



Pracownia Badań nad Samorządami

**Karol Dąbrowski**

**Nauka o administracji.  
Skrypt akademicki**

**Ryki 2012**



Karol Dąbrowski, *Nauka o administracji. Skrypt akademicki*, Ryki 2012

wydanie pierwsze

Wydawca:

Fundacja Obywatelskiego Rozwoju-Ryki

ul. Stuart 6

08 - 500 Ryki

<http://www.forr.org.pl>

KRS: 354725 | REGON: 060627896 | NIP: 506-009-95-36

nr konta: 32124024251111001034014076

Pracownia Badań nad Samorządami

<http://pracowniasamorzad.blogspot.com>

Patronat:

Konsorcjum Futurus

ul. Szachowa 1

04 - 894 Warszawa

<http://www.futurus.org>

Projekt, skład, korekta i okładka:

Wydawnictwo

dokument elektroniczny - w razie powstania egzemplarzy papierowych  
egzemplarz elektroniczny stanowi wersję pierwotną publikacji

ISBN: 978-83-933847-0-9

Słowa kluczowe: administracja publiczna, nauka o administracji, teoria  
administracji, Pracownia Badań nad Samorządami



Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska (CC BY-NC-ND 3.0). Utwór wolno kopiować, rozpowszechniać, odtwarzać i wykonywać na następujących warunkach: Uznanie autorstwa — Utwór należy oznaczyć w sposób określony przez Twórcę lub Licencjodawcę. Użycie niekomercyjne — Nie wolno używać tego utworu do celów komercyjnych. Bez utworów zależnych — Nie wolno zmieniać, przekształcać ani tworzyć nowych dzieł na podstawie tego utworu. Więcej informacji na:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

**Karol Dąbrowski**

**Nauka o administracji.  
Skrypt akademicki**

**Ryki 2012**

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	s. 6
<b>Rozdział I. Pojęcie nauki administracji</b> .....	s. 8
1.1. Wprowadzenie	
1.2. Teoria administracji	
1.3. Teoria administracji jako przedmiot kształcenia	
1.4. Dzieje dyscypliny	
<b>Rozdział II. Polscy administratywiści</b> .....	s. 12
<b>Rozdział III. Interpretacja humanistyczna</b> .....	s. 13
<b>Rozdział IV. Definicje</b> .....	s. 15
4.1. Definicje	
4.2. Administracja międzynarodowa	
<b>Rozdział V. Klasyczna triada nauk administracyjnych</b> .....	s. 19
5.1. Klasyczna triada nauk administracyjnych	
5.2. Nowe ujęcie	
<b>Rozdział VI. Metody badawcze w nauce administracji</b> .....	s. 21
6.1. Metody badawcze	
6.2. Metody jakościowe	
6.3. Metoda jakościowa w badaniach historycznych	
6.4. Badanie dokumentów	
6.5. Obserwacja	
<b>Rozdział VII. Kierunki badawcze w naukach administracyjnych</b> .....	s. 26
7.1. Naukowe zarządzanie (scientific management)	
7.2. Szkoła administracyjna	
7.3. Szkoła stosunków międzyludzkich (human relations)	
7.4. Teoria politycznej kontroli biurokracji	
7.5. Teoria polityki biurokratycznej	
7.6. Teoria instytucjonalna	
7.7. Teoria postmodernistyczna (postmodern public administration)	
7.8. Teoria decyzyjna	
7.9. Teoria wyboru racjonalnego (TWR)	
7.10. Dorobek psychologii	
7.11. Nowe publiczne zarządzanie	
7.12. Krytyka NPM	
7.13. NPM na przykładzie Nowej Zelandii	
<b>Rozdział VIII. Administracja publiczna jako system</b> .....	s. 33
8.1. Pojęcie organizacji	
8.2. Pojęcie instytucji	
8.3. Pojęcie systemu	

<b>Rozdział IX. System administracji publicznej</b> .....	s. 36
9.1. Administracja publiczna jako system organizacyjny	
9.2. Przemiany administracji publicznej	
9.3. Organizowanie i kierowanie	
9.4. Władza	
9.5. Organizacja otwarta na inicjatywę i innowacje	
9.6. Budowa administracji rządowej	
9.7. Pozarządowa administracja centralna	
9.8. Administracja publiczna a grupy nacisku	
9.9. Interesariusze	
<b>Rozdział X. Administracja a polityka</b> .....	s. 46
10.1. Administracja a polityka	
10.2. Modele	
<b>Rozdział XI. Podstawy doktrynalne administracji publicznej</b> .....	s. 48
11.1. Wprowadzenie	
11.2. Fundamenty administracji publicznej	
11.3. Zasady wolności i równości	
11.4. Interes publiczny	
11.5. Zasada sprawiedliwości	
11.6. Zasada subsydiarności	
11.7. Idee samorządowe	
11.8. Prawo do dobrej administracji	
<b>Rozdział XII. Narodowe modele administracji publicznej</b> .....	s. 57
12.1. Wielka Brytania	
12.2. Francja	
12.3. Niemcy	
12.4. Demokracja a federalizm	
12.5. Szwecja	
12.6. USA	
<b>Rozdział XIII. Konstytucyjne ujęcie administracji publicznej w Polsce</b> .....	s. 63
13.1. Wprowadzenie	
13.2. Państwo prawne	
13.3. Prawa rodziny	
13.4. Legalizm	
13.5. Podział i równowaga władz	
13.6. Decentralizacja	
<b>Literatura przedmiotu</b> .....	s. 67
<b>Zagadnienia egzaminacyjne</b> .....	s. 68
<b>Streszczenie / Summary</b> .....	s. 69
<b>Nota o autorze</b> .....	s. 69

## Wstęp

Nauka administracji jest dyscypliną naukową a zarazem przedmiotem wykładanym na kierunku administracja I stopnia, na studiach wyższych na kierunku administracja.

Treści kształcenia tego przedmiotu dotychczas określało Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 roku w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki (Dz.U. 2007 Nr 164 poz. 1166 ze zm.).

Zgodnie z wymienionymi tam standardami kształcenia, treści kształcenia nauki administracji<sup>[1]</sup> obejmują następujące zagadnienia:

- Pojęcie nauki o administracji.
- Koncepcje badawcze nauki o administracji.
- Klasyczna triada nauk administracyjnych.
- Podstawy doktrynalne ustroju administracji publicznej.
- Narodowe modele administracji publicznej.
- Definicje administracji publicznej.
- Podstawowe funkcje administracji publicznej.

Przewidują też osiągnięcie określonych efektów kształcenia na obszarze wiadomości oraz umiejętności studentów, czyli:

- rozpoznawania modeli administracji publicznej
- rozumienia koncepcji administracji publicznej i jej funkcji
- rozumienia systemu organizacji administracji publicznej
- rozumienia roli administracji publicznej i jej instytucji w organizacji państwa i współczesnego społeczeństwa
- stosowania terminologii administracji publicznej
- wprowadzania terminologii administracji publicznej do pozostałych nauk administracyjnych.

Tak ustawowo podany zakres materiału określa oczywiście program minimalny tego przedmiotu. Dlatego też w trakcie zajęć ulega on poszerzeniu o inne, przydatne dla studentów treści. Ogólnie rzecz biorąc ma on pełnić rolę propedeutyczną, wprowadzając studentów do dalszej nauki przedmiotów administracyjnych oraz teoretyczną, zapoznając ze stosowanym w naukach administracyjnych aparatem pojęciowym. Z tego też względu jest zwykle wykładany na I roku studiów administracyjnych I stopnia (licencjackich). W razie, gdy jest poprzedzany zajęciami ogólnymi i humanistycznymi typu etyka filozofia, logika, czy podstawy psychologii może być prowadzony w pierwszym semestrze II roku studiów.

Przedkładany skrypt jest oparty na napisanym w 2010 roku podręczniku "Nauka administracji" opublikowanym w serwisie Wikibooks - siostrzanym projekcie znanej Wikipedii ([http://pl.wikibooks.org/wiki/Nauka\\_administracji](http://pl.wikibooks.org/wiki/Nauka_administracji)).

Pomysł przeróbki wiki-podręcznika na skrypt akademicki w formie e-booka narodził się w momencie wprowadzania przez rząd reformy szkolnictwa wyższego i wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji. Zamiarem autora było zachowanie dotychczas przygotowanego materiału i przekształcenie go w formę podręcznikową, którą można by wprowadzić do obiegu czytelniczego. Łatwiej jest powoływać się na opublikowany podręcznik niż na stronę internetową portalu edukacyjnego.

Poza tym od 1 października 2012 roku przedmiot "Nauka o administracji" może zniknąć z planów studiów lub - co byłoby lepszym rozwiązaniem - może zostać przekształcony w przedmiot o nazwie "Teoria administracji". Dzięki temu będzie można uwolnić się od sztywnej i nieadekwatnej nazwy przedmiotu "Nauka o administracji". Nazwy, która - nie ma co ukrywać - była utrzymywana tylko ze względu na konieczność spełnienia wymogów narzuconych

standardami kształcenia z 2007 roku. Na uczelniach niepublicznych nie zmieniano dlatego ani wadliwej nazwy przedmiotu, ani wymiaru godzin przewidzianych wspomnianymi standardami.

Przekształcenie "Nauki o administracji" w "Teorię administracji" będzie jednak wymagało przepracowania tekstu internetowego podręcznika - pod kątem zmienionych treści kształcenia w takiej ilości by łącznie z innymi zajęciami umożliwiły studentom osiągnięcie 30 punktów ECTS na semestr, a także spełniały określone efekty przedmiotowe, tak by przedmiot pasował do matrycy efektów kształcenia i wypełniał określone efekty kierunkowe, mieścił się w dopuszczalnej liczbie zajęć na dany moduł kształcenia i był dopasowany do efektów obszarowych wymuszanych przez "zreformowany" system szkolnictwa wyższego. Jedynym plusem tej operacji o wątpliwej sensowności będzie to, że zmiana ta pozwoli na klarowne oddzielenie teorii administracji od zagadnień związanych z zarządzaniem administracją publiczną (czyli tymi treściami, które do tej pory nachodziły na zakres przedmiotu "Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej").

Jednym z celów e-booka jest więc udokumentowanie określonego poziomu wiedzy zawartego w podręczniku internetowym, który przecież ulega stałym modyfikacjom. Skrypt ma też być - w zamiarze autora - skromnym dowodem na możliwość uprawiania otwartej nauki w obszarze szkolnictwa niepublicznego. Powstał dzięki pracy w Konsorcjum Futurus, wsparciu formalnym Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Nauki i zarazem w trakcie kierowania Pracownią Badań nad Samorządami.

Licencja Commons zapewnia możliwość korzystania z podręcznika przez dowolną uczelnię wchodzącą w skład Konsorcjum oraz daje swobodę w jego rozpowszechnianiu wśród studentów korzystających z kształcenia e-learningowego. Wszystkie ilustracje użyte w skrypcie pochodzą ze zbiorów repozytorium mediów Wikimedia Commons.

Karol Dąbrowski, sierpień 2012 roku

[1] Zwaną tam "nauką o administracji".

# Rozdział I. Pojęcie nauki administracji

## 1.1. Wprowadzenie

Nauka administracji jest dyscypliną nauk administracyjnych, obok np. nauki prawa administracyjnego. Zaliczana jest do nauk humanistycznych, empirycznych, tj. realnych, których przedmiotem badań są przedmioty fizyczne. Nauka administracji zarówno opisuje stan faktyczny administracji publicznej, jak również wyraża oceny i postulaty pod adresem osób odpowiedzialnych za ów stan. Dąży przede wszystkim do formułowania uogólnień na temat działalności administracji publicznej; dlatego też jest nauką mocno teoretyzującą. Szuka pewnych prawideł funkcjonowania tej administracji, w oparciu o rozumowania indukcyjne, przechodzące "od szczegółu do ogółu"; odwołujące się do doświadczenia (empiryzm) i obserwacji. Nauka administracji w swoich teoriach sięga do różnych nauk, w tym szczególnie ekonomii, politologii, prakseologii, prawa, psychologii, socjologii i zarządzania.

Wśród badaczy nie ma nawet zgody co do nazwy omawianej nauki. Zwyczajowo używa się terminu "nauka administracji"; podobnie jak w Niemczech, gdzie stosuje się termin Verwaltungslehre. Jednak standardy kształcenia dla kierunku administracja obowiązujące w latach 2007 - 2012 mówiły o "nauce o administracji". Wydaje się, że w najszlachetniejsze są te koncepcje, które propagują wprowadzenie terminu "**teoria administracji**". Podkreśla on bowiem wysoki poziom teoretyczności tej dyscypliny, poszukującej ciągle ogólnych pojęć na opisanie istniejącego stanu rzeczy w administracji publicznej. Zresztą tak, jak nie ma "nauki prawa", a istnieje dyscyplina akademicka "teoria prawa", tak nie powinno być mowy o "nauce administracji", lecz właśnie o "teorii administracji".

---

**Woodrow Wilson:** *Administrowanie to przede wszystkim spokojne, wolne od pośpiechu i nieustannych konfliktów załatwianie rozmaitych spraw.*

---

## 1.2. Teoria administracji

**Teoria administracji** jest więc nauką społeczną i empiryczną; definiowalną, opisywalną, powtarzalną i kumulatywną. Bada administrację publiczną w danym miejscu i czasie, a także jej uwarunkowania (prawne, polityczne, ekonomiczne, organizacyjne, społeczne, kulturowe itp.) oraz otoczenie. Buduje wiedzę o istniejącej w danym ustroju administracji publicznej. Formułuje zalecenia praktyczne oraz tworzy modele teoretyczne. Posiada złożony charakter i zakreśla sobie szeroki zakres badań, wchodząc w związki z innymi naukami i korzystając z ich dorobku; nie ma charakteru zupełnego i wyczerpującego (jak każda nauka, w przeciwnym razie stałaby się zbiorem dogmatów). Ma ułatwić dostrzeganie, opisywanie, ocenianie, rozumienie i przewidywanie zjawisk zachodzących w administracji publicznej.

Często teoria administracji "unaukawia" potoczne spostrzeżenia. Jak napisał Jerzy Supernat "kilkadziesiąt lat temu zdrowy rozsądek podpowiadał centralizację i scentralizowaną administrację publiczną, traktując to jako skuteczne rozwiązanie różnych problemów społeczno-gospodarczych. Natomiast dzisiaj zdrowy rozsądek podpowiada jako właściwy sposób radzenia sobie z różnymi problemami decentralizację (deregulację, prywatyzację, outsourcing, podejmowanie ryzyka, innowacyjność itd.)".<sup>[1]</sup> Zadaniem nauki administracji jest dostarczenie naukowych dowodów na poparcie lub odrzucenie takich właśnie zdroworozsądkowych tez.



**Użyteczność teorii administracji** zależy od jej możliwości opisywania, wyjaśniania i przewidywania zjawisk zachodzących w systemie administracji publicznej. Formułowane abstrakcyjne modele - mimo uproszczenia rzeczywistości jaką za sobą niosą - powinny tłumaczyć ową rzeczywistość w sposób możliwie jak najlepszy i najbardziej adekwatny. Model niesie ze sobą pewne (czasem trudne do określenia) zniekształcenie, ale powinien odpowiadać na pytanie "dlaczego coś się dzieje". Najkorzystniej by było, gdyby teorie w nauce administracji pozwalały przewidywać zjawiska zachodzące w systemie administracji publicznej. Wystarczyłoby jednak, aby odpowiadały na pytanie, jakie będą skutki podjętych działań politycznych w otoczeniu administracji publicznej. Powinny również ukazywać prawidłowości zachodzące w danym ustroju, w zależności od czynników gospodarczych, politycznych, czy społecznych.

**Teoria administracji** wiąże się z porządkowaniem przez badacza materiału faktycznego. Opiera się na obserwacji zjawisk zachodzących w administracji publicznej. Formułuje również postulaty pod adresem władz odnośnie właściwego zarządzania państwem. W nauce administracji ścierały się dwa poglądy, mówiące o tym, czy można wypracować "naukową teorię administracji publicznej". Są to podejścia klasyczne (tradycyjne) oraz behawioralne (naukowe).

Zwolennicy pierwszej z koncepcji akcentowali odrębność nauk społecznych (a w tym nauki administracji) od przyrodniczych. Podkreślali trudność mierzenia faktów społecznych oraz to, że w życiu społecznym istotną rolę (a zarazem bardzo trudną do oszacowania) odgrywają sądy, przypuszczenia, czy oceny. Drudzy natomiast argumentowali, iż zachowania ludzkie są opisywalne, mierzalne i klasyfikowalne. Co więcej dzięki poznaniu bodźców, wpływających na ludzkie zachowanie, można je przewidywać a nawet sterować. Współcześnie dorobek obu kierunków jest wykorzystywany w nauce administracji i twórczo rozwijany [J. Supernat].

Podsumowując można powiedzieć, iż teoria administracji zajmuje się: pozycją administracji w systemie państwa; relacjami między administracją (jako biurokracją) a społeczeństwem; zadaniami administracji państwowej; strukturą administracji i panującą w niej hierarchią; przestrzenną organizacją administracji; tworzeniem instytucji administracyjnych; procesami decyzyjnymi; statusem i działalnością kadry urzędniczej; a także sposobami przetwarzania informacji.

### **1.3. Teoria administracji jako przedmiot kształcenia**

Teoria administracji jest wykładana w polskich uczelniach na studiach administracyjnych I stopnia - licencjackich. Zgodnie ze standardami dla kierunku studiów Administracja, kształcenie w zakresie nauki o administracji obejmuje treści i efekty kształcenia.<sup>[2]</sup> Do treści kształcenia zalicza się następujące tematy:

1. pojęcie nauki o administracji,
2. koncepcje badawcze nauki o administracji,
3. klasyczna triada nauk administracyjnych,
4. podstawy doktrynalne ustroju administracji publicznej,
5. narodowe modele administracji publicznej,
6. definicje administracji publicznej,
7. podstawowe funkcje administracji publicznej.

Natomiast wśród efektów kształcenia wymienia się umiejętności dotyczące: rozpoznawania modeli administracji publicznej; rozumienia koncepcji administracji publicznej i jej funkcji; systemu organizacji administracji publicznej; roli administracji publicznej i jej instytucji

w organizacji państwa i współczesnego społeczeństwa; stosowania terminologii administracji publicznej (np. pojęcia "organu administracji publicznej"); wprowadzania terminologii administracji publicznej do pozostałych nauk administracyjnych (w tym prawa administracyjnego).

Teoria administracji ma dawać słuchaczom ogólną orientację w tematyce administracji publicznej, w tym podbudowę pojęciową. Zadaniem wykładowcy nie jest przekazywanie znacznej liczby wiadomości, a raczej przedstawianie pól zainteresowań i przekazywanie wskazówek bibliograficznych. Ukazywanie zarówno zjawisk typowych, jak i nietypowych, zachodzących w administracji publicznej. Co do zasady bowiem teoria administracji odnosi się do administracji publicznej, a nie prywatnej. Istnieją tym samym punkty styeczne pomiędzy administracją a zarządzaniem.

#### 1.4. Dzieje dyscypliny

Nazwę "**nauka administracji**" wprowadził Lorenz von Stein w siedmiotomowej pracy *Die Verwaltungslehre*. Posługiwał się negatywną definicją administracji publicznej, jako zjawisku odrębnym od ustawodawstwa i sądownictwa. Łączył badania nad funkcjonowaniem administracji oraz prawem administracyjnym. Posługiwał się też metodą opisową, rejestrując przejawy działalności administracji publicznej oraz wpływ otoczenia.

Na przełomie XIX i XX w. szczególnie prawnicy niemieccy oparli się w swoich badaniach nad administracją na doktrynie **pozytywizmu prawniczego**. Prawo w tym ujęciu stawało się podstawą i głównym punktem odniesienia wszelkich działań administracji. Ignaz Jastrow - autor m.in. *Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft* (1902) uznawał, iż nauka prawa administracyjnego pozwala tylko częściowo poznać administrację i przedstawił koncepcję ogólniejszej nauki – wiedzy administracyjnej (*Verwaltungswissenschaft*). Obejmować ona miała zarówno naukę prawa administracyjnego oraz naukę administracji. Ta ostatnia miała gromadzić fakty oraz ustalać prawidłowości funkcjonowania systemu administracji publicznej [J. Supernat].

Pojęcie "nauki administracji" propagował również Ferdinand Schmid - autor *Über die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbständiger Wissenschaft* (1909). Jego zdaniem dyscyplina ta miała mieć szerszy zakres niż nauka prawa administracyjnego. Miała wykorzystywać dorobek innych nauk (historii, statystki, ekonomii, etyki, prawa itp.) dla ukazania różnych aspektów (historycznych, ekonomicznych, politycznych itp.) administracji publicznej. Starania te poparł Fritz Stier Somlo - autor znanej pracy *Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft* (1917), upowszechniający koncepcję triady nauk administracyjnych.

Natomiast w USA prekursorem badań administracyjnych był Woodrow Wilson, który napisał prekursorską publikację *The Study of Administration* (1887).

[1] J. Supernat, *Miejsce i znaczenie teorii w badaniu administracji publicznej*, opracowanie on line z 2008 roku.

[2] Rozporządzenie z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia (Dz. U. 2007 Nr 164 poz. 1166 ze zm.).

## **Pytania testowe**

1. Jaka nauką jest nauka administracji ...
2. Opisz pojęcie "teorii administracji" ...
3. Wymień jednego przedstawiciela niemieckiej nauki administracji XIX wieku ...

## **Literatura**

- \* M. Grochowski, *Administracja międzynarodowa i ponadnarodowa*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hauser, Warszawa 2005.
- \* H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hauser, Warszawa 2005.

## **Rozdział II. Polscy administratywiści**

Wśród polskich administratywistów XX i XXI wieku można wymienić między innymi następujących badaczy:

- Adam Błaś (ur. 1946)
- Jan Boć
- Emanuel Iserzon (1893 - 1985)
- Hubert Izdebski (ur. 1947)
- Maurycy Jaroszyński (1890 - 1974)
- Jan Jeżewski
- Janusz Homplewicz (1931 - 2006)
- Ernest Knosala (1948 - 2012)
- Tadeusz Kuta (1916-2004)
- Jerzy Stefan Langrod (1903 - 1990)
- Zbigniew Leoński (1929 - 2006)
- Irena Lipowicz (ur. 1953)
- Franciszek Longchamps (1912 - 1969)
- Eugeniusz Ochendowski (ur. 1925)
- Eugeniusz Smoktunowicz (1924 - 2005)
- Jerzy Starościak (1914 - 1974)
- Jerzy Supernat (ur. 1951)
- Jan Szreniawski
- Marian Zdyb (ur. 1951)
- Jan Zimmermann (ur. 1949)
- Marian Zimmermann (1901 - 1967)

### **Pytania testowe**

1. Wymień trzech przedstawicieli polskich nauk administracyjnych XX wieku ...

### Rozdział III. Interpretacja humanistyczna

Tworząc teorie w nauce administracji korzystamy z założeń interpretacji humanistycznej, czyli odkrywania sensu i wartości ludzkich dzieł (utworów, wytworów). Przydatna jest szczególnie w procesie wykładni przepisów prawa administracyjnego. Kieruje się m.in. następującymi przesłankami:

- antropomorfizmem,
- założeniem racjonalności działania twórcy,
- opisem stanu wiedzy twórcy i zbioru jego przekonań,
- uwarunkowań i warunków w jakich działa,
- opisem sytuacji w jakiej działa,
- charakterystyki celu jego czynności i rezultatów jakie osiągnął,
- wykorzystaniem ciągu przyczynowo-skutkowego.

