standardy kształcenia na kierunku administracja wskazywały na posiadanie umiejętności posługiwania się ogólną wiedzą z zakresu nauk społecznych, zwłaszcza nauk o prawie i o administracji, oraz podstawową wiedzą ekonomiczną, co pomagało wypracować szersze kompetencje studenta.

Treści kształcenia w nauczaniu nauki administracji jako administrowania powinny mieć na celu treści współczesnych wyzwań administracji publicznej i oczekiwań wobec niej postawionych przez elity rządzących, sektor gospodarczy czy społeczny. Treści kształcenia skoncentrowane w nauczaniu nauki administracji jako nauki mogłyby dotyczyć

²⁷ Ramy programu studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego wyznaczają uchwała nr 190 Senatu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z 26.04.2022 r. w sprawie ustalenia programu studiów kierunku administracja dla poziomu studiów pierwszego stopnia – licencjackich o profilu ogólnoakademickim oraz uchwała nr 334 Senatu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z 25.04.2023 r. w sprawie ustalenia programu studiów kierunku administracja dla poziomu studiów drugiego stopnia o profilu ogólnoakademickim.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 8.08.2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych (Dz.U. Nr 179, poz. 1065).

²⁹ Strona internetowa Instytutu: <https://www.eipa.eu/> (dostęp: 7.11.2023 r.).

³⁰ Zob. szeroki komentarz na temat skutków zmian reformy szkolnictwa wyższego, która wpłynęła na zlikwidowanie dyscypliny nauki administracji: J. Jeżewski, *Nauka administracji – między prawem a polityką* [w:] Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywno-socjalnej, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 42.

³¹ J. Dobkowski, *W obronie...*, s. 73.

podstawowych pojęć nauki, takich jak układ administracyjny³², zarządzanie publiczne, finanse publiczne, planowanie publiczne, kierownictwo, kontrola, formy działania administracji publicznej, personel administracji publicznej, służba cywilna, etyka urzędnicza.

Ze względu na występowanie wielu niejasności i niedomówień terminologicznych, metodologicznych i przedmiotowych, nie tylko na poziomie profesjonalnych badaczy problematyki nauki administracji, ale i samej organizacji systemu szkolnictwa wyższego i nauki oraz w świadomości tzw. czynników oficjalnych³³, należałoby dostosowywać sukcesywnie strukturę organizacji wiedzy, piśmiennictwa naukowego i dydaktycznego oraz zasobów informacyjnych do obiektywnych potrzeb nauki. Fundamentalnym znaczeniem jest również umiejscowienie jej w kontekście nauk prawnych, socjologicznych, ekonomicznych, filozoficznych i innych³⁴.

Słusznie zauważa Jarosław Dobkowski, że nauka administracji stanowi dla nas wyzwanie ze względu na brak możliwości przypisania kierunków do nieistniejącej dyscypliny. To spowoduje, że wykładana na różnych kierunkach zawsze będzie nacechowana oddziaływaniem poza specyfiką prawa administracyjnego. Dodatkowo nauka administracji na kierunku administracja nie powinna być odpowiednikiem „wstępu do prawoznawstwa” na kierunku prawo. Należy rozważyć, czy jej charakteru jako przedmiotu propedeutycznego nie należy rozszerzyć do zwieńczającej studia administracyjne teorii administracji³⁵.

6. Podsumowanie

Nauczanie nauki administracji, która ma charakter kompleksowy, bez praktycznej obserwacji zjawiska rzeczywistej administracji publicznej oraz zarazem bez sięgania do wypracowanej przez wiele lat teorii i doktryny nie odzwierciedli jej rzeczywistego, problematycznego, a zarazem jakże ciekawego pod względem różnorodności podmiotowej, przedmiotowej, funkcjonalnej wymiaru. Jest to podyktowane tym, że teoria pozwala porządkować, charakteryzować, ujednolicać terminologię, natomiast praktyczny jej wymiar pełni funkcje poznawcze.