Jako odbiorcy dzieła próbujemy zrozumieć utwór i twórcę: jego motywy, wyznawane wartości itp. oraz je odtworzyć. Zakładamy, iż twórca działał racjonalnie, celowo i świadomie. Posiadał ustaloną hierarchię wartości, którymi się kierował. Istotny jest dla nas kontekst cywilizacyjny w jakim funkcjonował (społeczny, polityczny, ekonomiczny, medyczny, historyczny). Dokonujemy także opisu i analizy utworu. Odbierając dzieło (utwór) przeżywamy także reakcje emocjonalne. Możemy próbować wczuć się w przeżycia autora w czasie, gdy je tworzył. Powinniśmy rozumieć czasy, w których żył oraz tradycję która wpłynęła na treść utworu. Rekonstruujemy tym samym rzeczywistość w jakiej żył dla lepszego rozumienia dzieł, jakie pozostawił.<sup>[1]</sup>

Z drugiej jednak strony można argumentować, iż dla odbiorcy ważny jest aktualny przekaz dzieła ("tu i teraz"), a nie szeroki i zwykle nieznan (i tak naprawdę niemożliwy w pełni do zbadania) kontekst historyczny. Zasada **koła hermeneutycznego** mówi, iż rozumienie całości dzieła osiągamy na podstawie rozumienia jego składników, a rozumienie składników na podstawie rozumienia całości.<sup>[2]</sup>

-----  
**Jerzy Kmita** (1931 - 2012): polski filozof i teoretyk kultury, profesor Uniw. Adama Mickiewicza w Poznaniu, zaliczany do poznańskiej szkoły metodologicznej, napisał "Z metodologicznych problemów interpretacji humanistycznej" (1971).  
-----

Proces myślowy w przypadku interpretacji humanistycznej składa się ze zbioru zdań logicznych: **eksplanandum** i **eksplanans**. Eksplanandum, to zjawisko, które jest wyjaśniane a eksplanans to fakt, który wyjaśnia owe zjawisko. Inaczej mówiąc eksplanandum, to zdanie wyjaśniane a eksplanans, to zdanie wyjaśniające. Eksplanandum powinno wynikać logicznie z eksplanans; być "wyjaśnialne" przez eksplanans. Przykładowo, w badaniach historycznych historycy wyjaśniają zachowanie (eksplanandum) wskazując cel, jaki bohater historyczny zamierzał osiągnąć (eksplanans).

Zgodnie z modelem rozumowania naukowego każdy eksplanans może być w kolejnym rozumowaniu zamieniony na eksplanandum, dla którego szuka się kolejnego eksplanansu. Chodzi o to, że zdanie wyjaśniane zostaje wyjaśnione zdaniem wyjaśniającym, ale te także potrzebuje własnego wyjaśnienia (stając się zdaniem wyjaśnianym i przekształcając się z eksplanandum w eksplanans), do którego należy poszukać kolejnego zdania wyjaśniającego. Logicy zwracają

uwagę na fakt, iż dla prawidłowości procesu wyjaśniania dane empiryczne potwierdzające istnienie eksplanandum powinny być inne niż eksplanans.

Wyjaśniając możemy również kierować się następującymi regułami:

- następstwa czasowego: gdy obserwujemy, iż A następuje przed B a B następuje po A
- następstwa przyczynowo - skutkowego
  - wystarczającego: jeśli występuje A to wystąpi B, ale B może równie dobrze wystąpić przy C
  - koniecznego: jeśli nie wystąpi A to nie wystąpi B
- funkcjonalnymi, które określają funkcję jaką pełnią w określonych strukturach odpowiednie składniki tychże struktur. Tzn., że dla składnika  $s^a$ , struktury  $s_1$ , posiadanie przez ten składnik określonej cechy C jest warunkiem niezbędnym do tego, aby owa struktura  $s_1$  znajdowała się w pewnym wyróżnionym stanie S.<sup>[3]</sup>

Interesującym kierunkiem metodologicznym był falsyfikacjonizm Karla Poppera.

-----  
*Próba zrealizowania nieba na ziemi kończy się zawsze wyprodukowaniem piekła.* **Karl Popper**  
-----

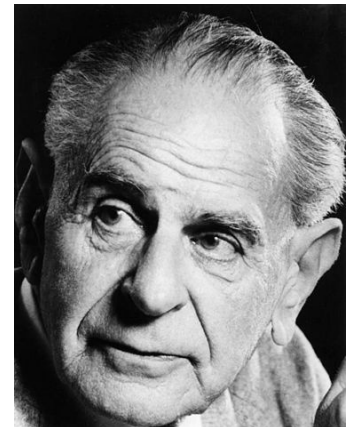
[1] Zob. też M. Bonecki, *Interpretacja humanistyczna a teoretyczna rekonstrukcja kultury*, "Filo-Sofija" 2011, nr 1, s. 189.

[2] [www.filozof.uni.lodz.pl](http://www.filozof.uni.lodz.pl)

[3] [www.logic.amu.edu.pl](http://www.logic.amu.edu.pl)

### Pytania testowe

1. Opisz założenia interpretacji humanistycznej ...
2. Czym różni się eksplanandum od eksplanans ...
3. Kim był Karl Popper ...



Karl Popper (1902 - 1994)

## Rozdział IV. Definicje

### 4.1. Definicje

Poniżej przedstawiono najważniejsze pojęcia stosowane w nauce administracji.

- **administracja** = zarząd określonymi sprawami
- **administrować** = zarządzać

*ministrare* = służyć, *administrare* = obsługiwać, zarządzać, kierować, *gubernare* = rządzić

- **administracja publiczna**, to zarząd wykonywany przez państwo i podmioty, którym państwo zleciło jego wykonywanie (np. organy samorządu terytorialnego) prowadzony na rzecz interesu publicznego, na podstawie obowiązujących przepisów.

---

#### administracja publiczna

system biurokratyczny + obszerny zakres spraw społecznych + generalne normy prawne

---

Administrację można traktować jako organizację złożoną z czynnika osobowego, rzeczowego i prawnego; jak również jako aparatus państwowy, na który składają się organy administracji publicznej. Administracja publiczna to również działalność państwa w sferze reglamentacyjno-porządkowej, zaspokajania zbiorowych potrzeb obywateli, aktywizowania ludności do współdziałania w realizacji zadań państwa, jak również regulowania gospodarki. Administracja publiczna działa na podstawie obowiązujących przepisów prawnych, co odróżnia ją od innych instytucji społecznych. Jest uprzywilejowana spośród innych twórców społecznych, ponieważ korzysta z imperium - władztwa administracyjnego; prawa jednostronnego kształtowania praw i obowiązków obywateli, gdyż prawo jej na to zezwala lub wręcz nakazuje. Nie może też uchylać się od nałożonych na nią ustawowo zadań. [J. Szreniawski]

O administracji publicznej można mówić w różnych aspektach, m. in.:

- negatywnym - wówczas obejmuje ona wszystko to, co nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem,
- pozytywnym - dotyczy działalności organizatorskiej państwa,
- podmiotowym - odnosi się do działalności organów, instytucji państwowych itp.

Definicja administracji publicznej w znaczeniu negatywnym jest prosta, ale za szeroka. Dlatego też rozpowszechniona została definicja administracji publicznej w znaczeniu podmiotowo-przedmiotowym, autorstwa Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy.

---

Administracja w znaczeniu podmiotowo przedmiotowym to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach.

---

Obecnie - pod wpływem literatury anglosaskiej - upowszechnia się pojęcie *governance*, które z reguły tłumaczy się jako "rządzenie". Dodatkowego wymiaru nabiera pojęcie *good governance*, jednak nie ma powodu, dla którego nie możnaby w naszym języku mówić o "dobrym rządzeniu", tj. takim, które jest legalne, sprawne, skuteczne, zaspokaja potrzeby obywateli oraz jest zgodne z interesem publicznym.

Ważnymi pojęciami godnymi zapamiętania są terminy:

- centralizacji,
- decentralizacji,
- koncentracji,
- dekoncentracji.

Co prawda można spotkać pojęcie *dewolucji (devolution)* na oznaczenie szerokiej decentralizacji obejmującej przekazanie samodzielności zarówno w zakresie władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej; ale nie musi być ono koniecznie wprowadzane do polskiej terminologii. Termin "decentralizacja" jest sam w sobie na tyle elastyczny, że starcza na określenie różnych sytuacji faktycznych.

Wypada pamiętać, iż:

- władza publiczna - odpowiada władzy sprawowanej na terenie Państwa
- zadania publiczne - to zadania podejmowane przez organy administracji publicznej lub raczej takie, które powinny przez wzgląd na interes publiczny być podejmowane przez organy administracji publicznej
- środki publiczne - środki finansowe przeznaczone na realizację zadań publicznych
- służba cywilna - aparat urzędniczy administracji rządowej
- interes publiczny - powinien pokrywać się z dobrem ogółu obywateli
- sektor publiczny - to taki obszar rynku, w którym udział mienia publicznego (rządu i samorządu) przekracza 50 %.

Administracja publiczna dzieli się na administrację rządową i samorządową.

- administracja rządowa - w uproszczeniu jest to ta część administracji publicznej, która bezpośrednio podlega rządowi (Radzie Ministrów)

Należy pamiętać, iż po 1989 roku unika się stosowania terminu "administracji państwowej". Termin ten pasuje bowiem do ustrojów, w których nie ma wyodrębnionego samorządu (np. socjalistycznych), akcentujących jedność (monizm) administracji publicznej.

## **4.2. Administracja międzynarodowa**

Współczesne organizacje międzynarodowe narodziły się na przełomie XIX i XX wieku. Ich celem było kontrolowanie zjawisk, wykraczających poza granice jednego państwa; koordynowanie działań na określonym polu (np. ubezpieczeń morskich); ustalanie zasad i norm w zakresie techniki (poczty, telekomunikacji); współpraca polityczna; zapobieganie konfliktom i eliminowanie barier w rozwoju gospodarczym. Co do zasady organizacje międzynarodowe powinny zaspokajać te potrzeby państw, do których zostały powołane, a nie odwrotnie.



Dana organizacja, aby mogła zostać uznana za międzynarodową powinna:

- zrzeszać co najmniej dwa państwa
- opierać się na umowie tych państw
- posiadać własne uprawnienia i obowiązki
- a także określony cel działania.

Wyróżnia się organizacje międzynarodowe:

1.  rządowe
2.  pozarządowe
3.  ponadnarodowe

Organizacje ponadnarodowe nie muszą być związane z konkretnym państwem. Mogą być to zrzeszenia religijne lub gospodarcze (korporacje), ale i międzynarodowe grupy interesów. Ważne jest, by były uczestnikami publicznego życia na poziomie międzynarodowym. Niebezpieczne jest to, że mogą stać się środkiem oddziaływania jednych państw (hegemonicznych) wobec państw słabszych. W rzeczywistości trudno jest określić, czy organizacje międzynarodowe z natury swojej osłabiają władzę państw. Wydaje się, że raczej nie dlatego, że w dobie globalizacji, to właśnie na obszarze organizacji międzynarodowych ujawnia się siła danych państw i ich znaczenie. Organizacje są uwikłane w rywalizację, ale i współzależność państw, gdzie arena międzynarodowa przypomina system naczyń połączonych. Zmiana w jednym państwie wywołuje zmianę w państwach położonych nawet na drugim końcu globu. Nie jest też właściwe mnożenie różnego rodzaju organizacji, ponieważ rozdrabniają uwagę administracji centralnej danego państwa i generują dodatkowe koszty, które nie przekładają się na zysk dla obywateli tegoż państwa. Niestety wiele organizacji jest tworzone dla pewnej mody, uwarunkowań politycznych, czy zaspokojenia ambicji określonych środowisk, czy lobby intelektualistów.

Organizacja międzynarodowa może wówczas działać efektywnie, gdy w jej statucie jasno są określone prawa i obowiązki jej członków, oraz możliwość wydawania wiążących decyzji, nieobwarowane szeregiem wyjątków. Co prawda często organizacje oddziałują na rządy państw aktami niewiązącymi albo ustanawianiem pewnych wzorców zachowań, zachęcając i mobilizując do pewnych działań. Administracja międzynarodowa jest powołana do spełniania różnych **funkcji**, w tym:

- regulacyjnej
- kontrolnej
- operacyjnej (świadczenia usług)
- strategicznej (na rzecz państwa dominującego)
- adaptacyjnej (przystosowywanie państw zapóźnionych na jakimś obszarze cywilizacyjnym)
- symboliczne (propagując określone wartości, idee, doktryny itp.).

Administracja ponadnarodowa to administracja **korporacji**. Działają na terenie różnych państw, a ich celem jest - co do zasady - maksymalizacja zysku. Naturalnie muszą liczyć się z kontrolą ze strony władz państw, ale też traktują poszczególne kraje instrumentalnie jako rynki produkcji lub zbytu swoich produktów i usług. Krytycy korporacji wskazują na fakt, iż kierują się nie dobrem lokalnych społeczności, lecz czystym rachunkiem ekonomicznym; nadmiernie eksploatują zasoby naturalne; nie liczą się z ochroną środowiska; wymuszają na rządach działania niezgodne z interesem publicznym; "kolonizują" gospodarczo słabsze kraje, tworząc w nich eklawy gospodarcze, cieszące się wręcz politycznymi immunitetami; posługują nieetycznymi metodami działania; wydają znaczne sumy na reklamę i lobbing; ich sukcesy gospodarcze nie prowadzą do

wzrostu dobrobytu państw "skolonizowanych"; drenują finansowo państwa, gdzie lokują produkcję, kumulując zyski w rajach podatkowych; zaś większość korzyści finansowych jest zawłaszczana przez międzynarodową kadrę menedżerów, propagujących styl życia niedostępny dla obywateli państw kolonizowanych; co zwiększa poziom frustracji społecznej w tych państwach. Przekłada się to wzrost poziomu żądań sfrustrowanych obywateli wobec własnych rządów o podniesienie poziomu życia i świadczeń (np. zdrowotnych) ze strony państwa tak, by otrzymać chociaż namiastkę lansowanego w mediach poziomu życia celebrytów. Finalnie zwiększa to deficyt budżetowy państw eksploatowanych, które aby sprostać żądaniom swoich obywateli zaciągają pożyczki na międzynarodowym rynku bankowym; uzależniając się tym bardziej od korporacji ponadnarodowych.

### **Pytania testowe**

- 1.Administracja to ...
- 2.Czym jest administracja publiczna ...
- 3.Podaj definicję administracji i administracji publicznej ...
- 4.Zdefiniuj administrację publiczną w sensie negatywnym, pozytywnym i podmiotowym ...
- 5.Co to jest biurokracja ...
- 6.Wyjaśnij pojęcia centralizacji, decentralizacji, koncentracji i dekoncentracji ...
- 7.Opisz administrację międzynarodową ...

### **Literatura**

- J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.

### **Literatura uzupełniająca**

- Beetham D., Boyle K., *Demokracja - pytania i odpowiedzi*, Toruń 1996.
- Bernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Kraków 1994.
- Kudrycka B., *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995.
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003.
- Szydłowski Z., *Teoria organu administracji państwowej*, Szczecin 1985.

## Rozdział V. Klasyczna triada nauk administracyjnych.

### 5.1. Klasyczna triada nauk administracyjnych

Na przełomie XIX i XX wieku ukształtował się model nauk administracyjnych, w skład których wchodziła nauka administracji, nauka prawa administracyjnego oraz nauka polityki administracyjnej. Razem tworzyły **klasyczną triadę nauk administracyjnych**, propagowaną m.in. przez niemieckiego administratywistę Frizta Stier-Somlo.

---

**Fritz Stier-Somlo** (1873-1932) - niemiecki prawnik, profesor prawa administracyjnego i państwowego, rektor Uniwersytetu w Kolonii w latach 1925 - 1926, znany przedstawiciel niemieckiej doktryny prawa administracyjnego przełomu początku XX wieku.

---

**Nauka administracji** w klasycznym ujęciu "triady nauk administracyjnych" miała zajmować się opisem stanu administracji publicznej. Odróżniano ją od nauki prawa administracyjnego oraz nauki polityki administracyjnej.

**Nauka prawa administracyjnego** bada przepisy prawa administracyjnego; tj. takie normy prawne, które określają status organów administracji publicznej, ich strukturę, kompetencje, zadania, formy działania; a także takie, które określają prawa i obowiązki obywateli w relacji z administracją publiczną. Bada ich treść, dokonuje ich wykładni, ocenia pod kątem zasad konstytucyjnych, interpretuje, porządkuje i ustala zasady ich stosowania w praktyce. Często nie uwzględnia niestety społecznego kontekstu ich uchwalania i wprowadzania, a także kosztów, jakie muszą z tego tytułu ponieść obywatele, żeby sprostać ich wymaganiom. Prawo administracyjne jest częścią prawa publicznego (jak np. prawo konstytucyjne). Dzieli się na ustrojowe, materialne i proceduralne. O ile część proceduralna jest skodyfikowana w Kodeksie Postępowania Administracyjnego, o tyle część ogólna i część szczegółowa materialnego prawa administracyjnego nie. Zresztą zebranie wszystkich przepisów prawa administracyjnego szczegółowego w jednym kodeksie byłoby niemożliwe. Nie ma zresztą nikogo, kto by się orientował we całym gąszczu przepisów administracyjnych. Doktryna postuluje jednak sformułowanie kodeksu części ogólnej tej gałęzi prawa.

**Nauka polityki administracyjnej** ma przygotowywać programy działania administracji, formułować postulaty, przewidywać społeczne skutki wprowadzania ich w życie. Powinna integrować wyniki różnych nauk (zwłaszcza ekonomicznych, medycznych, psychologicznych i socjologicznych) dla oceny posunięć organów administracji, szczególnie zanim zaczną wprowadzać je w czyn ze szkodą dla obywateli. Jednakże to zadanie polityki administracyjnej pozostaje ciągle w sferze życzeń tym bardziej, że pierwszeństwo w administracji zdobywają działania uwarunkowane politycznie, a nie racjonalnie.

W nauce prawa administracyjne istotne miejsce winny zajmować **badania empiryczne**. Jak stwierdził Adam Błaś, służą one do formułowania twierdzeń odnoszących się do funkcjonowania instytucji prawnoadministracyjnych, jak też do formułowania ocen dotyczących działania w praktyce określonych przepisów prawa administracyjnego. Przynoszą odpowiedź na pytanie, jak działa przepis w praktyce, jak oddziałuje na życie obywateli (ich zachowania, postawy wobec prawa itp.), czy realizuje zamierzenia ustawodawcy, który go do systemu prawnego wprowadził a ponadto czy spełnia postulaty doktryny. Badania tego typu pozwalają na konfrontowanie istniejących konstrukcji prawnych ze skutkami społecznymi, które wywołują pośrednio

i bezpośrednio, w tym skutkami ubocznymi (niekiedy niezamierzonymi przez prawodawcę). Wyniki badań dają możliwość weryfikacji instytucji prawnych, ich poprawienia, ulepszenia, a w rzeczywistości wydania nowych, lepszych przepisów. Waław Dawidowicz stwierdził, iż wówczas zamknie się "koło badawcze" i będzie można rozpocząć nowe badania. Weryfikować można poszczególne elementy normy prawnej, np. surowość sankcji, precyzyjność hipotezy. Nie zawsze cała norma będzie wadliwa, lecz czasem dysfunkcyjny będzie jeden z jej składników. Można również sprawdzić funkcjonowanie w codzienności zwrotów nieostrych, klauzul generalnych, odesłań pozaprawnych. Tym samym badania empiryczne spełnią dwie funkcje w nauce prawa administracyjnego: poznawczą i kontrolną. Albowiem, "empiryczne twierdzenia naki prawa administracyjnego mają większą wartość poznawczą niż twierdzenia formułowane na podstawie dogmatycznej analizy prawa".<sup>[1]</sup>

## 5.2. Nowe ujęcie

Obecnie odchodzi się od koncepcji klasycznej triady nauk administracyjnych. Ernest Knosala dowodził, iż koncepcja rozdziału nauki administracji od nauki polityki administracyjnej nie odpowiada wymogom współczesności. Argumentował, iż nauka administracji nie może ograniczać się tylko do opisu stanu administracji, lecz musi - aby być rzeczywistą nauką - formułować oceny i postulaty pod adresem przedmiotu swych badań. Powinna wpływać na racjonalizację administracji publicznej i wykorzystywać swój autorytet do inicjowania zmian pożytecznych z punktu widzenia interesu publicznego. Stąd też postulował, by mówić nie o dwóch naukach (administracji i polityki administracyjnej), lecz o dwóch funkcjach jednej nauki - nauki administracji:

- funkcji preskryptywnej (normatywnej)
- funkcji deskryptywnej (opisowej).

Jak napisał Marcin Janik, "w świetle teorii deskryptywnej celem nauki administracji jest udzielenie odpowiedzi czym jest administracja oraz czym się zajmuje. Tak ujmowana nauka administracji zajmuje się opisem rzeczywistości administracyjnej. Z kolei koncepcja preskryptywna (normatywna), polega na formułowaniu wytycznych jak celowo administrować."<sup>[2]</sup>

[1] A. Błaś, Z problemów badań empirycznych nad prawem administracyjnym, "Przegląd Prawa i Administracji" 1995, t. 33, s. 13.

[2] <http://www.pitwin.edu.pl/artykuly-naukowe/informatyka/317-nauka-administracji-wobec-wyzwa-spoeczystwa-informacyjnego>

## Pytania testowe

- 1.Czym jest klasyczna triada nauk administracyjnych ...
- 2.Czym różni się funkcja opisowa od normatywnej w teorii administracji ...

## Literatura

- E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006.
- J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.

## Rozdział VI. Metody badawcze w nauce administracji

### 6.1. Metody badawcze

Nauka administracji posługuje się typowymi metodami spotykanymi na gruncie nauk społecznych i humanistycznych, tj.:

- badaniem dokumentów
- obserwacja
- wywiadem
  - ankietą (jako techniką wywiadu)
- sociometria
- metodami statystycznymi, porównawczymi, biograficznymi i historycznymi.

Niestety nie przeprowadza się eksperymentów na administracji publicznej ze względu na opory etyczne oraz czasem trudne do oszacowania koszty budżetowe i społecznej. Niestety, ponieważ wyniki takich badań mogłyby jasno wykazać, jakie rozwiązania są skuteczne, a jakie nie i dlaczego, co - być może - odwiódłoby polityków od wprowadzania nieprzemyślanych zmian w życie biurokracji.

Natomiast bardzo ciekawe wyniki przynosi eksperymentowanie przeprowadzane przez obywateli na ustawodawcy. W ośrodku wrocławskim Prof. Jana Bocia badano sposób i tempo załatwiania spraw przez urzędników (np. dostęp do informacji publicznej). Tym sposobem sprawdzano sprawność, efektywność i legalizm działania organów administracji publicznej.<sup>[1]</sup>

Jeśli chodzi o odmiany w/w metod, to warto zwrócić uwagę na metody wywiadu swobodnego oraz gwiazdy socjometrycznej. Wywiad swobodny cechuje się tym, iż badacz pozwala respondentowi na swobodną wypowiedź o danym problemie. Dzięki temu otrzymuje pogłębiony obraz danego respondenta, jego odczuć, przeżyć i ocen; co jest pożądane dla uzyskania subiektywnego opisu danego wydarzenia z punktu widzenia świadka. Wymaga od badacza poświęcenia większej ilości czasu, a także stworzenia atmosfery luźnej rozmowy na określony temat.

Natomiast **sociometria** to metoda badawcza, polegająca na badaniu relacji władzy, współpracy lub komunikacji w grupie. Metoda gwiazdy socjometrycznej pozwala na zbadanie roli, jaką odgrywa dana jednostka w grupie.

Jako dodatkowe można wymienić kolejne metody:

- studium przypadku,
- monograficzna.

Zajmując się **studium przypadku** badacz interesuje się analizą jednostkowych losów danej osoby (np. wyższego urzędnika) w określonej sytuacji. Korzystnie byłoby badać osoby piastujące wyższe stanowiska, wykazujące jednocześnie deficyty osobowościowe. Można by wtedy zbadać wpływ osoby cierpiącej na określone zaburzenia na funkcjonowanie instytucji, w której jest zatrudniona. Dawałoby to również możliwość wychwycenia objawów zachowania, które posłużyłyby do diagnozy innych - analogicznych przypadków w ich wczesnym stadium rozwoju. Charakterystyka takiej osoby opierałaby się na informacjach o historii rodzinnej, przebiegu kariery zawodowej, funkcjonowaniu w zakładzie pracy. Zbieranoby dane o posiadanych przez taką osobę wiadomościach i umiejętnościach; wykazywanych cechach charakteru; poziomie rozwoju

umysłowego, społecznego i fizycznego. Ze względów etycznych należy jednak odradzić podejmowanie prób takowych badań.