W wyniku wielu zachodzących zmian w administracji publicznej nauczanie nauki administracji powinno należeć do nauczyciela akademickiego, prawnika administratywisty jako „multispecjalisty”, ponieważ kształcenie administratywistów wymaga przekazania wiedzy i umiejętności nie tylko z zakresu nauk prawnych, w tym prawa administracyj-

³² Zob. komentarz J. Supernata, *Założenia nauki administracji Franciszka Longchamps de Bérrier i administracja unijna*, „Państwo i Prawo” 2019/5, s. 70–87.

³³ J. Dobkowski, *W obronie...*, s. 85.

³⁴ Agenda Zjazdu Katedr, Zakładów i Zespołów Badawczych Nauki Administracji pt. „Założenia nauki administracji”, Radom, 17–19.09.2023 r., <https://wpia.uniwersytetradom.pl/zjazd-katedr-zakladow-i-zespolow-badawczych-nauki-administracji/> (dostęp: 2.01.2024 r.).

³⁵ J. Dobkowski, *O nieporozumieniu...*, s. 191.

nego i prawniczej nauki administracji, lecz także wielu innych przedmiotów spoza tych nauk (choćby technologii cyfrowych w administracji publicznej).

Natomiast odnosząc się do postawionej na wstępie referatu tezy, chcę wskazać, że między procesami administrowania a nauką administracji, czyli pomiędzy praktyką a teorią, zachodzi równowartość i ścisły związek, bowiem praktyczne umiejętności podparte teoretyczną wiedzą dają największe kompetencje. One w dzisiejszych wyzwaniach stawianych administracji publicznej są najbardziej poszukiwane. Kształcenie tych kompetencji w zintegrowanej formie wykształci procesy podejmowania właściwych działań w administracji publicznej w celu realizacji zadań publicznych na podstawie i w granicach prawa. Twierdzenia powstałe na gruncie rzeczywistej administracji publicznej będą trafne, a podejmowane próby rozwiązywania trudności bardzo skuteczne. Dlatego pożądane nauczanie nauki administracji powinno być ciągłym balansowaniem między teorią nauki administracji a praktyką administrowania. Nad zjawiskiem rzeczywistej administracji powinny być prowadzone wielokierunkowe badania, aby w procesie nauczania zobrazować słuchaczom jej swoistą istotę.

Monika Ziniewicz [ORCID: 0000-0002-6120-5187] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie; członek korpusu służby cywilnej

Literatura

- Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012
- Cern K.M., *Filozofia prawa administracyjnego. Zarys i podstawy* [w:] *Administrowanie i zarządzanie w sektorze publicznym. Teoria i praktyka*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Bydgoszcz 2019
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002
- Dawidowicz W., *O nieporozumieniu zwanym „nauka administracji”, „Organizacja – Metody – Technika”* 1972/6
- Dobkowski J., *Kryteria nauki administracji* [w:] *Nowe kierunki działań w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009
- Dobkowski J., *O nieporozumieniu zwanym „nauką administracji” pięćdziesiąt lat później* [w:] *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki – Inspiracje – Krytyka*, red. T. Bąkowski, M. Bogusz, Gdańsk 2022, s. 181–191
- Dobkowski J., *Rola „mądrej” maszyny w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej*, „Journal of Modern Science” 2022/1/48, s. 29–42
- Dobkowski J., *W obronie nauki administracji*, „Prawo i Więź” 2022/1(39), s. 53–79
- Dobkowski J., Kopacz Z., Stankiewicz J.P., *Nauka administracji. Przewodnik do ćwiczeń*, Olsztyn 2006
- Giełda M., *Wyzwania i oczekiwania wobec administracji publicznej – wybrane zagadnienia* [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszevska-Skałcka, Wrocław 2015