Metoda **monograficzna** jest wielce przydatna w badaniach administracyjnych. Polega na konstruowaniu wieloaspektowego opisu danej instytucji - najczęściej organu administracji, ale też instytucji w rozumianej jako zespół norm prawnych, np. "pozwolenia na budowę".

Generalnie metody dzieli się na ilościowe i jakościowe. **Ilościowe** są nastawione na zgromadzenie maksymalnie wielu informacji o danym zjawisku. W przypadku metod **jakościowych** badaczowi zależy na zebraniu niewielkiej liczby danych dobrze charakteryzujących badany obiekt. Jak widać z wyżej przeprowadzonych rozważań pod pojęciem "metody" rozumie się zarówno pojedynczą metodę (np. eksperyment), jak i zespół metod (np. porównawczych), które zachodzą na siebie, jak np. biograficzna z historyczną.

## 6.2. Metody jakościowe

Badania jakościowe opierają się na założeniu, że do badania niektórych zjawisk społecznych lepiej nadają się pogłębione analizy mniejszej liczby przypadków, niż ograniczone zakresowo duże. Istotą badań jakościowych jest wczucie się badacza w sytuację osób badanych, pojęcie motywów ich działania i znalezienie odpowiedzi na pytanie "dlaczego". Chodzi o zrozumienie rzeczywistości w taki sposób, jak ją rozumieją badani; czy też zrozumienie tego, jak rozumują badane osoby. Zwolennicy metod jakościowych przedkładają badania terenowe, wielogodzinne nieustrukturyzowane wywiady, obserwację uczestniczącą nad badania ankietowe. Do metod jakościowych zaliczyć można, np. storytelling. Z kolei o tym, że rzeczywistość społeczną najlepiej rozumieją zaangażowane w nią osoby, mówi tzw. teoria ugruntowana. Zaś badania nad organizacjami nazywa się antropologią organizacji (czy też "entnografią organizacji").

Badacz może na przykład skupić się na jednym wątku albo nawet na jednym przejawie zachowania badanego. Przykładowo interesując się sposobem załatwiania spraw administracyjnych sprawdzamy nie procedury formalne (Kodeks Postępowania Administracyjnego), ale codzienność urzędnika. Wtedy do rangi najważniejszego elementu postępowania administracyjnego urosnie ruch ręką urzędnika segregującego akta sprawy na "mniej pilne" i "bardziej pilne". Odpowiedź na pytanie, dlaczego (na jakiej podstawie) urzędnik kwalifikuje daną sprawę jako ważniejszą; dlaczego te a nie inne sprawy załatwia w pierwszej kolejności, pozwoli na znalezienie odpowiedzi na pytanie o jakość działania administracji publicznej.

Istotny w badaniach jakościowych jest kontekst sytuacyjny badanych zjawisk. Badacz zwraca uwagę na to, jak otoczenie wpływa na ludzi i jak oni kształtują swe otoczenie. Badania mają przybliżyć go do poznania motywów postępowania, przyczyn zachowania (często nieujawnionych bezpośrednio i nieświadomych sobie przez bohaterów wydarzeń) oraz interpretacja potrzeb i emocji. Radykalni przedstawiciele metod jakościowych wręcz zakazują konstruowania teorii, modeli czy hipotez. Teoria ma być opracowana dopiero na końcu, na podstawie obserwacji wydarzeń. Dla naukowca ważne więc będzie poznanie skojarzeń, emocji, stereotypów, wzorów myślenia, sposoby wyrażania myśli, nieświadomych motywów, zwyczajów, przyzwyczajzeń i znaczeń, jakie są przypisywane przez badanych danym zjawiskom. Badania jakościowe, aby zyskały na poprawności powinny obejmować nie tylko typowe jednostki, ale i nietypowe (zarówno dysfunkcyjne, jak też wyróżniające się). Winny być też prowadzone systematycznie i w uzasadnionym okresie czasu. Inne będą na przykład wyniki obserwacji stylu działania



miejskiego urzędu skarbowego pod koniec kwietnia, gdy jest oblegany przez tłum podatników składających PIT-y; a inny prowincjonalnego urzędu w czasie żniw, gdy zionie pustkami. [2] [3] [4]

---

**Paradygmat** - zbiór pojęć i teorii tworzących podstawy danej nauki

---

### 6.3. Metoda jakościowa w badaniach historycznych

Metody jakościowe stosowane są również w badaniach historycznych, gdy historyk "wczuwa" się w klimat danej epoki. Zwolennikiem takiego podejścia był - na gruncie historii doktryn polityczno-prawnych - **Grzegorz Leopold Seidler**. Pisał on:

W swych rozważaniach nie konfrontuję przeszłości z naszym obrazem świata, ani też nie oceniam jej z tego punktu. Chciałbym raczej popatrzeć na przeszłość oczyma ówczesnych ludzi i ująć ją w kategoriach, jakimi oni się posługiwali. Dzięki takim studiom nad ideami możemy poznać ludzką świadomość minionych czasów, panujące bowiem przekonania powiedzą nam, jak ludzie określonej epoki oceniali zdarzenia i sytuacje, a nie jak one rzeczywiście przebiegały. Czy nie uważamy sposobu argumentowania za rozumny, gdy odpowiada założeniom naszego obrazu świata?

Aby poznać wpływ dominującej idei zarówno na sposób myślenia ludzi jej współczesnych, jak i na kształt ówczesnej kultury, należy porzucić nasz zewnętrzny punkt widzenia i na drodze wyobraźni, poprzez wizję, nierzadko intuicyjnie - wdrzeć się do środka interesującej nas epoki, popatrzeć na nią oczyma ówczynie żyjących i ich optyką widzieć współczesnym im świat i ludzi.<sup>[5]</sup>

### 6.4. Badanie dokumentów

W badaniach możemy wyróżnić dokumenty publiczne oraz osobiste. Wśród dokumentów **publicznych** wymienia się dokumenty:

- urzędowe
- bieżące
- archiwalne
- prawne (akty prawne i ogólnie źródła prawa i źródła poznania prawa)
- statystyczne (np. roczniki statystyczne, zestawienia, harmonogramy)
- medialne (prasowe, radiowe, telewizyjne, internetowe)
- artystyczne (np. obrazy).

Interesującymi **dokumentami osobistymi** będą pamiętniki i listy. Pamiętniki mają jednak to do siebie, iż często powielają informacje stereotypowe, błędnie podają daty oraz źle sytuują miejsca wydarzeń.<sup>[6]</sup>

W analizie dokumentów bierze się pod uwagę nie tylko ich treść, ale też wygląd zewnętrzny (formę). Sprawdza się wygląd, sposób sporządzenia, materiał z jakiego zostały wykonane, trwałość, środek pisarski (pióro, ołówek, długopis), styl pisania (kaligrafię, dbałość), zabrudzenia (plamy), zniszczenia (np. ślady ognia, pleśń). Dzięki temu można wiele się dowiedzieć o okolicznościach powstania i przechowywania dokumentów. Charakter pisma może pozwolić na określenie twórcy, ewentualnie - z dużą dozą ostrożności - o jego charakterze, czy stanie zdrowia, wieku (to prędkiej). Znowuż analiza językowa, gramatyczna, ortograficzna i stylistyczna tekstu dostarcza informacji o wykształceniu i pochodzeniu twórcy dokumentu, np. rusycyzmów na

pewno nie używał urzędnik II RP pochodzący z Wielkopolski nawet jeśli pracował na Wileńszczyźnie. W przypadku dokumentów urzędowych (zwłaszcza sprawozdań z wydarzeń) istotne jest nie tylko to, co urząd w sprawozdaniu napisał; ale także to, co przemilczał, a co zostało poświadczane innymi źródłami (np. informacjami prasowymi). Z daleko idącym sceptycyzmem należy podchodzić do zeznań świadków, szczególnie składanych po wielu latach od daty opisywanych zająć.<sup>[7]</sup> Co może zdumiewać, niezwykle często fałszowane są testamenty.<sup>[8]</sup>

## 6.5. Obserwacja

**Obserwacja** to metoda, polegająca na planowym i ukierunkowanym postrzeganiu określonego podmiotu i zjawiska. Może być:

- jawna
- niejawna
- uczestnicząca
- nieuczestnicząca
- kontrolowana
- niekontrolowana

**Obserwacja niekontrolowana** akceptuje elastyczność celu i zakresu badania w zależności od zmieniających się warunków, towarzyszących badaniu.

Ciekawą odmianą obserwacji jest **shadowing** (ang. *shadow* - cień). Polega ona na stałym podążaniu za badaną osobą, np. poborcą skarbowym, czy komornikiem. Dzięki temu możemy obserwować zachowania takiej osoby, interakcje w które wchodzi, reakcje innych osób, sytuacje które aranżuje itp. Tym sposobem można wskazać (pozytywne i negatywne) zachowania, których istnienia lub skali osoba ta sobie nie uświadamia (np. reakcje na stres).

[1] Zob. *Profesora Jana Bocia - styl, słowa, szkoła*, red. Aleksandra Szadok-Bratuń, Wrocław 2009.

[2] <http://www.pentor.pl/12108.xml>

[3] <http://www.creo-badania.pl/index.php/metody/badania-jakosciowe>

[4] <http://www.tnsglobal.pl/technika-badaniajakosciowe>

[5] G.L. Seidler, *W poszukiwaniu naczelnej idei*, Lublin 1984, s. 57.

[6] Z. Zaporowski, *Polacy na ziemiach wschodnich w latach 1939 - 1941 w świetle własnych pamiętników i wspomnień opublikowanych w PRL*, [w:] *Położenie ludności polskiej na terytorium ZSRR i wschodnich ziemiach II Rzeczypospolitej w czasie II wojny światowej*, red. A. Marszałek, Toruń 1990, s. 21.

[7] Zob. J. Tokarska-Bakir, *Sprawiedliwi niesprawiedliwi, niesprawiedliwi sprawiedliwi*, "Zagłada Żydów. Studia i Materiały" 2008, nr 4, s. 170.

[8] Feluś Antoni, *Testamenty. Popularno-naukowe studium kryminalistyczne*, Katowice 1996.

## Pytania testowe

1. Jakie metody są stosowane w badaniach nad administracją publiczną ...
2. Na czym polega metoda obserwacji ...
3. Do czego służy socjometria ...
4. Co rozumiesz pod pojęciem gwiazdy socjometrycznej ...
5. Jakie dokumenty można badać analizując działalność urzędników ...
6. Czym różni się wywiad od ankiety ...



## **Literatura**

- Łobocki M., *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków 2006.
- Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 1999.

## **Literatura uzupełniająca**

- Frankfort-Nachamias Ch., Nachamias D., *Metody badawcze w naukach społecznych*, wyd. 2001.

## Rozdział VII. Kierunki badawcze w naukach administracyjnych

Rozdział wspomina o kierunkach, które występowały w badaniach nad administracją.

### 7.1. Naukowe zarządzanie (scientific management)

Kierunek naukowego zarządzania skupiał się przede wszystkim na poprawie wydajności pracy. Badano i precyzyjnie określano czas i sposób wykonywania poszczególnych czynności. Szukano wzorcowych sposobów wykonywania danej pracy oraz stosowano bodźce płacowe wśród pracowników. Wprowadzano podział działań kierowniczych na organizacyjne i dyscyplinujące. Kładziono nacisk na planowanie i nadzór. Zalecano podzielenie procesu produkcji na proste, mierzalne czynności, a także standaryzację maszyn i narzędzi. Krytycy tego podejścia argumentowali, iż naukowe zarządzanie pomija psychofizyczne aspekty pracy robotników prowadząc do nadmiernej automatyzacji. Założycielem kierunku był Frederick Winslow Taylor, twórca **tayloryzmu**. Jego następcy wzbogacili jego dorobek o nowe dokonania.<sup>[1]</sup>

Przedstawiciele:

- Henri Louis Le Chatelier (1850 - 1936).
- Harrington Emerson (1853 - 1931).
- Frederick Winslow Taylor (1856 - 1915).
- Louis Dembitz Brandeis (1856 - 1941).
- Henry Gantt (1861 - 1919), autor diagramu Gantta.
- Henry Ford (1863 - 1947).
- Karol Adamiecki (1866 - 1933).
- Frank Bunker Gilbreth (1868 - 1924) oraz Lillian Evelyn Gilbreth (1878 - 1972).
- Peter Drucker (1909 - 2005)

Polski badacz Karol Adamiecki był autorem praw podziału pracy, koncentracji oraz harmonii. Stwierdził, iż *naukę organizacji pracy nie tylko trzeba zrozumieć, ale i głęboko odczuwać, aby móc z najlepszym wynikiem stosować ją w praktyce.* [J. Supernat]

### 7.2. Szkoła administracyjna

Do reprezentantów szkoły administracyjnej zalicza się Henri Fayola (1841 - 1925) oraz Maxa Webera (1864 - 1920). Pierwszy z nich sformułował katalog uniwersalnych zasad zarządzania. Wymienił wśród nich:

- podział i specjalizacja pracy,
- autorytet i odpowiedzialność,
- dyscyplina, posłuszeństwo, pilność, pracowitość,
- jedność rozkazodawstwa i kierownictwa,
- podporządkowanie interesów jednostkowych interesowi ogólnemu,
- wynagrodzenie personelu,
- równowaga między centralizacją a decentralizacją,
- hierarchia,
- ład - wyznaczone każdemu człowiekowi i każdej rzeczy właściwe miejsce,
- ludzkość,
- stałość personelu,
- inicjatywa,
- zgranie personelu.

### 7.3. Szkoła stosunków międzyludzkich (human relations)

Jako twórcę szkoły stosunków międzyludzkich wskazuje się Eltona Mayo (1880 - 1942). Do pozostałych przedstawicieli tego kierunku zalicza się m.in. Mary Parker Follett (1868 - 1933), Chestera Bernarda (1886 - 1961), Douglasa McGregora (1906 - 1964) ale także Herberta Simona (1916 - 2001).

### 7.4. Teoria politycznej kontroli biurokracji

Teoria politycznej kontroli biurokracji zajmuje się relacjami między polityką a biurokracją; podejmowanymi już przez Maxa Webera. Podnosi problemy realizowania przez biurokrację decyzji politycznych; działania biurokracji zgodnie z wolą politycznego kierownictwa; braku odpowiedzialności biurokracji przed obywatelami; kumulacji władzy w swoim ręku; niezależności od czynnika politycznego i wyborców; brak podporządkowania parlamentowi. Badacze tego kierunku (Dwight Waldo, Herbert Simon, James H. Svara) udowadniali, iż biurokracja i polityka wzajemnie się przenikają, wpływają i na siebie oddziałują. Zaś każda z grup odgrywa swoje specyficzne role. [J. Supernat]

*Człowiek ma skłonność wybierania na co dzień nie tego, co jest dla niego rzeczywiście najlepsze, lecz co wydaje się dobre w chwili wyboru. Herbert Simon*

### 7.5. Teoria polityki biurokratycznej

Zwolennicy tej koncepcji potraktowali politykę za podstawowy składnik biurokracji, zaś biurokrację za nieodłączny element polityki. Zadaniem nauki administracji nie miało być zaś formułowanie ogólnych prawideł teorii zarządzania, lecz odkrywanie relacji między sztywną, hierarchiczną i autorytatywną naturą biurokracji a egalitaryzmem demokracji. Propagatorem takiego podejścia był Dwight Waldo. Zaczęto więc traktować biurokrację i biurokratów jako "jako politycznych samodzielnych aktorów z wyraźnymi programami, którzy angażują się w przetargi i kompromisy prowadzące do politycznych decyzji" [J. Supernat].

### 7.6. Teoria instytucjonalna

Teoria instytucjonalna została zapoczątkowana w końcu lat 80-tych przez Jamesa Marcha, Johana Olsena oraz Jamesa Q. Wilsona. Patrzyła na administrację z punktu widzenia instytucji ją tworzących. Stawiała sobie za cel badanie kształtowania zachowań ludzkich (urzędników, polityków, członków korporacji) przez organizacje i ich struktury wewnętrzne. Sprawdzała, czy i jak zachowania ludzkie są strukturalizowane przez instytucje; czy zmiany strukturalne mogą wpływać na podejmowanie decyzji politycznych, wdrażanie programów i wyniki takich działań. Interesowała się organizacją jako taką, jej strukturą, hierarchią, normami w niej obowiązującymi, kulturą organizacyjną, procesami w niej zachodzącymi, wynikami działań i odpowiedzialnością ponoszoną przez kierownictwo i organizację jako całość. Rozróżniała także zbiorowe i indywidualne wyniki działań organizacyjnych. Skupiła się również na problematyce decentralizacji i funkcjonowaniu instytucji w zdecentralizowanym systemie administracji publicznej. Jak napisał Jerzy Supernat, jej reprezentanci "w efekcie stworzyli bardziej realistyczny obraz tego, jak instytucje publiczne kształtują interakcje jednostek i organizacji w ich politycznym, ekonomicznym, społecznym i technicznym otoczeniu" [J. Supernat].

## **7.7. Teoria postmodernistyczna (postmodern public administration)**

Postmodernizm programowo odrzucił myśl, jakoby istniały uniwersalne prawdy o jakimkolwiek zjawisku społecznym [J. Supernat]. Negował istnienie teorii, praw, aksjomatów i dogmatów w naukach humanistycznych i społecznych. Uważał, że "nie ma uniwersalnych prawd, a zatem każde pytanie ma kilka możliwych odpowiedzi, z których każda jest równie ważna" [J. Supernat]. Postmoderniści swoje badania opierali na subiektywizmie, języku, interakcjach ludzkich, społecznej konstrukcji rzeczywistości. Postmoderniści David John Farmer, Charles Johnson Fox, Hugh Theodore Miller uznali, iż nie istnieją uniwersalne metody organizacji i zarządzania. Było to stanowisko zgoła inne od propagowanego przez F.W. Taylora - prekursora nauki zarządzania i ojca naukowej organizacji pracy. Negowali również metody badawcze stosowane w nauce administracji uznając je za nieadekwatne i nieefektywne.

## **7.8. Teoria decyzyjna**

Za autora koncepcji teorii decyzyjnej uznawany jest Herbert Simon. Jego zdaniem podstawowym celem każdej organizacji jest prawidłowe zdefiniowanie celów i podjęcie niezbędnych działań dla ich realizacji. Dlatego też wagi nabiera proces decyzyjny, pozwalający na optymalne powiązanie posiadanych środków z wytyczonymi celami. [J. Supernat]

## **7.9. Teoria wyboru racjonalnego (TWR)**

Teoria wyboru racjonalnego (TWR) zakładała, iż zarówno obywatele, jak i urzędnicy kierują się nie interesem publicznym, lecz interesem własnym, ale realizując interes własny przyczyniają się do zachowania interesu publicznego (na wzór "niewidzialnej ręki rynku Adama Smitha) [J. Supernat]. Zarazem obywatele - klienci chcą "kupić" usługę administracji publicznej, a ta chce ją sprzedać i mieć zysk, który może przeznaczyć na kolejne inwestycje, dla zaspokojenia innych potrzeb społecznych (ew. wyzyskania poparcia społeczeństwa do celów politycznych).

Przedstawiciele tego kierunku uznali, iż przede wszystkim jednostka kieruje się interesem własnym oraz dąży do maksymalizacji użyteczności. Zna swoje cele życiowe i porządkuje je według subiektywnej ważności. Podejmując decyzje podejmuje te działania, które - jej zdaniem - maksymalizują jej indywidualne korzyści i minimalizują koszty. Ponadto odrzucono tezę jakoby jednostka podejmowała decyzje pod wpływem grupy, lecz oparto się na indywidualizmie: jednostka decyduje samodzielnie, a decyzja grupy jest sumą jednostkowych decyzji pojedynczych osób. [J. Supernat]

Badacze tego kierunku wskazali jednocześnie na wady biurokracji (Vincent A. Ostrom). Ich zdaniem kierujący się własnym zyskiem biurokrata (czyli wedle tej konstrukcji: racjonalny) dąży do maksymalizacji własnego zysku, czyli rozwoju własnej kariery zawodowej. Kariera ta zależy od przychylności zwierzchników. Oznacza to, że racjonalny biurokrata dąży do zadowolenia przełożonych, eksponuje informacje pozytywne, a ukrywa negatywne. Owe zniekształcenie informacji powoduje, że politycy (będący na szczycie hierarchii) mają błędny obraz nie tylko działania administracji publicznej, ale i całej rzeczywistości społecznej (Gordon Tullock). Dowodzili, iż urzędnik nie tylko zniekształca informację, ale sabotuje decyzje niekorzystne dla jego interesów; reaguje tylko na te polecenia, które są dla niego korzystne; unika ponoszenia odpowiedzialności i ryzyka [A. Downs].

Sformułowali też kilka uniwersalnych prawideł [J. Supernat]:

- Z upływem czasu urzędnicy stają się coraz bardziej konserwatywni (prawo wzrastającej zachowawczości)
- Im większa jest organizacja, tym słabsza jest kontrola naczelnego kierownictwa nad najniższym szczeblem organizacji (prawo niedoskonałej kontroli) [A. Downs]
- Urzędnik maksymalizuje budżet swojego urzędu
- Urzędnik nastawiony na realizowanie interesu publicznego, nie może go wypełniać z powodu: braku wiedzy o preferencjach obywateli, możliwościach biurokracji oraz konfliktów między interesami obywateli (Wiliam A. Niskanen).

Pomijali jednakże czynniki ograniczające samowolę urzędników, tj.:

- silny legalizm
- przestrzegane normy etyczne
- pozytywny wpływ otoczenia.

Zwrócili mimo to uwagę na ważne aspekty funkcjonowania administracji publicznej oraz zaproponowali nowatorskie podejście badawcze. Zaczęli krytykować monopol administracji publicznej na świadczenie usług publicznych. W mocnym uproszczeniu, argumentacja krytyków monopolu może iść w takich sytuacjach następującą dość anarchizującą drogą: Monopol jest z natury zły, ponieważ odbiera konsumentom możliwość wyboru. Administracja monopolizuje dostarczanie określonych, bardzo ważnych usług obywatelom. Administracja publiczna pozbawia obywatela wyboru usługodawcy, więc jest... zła. Zwolennicy TWR ukazali jednocześnie inne oblicze administracji, jako producenta dóbr publicznych (Charles M. Tiebout). Pokazali, że usługi administracji mogą być świadczone w sposób konkurencyjny oraz - co chyba najważniejsze - są mierzalne ekonomicznie w kryteriach zysku i straty finansowej dla społeczeństwa. Pomimo fali krytyki, jaka spadła na koncepcję TWR warto zauważyć, iż współcześnie mamy do czynienia właśnie z ekonomizacją myślenia biurokracji i konkurencją organów administracji publicznej o niektóre grupy klientów - mianowicie przedsiębiorców. Konkurencja występuje, np. między gminnymi organami samorządu terytorialnego, zabiegającymi o inwestorów. Odpowiedzieć należy także, iż - wbrew niektórym głosom krytycznym - wartości rynkowe i demokratyczne są porównywalne. Deprecjonowanie wolnego rynku na rzecz politycznego sterowania gospodarką prowadzi do legitymizacji dyktatury, świadczącej minimum socjalne dla społeczeństwa, które w zamian za owe minimum (czyli w praktyce stabilną biedę) - a raczej w obawie przed jego utratą - nie buntuje się przeciwko dyktatorskiej władzy.

### **7.10. Dorobek psychologii**

Analizując funkcjonowanie administracji od środka warto też pamiętać o dorobku psychologii, szczególnie psychologii humanistycznej: hierarchii potrzeb Masłowa i samorealizacji Rogersa; ale także behawioryzmu Skinnera i Watsona.

### **7.11. Nowe publiczne zarządzanie**

Ideą nowego zarządzania publicznego (NMP), popularnego w latach 80-tych i 90-tych XX wieku było przeprowadzenie reform administracyjnych i zmodernizowania państwa dzięki zastosowaniu technik zarządzania wypracowanych w sektorze przedsiębiorstw prywatnych. Za przykłady stosowania NPM uważa się reformy Margaret Thatcher, Ronalda Reagana oraz zastosowane w Nowej Zelandii.

Postulowano koncentrowanie uwagi nie na procedurach funkcjonujących w administracji publicznej, lecz na efektach oraz skuteczności jej działań. Chodziło o to, aby administracja dostarczała dobra i usługi dla ludności w sposób ekonomiczny, efektywny i skuteczny. Jednocześnie podniosła poziom swoich poczynań. Miało to być "przedsiębiorcze zarządzanie instytucjami publicznymi, przeciwstawiane zbiurokratyzowanemu zarządzaniu opartemu na hierarchicznej strukturze organów władzy oraz ich funkcjonalnej specjalizacji".<sup>[2]</sup> Zamierzano przenieść na grunt administracji publicznej techniki zarządzania stosowane w przedsiębiorstwach prywatnych oraz otworzenie się systemu administracji publicznej na sektor pozarządowy.

Kończono swoją uwagę wokół:

- decentralizacji władzy
- silnej orientacji pro-rynkowej
- wypracowania standardów świadczenia usług publicznych
- ograniczeniu sektora państwowego w gospodarce
- prywatyzacji
- deregulacji monopoli
- ukierunkowania na klienta
- zwiększenie efektywności w korzystaniu z usług publicznych (np. na obszarze polityki zdrowotnej)
- ekonomizacji działalności publicznej
- uświadomienia rzeczywistych kosztów ponoszonych przez społeczeństwo z powodu obciążeń publicznych (np. faktycznego kosztu podatku dochodowego z uwzględnieniem kosztów czasu, sił i środków poświęcanych przez obywateli na sprostanie przepisom, wypełnienie dokumentacji, opłacenie doradców podatkowych itp. w relacji z faktycznie uzyskiwanym dochodem z tytułu tychże podatków przez Skarb Państwa. Sięgano np. do krzywej Laffera.)
- zmniejszenie aparatu biurokratycznego i delegowanie zadań z administracji ogólnej w ręce wyspecjalizowanych agencji.
- reorganizacji zakładów budżetowych
- unowocześnienia systemu finansowego i wprowadzenie nowych metod kontroli wydatków zwiększenia wydajności i odpowiedzialności personalnej osób zatrudnionych w administracji publicznej
- uelastycznienie warunków pracy i płacy.<sup>[3]</sup>

Reformy miały iść w trzech kierunkach:

- rynkowym na polu gospodarki
- partycypacyjnym tak, by obywatele mieli większy udział w podejmowaniu decyzji
- deregulacyjnym aby zmniejszona została liczba przepisów prawnych w życiu społeczeństwa.

Odwoływano się do nośnych haseł: menedżeryzmu, rynkowości, rządu przedsiębiorczego, czy zarządzania biznesowego. Wierzone, iż instrumenty zarządzania stosowane w sektorze prywatnym mogą być z powodzeniem wykorzystane w sektorze publicznym, przekształcając tradycyjną biurokrację na administrację zorientowaną na rezultaty. Innym hasłem promowanym przez ideologów "nowego zarządzania publicznego" była konkurencyjność usług publicznych. Przypomina to nieco kontraktowanie usług medycznych przez NFZ dla różnych placówek zdrowotnych z myślą, iż pacjent jest istotą racjonalną i wybierze tą przychodnię, która świadczy te usługi najlepiej. Tym sposobem miało dojść do lepszego zaspokajania potrzeb obywateli (klientów administracji publicznej), uwzględnienia ich preferencji, zapewnienia większej możliwości wyboru oraz wyższego standardu usług. Miały być stworzone standardy realizowania zadań publicznych a efekty działań miały być mierzone poziomem satysfakcji obywateli (klientów).

Delegowanie zadań publicznych na przedsiębiorstwa prywatne miało także służyć polepszeniu informacji budżetowej tak, by wreszcie można było oszacować faktyczne koszty wykonywania określonych zadań publicznych (np. w drodze przetargów). Podważano tym samym monopolistyczną pozycję jednostek budżetowych (które otrzymywały budżet ogólny na wszystkie swoje wydatki a nie na konkretne zadania), a w dalszej perspektywie ograniczenie możliwości działania różnorodnych grup nacisku, czy związków zawodowych (np. górniczych).

Dorobkiem tego kierunku było zwrócenie uwagi na konieczność poszukiwania nowej relacji między obywatelem a państwem, wciągania obywateli do aktywnego udziału w życiu kraju (co skłaniało ich do ograniczenia postawy roszczeniowej), racjonalizacji wydatków budżetowych, ochrony środowiska, inwestowania w kapitał ludzki, przejrzystości procesów decyzyjnych, a także wykorzystania nowych technologii informacyjnych (internet itp.).

### **7.12. Krytyka NPM**

Krytycy zarzucali NPM, iż kierunek ten był od swoich postaw nastawiony negatywnie wobec państwa jako takiego; był z natury swojej "wrogi państwu". Poprzez prywatyzację usług publicznych prowadził nie do skuteczności, ale to "prywatyzacji państwa". Przedkładał wskaźniki ekonomiczne i maksymalizację zysku nad dobro obywateli. Uważano, iż nie można przenosić wzorów z prywatnego sektora do publicznego, gdyż państwo posługuje się monopolem władzy i działa na rzecz interesu publicznego, który może być sprzeczny z interesem gospodarczym poszczególnego przedsiębiorstwa. Dodawano, iż administracja z zasady funkcjonuje wolniej niż prywatne firmy, gdyż musi brać pod uwagę wiele czynników, szczególnie politycznych. Ważne jest też uwzględnienie zasady udziału obywateli w zarządzaniu państwem, a także zasięgania opinii i rad organów kolegialnych. Administracja wydaje często decyzje długofalowe, skierowane do określonych warstw społecznych, gdy trudno jest obliczyć wprost stopę zwrotu takich inwestycji. Opiera swoje działanie na przepisach prawa, musi przestrzegać zasady legalizmu i nie jest strukturą elastyczną. Wyrażano wątpliwości co do etycznych postaw menedżerów zarządzających administracją. Wskazywano również, iż wskutek takiej "prywatyzacji" wcale nie musi dojść do polepszenia jakości usług, a jedynie do wzbogacenia się pewnej grupy przedsiębiorców czy przedstawicieli wolnych zawodów kosztem społeczeństwa. Ponadto praktyka wprowadzania NPM - zdaniem jego krytyków - nie dostarczała przekonujących dowodów na rzeczywiste generowanie oszczędności, a mogła jedynie grozić chaosem decyzyjnym w stabilnych strukturach administracyjnych. Nie sprawdzała się też w demokracjach młodych, gdzie nadmierna rozbudowa agencji rządowych dawała rezultaty odwrotne od zamierzonych.

### **7.13. NPM na przykładzie Nowej Zelandii**

Reformy NPM były wprowadzane w Nowej Zelandii stopniowo od połowy lat 80-tych w odpowiedzi na utrzymujący się kryzys gospodarczy. Dzięki temu z kraju o jednej z przeregulowanej i niewydolnej gospodarki stały się liderem wolnego rynku w państwa OECD. Zlikwidowano wówczas dotacje dla rolnictwa i przemysłu; zniesiono kontrolę i ograniczenia cen; limity wysokości zarobków; ograniczenia w wymianie walut; dopuszczono inwestycje zagraniczne; likwidowano monopole państwowe oraz system licencji zawodowych (zawodów regulowanych, samorządu zawodowego). Liberalizacja ceł doprowadziła do ożywienia wymiany z zagranicą a w konsekwencji do zróżnicowania i wzmożenia eksportu. Ponadto zmniejszono obciążenia rynku pracy, rozluźniono rygory umów o pracę i ograniczono przewagę związków zawodowych w życiu społecznym. Ułatwiono zakładanie małych i średnich przedsiębiorstw, dzięki czemu przyczyniono się do zmniejszenia bezrobocia. Obniżono podatki i je uproszczono, rezygnując z części drobnych, uciążliwych podatków pośrednich i bezpośrednich. Zmniejszenie procedur i przepisów prawa



administracyjnego nie tylko ułatwiło obywatelom życie, pozwoliło na oszczędność czasu i pieniędzy, ale też przyczyniło się do potania administracji i zmniejszyło korupcję. Ujednociono skalę podatkową. Zreformowano służbę zdrowia na zasadzie konkurencyjności placówek publicznych oraz prywatnych. Pozbawiono monopolu przedsiębiorstwa państwowe (w telekomunikacji, poczcie, lotnictwie itp.) i przekształcono w spółki handlowe a potem sprywatyzowano. Co podkreślają badacze, najpierw dokonano deregulacji i demonopolizacji rynku, a dopiero potem sprywatyzowano największe firmy, aby nie mogły wykorzystywać swojej dominującej pozycji.<sup>[4]</sup>

[1] Nowa encyklopedia powszechna PWN, t. 6, Warszawa 1997, s. 324.

[2] J. Filipiuk, *New Public Management – nowa filozofia zarządzania sektorem publicznym*. (<http://mikro.univ.szczecin.pl>)

[3] Na przykładzie można to opisać w sposób następujący: standardem świadczenia usług medycznych jest np. czas oczekiwania na operację lub też standardem w sądownictwie jest czas wydania orzeczenia itp.

[4] *Nasze problemy naszą szansą*, red. Z. Pastuszek, Lublin 2010, s. 96.

## Pytania testowe

1. Jakie kierunki badawcze występowały w dziejach nauki administracji ...
2. Wymień głównego przedstawiciela kierunku naukowego zarządzania ...
3. Do czego służą diagramy Gantta ...
4. Przedstawicielem jakiego kierunku był Elton Mayo ...
5. Omów dorobek szkoły stosunków międzyludzkich ...
6. Przedstaw krytykę biurokracji w XX-wiecznych kierunkach badawczych nad administracją ...
7. Na czym polegało "nowe zarządzanie publiczne" ...
8. Przedstaw argumenty krytyków NPM ...
9. Oceń rezultaty wprowadzania nowego publicznego zarządzania w Nowej Zelandii ...

## Literatura

Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.

## Literatura uzupełniająca

Adamiecki K., *O nauce organizacji*, Warszawa 1985.

Bednarski A., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Toruń 1998.

Bittel L.R., *Krótki kurs zarządzania*, Warszawa 1994.

Corey S.R., *Zasady działania skutecznego przywódcy*, Warszawa 1997.

Gaebler T., Osborne D., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1994.

Drucker P.F., *Natchnienie i fart*, wyd. 2004.

Drucker P.F., *Praktyka zarządzania*, Kraków 1994.

Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1965.

Martyniak Z., *Historia myśli organizatorskiej*, Kraków 1996.

Martyniak Z., *Organizacja i zarządzanie*, Kluczbork 1996.

Martyniak Z., *Prekursorzy nauki organizacji i zarządzania*, Warszawa 1989.

Peters G.B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.

Zdyb M., *Zarys historii myśli organizatorskiej*, Lublin 1987.



## Rozdział VIII. Administracja publiczna jako system

Administracja publiczna jest jednocześnie i organizacją, i systemem. Zagadnieniom tym jest poświęcony niniejszy rozdział.

### 8.1. Pojęcie organizacji

Organizacja (łac. *organisatio*) to twór społeczny o sformalizowanej strukturze, określonym członkostwie, wewnętrznym zróżnicowaniu i hierarchii, świadomie zorientowany na zadania i cele, wyrażający wspólny interes jego uczestników, którzy odgrywają w nim określone role grupowe. Organizacja kształtuje się pod wpływem otoczenia i zachodzących w niej procesów wewnętrznych. O organizacji można mówić w sposób opisowy lub normatywny. Podejście opisowe odpowiada na pytanie, jak organizacja funkcjonuje; zaś drugie, co należy robić, żeby działała sprawnie.

Jednocześnie organizacja może być racjonalnym, uporządkowanym działaniem. Dlatego też mówiąc o "organizacji" możemy mieć na myśli kilka znaczeń, np.

- w sensie rzeczowym: zorganizowany obiekt, np. przedsiębiorstwo,
- czynnościowym: organizowana czynność, np. organizowanie sprzedaży,
- atrybutowym: cecha złożonych przedmiotów, których elementy składają się na całość.

W aspekcie statycznym organizacja będzie zorganizowanym obiektem (rzeczą, podmiotem). Natomiast w aspekcie dynamicznym zorganizowaną czynnością. Dynamika (działanie) organizacji nie jest możliwa bez jej statyki (mienia). Istnieje ciekawa korelacja między zasobami materialnymi i niematerialnymi a działalnością organizacji. Na początku istnienia organizacji najważniejsze są zasoby niematerialne (motywacja do działania, chęć do pracy, zapał itp.). Pozwalają one na zdobycie majątku, który umożliwi systematyczne działanie i rozwój, a także da podstawę do podejmowania inicjatyw (akcji jednorazowych). Dla organizacji ważne jest połączenie działań stałych, przynoszących stabilny i niewielki dochód; z przedsięwzięciami jednostkowymi, dającymi rozgłos medialny, promocję i większy jednorazowy zysk. Natomiast brak środków materialnych po początkowym okresie istnienia organizacji po wyczerpaniu się zasobów niematerialnych powoduje jej zamieranie. Ratunkiem dla organizacji jest wówczas pozyskanie nowych członków, którzy wniosą nową energię do istniejącego projektu.

Istotna jest dobra strukturalizacja członków w organizacji tak, by każda osoba znalazła odpowiednie dla siebie miejsce. Niezbędna jest **wymiana elit** (krążenie elit) godząca dwie sprzeczne tendencje: hermetyczności (dostępu do wąskich struktur władzy) oraz otwartości organizacji (potrzeby napływu nowych członków bez których organizacja nie ma szansy przetrwać). Stąd też niezbędne jest wypracowanie systemu awansów i bodźców motywacyjnych. Hierarchia powinna odzwierciedlać **role grupowe** pełnione przez jej członków: role formalne (np. kierownika) i faktyczne (np. szarej eminencji).

-----  
**Vilfredo Pareto** (1848 - 1923): włoski socjolog, autor koncepcji krążenia elit, wykorzystywanej w analizach politologicznych.  
-----



-----  
**Charles Wright Mills** (1916 - 1962): amerykański socjolog, krytyk amerykańskiego elitaryzmu, autor poczytnej książki "Elita władzy" (1956).  
-----

Organizacja powstaje w wyniku działań ludzkich, które zmierzają do określonego celu. Celowość zatem jest jednym z wyznaczników organizacji jako swoistego "tworu". Celem organizacji i działania podmiotów organizacji jest zaspokajanie potrzeb: od potrzeb niższego do wyższego rzędu. Mogą być to potrzeby materialne (np. finansowe), jak i niematerialne (np. prestiżu). W organizacji dochodzi do zetknięcia się interesu ogólnego z interesem jednostkowym. Czasem organizacja działa na rzecz dobra wspólnego (np. zakładając i prowadząc szkołę) lub przeciwko niemu (np. organizacja mafijna).

Wedle hierarchii potrzeb Abrahama Maslowa człowiek wykazuje potrzeby fizjologiczne, bezpieczeństwa, przynależności, szacunku i uznania, oraz samorealizacji.

-----  
**Abraham Maslow** (1908 - 1970): amerykański psycholog, autor koncepcji piramidy ludzkich potrzeb, przedstawiciel psychologii humanistycznej.  
-----

W organizacji może dojść nie tylko do zbieżności interesu korporacji z interesem ogólnym (publicznym), czy do jego rozbieżności. Może wystąpić rozbieżność interesów kierownictwa z interesem ogólnym, przy jednoczesnej zbieżności interesu ogólnego z dążeniami szeregowych członków. Wtedy najniżsi rangą uczestnicy organizacji mogą pełnić rolę whistleblowerów.

Działalność w organizacji może być:

- indywidualna
- zbiorowa
- zespołowa

Każda z nich posiada swoje wady i zalety. Szczególnie podkreśla się zalety działalności zespołowej, dzięki której można podzielić zadania, wykorzystać różnorodny potencjał, uczynić więcej i szybciej, osiągnąć wyższe wyniki dzięki efektowi synergii.

## 8.2. Pojęcie instytucji

Z pojęciem organizacji łączy się pojęcie **instytucji**. Instytucja (łac. *institutio* = urządzenie) to - ujmując teoretycznie - układ elementów takich, jak:

1. cele
2. środki materialne i niematerialne
3. zasoby ludzkie
4. struktura
5. formalizacja
6. normy.

Instytucja tworzy logicznie powiązany zbiór elementów (mikro-system, mikro-świat), działań i sformalizowanych czynności. Jak stwierdził Jan Łukasiewicz, *formalizacja jest procesem, którego przedmiotem jest utrwalanie celów, struktury, wymogów kadrowych i reguł współdziałania, określenie środków i sposobów osiągania celów, powiązań instytucji z otoczeniem. Jest procesem*

decydującym o typie i charakterze instytucji. Formalizacja jest zarazem elementem instytucji, klamrą zespalającą pozostałe elementy w trwały system.<sup>[1]</sup>

Jednakże rozróżnienie między organizacją a instytucją może nie być do końca jasne. Co do zasady polega ono na tym, iż instytucje wchodzą w skład organizacji, jako pomniejsze struktury: zespoły elementów opartych o odrębne od siebie normy.

### 8.3. Pojęcie systemu

**System** (gr. *systema*) to uporządkowany układ elementów.

Z cybernetycznego punktu widzenia ważny jest układ "wejść" i "wyjść" z systemu, entropii (miary chaosu wewnątrz układu) oraz homeostazy (zdolności do zachowania równowagi). Wejścia pokazują nam kanały, którymi docierają informacje do organizacji; a wyjścia drogi, którymi informacje o organizacji wychodzą na zewnątrz. Organizacja tworzy informacje o sobie i takowe podaje otoczeniu, budując obraz swój oraz swoich członków. Ponadto przetwarza informacje o swoim otoczeniu, kształtując obraz otoczenia wśród podmiotów spoza organizacji. Dlatego też tak istotna jest klarowna **polityka informacyjna** i ważna rola rzecznika prasowego danej organizacji. Wiele zależy od sposobu przedstawiania faktów. Organizacja może je zniekształcać, ponieważ teoretycznie posiada monopol na produkcję informacji o sobie dla świata zewnętrznego. Zjawiska negatywne mogą więc być przedstawiane w pozytywnym świetle, a krytycy organizacji deprecjonowani. W sytuacji krytyki korporacji uruchamia się również mechanizm obronny u jej członków, nawet jeśli nie w pełni zgadzają się z jej działaniami. Oni sami posiadają wypracowany na użytek własny oraz własnego wąskiego otoczenia (np. rodzinnego) obraz organizacji, związany m.in. z poczuciem ich wartości. Potępienie grupy odbierać mogą więc jako krytykę samych siebie oraz swoich działań w korporacji.

Zadaniem kierownictwa jest kontrola nad przepływem informacji w środku organizacji; tworzenie pożądanego obrazu organizacji wewnątrz i na zewnątrz; usuwanie lub minimalizowanie źródeł danych negatywnych; zbieranie komunikatów z otoczenia oraz dbanie o kontakty z pożądanymi odbiorcami informacji (np. kontrahentami). Każda władza w organizacji boryka się jednak z problemem zakłóceń w przekazie i odbiorze danych, ich gromadzeniem, archiwizowaniem i nadzorowaniem dróg, którymi informacje do niej docierają.

-----  
*Rozpoczynając od szczegółów trzeba je zbierać wszystkie, z góry bowiem nie wiadomo, które okażą się wartościowe, natomiast rozpoczynając od ogólników szuka się tylko szczegółów istotnych, odpowiadających określonym kryteriom analizy.* **Marian Mazur** (1909 - 1983): polski cybernetyk.  
-----

[1] J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005, s. 21.

### Pytania testowe

- 1.Co rozumiesz pod pojęciem "organizacji" i "systemu" ...
- 2.Na czym polega krążenie elit ...
- 3.Jakie potrzeby może zaspokajać organizacja wobec swoich członków ...
- 4.Opisz zjawisko synergii ...

## Rozdział IX. System administracji publicznej

Mówiąc o systemie administracji publicznej mamy na myśli poszczególne jego elementy, w tym administrację rządową i samorządową.

### 9.1. Administracja publiczna jako system organizacyjny

J. Górniak zwrócił uwagę na fakt, iż administracja publiczna nie stanowi jednolitego systemu, lecz składa się z wielu powiązanych ze sobą organizacji, które tworzą organizacyjne makrosystemy (sieci organizacyjne). Każdy urząd będąc elementem makrosystemu tworzy swój własny mikrosystem, w którym funkcjonują poszczególne komórki (np. referaty). Taki urząd - element systemu cieszy się samodzielnością oraz oddziałuje na inne urzędy. Mikrosystemem administracji jest więc pojedyncze stanowisko pracy urzędnika, a makrosystemem jest cała administracja.<sup>[1]</sup>

Podany porządek organizacyjny jest tworzony w oparciu o następujące zasady:

1. terytorialną (wedle terytorialnego zasięgu działania),
2. merytoryczną (przedmiotu działalności, stosowanych procedur, realizowanych funkcji, celów i zadań).

Niektórzy badacze wyróżniają zasadę przedmiotową i funkcjonalną, ale równie dobrze mogą one mieścić się w zasadzie merytorycznej.

Podział pracy wewnątrz systemu może być

- horyzontalny (podział na różne obszary działalności w poziomie)
- wertykalny (pomiędzy szczeblami drabiny administracyjnej)

W przypadku podziału wertykalnego ważne jest dopilnowanie prawidłowego przepływu informacji, gromadzenia danych statystycznych, identyfikowanie problemów, przygotowywanie oraz wdrażanie programów działania, a także planowanie długofalowe. Zbyt często bowiem organy wyższego rzędu nadmiernie i niepotrzebnie obciążają sprawozdawczością organy niższe, a w dodatku nie korzystają z trudem i kosztem zebranych informacji, podejmując decyzje na podstawie przesłanek politycznych, intuicji lub wiedzy potocznej.

Organizacja poszczególnych urzędów - elementów systemu wynika z przepisów prawnych. Jednocześnie powinna uwzględniać zasady praktyczności, sensownego podziału zadań i odpowiedzialności.

Dodać można, iż Henri Fayol porównał system administracyjny z układem nerwowym człowieka. Często bowiem zarówno jeden, jak i drugi, "dla obserwatora powierzchownego nie jest widoczny", ale pozwala na sprawne funkcjonowanie ludzkiego organizmu i państwa.

Stanowisko urzędnicze powinno być tworzone wedle następujących kryteriów:

- określenia zadań (tak, by nie było ich za mało, ani osoba je wykonująca nie była zbyt obciążona),
- zakresu obowiązków i odpowiedzialności,
- dostosowania miejsca pracy,
- należytej szczególności,
- wyodrębnienia kompetencyjnego i organizacyjnego,

- pomiaru (tak, by można było określić wydajność, kryteria oceny, stopnia wykonania zadań), specjalizacji i harmonizacji (z innymi stanowiskami),
- automatycznego zastępstwa nieobecnych.<sup>[2]</sup>

## 9.2. Przemiany administracji publicznej

Administracja publiczna podlega nieustannym przemianom. Wynika to ze zmian cywilizacyjnych, społecznych, intelektualnych, gospodarczych, ustrojowych, czy technicznych. Reorganizacja jest wpisana na stałe w życie biurokracji. Administracja powinna nie tylko dostosowywać się do poziomu cywilizacyjnego społeczeństwa, ale wręcz go wyprzedzać i stymulować jego rozwój (zwłaszcza w dobie internetu).

Zmiany, które zachodzą w administracji mogą być ewolucyjne lub rewolucyjne (np. reforma podziału administracyjnego od 1 stycznia 1999 roku). Mogą one dotyczyć, np.:

- całej administracji (np. po rewolucji francuskiej),
- jej charakteru, choćby technicznego (informatyzacja po 2000 roku),
- określonego terytorium,
- procesów centralizacyjnych lub decentralizacyjnych.

Reformując administrację należy brać pod uwagę wiele aspektów, w tym prawny tak, by zmiany były legalne i umocowane w przepisach prawnych. Niebagatelne znaczenie mają przyzwyczajenia i nawyki obywateli i samych urzędników. Wiele zamieszania może wywołać choćby zmiana sposobu opłacania podatku od nieruchomości: zamiast w kasie urzędu miasta, to w banku na konto tegoż urzędu. Mamy też w pamięci zamieszanie związane z wycofaniem z obiegu znaczków opłaty skarbowej.<sup>[3]</sup>

Wypada też pamiętać, iż każda nawet świetnie zaplanowana i racjonalna reorganizacja, która ma przynieść wymierne korzyści materialne (redukcja kosztów) i niematerialne (wzrost poziomu zadowolenia petentów) w pierwszym okresie swego wprowadzania prowadzi jedynie do... wzrostu tychże kosztów. Konieczna jest więc szeroka informacja o planowanych zmianach wśród obywateli. Ważne jest przeanalizowanie prognozy kosztów maksymalnych, jakie Skarb Państwa jest w stanie ponieść w związku z daną reformą. Chodzi o to, aby nie dopuścić do sytuacji, w której pożyteczna reforma zostanie zablokowana w okresie początkowym, gdy generuje największe koszty.