- Jeżewski J., *Nauka administracji – między prawem a polityką* [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020
- Kisilowska H., *Multidyscyplinarny charakter współczesnej administracji publicznej i nauki o administracji*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2022/3(57), s. 263–275
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005
- Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016
- Leksykon PWN*, red. B. Kaczorowski, Warszawa 2004
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2010
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991
- Łukasik J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007
- Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013
- Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017
- Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009
- Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010
- Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, t. II, red. S. Dubisz, Warszawa 2003
- Student i absolwent kierunku administracja na rynku pracy*, red. J. Dobkowski, Bydgoszcz 2011
- Supernat J., *Założenia nauki administracji Franciszka Longchamps de Béreria i administracja unijna*, „*Państwo i Prawo*” 2019/5, s. 70–87
- Wrzosek S., *Nauka administracji jako subdyscyplina łącząca nauki prawne i nauki o zarządzaniu*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2021/3(87)
- Ziółkowska K., Wierzbowski M., *Ocena wpływu wykorzystania sztucznej inteligencji w administracji publicznej*, „*Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*” 2022/4101, s. 505–512

Piotr Szreniawski

ADMINISTRACJA NA SERIO – ZARYS KONSEPCJI

1. Wstęp

W kontekście ewolucji administracji publicznej i jej znaczenia w XXI w. koncepcja administracji na serio może być postrzegana jako przeciwdziałanie wyobcowaniu administracji, przede wszystkim w sferze komunikacji. Sfera ta obejmuje także badania nad administracją publiczną, co nakłada szczególne zadania na osoby zajmujące się nauką administracji. Ryzyko polityczne poruszania niewygodnych tematów skłania do skupiania się na kwestiach technicznych, gdzie otwarta komunikacja, nawet obejmująca krytykę, zwykle nie tworzy zagrożenia dla osób wypowiadających własne zdanie. Jednakże sfera techniczna może być postrzegana w sposób bardziej lub mniej otwarty, a granice między tym, co techniczne, i tym, co polityczne, nie zawsze są ostre, a wręcz w wielu wypadkach to samo zdarzenie może być widziane jako jednocześnie techniczne i polityczne. W tym kontekście koncepcja administracji na serio musi opierać się na zaufaniu, związanym zarówno z fachowością, jak i z określoną niezależnością. Niezależność taka obejmuje kwestie dotyczące na przykład pozycji zawodowej osób badających administrację, jak też kwestie samooceny i zaufania do własnych umiejętności. Realne spojrzenie na własną wartość powinno obejmować także wymiar krytyki i dostrzegania możliwości doskonalenia, jak też pewności siebie i wolności od kompleksów. Koncepcja administracji na serio zatem w bardzo dużym stopniu łączy się z brakiem korupcji, jak również z jakością edukacji czy z dostrzeganiem własnego miejsca w ramach istniejącego systemu politycznego. W tym kontekście istotne jest dostrzeganie zarówno własnego uprzywilejowania czy przynajmniej dostępnych możliwości działania, jak i ograniczeń – czy to własnych, czy związanych choćby z prawem.

2. Koncepcja administracji na serio w kontekście komunikacji i skuteczności

Pojęcie administracji na serio opiera się na założeniu czy też zrozumieniu, że skuteczna administracja nie może ograniczać się jedynie do działań w sferze formalnej, która to sfera w wielu wypadkach jest podstawą ocen i kontroli, ale powinna też koncentrować się na realnym oddziaływaniu na rzeczywistość. Wymaga to jednak zaufania, opartego na fachowości zarówno administracji, jak i jej otoczenia, rozumianego przede wszystkim jako sfera polityczna i klienci administracji. W tym kontekście koncepcja administracji na serio wiąże się z wzajemną edukacją pomiędzy administracją publiczną i jej otoczeniem. Zrozumiałość języka wymaga w takich wypadkach zdolności nie tylko tłumaczenia prostym językiem specjalistycznych kwestii, lecz także dostrzegania różnych punktów widzenia – do czego konieczne jest obustronne wyjaśnianie własnej perspektywy.