Zaś projektując zmiany w administracji decydenci powinni brać pod uwagę zdanie nie tylko opłacanych z pieniędzy podatników ekspertów zewnętrznych, ale przede wszystkim trzech grup:

1. urzędników,
2. organizacji społecznych,
3. lokalnych społeczności.

Są to bowiem trzy najbardziej zainteresowane grona interesariuszy, mające swoje interesy w zaprowadzanych reformach. Dlatego też zmiana, która nie została poparta choćby badaniami ankietowymi wśród pracowników sektora publicznego, nie będzie na tyle efektywna, jak to założyli jej twórcy. Zaś na przykładzie administracji skarbowej można zaobserwować, iż im wyższy szczebel struktury administracyjnej, tym większe jest w nim oderwanie od codziennych problemów administracji (a co za tym idzie i obywateli), a większa biurokratyzacja działań.

Natomiast lokalne społeczności są żywotnie zainteresowane w przemianach terytorialnych administracji publicznej. Stąd też ulokowanie siedziby powiatu, zmiana granic miasta, utworzenie województwa, przeniesienie gminy z jednego powiatu do innego zawsze będą pociągały protesty różnych grup społecznych. Na przykład w latach 1999 - 2005 Rejowiec w województwie lubelskim należał do powiatu krasnostawskiego, zaś od 2006 roku leży w powiecie chełmskim. Spory mogą prowadzić do chęci podziału gmin, jak w przypadku Makowa Podhalańskiego. Kontrowersje budziło również rozszerzenie granic Rzeszowa w latach 2009 - 2010. Dylematy istniały w przypadku Zaklikowa odnośnie jego przynależności do województwa lubelskiego czy podkarpackiego. Ciekawostką stanowi gmina Głusk z siedzibą w Głusku, który... nie należy do gminy, lecz jest dzielnicą Lublina.

### 9.3. Organizowanie i kierowanie

Mówiąc o **organizowaniu** administracji publicznej myślimy o ustaleniu jej celów, podziale pracy, łączeniu czynności, koordynacji oraz kontroli. Zaś szczególnie ważny jest racjonalny podział pracy. Kierunek pracy powinien być podporządkowany wytyczonym celom. Zarazem należy brać pod uwagę możliwość modyfikacji celów w trakcie realizacji zadania, jeśli okaże się to konieczne. Planowanie zadań niesie za sobą określenie ich głębi i zakresu. **Głębia** określa stopień możliwości kontrolowania własnej pracy (tempo, metody, przebieg pracy). Natomiast zakres zadania określa liczbę składających się nie czynności oraz częstotliwość ich występowania po sobie. Im mniej czynności tym **zakres zadania** jest mniejszy. Nie zawsze więc w praktyce sprawdza się wąska specjalizacja.<sup>[4]</sup>

Mówi się także o **rozpiętości kierowania**, tj. wskaźniku określającym optymalną liczbę osób (mierzoną widełkami "od ... do"), którymi da się efektywnie kierować. Wysokie kwalifikacje kadry kierowniczej, czy też sprawna komunikacja zwiększają rozpiętość, zaś niskie umiejętności personelu zmniejszają ją.

Wspominamy także o **kierowaniu**, czyli realizowaniu działań za pośrednictwem innych. Kierowanie jest bardzo trudną sztuką, obejmuje wiele procesów: planowania, organizowania, przewodzenia, wyznaczania zadań, a także kontrolowania podwładnych. Obejmuje zarządzanie nie tylko zasobami ludzkimi (co najważniejsze), ale też materialnymi (pieniądze) i niematerialne (wiadomości, *know how*). Niezwykle ważna jest "pamięć instytucjonalna", ale także zasób kontaktów, jaki wnoszą do organizacji jej członkowie.

Kierownicy delegując zadania nie delegują jednak odpowiedzialności. Oni ponoszą odpowiedzialność za działania swoich podwładnych, czyli tak naprawdę za cudzą pracę. Pracują bowiem z ludźmi, ale i poprzez ludzi. Najgorzej jest, gdy kierownik jest bierny i zwleka z podjęciem decyzji do momentu, kiedy podjęcie jej staje się bezcelowe. Z punktu widzenia organizacji najczęściej lepiej jest podjąć decyzję złą, której efekty będzie można równie szybko skorygować niż nie podjąć decyzji żadnej.<sup>[5]</sup>

W nauce zarządzania mówi się o różnych **stylach kierowania**, np. demokratycznym, autokratycznym i nieingerującym. Nie można ogólnie stwierdzić, który styl jest dobry, a który zły. W ogóle takie oceny nie pasują do omawiania stylów kierowania, nie są adekwatne. W pewnym sytuacjach bowiem lepiej sprawdzi się (po prostu będzie lepszy) styl autokratyczny, a w innych demokratyczny. Wiele zależy od otoczenia i personelu organizacji. Okres zagrożenia wymaga podejścia dyktatorskiego opartego na wizji wyjścia z kryzysu, połączonego z bezwzględnym tłumieniem oporu wewnątrz-organizacyjnego i skoncentrowaniem się na zasobach materialnych. Okres spokoju sprzyja demokratyzacji organizacji i otwierania się jej na



współdziałanie z otoczeniem, szerszą polityką informacyjną, uwzględnianiem pozaorganizacyjnych potrzeb personelu itp.

Pamiętać wypada, iż kierownicy różnią się w zależności od tego, jakie szczeble w organizacji zajmują. Z reguły mówi się o kierownikach wyższego, średniego i niższego szczebla. Każdy z nich ma inne zadania do wykonania. Im wyżej kierownik stoi w strukturze tym lepiej powinien mieć rozwinięte kompetencje społeczne. Chyba że kieruje wyspecjalizowaną komórką (np. finansową). Wówczas wymaga się od niego bardzo wysokich kompetencji technicznych.

Istotną umiejętnością kierowników jest generowanie pomysłów, inicjowanie zadań, wprowadzanie nowości, właściwy dobór personelu, motywowanie pracowników, a nawet zmianę ich zachowania poprzez modelowanie. Porażką organizacji jest kierownik, który hamuje przepływ informacji. Co do zasady jednak kierownik zbiera maksimum danych od podwładnych, rozmawia z wybranymi pracownikami o możliwościach wyboru działania, dokonuje swoistego "wywiadu środowiskowego" wśród kadry, konsultuje z ekspertami zewnętrznymi podjęcie decyzji, którą finalnie podejmuje samodzielnie na własną odpowiedzialność.

#### 9.4. Władza

W każdym systemie i w każdej organizacji pojawia się **władza**. Organizacja nie może istnieć bez ośrodka kierowniczego. Nie musi być on jednoosobowy. Władzę może sprawować organ wieloosobowy, a nawet wszyscy członkowie danej organizacji, jak w kolektywie, komunie, czy demokracji bezpośredniej. Władza wiąże się z podziałem dóbr, wpływaniem na wolę innych osób, wywoływania określonych skutków, realizowaniem swoich interesów, stosowaniem kar i nagród, tudzież rozstrzygnięciem konfliktów. Realizując władzę można posługiwać się przemocą, manipulacją dobrami lub też autorytetem. Może być więc oparta na nagrodach, karach (przymusie), prawie (władza z mocy prawa), wiedzy (władza ekspercka); ale może też wynikać, np. ze starszeństwa.<sup>[6]</sup>

**Autorytet** może być formalny lub nieformalny. Formalny opiera się na miejscu w hierarchii organizacji i wynika z zajmowanego stanowiska, które daje kierownikowi władzę. Z władzą wiąże się obowiązek posłuszeństwa i wykonywania poleceń. Uważa się, iż podwładni wtedy prawidłowo wykonują polecenia, gdy: je rozumieją, akceptują i są w stanie je wykonać.

**Władza**, to możliwość panowania nad wolą innego człowieka. Jednocześnie jest stosunkiem społecznym, rozumianym jako zależność międzyludzka oparta na określonych normach [K. Pałeck]. Władza ma dwojaki wymiar: potencjalny i realizowalny, co wyraża dwie sfery zjawiska władzy: władzę taką jaka może być (potencjalną) i taką jaka jest (realizowaną). Przykładowo: władza może być groźna, ale nie spełniać swych gróźb; może być racjonalna, ale nie jest. Zarazem władza ma wymiar idealny (obrazowany normami) oraz realny (wynikający z realizowania norm w praktyce). Poszczególne wymiary i sfery władzy nie muszą i najczęściej się nie pokrywają.

Interesujące ujęcie "władzy" prezentuje **normatywna teoria władzy politycznej**. W tej koncepcji władza stanowi w/w stosunek społeczny, który jest stosunkiem asymetrycznym (nierównym). Występują w nim dwa podmioty: władczy i podporządkowany. Podmiot stosunku władzy może być jednoosobowy (np. prezydent), ale i wieloosobowy (społeczeństwo). Podmiot władczy wydaje decyzję władczą, kształtującą podmiotowość podmiotu podporządkowanego: uprzedmiotowiając go lub upodmiotowiając. Przewaga podmiotu władczego jest oparta na

normach, ale nie może prowadzić do pozbawienia podmiotowości. Wówczas władza przeobraziłaby się w zależność faktyczną jednej osoby od drugiej.

Co ciekawe realizowanie władzy nie musi oznaczać ograniczania podmiotowości (dlatego jest mowa o "kształtowaniu" podmiotowości). Podmiot władczy może przecież zwiększać zakres podmiotowości podmiotu podporządkowanego. W ramach stosunku władczego podmiotowi podporządkowanemu pozostaje choćby część podmiotowości. Ponadto dla efektywnej realizacji decyzji władczej konieczna jest współpraca rządzonych z rządzącymi.<sup>[7]</sup>

---

*Przez podmiotowość społeczną będziemy rozumieli normatywnie przyznane danemu podmiotowi uprawnienie do swobodnego działania w określony sposób i w określonym zakresie, we własnym imieniu i ze skutkiem dla siebie. Krzysztof Pałeczki - polski politolog.*

---

Od władzy należy odróżnić **wpływ**, np. nieformalnego autorytetu. W stosunku władzy występują dwa podmioty: władczy i podporządkowany, i to podmiot władczy decyduje, czy ten stosunek w ogóle nastąpi. W sytuacji wpływu, to podmiot ulegający wpływowi sam podejmuje decyzję, czy naśladować zachowanie autorytetu. Wpływ nie jest uregulowany normami (jak władza), ale jest rodzajem zależności faktycznej. Ponadto wpływ może być wywierany przez autorytet nieświadomie; na osoby, których nie zna i nie kontroluje. Co więcej: powszechne jest wywieranie wpływu przez autorytety po śmierci. Rodzajem wpływu jest też manipulacja.<sup>[8]</sup>

Sprawne wykonywanie władzy wiąże się nie tylko z umiejętnością delegowania uprawnień i obowiązków, ale także umiejętnością mówienia i słuchania. Delegowanie uzupełnia podział pracy tak, by było wiadomo: komu i co się deleguje, kto może delegować i kiedy, kto przed kim odpowiada. Wiąże się także z odwiecznym problemem centralizacji i decentralizacji.

## **9.5. Organizacja otwarta na inicjatywę i innowacje**

Ciekawą odpowiedzią na krytykę administracji publicznej jako systemu biurokratycznego jest koncepcja **organizacji otwartej na inicjatywę i innowacje**. Chodzi o to, żeby znaleźć rozwiązania sprzyjające inicjatywie i innowacyjności, pozwolić na wykorzystanie potencjału ludzkiego oraz stworzyć ramy do samorealizacji, zaspokajając potrzeby członków organizacji i zapewniając jej rozwój.

Dobrze odnajdują się w niej osoby nastawione na osiągnięcia, podejmujące inicjatywy do wprowadzania nowych rozwiązań. Mierzą one swoje działania w skali sukcesu lub porażki, a mniejsze znaczenie mają dla nich bodźce zewnętrzne (np. nagrody materialne). Jednak bardzo ważne jest dostarczanie im szybkich informacji zwrotnych o ocenie ich pracy. Dzięki temu wiedzą, co i jak mają ulepszyć w swym działaniu. Przeszkodą dla nich jest stan niepewności i niewiedzy, jak również niemożliwość wykrycia błędu w swoim działaniu. Nie szukają one błędów w cechach swojego charakteru, a raczej będą oceniać własne działanie przez pryzmat wytyczonych im zadań (aby owe działanie ulepszyć) oraz wynajdować wady w funkcjonującym wokół nich otoczeniu zewnętrznym. Zadania stawiane jednostkom winny charakteryzować się dostateczną zmiennością oraz złożonością, a jednocześnie stanowić wyzwanie dla ich intelektualnych i zawodowych umiejętności. Osoby zatrudnione powinny posiadać określoną samodzielność w działaniu, wybierając sposoby wykonania przedstawionych przez centralę zadań, czy osiągnięcia wyznaczonych celów.



Struktura takiej organizacji powinna być elastyczna, zaś jej członkowie powinni mieć jasno wyznaczone zadania, ustalone zespołowo i pokrywające się z zadaniami ogólnymi organizacji jako całości. Działania poszczególnych osób winny być stale koordynowane, a jednostki powinny ze sobą współpracować a nie konkurować. Władze organizacji winny określać zasadniczą strategię działania, określać priorytety i standardy działania, stawiać wymagania oraz stanowić normy wewnętrzne obowiązujące w systemie.

Organizacja powinna także posiadać określony bank informacji, gromadzący dane od wszystkich jednostek tak, by w razie rezygnacji jednej z nich nie dochodziło do przerwania tzw. "pamięci instytucjonalnej". Silnym rygorom winny być poddane natomiast działania rutynowe (finansowe, sprawozdawcze itp.), możliwie uproszczone i objaśnione, jak również zautomatyzowane.

Uzupełnieniem organizacji innowacyjnej jest model **organizacji procesowej**. W tej koncepcji chodzi o to, aby przeorganizować organizację pod kątem procesów się w niej odbywających. Dzięki skoncentrowaniu się na pewnym procesie, który się odbywa w organizacji ma dojść do zmniejszenia kosztów, polepszenie jakości i szybkości pracy. Należy więc poddać obserwacji, jakie informacje wchodzą do systemu, a jakie wychodzą; jakie są ważne, a jakie nieistotne; które procesy angażują cały zespół, a które mogą być załatwiane przez jedną komórkę organizacyjną. Łączy się wówczas stanowiska tworząc zespoły, mające dostęp do wszystkich informacji na dany temat. Ustanowieni są tzw. "menedżerowie przypadku" (przypominający indywidualnych doradców klienta), obsługujący proces od początku do końca z ukierunkowaniem na załatwienie sprawy (obsłużenie klienta).

## 9.6. Budowa administracji rządowej

Przykładem makrosystemu administracyjnego jest administracja rządowa w Polsce. Składają się na nią organy władzy publicznej na szczeblu centralnym i terenowym, podległe rządowi (Radzie Ministrów), czyli:

- Rada Ministrów
- ministerstwa
- urzędy centralne
- państwowe jednostki organizacyjne
- terenowe organy rządowej administracji ogólnej
- terenowe organy rządowej administracji specjalnej zespolonej i niezespolonej

**Rada Ministrów** jest centralnym, kolegialnym organem władzy wykonawczej. Prowadzi bieżącą politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa (art. 146 Konstytucji). Kierowniczą rolę w Radzie Ministrów zajmuje premier (Prezes Rady Ministrów). Pełni funkcje prawodawcze (wydając rozporządzenia), personalne, kierownicze i nadzorcze (w tym wobec samorządu terytorialnego). Obsługę Rady Ministrów zapewnia kancelaria premiera (<http://www.kprm.gov.pl/>). Ważną rolę odgrywa Rządowe Centrum Legislacji (<http://www.rcl.gov.pl/>). Funkcję doradczą spełniają komitety, rady i zespoły Rady Ministrów (<http://bip.kprm.gov.pl/rm/organy/pomocnicze/>).

Minister kieruje wyodrębnionym działem administracji rządowej, co określa ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej - Dz.U. 2007 Nr 65 poz. 437 ze zm.

Do wykonywania specjalistycznych funkcji lub działania na określonych obszarach powoływane są **urzędy centralne**, jak np. Główny Urząd Statystyczny.

Terenowymi organami rządowej administracji ogólnej są **województwa**. Są reprezentantami rządu na terenie województw, jak np. w Lublinie, zwierzchnikami zespolonej administracji rządowej i nadzorują samorząd terytorialny. U boku wojewody działają organy pomocnicze, np. zespół ds. orzekania o niepełnosprawności. Pod zwierzchnictwem wojewody działają kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, np. kurator oświaty, wojewódzki inspektor inspekcji handlowej, komendant wojewódzki policji, czy komendant wojewódzki państwowej straży pożarnej.

Oprócz tego funkcjonują organy administracji rządowej **niezespolonej**, jak np. Główny Urząd Miar, okręgowe urzędy pobiercze oraz okręgowe urzędy miar.

### 9.7. Pozarządowa administracja centralna

Współcześnie zwraca się coraz częściej uwagę na fakt, iż pojęcie administracji rządowej jest za wąskie i nie obejmuje instytucji centralnych, stojących poza Radą Ministrów, a co więcej wpływających na jej i administracji rządowej działalność. Dlatego też zaczęto mówić o instytucjach pozarządowej administracji centralnej. Ich zadaniem jest ingerowanie w działania administracji rządowej, kontrolowanie jej i realizowanie własnych zadań publicznych.

Zalicza się do niej m.in.:

- Kancelarię Sejmu RP
- Kancelarię Senatu RP
- Kancelarię Prezydenta RP
- Rzecznika Praw Obywatelskich
- Najwyższą Izbę Kontroli
- Krajową Radę Radiofonii i Telewizji

### 9.8. Administracja publiczna a grupy nacisku

Administracja publiczna podlega różnym wpływom, w tym także ze strony grup nacisku, grup interesów, lobby, czy partii politycznych. Co więcej zdarza się wewnątrz systemu administracji, że jeden z jego podsystemów (np. jakieś ministerstwo) występuje jako grupa nacisku wobec innych. Powiązania między grupami nacisku a administracją są różnorodne, legalne i nielegalne, ustrukturalizowane i przypadkowe, formalne i nieformalne.

Wśród powiązań legalnych mówi się o:

- neokorporatyźmie, gdy w procesy decyzyjne prowadzone przez administrację, z mocy prawa, włącza się przedstawiciele określonych grup interesów (pracodawców, nauczycieli, rolników itp.)
- obligatoryjnych konsultacjach wydawanych decyzji z określonymi organizacjami społecznymi (np. ekologicznymi)
- zlecenia zadań publicznych organizacjom społecznym do wykonania

Innego rodzaju powiązaniem jest **klientelizm**. Zachodzi on wówczas, gdy administracja w drodze faktycznej uznaje jakąś grupę nacisku za reprezentanta danej społeczności lub wyraziciela zdania fachowców z określonej dziedziny mimo, iż liczebność tej grupy może być niewielka. Grupa nacisku staje się wówczas współuczestnikiem procesu zarządzania sprawami publicznymi na opanowanym przez siebie sektorze. Takie zjawisko jest widoczne szczególnie w USA. Dochodzi wówczas do symbiozy pewnych organizacji z wyodrębnioną jednostką administracji publicznej.

Niekorzystne jest to, iż wówczas taka grupa nacisku "pasożytuje" na danym urzędzie, który ją finansuje (zlecając np. prowadzenie jakiś badań itp.).

Inną formą klientelizmu jest opanowanie danej jednostki administracyjnej przez określoną grupę interesu. Wówczas jednostka staje się wyrazicielem interesów tej grupy nacisku. Wówczas grupa interesu oddziałuje - często w sposób patologiczny - na politykę państwa poprzez dany urząd. Sytuacja taka zachodzi, np. w relacji artyści <-> ministerstwo kultury lub rolnicy <-> ministerstwo rolnictwa. Dzięki temu danemu ministerstwo może łatwo zablokować reformy inicjowane przez rząd, zaś grupa interesu może urabiać opinię publiczną.

Jeśli w stosunki między grupami nacisku a administracją wejdą partie polityczne, to wówczas mówimy o **parantelizmie**. Wtedy też grupy nacisku, aby móc uczestniczyć w polityce, wpływać na rozstrzygnięcia polityczne wiążą się z określoną partią. Sytuacja taka miała miejsce, gdy spojrzymy na związki środowiska Radia Maryja z Ligą Polskich Rodzin; OPZZ z SLD; NSZZ "Solidarność" z AWS-em i PiS.

**Partie polityczne** zdobywają istotny wpływ na działalność administracji publicznej. Administracja jest powołana do realizowania bieżącej polityki rządu, która jest ustalana partyjnie. Urzędnicy służą politykom, którzy sprawują władzę. Partyjni posłowie uchwalają prawo, które określa kompetencje organów administracji. Politycy stojący na czele urzędów prowadzą partyjną politykę kadrową. Partie natomiast wpływają na odbiór administracji przez opinię publiczną.

## 9.9. Interesariusze

We współczesnej administracji ważnego znaczenia nabiera termin **interesariusz** (*stakeholder*). Pod pojęciem interesariusza rozumiemy każdy podmiot (osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę, grupę, instytucję, urząd, organizację itp.) mogący mieć wpływ na dane przedsięwzięcie i zainteresowany jego istnieniem. Interesariusze nie zawsze będą nastawieni przychylnie do naszego projektu, dlatego też możemy ich podzielić na negatywnych, pozytywnych i obojętnych. Nie muszą być grupą sformalizowaną. Wystarczy, że tworzą grupę o określonej cesze. Grupę, którą da się wyodrębnić z otoczenia projektu i która potencjalnie może mieć (pozytywny lub negatywny) wpływ na przedsięwzięcie. Równie dobrze może być to protestujący tłum lub jedna osoba - prezydent dużego miasta.

Nie można pomijać **interesariuszy obojętnych**, ponieważ dzięki naszym działaniom mogą oni stać się interesariuszami pozytywnymi (oznaczamy ich znakiem +). Mogą jednakże pod wpływem niepocholebnych opinii o naszych postępowaniach stać się interesariuszami negatywnymi (zaznaczanymi znakiem -). Mogą również pozostać zupełnie neutralni (0).

Przykładowo: interesariuszami projektu drogi szybkiego ruchu będą i ekolodzy, i archeolodzy, i mieszkańcy wsi (których trzeba wywłaszczyć), i przedsiębiorcy (którzy zarobią zakładając przydrożne bary), i wielki koncern paliwowy (który postawi sobie stację), i rolnicy (których pola będą zanieczyszczane przez pył z drogi), i firmy budowlane (które zarobią na budowie), wreszcie sami kierowcy (którzy będą płacić za przejazd). Może się więc wydawać, że krąg interesariuszy jest nieskończony. W praktyce jednak przy tworzeniu projektu wyodrębnia się interesariuszy najważniejszych (pierwszego stopnia). Są to ci, od których przychylności zależy powodzenie projektu lub którzy mogą polepszyć jego wyniki. Bardzo ważne jest wyodrębnienie takich, którzy mogą zablokować lub zahamować projekt. Niezwykle istotne są wówczas: kampania promocyjna, wywiad środowiskowy oraz lobbying.

Innym spotykanym podziałem interesariuszy jest podział według sektorów gospodarki na **sektor pierwszy** (władze publiczne), **drugi** (prywatny biznes) oraz **trzeci** (osoby prywatne, organizacje społeczne, grupy społeczne itp.). Przykładowo wśród interesariuszy pierwszego sektora wymienia się: instytucje użyteczności publicznej (w tym szkoły, uczelnie wyższe, instytucje zajmujące się zdrowiem i pomocą społeczną), władze lokalne (powiatowe, gminne itp.), agendy rządowe (lokalne i regionalne). W drugim sektorze występują m.in. przedsiębiorstwa komunalne i kulturalne (radio, prasa, telewizja), spółdzielczość (rolnicza, mieszkaniowa itp.), producenci, izby samorządu gospodarczego, zrzeszenia pracodawców, instytucje finansowe (banki, ubezpieczenia). Zaś do trzeciego sektora należą stowarzyszenia służące ochronie interesów (związki zawodowe), pojedynczy mieszkańcy lub ich grupy (formalne i nieformalne), stowarzyszenia kulturalne, oświatowe, ekologiczne i religijne, kościoły i sekty, towarzystwa regionalne i naukowe.<sup>[9]</sup>

Warto również wyróżnić interesariuszy według ich ważności dla projektu (od najbardziej do najmniej ważnych) na interesariuszy I°, II° oraz III°. Jasne jest, że według tej skali nie szeregujemy interesariuszy obojętnych, ich charakteryzujemy odpowiednią dla nich skalą +, -, 0. Umieszczenie danego interesariusza w określonym miejscu tabeli zaznaczamy znakiem "X". Dzięki temu łatwo jest stworzyć tabelę interesariuszy, np. III sektora:

III sektor	pozytywni			negatywni			obojętni		
	I°	II°	III°	I°	II°	III°	+	-	0
osoba A			X						
osoba B							X		
osoba C						X			

[1] J. Górniak, *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hauser, Warszawa 2005, s. 148.

[2] <http://www.soul.pl/e4u.php>

[3] [egospodarka.pl](http://egospodarka.pl), [spedycje.pl](http://spedycje.pl), [money.pl](http://money.pl), [wiadomosci24.pl](http://wiadomosci24.pl), [kapitalizm.org](http://kapitalizm.org)

[4] Zob. J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 30.

[5] Ibidem, s. 32.

[6] Ibidem, s. 38.

[7] Zob. K. Pałeczki, *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2007, s. 192.

[8] Ibidem, s. 192.

[9] *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, oprac. J. Duriasz-Bułhak, R. Milewski, Warszawa 2003.

## Pytania testowe

1. Przedstaw przykłady zastosowania zasady merytorycznej i terytorialnej w kształtowaniu administracji publicznej ...
2. Czym różni się wertykalny od horyzontalnego podział pracy ...
3. Jak rozumiesz proces ewoluowania i rozrostu administracji publicznej ...
4. Co możesz powiedzieć o stylach kierowania ...
5. Przedstaw pojęcia "władzy" i "wpływu" ...
6. Wyjaśnij koncepcję organizacji otwartej na inicjatywę i innowacje ...
7. Odróżnij administrację samorządową od rządowej ...
8. Co to jest pozarządowa administracja centralna ...
9. Na czym polega zespolenie administracji publicznej ...
10. Opisz relacje między administracją publiczną a grupami nacisku ...

11. Omów wpływ partii politycznych na administrację publiczną ...

12. Przedstaw pojęcie "interesariusza" ...

## Literatura

- Baszkiewicz J., *Władza*, Wrocław 1999.
- Gąciarz J., *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hauser, Warszawa 2005.
- Górniak J., *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hauser, Warszawa 2005.
- Izdebski H., *Administracja w systemie politycznym*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hauser, Warszawa 2005.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005.
- Pałeczki K., *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej*, [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2007.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.

## Literatura uzupełniająca

- Arrow K.J., *Granice organizacji*, Warszawa 1985.
- Brand P., *Rozkosze demokracji*, Warszawa 1995.
- Canetti E., *Masa i władza*, Warszawa 1996.
- Cialdini R., *Wywieranie wpływu na ludzi*, Gdańsk 1996.
- Jełowicki M., *Organizacja i kierownictwo w administracji publicznej*, Płock 1994.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1973.
- Le Bon G., *Psychologia tłumu*, Warszawa 1996.
- Obłój K., *Strategia organizacji*, Warszawa 1998.
- Parkinson J.R., *Jak spowodować, by inni robili to, co chcesz*, Warszawa 1999.
- Seidler G.L., *O istocie i akceptacji władzy państwowej*, Lublin 1995.
- Starościk J., *Administracja - zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.
- Stefaniuk M., *Wybrane zagadnienia myśli organizatorskiej*, Lublin 2000.
- Zdyb M., *Organizacja i zarządzanie*, Lublin 1993.

## Rozdział X. Administracja a polityka

### 10.1. Administracja a polityka

Z punktu widzenia aparatu administracji ważny jest nie tylko trójpodział władz, ale także rozdział parlamentu i rządu (rozumianego jako Rada Ministrów) od administracji. Związane jest to ze znaną dychotomią biurokracji i polityki autorstwa Maxa Webera.

Politycy są skazani na biurokratów a biurokraci na polityków. Powinni więc działać w symbiozie dla dobra ogółu. Dochodzi jednak do sytuacji, w której na zamówienie polityczne (demagogicznie, pod publikę, populistycznie) rodzi się pomysł jakiegoś prawa, które potem polityczny rząd zleca do opracowania w formie ustawy urzędnikom. Jeśli oni już "przeleją" "widzimi się" rządu na papier, to posłowie i lobbyści skupieni wokół komisji parlamentarnych popsują to jeszcze bardziej i uchwalą takie złe prawo, które potem biurokraci muszą stosować. Następnie wskutek wykonywania złego prawa dochodzi do naruszenia jednostkowego interesu zwykłego obywatela, co nagłośnią odpowiednio odpowiednie media. Jeśli jest to medium, na którego głos jest podatny polityczny rząd (bo nie na wszystkie media zwraca on uwagę a tylko na te, które tworzą jego zaplecze polityczne; raczej należy powiedzieć inaczej: uwagę zwraca na wszystkie, ale tylko na niektóre reaguje zgodnie z ich wolą, ponieważ to przekłada się na podawane "słupki" poparcia politycznego, treść publicystyki itp.), to rząd aby nie stracić poparcia wyborczego personalnie karze biurokratę, który takowy zły przepis literalnie zastosował. Dlatego właśnie polityka jest niebezpieczna dla biurokracji, zwłaszcza wyższej. Utrata przez biurokratę wysokiego stanowiska jest bowiem bardzo dotkliwa z materialnego i niematerialnego (prestż itp.) powodu.

Urzędnicy polityczni (ministrowie, szefowie gabinetów politycznych, sekretarze stanu) oraz urzędnicy biurokratyczni (dyrektorzy departamentów i pozostali) winni więc współdziałać ze sobą. Co prawda, urzędnicy są wobec polityków w znacznym stopniu niezależni, ale to jednak ministrowie wydają polecenia oraz udzielają wytycznych podległemu sobie aparatowi.<sup>[1]</sup>

Na współdziałanie składają się ze strony biurokracji w kierunku polityki:

- 1.opinie urzędników – minister rzadko podejmuje decyzje bez zasięgnięcia opinii podległych urzędników, a urzędnicy wspólnie z ministrem powinni podejmować próby znalezienia racjonalnego rozwiązania danego problemu,
- 2.wnioski urzędników – żaden minister w dłuższym przeciągu czasu nie może skutecznie rządzić przeciwstawiając się bezustannie propozycjom urzędników.<sup>[2]</sup>

Minister nie jest też „niewolnikiem” swoich urzędników. Skuteczne przeprowadzenie projektu politycznego (który może być dobry dla obywateli) wiąże się z przełamaniem oporu biurokracji i wymaga pomocy zespołu politycznego ministra. Stąd też taką ważną rolę odgrywają członkowie gabinetu politycznego; szczególnie jeśli są nimi partyjni eksperci z doświadczeniem w pracy urzędniczej, biznesowej i pozarządowej. Zadaniem polityka jest też kontrolowanie realizacji wydanych wytycznych i uchwalonych przepisów.

Radykalnym rozwiązaniem, które jednak nie sprawdziło się w praktyce, była wymiana kadr biurokratycznych wraz z każdymi wyborami przez przychodzących polityków. Biorąc pod uwagę szkody, jakie wyrządzało to w społeczeństwie; należy jednak postulować, aby polityka i biurokracja znajdowała kompromis decyzyjny. Naturalnym i chyba optymalnym zjawiskiem jest obsadzanie przez zdobywających władzę najwyższych szczebli biurokracji z pozostawieniem apolitycznych "dołów administracyjnych". Dzięki temu nadaje się racjonalne ramy politycznemu patronatowi i nie wprowadza stanu niepewności w działania administracji.



Administracja ma często merytoryczną przewagę nad politykiem, a przede wszystkim lepszy dostęp do informacji. Często polityk musi zaufać informacjom podawanym przez urzędników, aby wykazać się aktywnością polityczną (zbijać argumenty przeciwników, odpowiadać na pytania mediów, brać udział w spotkaniach z wyborcami). Zasłanianie się "niewiedzą" lub "brakiem informacji" od urzędników jest także metodą polityków na uniknięcie odpowiedzialności za własne błędy i puste obietnice.

W odróżnieniu od polityka urzędnik powinien realizować zadania co do zasady bez emocji, bezinteresownie, bezstronnie, obiektywnie, profesjonalnie, neutralnie i apolitycznie. Przepisy, które wykonuje składają się na normy generalne, które on indywidualizuje wydawanymi przez siebie decyzjami. Bezosobowość administracji jest jednak podporządkowana zasadzie służby Państwu i obywatelom - społecznej wrażliwości administracji. Naturalnie prowadząc postępowanie ingeruje w prywatność obywatela-petenta, choćby sprawdzając jego dane, wysokość majątku, stan rodzinny itp.

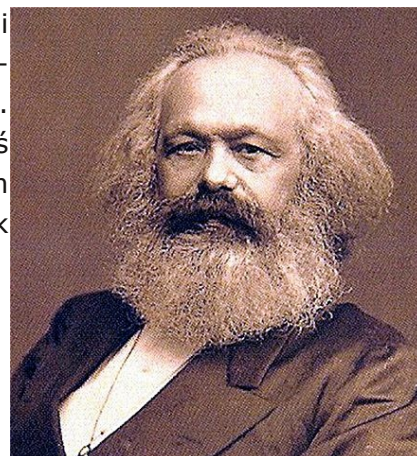
Z punktu widzenia obywateli ważne jest więc, aby politycy nie wymieniali korpusu urzędniczego, a wręcz odwrotnie - zapewniali mu możliwie pełną stabilizację. W ten sposób polityka umożliwia biurokracji gromadzenie "pamięci instytucjonalnej", doświadczenia i biegłości w sprawnym załatwianiu spraw obywateli. Niestabilność prawa szkodzi zarówno obywatelom, jak i biurokracji.

## 10.2. Modele

W teorii administracji mówi się o trzech modelach:

- legislacyjnym, w którym parlament jako organ ustawodawczy jest hierarchicznie nadrzędny wobec administracji oraz dokonuje wyboru programu działania przez uchwalanie ustaw,
- model kierownictwa egzekutywy, gdzie to Prezes Rady Ministrów podejmuje decyzje polityczne. Parlament ma jednak wobec nich funkcje kontrolne. Także w tym modelu administracja jest hierarchicznie podporządkowana ośrodkowi politycznemu, nie dokonuje wyboru między różnymi programami i nie przedstawia własnych propozycji rządowi,
- model korelatywny, polegający na współdziałaniu między administracją a władzą polityczną. Polityczne kierownictwo przedstawia koncepcję (wizję), która stanowi podstawę dla administracji do przygotowania alternatyw decyzyjnych. Polityka wówczas dokonuje wyboru określonej alternatywy oraz kontroluje jej wykonanie przez administrację. Wydaje się, iż trzeci model najbardziej oddaje rzeczywistość.<sup>[3]</sup>

Osobliwa jest teoria agentury wyrastająca z koncepcji marksistowskich. Zakłada ona, iż system polityczno-biurokratyczny stanowi agenturę gospodarki kapitalistycznej. Kapitalizm opanował legislaturę, rząd oraz administrację, zaś decyzje systemu polityczno-biurokratycznego służą interesom wielkiego kapitału. Administracja jest zaś jedną z przybudówek kapitału, wyzyskującego proletariat.<sup>[4]</sup>



Karol Marks (1818 - 1883)

[1] <http://www.soul.pl/e4u.php/>

[2] Ibidem.

[3] <http://www.soul.pl/e4u.php/>

[4] Ibidem

## Rozdział XI. Podstawy doktrynalne administracji publicznej

### 11.1. Wprowadzenie

Rozdział jest poświęcony podstawom doktrynalnym współczesnej administracji publicznej w przeciętnym państwie europejskim, z kręgu Unii Europejskiej, o ustroju demokratycznym.

Państwa stojące na wyższym poziomie cywilizacyjnym, tworząc administrację publiczną, starają się wprowadzać rozwiązania administracyjne oparte m.in. na:

- zasadach ochrony praw człowieka
- praw człowieka i obywatela, w tym - ważnego w dobie internetu - prawa do informacji
- ideologii demokracji, w tym demokracji bezpośredniej
- szerokiego samorządu lokalnego i zasady decentralizacji państwa
- idei społeczeństwa obywatelskiego, uczestniczącego w życiu politycznym
- liberalizmu i kapitalizmu.

### 11.2. Fundamenty administracji publicznej

Problematyka podstaw doktrynalnych administracji publicznej dotyka szerszego problemu wartości i zasad prawa, które Hubert Izdebski nazwał "fundamentami współczesnych państw", co zarazem stanowi przeciwieństwo "fundamenty administracji publicznej". Odróżniać więc warto *ius* od *lex*. *Ius* - to bowiem prawo zgodne z moralnością, zaś *lex* - to prawo obowiązujące w państwie, prawo pozytywne, ustawowe. Chodzi bowiem o to, aby *lex* odzwierciedlało *ius*, *ius* realizowało się w *lex*, a administracja stosowała zarówno pierwsze, jak i drugie.

-----  
**Hubert Izdebski** (ur. 1947) - polski prawnik, profesor prawa Uniwersytetu Warszawskiego, teoretyk administracji, autor projektów ustaw samorządowych, współautor wraz z Michałem Kuleszą podręcznika "Administracja. Zagadnienia ogólne" (2004).  
-----

Parafrazując słowa Ronalda Dworkina można stwierdzić, iż organ administracji publicznej nie może dopuszczać, aby używano go jako narzędzia niesprawiedliwości i nieuczciwości, a także - co chyba najważniejsze - sam nie może czynić niesprawiedliwości pod przykrywką realizowania administracyjnych procedur.

-----  
**Ronald Dworkin** (ur. 1931) - amerykański filozof prawa i filozof polityki, krytyk koncepcji pozytywizmu prawniczego, autor koncepcji integralnej teorii prawa.  
-----

Administracja winna przestrzegać praw człowieka, których w toku dziejów ukształtowały się trzy generacje. Prawa **pierwszej generacji**, to prawa klasyczne, wolnościowe, takie jak: nietykalność osobista, tajemnica korespondencji, nienaruszalność mieszkania, prawo do obrony, prawo do obrony, wolność sumienia i wyznania, wolność stowarzyszeń i zgromadzeń, prawo petycji, swoboda poruszania się, nienaruszalność prawa własności, swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, wolność wyboru zawodu itp. XX wiek przyniósł prawa **drugiej generacji** (socjalne; społeczne i ekonomiczne): prawo do ochrony zdrowia, prawo do nauki, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do pracy, ochrona dziedziczenia, prawo do wypoczynku. Wzmocniono system



praw człowieka, uwzględniając prawo do życia, zakaz klonowania ludzi, prawo do godności, prawo do sądu, ochrony danych osobowych, ochrony kobiet i dzieci, cudzoziemców, poszanowania praw mniejszości (narodowych, seksualnych itp.), prawa konsumentów, ochrony zwierząt, wolności nauki i działalności artystycznej. Dzięki instytucjom międzynarodowym pojawiło się też prawo obywateli do dobrej administracji. Zaś w Unii Europejskiej akcentowane jest m.in. prawo do przedsiębiorczości. Rozwój prawa międzynarodowego przyniósł **trzecią generację** praw, które odnoszą się do ludzkości, jako całości (praw zbiorowych, kolektywnych), np. prawa do czystego środowiska, prawa do pokoju.

Do koncepcji przyrodzonej i niezbywalnej **godności człowieka** nawiązuje nurt personalizmu w nauce społecznej Kościoła, a w szczególności Jana Pawła II. Miejsce człowieka we wspólnocie podkreślają znowuż komunitaryści, do których zalicza się m.in. Alasdaira MacIntyre`a, Amitaiego Etzioni, Charlesa Taylora. Ciekawe jest też rozróżnienie **wspólnoty** (*Gemeinschaft*) i **stowarzyszenia** (*Gesellschaft*) zaproponowane przez niemieckiego socjologa Ferdinanda Tönniesa.

-----  
Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona niezbywalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Art. 30 Konstytucji RP z 1997 roku.  
-----

### **11.3. Zasady wolności i równości**

Idea wolności została rozpropagowana w XVIII wieku. Znalazła się w zawołaniu Wielkiej Rewolucji Francuskiej: "wolność - równość - braterstwo" (*liberté - égalité - fraternité*). Jest zwykle rozumiana jako "wolność od czegoś", tj. wolność od państwa, od władzy, od kontroli. Posiada ona jednak nie tylko wymiar negatywny, ale także wymiar pozytywny: jako "wolność do". Dla przykładu w ujęciu chrześcijańskim "wolność do czynienia dobra" jest jedynym aspektem wolności, gdyż czynienie zła nie jest wolnością. Wolność jest "wolnością od zła". Filozofowie akcentują także w wolności wagę autonomii woli oraz odpowiedzialności za dokonany wybór. Chodzi o to, że wolny człowiek ma wewnętrzną swobodę wyboru (można powiedzieć wolny wybór, wolną wolę ze świadomością własnej wolności, ze świadomością wykonywania tej wolnej woli; nie ma bowiem wolności bez świadomości).

W kapitalizmie wolność w znaczeniu negatywnym będzie wiązała się z obowiązkiem władz publicznych do nieingerencji w życie obywateli. Inaczej mówiąc zakazem skierowanym pod adresem państwa nadmiernej ingerencji w życie społeczeństwa. Wymiar pozytywny wolność nabiera wówczas, gdy wiąże się z prawem obywateli do działania, np. prowadzenia działalności gospodarczej. Z reguły prawa obywatelskie mają dwojaki wymiar: zarówno pozytywny, jak i negatywny. Prawa obywateli są bowiem nierozzerwalnie powiązane z obowiązkami państwa i odwrotnie: uprawnienia władz z obowiązkami obywateli.

Zasady wolności i równości winny zapewniać równowagę między interesami jednostki oraz interesami ogółu, godzić uprawniony interes obywatela z interesem publicznym (dobro ogółu, ład społeczny). Powierzają tym samym rządów większości (demokratycznej przecież) odpowiedzialność za losy mniejszości. Co więcej, to prawa człowieka akceptowane przez większość, zabezpieczają prawa tychże mniejszości (zakaz dyskryminacji).

Równość może być formalna, ale i materialna. O ile ta pierwsza jest niewystarczająca, to ta druga niemożliwa i wręcz szkodliwa. Dlatego też wolności nadaje się wymiar społeczny, gdy mówi się o równości szans. Wiąże się z nią zasada solidarności i sprawiedliwości.

#### 11.4. Interes publiczny

W tym momencie zasadne jest poświęcenie chwili uwagi pojęciu **interesu publicznego**. *Słownik wyrazów obcych* jako jedno ze znaczeń podaje "korzyść z czegoś" i wydaje się, iż to rozumienie najlepiej odpowiada pojmowaniu interesu publicznego w prawie i administracji. Samo słowo "interes" wywodzi się z języka niemieckiego (*Interesse*) i łaciny (*interesse* = brać udział). Henryk Groszyk, omawiając teorię konfliktu społecznego, łączył pojęcie "interesu" z "potrzebą". Wraz z innymi autorami podręcznika *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie* pisał: "Potrzeba wyzwała dążenie do jej zaspokojenia, interes natomiast określa rodzaj, natężenie i formę zachowań niezbędną do osiągnięcia dóbr".<sup>[1]</sup>

Wchodzimy tym sposobem na grunt pojęcia "dobra", a przecież z interesem publicznym łączy się termin "dobra publicznego". Dobro definiuje wartości odbierane jako zgodne z moralnością człowieka, a także uczynki potwierdzające uznawanie tych wartości. Jednocześnie dobrem jest każda rzecz, służąca zaspokojeniu ludzkich potrzeb bez uszczerbku dla innego człowieka.<sup>[2]</sup>

Dobra publiczne cechują się tym, iż mogą być zarówno materialne (np. woda), jak i niematerialne (np. bezpieczeństwo). Konsumpcja dobra publicznego przez jednego obywatela nie przeszkadza innej osobie w korzystaniu z tego samego dobra. Dobra te są powszechnie dostępne, przeznaczone dla wszystkich, odnoszą się do ogółu społeczeństwa, a dostęp do nich zależy od państwa. Im sprawniejsze państwo, tym dostęp do nich jest lepszy. Jako, że wykluczenie obywateli od konsumpcji dóbr jest bardzo trudne, jeśli technicznie w ogóle możliwe, to kolosalnej wagi nabiera racjonalne gospodarowanie nimi (zwłaszcza od strony ekonomicznej), ich ochrona oraz dbałość o jakość; można by powiedzieć: zrównoważony rozwój. Zatem: interes publiczny, to korzyść z korzystania z dóbr publicznych.

Często jednak to obywatele muszą bronić interesu publicznego i dóbr przed państwem, a ściślej tymi, którzy zawłaszczyli państwo dla swego prywatnego, egoistycznego interesu. Globalizacja daje niespotykaną szansę oddolnego organizowania się społeczeństwa, z czego warto korzystać.

Dzieje się coś więcej: nawet w systemie totalitarnym (a może zwłaszcza? właśnie: nawet w systemie demokratycznym, a zwłaszcza w systemie totalitarnym) jednostka dąży do porzucenia państwa, które nie zaspokaja jej potrzeb, nie chroni jej interesów, nie realizuje interesu publicznego i nie dba o dobra powszechne. Strach władzy przed emigracją jej obywateli, którzy dosłownie głosują "nogami" nie przekłada się niestety na poprawę jakości życia w kraju.

Stosunek między ogółem a jednostką jest wzajemny i sprzężony. Jednostka podporządkowuje się ogółowi, a ogół szanuje jednostkę. Bez ogółu jednostka nie osiągnie swego interesu - a zauważyć należy, iż sam ogół jest zainteresowany w partycypacji w osiągnięciach jednostki, nawet jeśli jej w tym przeszkadza. Któż nie lubi ludzi przedsiębiorczych, którym się powiodło, mimo przeciwności losu? Obrazowo rzecz ujmując: "ogół woła wówczas: patrzcie to ci, którym się udało, mimo że rzucaliśmy im kłody pod nogi; zobaczcie, jacy są dumni, jacy my jesteśmy z nich dumni!". Jakby nie było, realizacja interesu jednostkowego z reguły przyczynia się do wzrostu dobrobytu ogólnego.