W obliczu globalnych zmian społecznych, gospodarczych i technologicznych administracja musi być gotowa do dostrzegania zmian, ciągłej adaptacji i innowacji, obejmującej wykorzystywanie doświadczenia z innych dziedzin. Jeśli do analizy administracji w ramach koncepcji administracji na serio wykorzystujemy metafory teatralne, to należy mówić nie tylko o zaglądaniu pod maskę – co może przywoływać skojarzenia z pracą mechanika samochodowego – lecz także o metodach aktorskich, dotyczących wcielania się w różne role, oraz wykorzystywania własnych zdolności analitycznych. Wracając do skojarzenia o naprawianiu samochodu przez mechanika, należy stwierdzić, że do dokonywania napraw czy przeglądów konieczne jest zrozumienie mechanizmów lub przynajmniej znajomość procedur dokonywania napraw; przydatna jest także zdolność do unikania piętrzenia problemów.

Przywiązanie do przestarzałych praktyk i formalistycznie wykorzystywanych struktur co prawda łączy się ze stabilnością i trwałością, ale może ograniczać zdolność administracji do skutecznego reagowania na zmieniające się potrzeby społeczne. W tym kontekście dostrzegać należy wymiar psychologiczny i społeczny relacji między administracją i jej otoczeniem, ale także w ramach administracji. Wymiar taki – który w połączeniu z wymiarem ekonomicznym można określić jako realny, ma kluczowe znaczenie w kontekście relacji między administracją a całym społeczeństwem.

Zaufanie do instytucji publicznych, w tym administracji, jest szczególnie istotne dla ich skuteczności. Administracja na serio stawia za zadanie budowanie zaufania poprzez transparentność, uczestnictwo społeczeństwa w rozwiązywaniu problemów i dialog z obywatelami. W tym kontekście warto odnieść się do socjologicznych aspektów badania administracji. Socjologia skupia się między innymi na analizie struktur, procesów i interakcji społecznych – ułatwiając ich zrozumienie zarówno specjalistom, jak i szerszemu ogółowi, o ile dane informacje przedstawiane są w sposób przystępny. W przypadku administracji na serio socjologiczne podejście może pozwolić na zrozu-

mienie, jakie czynniki społeczne wpływają na efektywność administracji oraz jakie są społeczne oczekiwania wobec niej.

Zrozumienie administracji publicznej przez jej pracowników stanowi fundament efektywnego funkcjonowania aparatu administracyjnego. Kiedy pracownicy dobrze rozumieją cele, zadania i procesy, zwykle organizacja staje się bardziej efektywna w swoich działaniach – przy założeniu, że poszczególne zespoły są dobrze zintegrowane i nastawione na wyznaczone im cele. Wiedza pracowników o tym, jak działa administracja, pozwala na optymalne wykorzystanie zasobów, w tym budżetu i ludzkich talentów. Jednocześnie pomaga minimalizować błędy, gdyż pracownicy potrafią identyfikować obszary problemowe i podejmować działania naprawcze. Korzystanie ze zdobywanych doświadczeń także powinno obejmować realne podejście do zagadnień, wolne od przekazywania złudzeń – z jednej strony idealizujących rzeczywistość, a z drugiej strony wyolbrzymiających problemy.

Dobrze zaznajomieni z całością działań administracji pracownicy są w stanie lepiej komunikować się zarówno wewnątrz organizacji, jak i na zewnątrz z obywatelami i innymi interesariuszami. Znajomość realnie wykorzystywanych procedur jest kluczowa dla budowania zaufania i zrozumienia, jak załatwiać sprawy – co można postrzegać na co najmniej dwa sposoby. Z jednej strony konieczne jest tworzenie jak najlepszych procedur, w tym regulowanych w bardziej szczegółowych kwestiach przez przepisy wewnętrzne, a z drugiej strony konieczne jest dostrzeganie otoczenia społecznego każdego działania administracji, w tym sympatii i antypatii, zmęczenia czy pojawiających się błędów. Realne komunikowanie na temat błędów i ograniczonych możliwości musi wymagać jednak uczciwości, aby najbardziej wartościowe jednostki nie były wykorzystywane przez osoby mniej chętne do pracy. Naiwne podejście do własnych obowiązków, jak i do relacji z otoczeniem prowadzi zwykle do złych rezultatów, podobnie jak nadmiernie cyniczne postrzeganie rzeczywistości. Stąd w przypadku administracji publicznej konieczne jest znalezienie równowagi, polegającej na realnej ocenie, w jaki sposób unikać zarówno przesadnej naiwności, jak i całkowitego jej braku.