Jak pisał Czesław Znamierowski w interesie ogółu, jak i jednostek leży dbałość o należyty stan i ilość dóbr powszechnie dostępnych. [3] Fakt; z jednej strony jednostka dobrowolnie podporządkowuje się społeczności, nawet świadomie rezygnując z części swoich uprawnień (których tak naprawdę i tak nie mogłaby zrealizować bez państwa i społeczeństwa), w celu realizacji swojego interesu, a jednocześnie czerpiąc korzyści z takiego ograniczenia. Tak twierdził Eugeniusz Modliński, ale z drugiej strony - idąc za Znamierowskim - (co nie kłóci się z uprzednią tezą, a wręcz ją uzupełnia dając pełny obraz relacji społecznych) jednostka poddaje się woli ogółu, który ma prawo ingerować w interesy jednostki, a nawet zmusić ją do poddania się jego woli; a ona sama rezygnuje z części swych praw na rzecz ogółu.<sup>[4]</sup>

W tym kole interesów, dóbr i potrzeb administracja ma swoje zadania: ma szanować słuszny interes jednostki i realizować interes publiczny; a czym one są, można ocenić już w świetle okoliczności konkretnego przypadku.<sup>[5]</sup>

### 11.5. Zasada sprawiedliwości

Mówiąc o sprawiedliwości z reguły odwołujemy się do Arystotelesa. Wyróżnił on różne rodzaje sprawiedliwości, w tym rozdzielczą oraz wyrównawczą. Sprawiedliwość rozdzielczą<sup>[6]</sup> określa zasady rozdzielania dóbr między członków wspólnoty wedle ich zasług ("każdemu według zasług"). Koryguje ją sprawiedliwość wyrównawczą<sup>[7]</sup>, która przyznaje każdemu obywatelowi równe prawa i obowiązki bez względu na jego sytuację i status w społeczeństwie; wedle zasady "każdemu to samo", "każdemu po równo".<sup>[8]</sup>

Jak zauważył polski Trybunał Konstytucyjny zasada równości nie ma charakteru absolutnego i może być właśnie uzupełniana zasadą sprawiedliwości. Owszem z punktu widzenia zasady równości należy jednakowo traktować wszystkich obywateli danej kategorii. Wszyscy noszący daną cechę winni być więc traktowani równo, według jednakowej miary bez dyskryminowania czy faworyzowania. Jednak od zasady równości można odstąpić jeśli kryterium różnicowania obywateli jest racjonalne i proporcjonalne, zgodne z interesem publicznym oraz związane z innymi zasadami Konstytucji.<sup>[9]</sup>

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 12 września 2006 roku stwierdził:

Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ona uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). Założeniem sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybucyjnej), jest idea jednakowego traktowania wszystkich ludzi w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym to jednakowo traktować istoty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę charakteryzującą istoty dla danej klasy (kategorii) ludzi (np. potrzeby, wyniki pracy, zdolności, zasługi). Według sprawiedliwości rozdzielczej "równe traktowanie" nie oznacza otrzymania równych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz stosowania takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, tj. według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących.<sup>[10]</sup>

---

**Trybunał Konstytucyjny:** Konstytucyjna zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub w podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Z zasady równości wobec prawa wynika zatem nakaz

równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów normy prawnej, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i zakaz faworyzowania takich osób.

---

---

**Trybunał Konstytucyjny:** Sprawiedliwość rozdzielcza wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych traktować należy równo, a podobnych należy traktować podobnie. Zasada równości daje się zatem wyrazić w formule, w myśl której nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama.

---

---

W konstytucji RP mowa jest również o sprawiedliwości społecznej. Szerzej na ten temat w rozdziale poświęconym konstytucyjnemu ujęciu administracji publicznej w Polsce.

---

---

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Art. 2 Konstytucji RP z 1997 roku.

---

---

### **11.6. Zasada subsydiarności**

Zasada ta wyraża się w powiedzeniu: "tyle państwa ile konieczne, tyle samorządności ile możliwe". Zakłada ona, iż państwo może wkraczać w życie obywateli i samorządu tylko w sytuacjach, gdy to jest niezbędne ze względu na interes publiczny. Rząd powinien działać w celu i granicach niezbędnej pomocy lokalnej społeczności, gdy ono samo nie może poradzić sobie ze swymi problemami. Jeśli to możliwe biurokracja winna odchodzić od stosowania instrumentów władczych, od przymusowego stosowania swego *imperium*, na rzecz działań niewładczych ("miękkich"). Administracja publiczna winna więc przestrzegać zasady subsydiarności, zarówno w relacjach państwo - obywatel, jak również państwo - samorząd terytorialny. Jej rola sprowadzać się powinna do pobudzania indywidualnych i zbiorowych inicjatyw obywateli, mających na celu urzeczywistnianie dobra wspólnego. Zadaniem jej stwarzanie ram i warunków do swobodnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Wiąże się tym samym z zasadą decentralizacji i sprawiedliwości społecznej.<sup>[11]</sup>

Zasada pomocniczości wpływa na status samorządu, a szczególnie gminy - najniższej jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego. Mówi ona, iż najlepiej jest, gdy dane zadania publiczne są wykonywane właśnie na szczeblu najniższym - najbliższym obywatelowi. Jeśli więc jakiemuś zadaniu może podołać gmina (lub mogłaby, gdyby rząd przekazał jej środki finansowe), to nie należy angażować organów innego szczebla (powiatowego, wojewódzkiego, czy rządowego). Zarazem zgodnie z omawianą zasadą, władze publiczne powinny tworzyć i wspierać inne rodzaje samorządu poza terytorialnym: gospodarczy, czy zawodowy. Jeśli więc określone zadania z zakresu administracji publicznej mogą być wykonywane przez organizacje pozarządowe, to rząd powinien umożliwić taki transfer zadań z sektora publicznego do pozarządowego. Zezwolić na tworzenie takich organizacji; uprościć procedury administracyjne; umożliwić im zakładanie placówek służących obywatelom (np. opiekuńczych i edukacyjnych); zapewnić im swobodę działania oraz możliwość kształtowania swoich przepisów wewnętrznych z poszanowaniem zwłaszcza zasady równego dostępu do świadczeń finansowanych przecież ze środków Skarbu Państwa.

Są to naturalnie pewne postulaty pod adresem ustawodawcy, jednak stanowią one probierz, który pozwala ocenić jakość ustroju i administracji w danym państwie. Chodzi o to, żeby unikać takich sytuacji, jakie mają miejsce w Polsce w przypadku zakładania przedszkoli, gdyż rzeczywiście żyjemy w mocno przebiurokratyzowanej rzeczywistości.<sup>[12]</sup>

Do zasady subsydiarności odwołują się również postanowienia polskiej Konstytucji z 1997 roku.

-----  
Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku.  
-----

-----  
Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku.  
-----

-----  
Samorząd terytorialny wykonuje zadania publicznie nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Art. 163 Konstytucji RP z 1997 roku.  
-----

-----  
Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Art. 164 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 roku.  
-----

-----  
Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Art. 167 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku.  
-----

### **11.7. Idee samorządowe**

Omawiając problematykę subsydiarności, warto nawiązać do tematyki idei samorządowych wymienianych w doktrynie samorządu terytorialnego. Andrzej Chodubski był zdania, iż idee samorządowe są silnie powiązane z kulturą polityczną narodów i państw. Zauważył, że w polskiej rzeczywistości występują m.in. następujące składniki tej kultury:<sup>[13]</sup>

- przywiązanie do katolicyzmu,
- demokratyzm,
- romantyzm,
- anarchizm,
- postęp cywilizacyjny.

Warto zauważyć, iż są to elementy ambiwalentne. Z jednej strony mamy przywiązanie do idei postępu (renesansowego i oświeceniowego, a później pozytywistycznego podkreślający rolę inteligencji polskiej); a z drugiej katolicyzm (uznawany za konserwatywny), romantyzm (okresu zaborów sięgający do idei średniowiecza, ale i Legionów) oraz anarchizm (Rzeczypospolitej

szlacheckiej, ale także współczesnych polityków). Wszystko to nakłada się na umiłowanie demokracji i bardzo silny opór przed autokratyzmem, mimo przejściowych tęsknot za rządami silnej ręki (które finalnie prowadzą do zubożenia społeczeństwa kosztem nowej elity władzy).

Stąd też Andrzej Chodubski wymienił wiele różnych, polskich idei samorządowych:

- lokalna tradycja sprawowania władzy,
- wysoka ranga symboliki (herby, sztandary, pomniki),
- powierzanie władzy wielkim indywidualnościom,
- akcyjność działań,
- zapatrzenie na wzory zachodnie,
- rozwój regionalnego życia kulturalnego,
- megalomania i samouwielbienie regionalne, połączone z pejoratywnym stosunkiem do innych regionów.

### **11.8. Prawo do dobrej administracji**

Jednym z fundamentów współczesnej administracji jest **prawo do dobrej administracji**. Zasada jest stosunkowo nowa, wywodzi się z kręgu anglosaskiej kultury prawnej i Unii Europejskiej. Popularność zdobyły hasła *governance* (rządzenia, zarządzania) - przy okazji którego wyróżniono *corporate governance*, *civic governance*, *public governance* - oraz *government* (władzy publicznej). Dobra administracja to *good government*. Petent przeistacza się wówczas w klienta administracji, która ma spełnić jego oczekiwania, a w swych działaniach ma brać pod uwagę zdanie interesariuszy (*stakeholders*). Działania administracji są ujmowane w kategoriach ekonomicznych: zysku i straty. Nawet takie świadczenia państwa, jak obrona, dyplomacja, kultura też mogą być przeliczane według rachunku ekonomicznego, z uwzględnieniem prostego kryterium: co faktycznie zapewniają obywatelom, a czego nie zapewniają. Wymogiem jest także racjonalne gospodarowanie zasobami ludzkimi, naturalnymi, materialnymi i finansowymi. Wiąże się z tym adekwatna do założonych celów oraz zainwestowanych środków polityka jakości, która nie przeradza się we "wskaźnikomanie".

Dobra administracja to administracja rządu otwartego (*open government*) i rządu wrażliwego społecznie. Kładzie się nacisk na aktywność w rozwiązywaniu problemów współczesnego społeczeństwa, z wykorzystaniem dorobku nauk szczególnie psychologicznych; a nie tylko mechanicznego stosowania przepisów na wniosek petentów z ukierunkowaniem na zachowanie procedur. Administracja ma działać sprawnie i rzetelnie, i pod tym kątem winny być oceniane postępowania administracyjne. Obywatelom winni posiadać dostęp do informacji publicznej oraz służby publicznej na równych zasadach. Z drugiej strony obywatele uwikłani w system biurokracji państwowej winni mieć prawo do ochrony ich danych osobowych. Istotną rolę odgrywają media, których status, rolę jednak nie należy absolutyzować, gdyż mogą działać nieobiektywnie i nieracjonalnie.

Media są w stanie zepsuć stan administracji publicznej i to w znacznym zakresie. Potrafią być upolitycznione; nieobiektywne i wręcz nieracjonalne; znajdować się w zależności finansowej i personalnej od zagranicznych ośrodków władzy i służb specjalnych. Są też nastawione na poszukiwanie taniej sensacji. Przykład kontrowersyjnej postawy mediów można było zaobserwować w czasie epidemii wirusa świńskiej grypy w 2009 roku.



Dobrą administrację cechować więc powinny: obiektywizm, otwartość i przejrzystość, wrażliwość społeczna, partycypacja społeczna (zapewnienie udziału obywateli w rządach), gospodarność i prorynkowa postawa, odpowiedzialność, sprawiedliwość i demokratyzm.

-----  
Każda osoba ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje i organy Unii. Prawo to obejmuje: prawo każdej osoby bycia wysłuchaną zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację. (...) Art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2000 roku.  
-----

[1] H. Groszyk, A. Pieniążek, G.L. Seidler, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2008, s. 50.

[2] A. Jasińska-Biliczak, *Historyczne i współczesne rozumienie pojęcia interesu publicznego w polskiej dyskusji prawniczej*, "Studia i prace Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej" 2008, nr 14, s. 30.

[3] Ibidem, s. 38.

[4] Ibidem, s. 39.

[5] Ibidem, s. 43.

[6] Zwana też dystrybutywną.

[7] Zwana także komutatywną lub wymienną.

[8] J. Didier, *Słownik filozofii*, Katowice 1993, s. 324; A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2009, s. 63.

[9] H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 39.

[10] Zob. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 12 września 2006 r. (I PK 87/06, Lex, Legeo).

[11] M. Kalinowski, *Zasada sprawiedliwości społecznej w promowaniu inicjatyw obywatelskich w ruchu hospicyjnym w opinii członków rodzin podopiecznych hospicjum*, "Roczniki Nauk o Rodzinie" 2010, t. 2, s. 33.

[12] Zob. emetro.pl

[13] A. Chodubski, *Polskie idee samorządowe na tle unifikacji europejskiej*, "Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku" 1999, vol. 11.

## Pytania testowe

1. Przedstaw podstawy doktrynalne administracji publicznej ...
2. Omów generacje praw człowieka ...
3. Jakie są najważniejsze założenia doktryny personalizmu ...
4. Przedstaw relacje między zasadami wolności, równości i sprawiedliwości ...
5. Na czym polega zasada subsydiarności ...
6. Opisz zasadę prawa do dobrej administracji ...

## Literatura

- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Śliwiński W., *Podstawowe cechy modelu samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Przed twym miłosierdziem. Księga pamiątkowa na 1. ćwierćwiecze święceń kapłańskich, na 1. półwiecze życia proboszcza Ks. Kanonika Dr Zbigniewa Godlewskiego*, Warszawa 2010.

## Literatura uzupełniająca

- Berlin I., *Cztery eseje o wolności*, Poznań 2000.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998.
- Kwiecień R., *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005.
- Perelman Ch., *Sprawiedliwość i słuszność*, Warszawa 1971.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994.
- Tönnies F., *Wspólnota i stowarzyszenie*, Warszawa 1988.



## Rozdział XII. Narodowe modele administracji publicznej

Administracja publiczna rozwija się w zależności od otoczenia społecznego i politycznego, oraz w określonym kontekście historycznym. Jej kształt tworzą różne czynniki, w tym demograficzne i geograficzne. Dlatego też można mówić o pewnych modelach narodowych administracji publicznej, które występują w pewnych państwach lub grupach państw. Zwykle podkreśla się modele administracji obecne w krajach anglosaskich, kontynentalnych (tj. europejskich) i to głównie Francji, jak również skandynawskich. W przyszłości warto byłoby rozszerzyć spektrum zainteresowań badawczych na kraje azjatyckie, w tym Rosję.

### 12.1. Wielka Brytania



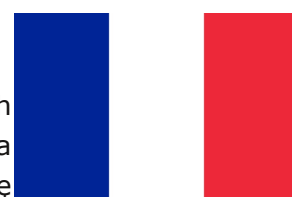
Administracja publiczna Wielkiej Brytanii posiada kilka cech charakterystycznych. Mianowicie funkcjonuje w ustroju **monarchii parlamentarnej**, ale dość specyficznej. Państwo to nie posiada spisanej konstytucji, zawartej w jednym akcie prawnym, lecz jego rządy opierają się na niepisanej **konstytucji materialnej**, konwenansach i precedensach. Najważniejszym organem władzy jest parlament. Jest to ciało dwuizbowe, z czego izba wyższa - **Izba Lordów** jest nadal (jak w okresie feudalizmu) izbą arystokratyczną, złożoną z lordów dziedzicznych i dożywotnich, mianowanych przez władcę. Zaś izba niższa (**Izba Gmin**) pochodzi z wyborów, ale większościowych.

Dziedziczny władca formalnie posiada szeroką władzę, ale faktycznie ster rządów leży w ręku **premiera**. Zostaje nim szef partii, która wygrała wybory do Izby Gmin. Rolę rady ministrów pełni **gabinet**, a nadal funkcjonuje *Tajna Rada*. Gabinet jest odróżniany od rządu, który składa się z czasem kilkudziesięciu ministrów (ministrów młodszych, podsekretarzy stanu). Wiele kompetencji jest przekazywanych centralnym komisjom (komisjom Gabinetu), czy agencjom rządowym. Utrzymują się tradycyjne nazwy szefów resortów, np. lorda skarbu. Od dziedziczenia tronu nie są odsunięte kobiety, więc dlatego często na tronie angielskim zasiadają kobiety - królowe.

Rozbudowany jest **samorząd terytorialny**, ponieważ na szczeblu najniższym co do zasady nie występują organy administracji rządowej. W Wielkiej Brytanii nie ma również jednolitego ustroju tegoż samorządu. Zależy od specyfiki Anglii, Szkocji, Walii, czy Irlandii Północnej. Z reguły jest on dwustopniowy na hrabstwa i dystrykty. Zadania samorządu są wyliczane enumeratywnie, ale jego pozycja ustrojowa - wskutek rozrostu biurokracji rządowej - stopniowo słabnie. Znaczną niezależnością cieszą się dependencje (jak np. Wyspa Man) oraz terytoria zamorskie, jak np. Bermudy. Każdoczesny władca Wielkiej Brytanii jest zaś głową Brytyjskiej Wspólnoty Narodów.

Jako, że w Wielkiej Brytanii panuje system *common law*, nie ma takiego rozróżnienia, jak na kontynencie, na prawo publiczne i prywatne; a co za tym idzie brak jest wyodrębnionego sądownictwa administracyjnego.

### 12.2. Francja



Francja opiera swój model administracji publicznej na rozwiązaniach **rewolucji francuskiej** oraz **epoki napoleońskiej**. Rewolucja francuska przyniosła demokratyzację, przewagę parlamentu, i racjonalną reformę podziału terytorialnego (departamenty). Napoleon zaprowadził natomiast silną władzę wykonawczą, radę ministrów, Radę Stanu, Izbę Obrachunkową, prefektów oraz korpusy

urzędnicze. Korpusy dotrwały do dnia dzisiejszego i szacuje się, że obecnie jest ich ponad tysiąc, w tym tak istotne, jak np. korpus dyplomatyczny. Bardzo znana jest centralna uczelnia wyższa ENA, kształcąca urzędników.

Obecnie we Francji, po wypróbowaniu wielu form ustrojowych w XIX i XX wieku, obowiązuje ustrój **republiki półprezydenckiej**, z dualizmem egzekutywy i silną władzą prezydenta, jako głowy państwa. Prezydent pochodzi z wyborów bezpośrednich i posiada rozległą władzę. Celowo konstytucja V republiki wzmocniła władzę wykonawczą, gdyż od połowy XIX w. republika francuska cierpiała wskutek przerostu parlamentaryzmu i konfliktów politycznych. Problem może wystąpić, gdy prezydent i premier pochodzą z różnych opcji politycznych. Wówczas ich współzycie nazywa się kohabitacją (*cohabitation*). Nietypowy - z polskiego punktu widzenia - jest również skład **rządu**. Wchodzi do niego ministrowie-seniorzy, młodszy ministrowie, ministrowie z teką oraz sekretarze stanu. Z Francji pochodzi sposób sprawowania władzy, o którym się mówi, że przy niestabilnych politycznie rządach stabilność kraju zapewnia apolityczna administracja cywilna.

Typowa dla francuskiego modelu administracji publicznej była również silna **centralizacja** i ograniczenie samorządu terytorialnego. Samorządu rozumianego jako zdecentralizowana administracja. Stopniowe przyznawanie samodzielności ośrodkom lokalnym nastąpiło na dobrą sprawę pod koniec XX wieku. Wprowadzono wówczas **regiony** i przyznano samorząd Paryżowi. Stolica Francji od zawsze zresztą była rządzona centralnie, gdyż już w średniowieczu ważną pozycję zajmował specjalny urzędnik królewski - prewot Paryża. **Paryż** od wieków stanowił bardzo ważny ośrodek władzy, odsuwając w cień inne miasta Francji. Tak silne skoncentrowanie się uwagi rządów na stolicy nie występuje często w dziejach innych państw. Ogółem we Francji występuje trójszczeblowy samorząd terytorialny na poziomie gmin, departamentów i regionów. Silną pozycję zachowuje prefekt - przedstawiciel rządu w departamencie. Osobno zarządzane są terytoria zamorskie. Zaś organizacją międzynarodową integrującą kraje przyznające się do związków z Francją jest **Frankofonia**.

Można więc uznać, że współcześnie Francja wraca do wzorów rewolucyjnych, gdy szermowano hasłami usamodzielnienia gmin. Uważano wówczas, iż **gmina** (*commune*) posiada własne uprawnienia odrębne od Państwa, a co więcej miały jej przysługiwać prawa naturalne, jak każdej jednostce. Francuski myśliciel Benjamin Constant zaliczał nawet samorząd lokalny do jednej z władz, gdy mówił o ich podziale.<sup>[1]</sup> Na czele gminy stoi mer. Nazewnictwo francuskie zostało przejęte przez wiele innych krajów Europy, nawet tak odległych od Francji, jak np. Estonii. Pamiętaj też należy, iż Francja jest państwem unitarym.

Francja jest też kolebką kontynentalnego **sądownictwa administracyjnego**. Sądy administracyjne to takie sądy szczególne, które rozpatrują odwołania obywateli od decyzji administracyjnych. Wyłącza się w ten sposób spory administracyjne spod właściwości sądów powszechnych (cywilnych). Wśród źródeł prawa rozróżnia się ustawy (*loi*), rozporządzenia (*règlement*), oraz dekrety (*décrets*). Parlament może zaś uchylać ustawy konstytucyjne, organiczne i zwykłe.

### 12.3. Niemcy

Administracja publiczna w Niemczech jest kształtowana pod wpływem federalizmu, zrjonalizowanego systemu parlamentarnego oraz zasad społecznej gospodarki rynkowej. Niemcy stanowią **republikę federalną** podzieloną na landy (kraje). Każdy land ma własną



konstytucję, parlament, rząd, a co za tym idzie i administrację lokalną. Nie ma jednolitego samorządu terytorialnego i spotkać można bardzo różne podziały terytorialne.

**Gminy** niemieckie też posiadają różnorodny kształt. Mogą być tworzone w oparciu o model magistracki (*pruski*), w którym władzę sprawuje kolegialny zarząd gminy; burmistrzowski (*reński*), gdzie zarządzanie gminą powierzone jest burmistrzowi; północnoniemiecki z przewagą rady miasta lub gminy; czy też południowniemiecki z radą, burmistrzem i zgromadzeniem obywateli. W Niemczech północnych burmistrza z reguły wybiera rada; zaś w południowych - obywatele.<sup>[2]</sup>

Od XIX w. administracja organizowana była w oparciu o zasadę **legalizmu**. Dlatego też stworzono wzór państwa-ustaw (*Gesetzstaat*), a następnie państwa prawnego (*Rechtstaat*). Administracja miała działać w oparciu i granicach obowiązującego prawa. Jest to oczywiście teoria, pewien ideał, ale i probierz, wedle którego należy oceniać codzienne działania organów administracji. Typowa jest wysoka pozycja społeczna urzędników. Ciekawym rysem faktycznym niemieckiej administracji jest jej deklarowany **pacyfizm** (pod wpływem II wojny światowej i nazizmu).

Na szczeblu centralnym funkcjonuje parlament federalny Bundestag. Głową państwa jest prezydent wybierany nie w wyborach bezpośrednich, lecz przez Konwencję Federalną. Posiada on przede wszystkim uprawnienia reprezentacyjne i wyraża ciągłość republiki niemieckiej.

Dla Niemiec charakterystyczny jest system **parlamentaryzmu zrjonalizowanego** oraz rządów kanclerskich. Instrumentem racjonalizacji parlamentaryzmu jest podniesienie progu wyborczego dla partii politycznych oraz wprowadzenie konstruktywnego wotum nieufności. **Kanclerz** zajmuje wysoką pozycję we władzy. Jest jedynym członkiem rządu wybieranym przez parlament i formalnie tylko on ponosi odpowiedzialność polityczną za działania rządu. Oprócz typowych resortów funkcjonują komitety rządowe, rady (np. polityki gospodarczej), jak również komisje stałe i niestałe.

Niemcy posiadają rozbudowany system wymiaru sprawiedliwości, w tym **sądownictwa administracyjnego**: sądów administracyjnych (*Verwaltungsgerichte*), wyższych sądów administracyjnych (*Oberverwaltungsgerichte*) oraz Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgericht*). Ponadto na szczeblu federalnym funkcjonują: Trybunał Konstytucyjny (*Bundesverfassungsgericht*); Trybunał Federalny (*Bundesgerichtshof*); Trybunał Pracy (*Bundesarbeitsgericht*); Trybunał Finansowy (*Bundesfinanzhof*) oraz Trybunał Socjalny (*Bundessozialgericht*).

#### **12.4. Demokracja a federalizm**

Republika Federalna Niemiec stanowi modelowy przykład państwa, w którym ustrój federacyjny jest nierozzerwalnie związany z ustrojem demokratycznym. Doświadczenia historyczne tego kraju pokazują wyraźnie, iż likwidacja odrębności poszczególnych landów prowadziła prostą drogą do tendencji autorytarnych. Tak było za panowania Wilhelma II, gdy Prusy dominowały nad pozostałymi krajami Cesarstwa. Jaskrawy przykład zaś dały rządy Adolfa Hitlera.

Symbioza demokracji i federalizmu jest więc możliwa i co więcej może gwarantować stabilność, oraz trwałość danego organizmu państwowego. Federacyjny ustrój zapewnić może:

- zjednoczenie państwa rozbitego na części,

- utrzymanie w jedności państwa zróżnicowanego, będąc odpowiedzią na zagrożenie dezintegracją,
- poszerzenie i może wręcz znalezieniem pola identyfikacji różnych grup ludności z państwem (mimo, a może dzięki) różnorodności.<sup>[3]</sup>

## 12.5. Szwecja



Interesujący model administracji publicznej przedstawia Szwecja. Jest to **monarchia parlamentarna**, w której na konstytucję składa się kilka aktów prawnych; w tym prawo o swobodzie wyrazu z 1991 r., ustawa konstytucyjna z 1974 r., ustawa o wolności prasy z 1949 r. oraz akt o sukcesji tronu z 1810 r. Specyfiką szwedzkiego systemu źródeł konstytucyjnych jest jego elastyczność i łatwość zmiany. Szwedzka ustawa zasadnicza nie jest konstytucją sztywną.