Profesjonalnie zarządzana administracja publiczna służąca dobru ogółu zyskuje zaufanie ze strony obywateli w przypadku spełniania ich oczekiwań, ale może stać się narzędziem opresji w przypadku jednostek i warstw społecznych mniej cenionych. Znalezienie odpowiedniej oceny, czy mamy do czynienia z realizowaniem zadań służących ogółowi, czy też ze służeniem władzy polegającym na uciskaniu społeczeństwa lub jego części, nie musi oznaczać zakończenia wszelkiego ucisku, ale przynajmniej wiąże się z unikaniem niepotrzebnych, uciążliwych dla obywateli działań. Realistyczne spojrzenie może być w tym kontekście ciężarem dla administracji, jednakże odpowiedź nie zawsze powinna być ucieczka, ale ograniczanie własnej szkodliwej działalności. Z drugiej strony realistyczne spojrzenie wymaga także dostrzegania takich kwestii, jak konieczność posiadania przez pracowników administracji hobby czy innych sposobów

zapewniania higieny psychicznej. Również kwestie zapewniania zdrowego trybu pracy są w tym kontekście istotne. Oczywiście podstawą jest w tym zakresie dbanie o czynniki materialne, niemniej kwestie szacunku czy możliwości odpoczynku także są ważne.

Aby uniknąć wyobcowania administracji od społeczeństwa i od poszczególnych jej klientów, konieczne jest realne, a nie tylko formalne, wdrożenie wielu strategii i praktyk, które umożliwią utrzymanie odpowiednio bliskiego kontaktu między administracją a obywatelami. Kluczowym elementem jest transparentność, która polega na udostępnianiu informacji na temat działań administracji oraz jej decyzji. Taka transparentność pozwala na zwiększenie zaufania społeczeństwa do instytucji publicznych, ponieważ obywatele mają dostęp do informacji, które są niezbędne do zrozumienia procesów administracyjnych i działań podejmowanych przez urzędników. W tym kontekście istotne jest przedstawianie informacji w sposób zrozumiały, wolny od żargonu zawodowego. Konieczne jest dbanie o edukację w tym zakresie, zarówno jeśli chodzi o informacje przekazywane ogółowi, jak i poszczególnym klientom załatwiającym konkretne sprawy. Działalność informacyjna przypomina z jednej strony tworzenie aktów normatywnych – skierowanych do szerszego ogółu, jak i aktów administracyjnych – skierowanych do konkretnego adresata. Zauważyć należy, że realny przepływ informacji polega na dialogu, obejmującym także informacje zwrotne i sprawdzanie, czy dane kwestie są zrozumiałe i jakie jest nastawienie uczestników relacji do pojawiających się zagadnień i problemów.

Otwartość na feedback może być postrzegana jako kwestia strategiczna. Administracja powinna aktywnie słuchać nie tylko opinii obywateli i uwzględniać ich sugestie i pomysły, lecz także dostrzegać oceny kierowane wzajemnie przez poszczególnych pracowników administracji, w tym również w kontekście spraw dotyczących komunikacji z klientami. To podejście jest nie tylko odbierane jako dowód na szacunek wobec obywateli, lecz także pozwala na lepsze dostosowanie działań administracji do rzeczywistych potrzeb społeczeństwa.

Uczestnictwo społeczne, czyli angażowanie obywateli w procesy podejmowania decyzji, również ma istotne znaczenie. Organizowanie konsultacji, spotkań informacyjnych i postrzeganie procesu administrowania jako dialogu pozwala na uwzględnienie różnorodnych perspektyw i głosów społeczeństwa w procesach decyzyjnych. Dzięki temu działania administracji mogą stać się bardziej akceptowalne dla obywateli. Konieczne jest jednak stawianie tamy w przypadkach pieniacstwa czy obciążania pracowników administracji problemami psychologicznymi klientów. Profesjonalizm wymaga asertywności, a administracja na serio także musi wykorzystywać wymiar rozumienia pojęcia na serio związany z powagą.

Należy podkreślić znaczenie budowania kultury organizacyjnej, która promuje otwartość i zaufanie. Administracja powinna dążyć do stworzenia atmosfery, w której pracownicy są zachęceni do słuchania i reagowania na potrzeby obywateli, a także do zgłaszania

ewentualnych problemów. Wsparcie dla pracowników administracji jest kwestią łączącą się z jakością pracy – co można rozumieć w bardzo szeroki sposób. Z jednej strony praca w administracji, w wielu wypadkach mylnie kojarzona ze spokojem, wymaga możliwości odpowiedniej organizacji dnia pracy, obejmującego odpoczynek, a z drugiej strony, może być ułatwana przez wykorzystanie odpowiednich technologii. Wykorzystanie technologii wiąże się z ryzykiem dehumanizacji, ponadto awaryjność urządzeń i nuda powtarzalnych prac nie sprzyjają higienie pracy. Stąd administracja analizowana na serio także powinna obejmować dostrzeganie istniejących problemów w tym zakresie.

Procesy monitorowania i ewaluacji działań administracji są kluczowe dla zapewnienia jakości, jednakże powinny być postrzegane w szerszym kontekście zaufania i wykorzystywania dostępnych doświadczeń, a nie tylko krytyki czy poszukiwania niedoskonałości. Dla realnej analizy skuteczności administracji konieczne jest śledzenie skutków podejmowanych działań. Pozwala to na dostosowanie działań do potrzeb, zarówno w zakresie zaufania, komunikacji z otoczeniem, jak i w zakresie wewnętrznej pracy administracji. Unikanie wyobcowania administracji od społeczeństwa i klientów wymaga kompleksowego podejścia, które uwzględni transparentność, otwartość na feedback, uczestnictwo społeczne, skuteczną komunikację oraz kulturę organizacyjną opartą na zaufaniu i dialogu. Złożoność działań administracji i pojawianie się wielu problemów – w tym dotyczących złych praktyk czy zawiedzionego zaufania – tworzy ryzyko zniechęcenia się do rozwoju, stąd administrację na serio należy traktować jako trudne wyzwanie, wymagające skupienia i pracy.

Zapewnienie dostępności jest ważnym elementem działania administracji otwartej na rzeczywistość. W dobie cyfryzacji wydaje się, że dostęp do informacji i usług jest nieograniczony, jednak w praktyce należy dostrzegać trudności, przed jakimi stają również w zakresie dostępu do informacji między innymi osoby starsze, niepełnosprawne i inne grupy marginalizowane, w tym cudzoziemcy. W odniesieniu do udostępniania informacji i załatwiania spraw w drodze cyfrowej konieczne jest jednak dostrzeganie zagrożeń. Bezpieczeństwo cybernetyczne to wyzwanie związane z koniecznością szkoleń i dbania o sprzęt, ale także kontroli. Administracja musi wzmacniać systemy informatyczne w celu ochrony przed cyberatakami i kradzieżą danych, zwłaszcza że złożoność technologiczna systemów stale rośnie.

Dostrzeganie problemów, przed jakimi staje świat, jest również elementem unikania zamykania się w wieży z kości słoniowej. Realne spojrzenie na rzeczywistość obejmuje nie tylko dostrzeganie problemów ekonomicznych czy społecznych, lecz także zagadnień ochrony środowiska i zmian klimatycznych. W tym kontekście partycypacja społeczna staje się niezbędnym elementem zapewniania skuteczności polityk publicznych. Należy zauważyć, że – zgodnie ze znanymi prawidłowościami dotyczącymi systemów władzy, w tym demokracji – wciąganie obywateli w procesy decyzyjne i tworzenie polityki publicznej wymaga dobrego systemu edukacji, pozwalającego na unikanie dbania tylko