Głową państwa jest **monarcha**, pełniący funkcje reprezentacyjne. Jest też zwierzchnikiem luterkańskiego kościoła państwowego. Przysługuje mu - podobnie jak królowej angielskiej - prawo doradzania i ostrzegania rządu. Nie posiada prawa do mianowania premiera ani inicjatywy ustawodawczej.

Władza ustawodawcza spoczywa w ręku jednoizbowego parlamentu - Riksdagu o rozbudowanych kompetencjach kreacyjnych. Dużą rolę odgrywa przewodniczący parlamentu - *Spiker (Talman)*, który decyduje o nominacji premiera. Tworzy również prezydium Riksdagu, czyli Radę Przewodniczących. Szwedzką osobliwością jest funkcjonowanie rządów mniejszościowych, wieloletnie rządy jednego premiera, oraz kilkudziesięcioletnia przewaga partii socjaldemokratycznej. Każdy deputowany posiada swego zastępcę (*varamena*).

Wzorcem zaczerpniętym ze Szwecji do innych krajów była instytucja **rzecznika praw obywatelskich** - *ombudsmana*. Jednakże w Szwecji istnieje kilku ombudsmanów. Są oni powoływani zarówno przez rząd, jak i parlament. Ombudsmani parlamentu zajmują się sprawami sprawiedliwości, wojska i konsumentów. Interesów państwa pilnować ma także, mianowany przez rząd, kanclerz sprawiedliwości. Nie istnieje za to trybunał konstytucyjny. Jego namiastką jest Komisja Konstytucyjna Riksdagu.

Oryginalnym rozwiązaniem szwedzkim (na którym wzorowała się m.in. Konstytucja 3 Maja) było oddzielenie rządu (rady ministrów) od resortów. Ministrowie zasiadali bowiem w rządzie, zaś na czele resortów stali wysocy rangą urzędnicy. Było to owocem koncepcji rozdzielenia funkcji rządzenia i administrowania (tzw. dualizmu administracji rządowej). Rządzeniem (czyli polityką) mieli zajmować się politycy z rządu, zaś bieżącym administrowaniem państwem cywilni urzędnicy - szefowie resortów. Rozbudowana jest także siatka urzędów centralnych, agencji, komisji i komitetów. Zaś same ministerstwa zatrudniają stosunkowo niewielką liczbę pracowników (zwykle do ok. 200 osób). Szczególnie **agencje rządowe** posiadają znaczną pozycję w aparacie władzy. Można więc powiedzieć, iż ustrój Szwecji cechuje się współwystępowaniem reprezentacyjnego monarchy, silnego premiera, niewielkiego rządu i rozbudowanych urzędów centralnych.

Charakterystyczne dla Szwecji jest rozbudowanie sektora usług socjalnych, co wynika z opiekuńczego modelu państwa. Ponadto ciekawym rysem jest obojętny stosunek do spraw religii i ateizm; a ponadto dbałość o ochronę środowiska (ekologia) oraz silny nacisk na jawność działania administracji i łatwy dostęp do dokumentów publicznych. Urzędnicy zachowują wysoką pozycję społeczną, pielęgnując zasady apolityczności, stabilności zatrudnienia, kolegiального trybu

podejmowania decyzji, czy apelacji od decyzji administracyjnych. Szeroką autonomią cieszą się **gminy**, wśród których widoczna jest tendencja do tworzenia większych gmin, silniejszych ekonomicznie.

Długie tradycje posiada w Szwecji **sądownictwo administracyjne**. Było tworzone już od początku panowania francuskiego króla Jeana Bernadotte.

## 12.6. USA



Ustrój USA był budowany pod koniec XVIII wieku w oderwaniu od rozwiązań spotykanych na kontynencie europejskim, a można powiedzieć, iż w opozycji do nich. Wówczas bowiem dominującym na starym kontynencie były rządy monarsze w duchu oświeconego absolutyzmu. Konstytucja USA odwołuje się do idei liberalnych, demokratycznych, praw natury, ścisłego trójpodziału władzy oraz wysokiej pozycji samorządu.

Stany Zjednoczone są **republiką prezydencką**, z silną władzą prezydenta - głowy państwa i szefa rządu. Wyraża się w ten sposób koncepcja jednolitej egzekutywy. Prezydent jest powoływany w wyborach powszechnych (faktycznie bezpośrednich), co daje mu mocną legitymację do sprawowania rządów (w przeciwieństwie do prezydentów wybieranych przez parlamenty).

Jako, że jest to **państwo federacyjne**, to administracja publiczna dzieli się na federalną i stanową. W toku dziejów można obserwować znaczny przyrost administracji federalnej, jak również rozbudowę (często uwarunkowaną politycznie) urzędów pomocniczych dla administracji prezydenckiej. Formalnie nie istnieje ciało, zwane w Europie radą ministrów, ponieważ nie ma stanowiska premiera. Resortami, kierują sekretarze stanu podporządkowani prezydentowi. Administracja federalna z reguły obejmuje swoimi regulacjami nowe obszary cywilizacyjne (np. internet), zaś szerokiemu samorządowi terytorialnemu pozostawia się tradycyjne sprawy lokalne (oświata, infrastruktura itd.).

**Samorząd terytorialny** jest bardzo rozbudowany i różnorodny; szczególnie w miastach. Wykształciły się zasadniczo trzy modele zorganizowania władz lokalnych:

- 1.model burmistrz - rada, w którym na czele władz miejskich stoi burmistrz (jako organ wykonawczy) wybierany przez radę miejską (organ uchwałodawczy). Jest to rozwiązanie analogiczne do stosowanego w państwach europejskich.
- 2.model komisji, który jest specyficzny dla amerykańskiego ustroju lokalnego, gdzie funkcje wykonawcze i ustawodawcze powierzone są grupie komisarzy wybieranych w wyborach bezpośrednich, a każdy z nich odpowiada za określony dział zarządu miastem.
- 3.model zarządcy miasta, w którym zarząd miastem powierza się zrekrutowanym menedżerom o szerokim zakresie kompetencji, swobody działania, ale którzy rozliczani są z efektów swoich posunięć (np. poprawy bezpieczeństwa, polepszenia organizacji ruchu).

Bołączką amerykańskiej administracji było jej silne upolitycznienie. Wiązało się to z wymianą znacznej ilości kadr po wyborach prezydenckich. Był to tzw. "**system łupów**". Dlatego też już od XIX w. z inicjatywy George'a Pendletona wprowadzano w życie zasadę apolityczności administracji cywilnej. Zdecydowanie silniejsze niż na starym kontynencie są również powiązania między biznesem a administracją. Typowe jest zjawisko przechodzenia pracowników z sektora prywatnego (czy też pozarządowego) do publicznego i na odwrót.

-----  
**George H. Pendleton** (1825 - 1889) - amerykański polityk, dyplomata, działacz demokratów;  
promotor ustawy Civil Service Reform Act, od jego nazwiska zwanej "ustawą Pendletona".  
-----

[1] *Doktryny polityczne XIX i XX wieku*, red. K. Chojnicka, W. Kozub-Ciembrowicz, Kraków 2000, s. 24.

[2] J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 104.

[3] Z. Machelski, *Demokracja i federalizm*, [w:] *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, red. S. Zyborowicz, Toruń 2009, s. 122.

### **Pytania testowe**

1. Omów różnice między modelami administracji publicznej pod kątem administracji centralnej i lokalnej ...
2. Porównaj brytyjski i francuski model administracji publicznej ...
3. Opisz szwedzki model administracji publicznej ...
4. Przedstaw amerykański model administracji publicznej ...
5. Scharakteryzuj niemiecki model administracji publicznej ...
6. Porównaj modele samorządu terytorialnego w wybranych trzech państwach Europy ...

### **Literatura**

- Gostomski E., *Spoleczna gospodarka rynkowa dzisiaj*, "Pieniądze i Więż" 2008, nr 1.
- Mazur S., *Narodowe modele administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hauser, Warszawa 2005.
- Mazuryk M., *Ordoliberalizm a spoleczna gospodarka rynkowa w Konstytucji RP*, "Myśl Ekonomiczna i Prawna" 2008, nr 2.

### **Literatura uzupełniająca**

- Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994.
- Leszczyński L., *Gyoseishido w japońskiej kulturze prawnej*, Lublin 1996.
- Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006.
- *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003.
- Tokarczyk R., *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2009.
- *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, W. Skrzydło, t. 1-2, Lublin 2005.



## Rozdział XIII. Konstytucyjne ujęcie administracji publicznej w Polsce

### 13.1. Wprowadzenie

Administracja publiczna działa zgodnie z zasadą legalizmu: w oparciu i w granicach prawa. Znajduje też swoje umocowanie w przepisach Konstytucji RP z 1997 roku. Konstytucja wyznacza bowiem ramy prawne i ustrojowe funkcjonowania administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Decydenci rozwijając system administracji w Polsce muszą brać pod uwagę obowiązywanie konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej; legalizmu; podziału i równowagi władz; a także decentralizacji władzy publicznej.<sup>[1]</sup>

### 13.2. Państwo prawne

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Art. 2 Konstytucji RP z 1997 roku.

Zasada **demokratycznego państwa prawnego** określa, iż organy administracji publicznej działają nie tylko legalnie (tj. na podstawie i granicach prawa), ale także zwracają uwagę na wzorce demokracji i normy słuszności. Zaś przepisy ustawowe, na podstawie których działa administracja, uchwalane są przez parlament wybrany w demokratycznych wyborach. Jej obowiązkiem jest stwarzanie warunków potrzebnych do realizacji postanowień Konstytucji. Omawiana zasada wiąże się z zasadami praworządności, zaufania obywateli do państwa, niedziałania prawa wstecz (poszanowania *vacatio legis*), ochrony praw nabytych, wymogu określoności prawa, jak również reguły proporcjonalności (o którym mówi art. 31 Konstytucji RP).

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 roku.

Ważna jest klauzula **sprawiedliwości społecznej**, która wzbogaca treść art. 2 Konstytucji. Dzięki niej władze publiczne nie tylko mają działać w oparciu o prawo zgodne z wolą większości społeczeństwa (jak to w demokracji), ale i brać pod uwagę zasadę sprawiedliwości społecznej, szanując słuszne zdanie mniejszości oraz ochraniać słabsze ekonomicznie grupy i jednostki. Zgodnie z nią należy wspomagać te jednostki, rodziny i grupy społeczne, które nie są w stanie samodzielnie zaspokajać swoich potrzeb i wypełniać określonych zadań (np. wychowywania dzieci). Organy administracji publicznej powinny więc tym bardziej brać pod uwagę społeczne uwarunkowania i skutki swoich działań.

### 13.3. Prawa rodziny

W nauce społecznej Kościoła wyodrębnia się prawa rodziny jako wspólnoty posiadającej własne naturalne i niezbywalne, a zarazem odrębne prawa od praw członków ją tworzących lub w ogóle - praw pojedynczych ludzi. Zadaniem państwa jest wspieranie rodziny w jej rozwoju społecznym, ekonomicznym i kulturalnym. Zaspokajania jej potrzeb w określonym zakresie (np. zdrowotnych) oraz łagodzenia jej problemów (np. alkoholowych). Poszanowanie praw rodziny jest możliwe w ustroju demokratycznym, który szanuje godność tej wspólnoty a zarazem godność każdego człowieka z osobna.<sup>[2]</sup>



W literaturze wymienia się wiele praw przysługujących rodzinie, sięgając na zasadzie analogii do praw człowieka i obywatela, a także praw rodziców. Mówi się o prawach wolnościowych oraz społecznych. Odzwierciedlają się one na płaszczyźnie kulturowej, społecznej, gospodarczej, politycznej i religijnej. Przede wszystkim wiążą się z podstawowym prawem: prawem do założenia rodziny.

**Prawa wolnościowe** mają zarówno wymiar negatywny (wolność od państwa), jak i pozytywny (wolność do czynienia czegoś, do wolnego wyboru czegoś). Obejmują m.in. wolność światopoglądową; prawo do kultywowania tradycji rodzinnych i regionalnych; swobodnego wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem; decydowania o liczbie potomstwa; swobodnego wyboru rodzaju szkoły dla swoich dzieci; publicznego wyznawania wiary lub powstrzymywania się od praktyk religijnych; a nawet prawo do godnej śmierci w kręgu własnej rodziny. Ponadto: prawo do zrzeszania się z innymi rodzinami; wyboru miejsca zamieszkania i poruszania się; emigracji z kraju dla znalezienia lepszych warunków do życia; prawo do azylu całej rodziny. **Prawa społeczne** znajdują swój wyraz w roszczeniach rodziny wobec władz publicznych czyli reszty społeczeństwa, zwłaszcza na płaszczyźnie ekonomicznej. Będą to m.in. prawa do takiej organizacji pracy, która nie koliduje z życiem rodzinnym; do godnego mieszkania; do pomocy w nagłych przypadkach wywołanych siłą wyższą; do opieki zdrowotnej; do informacji i edukacji; do zaspokajania potrzeb kulturalnych.

Niektórzy uważają, iż "realizacja tych praw nie zależy od bogactwa i ilości posiadanych dóbr przez społeczeństwo, ale od sprawiedliwego ich podziału przez państwo".<sup>[3]</sup>

#### 13.4. Legalizm

Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Art. 7 Konstytucji RP z 1997 roku.

Treść zasada legalizmu jest węższa niż zasady praworządności. Praworządność łączy się ze słusnością, dobrem ogółu (interese publicznym i słusnym interesem jednostek) oraz sprawiedliwością. Natomiast legalizm, to stosowanie obowiązujących przepisów prawnych, legalnie uchwalonych i wprowadzonych w życie. Nie przykłada się w tym przypadku takiej wagi do samej treści przepisów (czy są słuszne, czy nie).

Chodzi raczej o to, żeby organ administracji publicznej działał wówczas, gdy przepis prawny mu na to zezwala. Organ powinien mieć ustawowe upoważnienie do działania. W demokratycznym państwie nie powinno dochodzić do sytuacji, w której najpierw organy władzy publicznej dokonują jakiejś czynności, a potem (po fakcie) tworzy się do tego odpowiednią normę prawną i to w dodatku z mocą wsteczną.

Akty normatywne powinny mieć oparcie w przepisach Konstytucji i mieścić się w katalogu źródeł prawa (Rozdział III Konstytucji RP). Dlatego też akty prawa wewnętrznego nie powinny wpływać na treść praw i obowiązków obywateli. Np. wewnętrzne wytyczne orzecznicze dla lekarzy orzeczników ZUS wydane przez kierownictwo tej instytucji nie powinny decydować o przyznawaniu świadczeń emerytalno-rentowych.

Przepisy określają również zakres działania organu administracji publicznej, jego kompetencję, właściwość, formy działania i tryb postępowania (procedurę). Zasada legalizmu wpływa więc na przepisy ustrojowe (kształtujące organizację i strukturę administracji publicznej), materialne

i proceduralne, ale i wewnętrznie obowiązujące. Zapewnia (przynajmniej teoretycznie) ochronę obywateli przed dowolnością i samowolą urzędników.

### 13.5. Podział i równowaga władz

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Art. 10 Konstytucji RP.

Polska Konstytucja zwraca uwagę nie tylko na podział władz, ale i na ich równowagę. Doktryna prawa konstytucyjnego mówi dodatkowo o konieczności współpracy naczelných organów państwa, zwłaszcza ustawodawczej i wykonawczej lub też organów działających na obszarze samej tylko władzy wykonawczej (np. prezydenta i premiera). Administracja rządowa podlega Radzie Ministrów, która "prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej" (art. 146 Konstytucji). Zaś Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym (art. 148 Konstytucji).

Ustawodawca kształtując administrację publiczną powinien brać pod uwagę wymóg zachowania podziału władzy i np. niepowierzania organom administracji publicznej funkcji stanowienia prawa, czy rozstrzygania sporów. Wchodziłby wówczas na grunt władzy ustawodawczej i sądowniczej. Z drugiej strony sądy i trybunały nie powinny wyręczać urzędników, czy posłów.

Ministrowie kierujący działami administracji rządowej wydają rozporządzenia, na podstawie których działają podległe im organy. Rozporządzenia te - powinny być wydawane "na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania" (art. 92 Konstytucji). Ustawa powinna wskazywać możliwie konkretnie "organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu". Rozporządzenie wykonawcze do ustawy nie powinno więc przekraczać ustawowego upoważnienia i regulować tylko te materie, na które wskazuje przepis ustawy.

#### Przykład:

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. (Dz. U. 2008, Nr 115, Poz. 728 ze zm.)  
Art. 57.

1. Domy pomocy społecznej mogą prowadzić, po uzyskaniu zezwolenia wojewody:

1) jednostki samorządu terytorialnego (...)

8. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia:

1) sposób funkcjonowania określonych typów domów pomocy społecznej i obowiązujący standard podstawowych usług świadczonych przez domy pomocy społecznej,

2) rodzaje dokumentów wymaganych do uzyskania zezwolenia,

3) wzór wniosku o wydanie zezwolenia,

4) tryb kierowania i przyjmowania osób ubiegających się o przyjęcie do domu pomocy społecznej

- uwzględniając indywidualne potrzeby i możliwości psychofizyczne mieszkańców domów oraz osób kierowanych do domów pomocy społecznej.

Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz. U. 2005, Nr 217, Poz. 1837).

Na podstawie art. 57 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.) zarządza się, co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa:

- 1) sposób funkcjonowania określonych typów domów pomocy społecznej, zwanych dalej "domami";
- 2) obowiązujący standard podstawowych usług świadczonych przez domy;
- 3) rodzaje dokumentów wymaganych do uzyskania zezwolenia na prowadzenie domu;
- 4) wzór wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie domu;
- 5) tryb kierowania i przyjmowania osób ubiegających się o przyjęcie do domu. (...)

### 13.6. Decentralizacja

Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku.

Decentralizacja władzy publicznej zakłada, iż niższe szczeble podziału terytorialnego posiadają własne uprawnienia, samodzielność, podlegając nadzorowi ze strony administracji centralnej. Tym samym art. 15 Konstytucji sankcjonuje możliwość przekazywania uprawnień administracji rządowej w ręce administracji samorządowej. Z punktu widzenia jakości administracji ważne jest wyważenie tendencji centralistycznych i decentralistycznych tak, żeby pewne obszary działalności administracyjnej pozostały w gestii organów centralnych, a część do wyłącznej decyzji organów lokalnych.

[1] M. Grzybowski, *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hauser, Warszawa 2005, s. 28.

[2] Zob. A. Koperek, J. Koperek, *Poszanowanie praw rodziny warunkiem ładu społecznego w demokratycznym państwie prawnym - casus III RP*, "Roczniki Nauk o Rodzinie" 2010, t. 2, s. 49.

[3] A. Koperek, J. Koperek, op. cit., s. 56.

### Pytania testowe

1. Przedstaw główne postanowienia Konstytucji RP z 1997 roku mówiące o administracji publicznej ...
2. Na czym polega zasada demokratycznego państwa prawnego ...
3. Omów działanie zasady legalizmu w administracji publicznej ...
4. Opisz zasadę podziału i równowagi władz ...
5. Przedstaw zastosowanie zasady decentralizacji władzy publicznej w polskiej administracji publicznej ...

### Literatura

M. Grzybowski, *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hauser, Warszawa 2005.

## Literatura przedmiotu

- *Administracja publiczna*, red. J. Hauser, Warszawa 2005.
- Dubel L., Korybski A., Markwart Z., *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Kraków 2002.
- Groszyk H., Pieniążek A., Seidler G.L., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2008.
- Hilarowicz T., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1930.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Kisielewicz J., *Nauka o administracji*, Przemyśl 2008.
- Korybski A., Leszczyński L., Pieniążek A., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 2007.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010.
- Niczyporuk J., *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Pilipiec S., Szreniawski P., *Socjologia administracji. Zarys wykładu*, Lublin 2008.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.
- Szreniawski P., *Nauka o polityce administracji*, 2008.
- Szreniawski P., *Ogólne i szczegółowe nauki administracyjne*, Przemyśl 2009.

## Zagadnienia egzaminacyjne

- Nauka administracji.
- Pojęcie "teorii administracji".
- Przedstawiciele polskich nauk administracyjnych.
- Definicje administracji i administracji publicznej.
- Zdefiniuj administrację publiczną w sensie negatywnym, pozytywnym i podmiotowym ...
- Wyjaśnij pojęcia centralizacji, decentralizacji, koncentracji i dekoncentracji ...
- Opisz administrację międzynarodową ...
- Klasyczna triada nauk administracyjnych.
- Funkcja opisowa i normatywna teorii administracji.
- Metody stosowane w badaniach nad administracją publiczną.
- Metoda obserwacji i jej rodzaje.
- Zastosowanie metody socjometrycznej.
- Różnice między wywiadem a ankietą.
- Kierunki badawcze występujące w dziejach nauki administracji.
- Przedstawiciele naukowego zarządzania.
- Szkoła stosunków międzyludzkich.
- Nowe publiczne zarządzanie.
- Pojęcia "organizacji" i "systemu".
- Krążenie elit w organizacji
- Zaspokajanie potrzeb ludzkich przez organizacje.
- Zastosowanie zasady merytorycznej i terytorialnej w kształtowaniu administracji publicznej.
- Wertykalny i horyzontalny podział pracy w administracji publicznej.
- Proces ewoluowania i rozrostu administracji publicznej.
- Style kierowania.
- Pojęcia "władzy" i "wpływu".
- Odróżnianie administracji samorządowej od rządowej.
- Zespolenie administracji publicznej.
- Pojęcie "interesariusza".
- Podstawy doktrynalne administracji publicznej.
- Generacje praw człowieka.
- Zasada subsydiarności.
- Prawo do dobrej administracji.
- Elementy charakterystyczne brytyjskiego, francuskiego, niemieckiego i szwedzkiego modelu administracji publicznej.
- Modele samorządu terytorialnego w wybranych państwach Europy.
- Główne postanowienia Konstytucji RP z 1997 roku mówiące o administracji publicznej.
- Zastosowanie zasady decentralizacji władzy publicznej w polskiej administracji publicznej.

### Test

Proponujemy, aby test z przedmiotu "Nauka administracji" liczył 13 pytań zamkniętych jednokrotnego wyboru. Do zaliczenia testu wystarcza pozytywne odpowiedzenie na 7 pytań (co odzwierciedla zwyczajowy próg 51 % przyjmowany przy konstruowaniu punktacji testowej). Punktacja wygląda wówczas następująco:

- 7 - 9 pytań = ocena dostateczna 3
- 10 - 11 pytań = ocena dobra 4
- 12 - 13 pytań = ocena bardzo dobra 5.

## Streszczenie

Podręcznik do nauki o administracji obejmuje tematy przewidziane standardami kształcenia z 2007 roku do nauki przedmiotu "Nauka o administracji". Omawia między innymi metody badawcze w naukach administracyjnych, system administracji publicznej oraz konstytucyjne podstawy administracji publicznej w Polsce. Jest darmowy i opublikowany na wolnej licencji. Opiera się na wcześniejszym internetowym podręczniku z portalu Wikibooks.

## Summary

The administrative science manual covers the subjects specified by teaching standards from 2007 concerning the course in "Administrative science". The manual discusses e.g. research methods in administrative sciences, the public administration system and constitutional basis of public administration in Poland. It is free of charge, published under a free licence and based on the earlier online manual from Wikibooks web portal.

## Nota o autorze

**Karol Dąbrowski** - doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Samorządowego i Samorządów Collegium Varsoviense, kierownik Pracowni Badań nad Samorządami przy Fundacji Obywatelskiego Rozwoju-Ryki. Jego zainteresowania badawcze obejmują: samorząd gospodarczy, zarządzanie organizacjami pozarządowymi, administrację skarbową oraz prawne aspekty głuchoślepoty.

