

RENATA KUSIAK-WINTER

Badanie związków polityki i prawa jako przedmiot nauki administracji

The Study of the Relationship Between Politics and Law as a Subject of the Science of Administration

By abolishing the science of administration as a separate scientific discipline within the field of legal sciences, the legislator undermined the legitimacy of the hitherto very rich research perspective on the various and heterogeneous conditions in which public administration functions. After the reform, everything that did not fall within the scope of administrative law was assigned to the newly created science of politics and administration. As a result of this division, there is a danger of „underdeveloped research areas” in which, according to the author, the question of the relationship between politics and law can be included. On the one hand, there is a temptation for lawyers to overlook phenomena in public administration that are related to politics and at the same time are not directly related to administrative law. On the other hand, one should be aware that the analysis of the research conducted so far in political science shows a notorious tendency to marginalize the legal threads that condition the functioning of public administration. This study is another voice in the discussion on the restoration of the science of administration as a separate scientific discipline.

KEYWORDS: public administration, science of administration, administrative law

SŁOWA KLUCZOWE: administracja publiczna, nauka administracji, prawo administracyjne.

RENATA KUSIAK-WINTER, doktor habilitowana nauk prawnych, Uniwersytet Wrocławski, ORCID – 0000-0002-8202-1360, e-mail: renata.kusiak-winter@uwr.edu.pl

1 | Wprowadzenie

W ramach reformy systemu nauki i szkolnictwa wyższego, realizowanej pod nazwą Konstytucji 2.0, z dniem 1 października 2018 r., nastąpiło zniesienie nauki o administracji jako odrębnej dyscypliny naukowej w obrębie dziedziny nauki prawne. Podstawę prawną likwidacji tworzy rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych^[1]. Poszczególne zakresy formalnie wchodzące dotychczas w skład nauki o administracji zostały przypisane tylko do dwóch nowych dyscyplin, a mianowicie do dyscypliny nauki prawne oraz dyscypliny nauki o polityce i administracji. W uzasadnieniu do ww. rozporządzenia czytamy, że w odniesieniu do przedmiotów dotychczasowych dyscyplin – nauka o administracji (w zakresie prawa administracyjnego) weszła w skład dyscypliny nauki prawne, a nauka administracji (z wyłączeniem zakresu dotyczącego prawa administracyjnego) weszła w skład dyscypliny nauki o polityce i administracji^[2]. W ten sposób prawodawca podważył zasadność istnienia dotychczasowej, bardzo bogatej perspektywy badawczej, gdyż pogłębione badania administracji prowadzone były nie tylko na gruncie nauk prawnych i politologii, ale również w ramach nauki organizacji i zarządzania, socjologii, psychologii społecznej, statystyki, informatyki czy cybernetyki.

Po reformie wszystko to, co nie jest objęte zakresem prawa administracyjnego zostało przypisane do nowo utworzonej nauki o polityce i administracji. W konsekwencji tak dokonanego binarnego podziału istnieje prawdopodobieństwo powstawania „niezagospodarowanych obszarów badawczych”, czyli takich, którymi nie będą zainteresowani ani naukowcy prowadzący badania w ramach nauk prawnych, ani nauki o polityce i administracji. Chodzi o to, że badania prowadzone wśród prawników dotyczące zjawisk w administracji publicznej, które wykazują związki z polityką, ale które jednocześnie będą pozbawione bezpośrednich odniesień do prawa administracyjnego, mogą spotkać się z zarzutem niedopełnienia obowiązków pracownika uczelni wynikających z przypisania się do określonej dziedziny i dyscypliny naukowej^[3]. Jeszcze inaczej przedstawia się sytuacja

¹ Dz. U. poz. 1818.

² Podaję za: Jarosław Dobkowski, „W obronie nauki administracji” *Prawo i Więź*, nr 1 (2022): 70.

³ Obowiązek pracownika naukowo-dydaktycznego uczelni wynika z art. 343 ust. 7-10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

wśród naukowców reprezentujących naukę o polityce i administracji. Otóż analiza badań prowadzonych dotychczas w politologii praktycznie od samego początku wykazuje notoryjną tendencję do marginalizowania wątków prawnych, warunkujących funkcjonowanie administracji publicznej, co wynika już z chociażby z metodologii i systematyki przyjętej w naukach politycznych^[4]. W związku z tym, celem niniejszych rozważań jest próba ukazania, jak w kontekście dotychczasowego rozwoju nauki administracji i wielości nurtów badawczych należy ocenić możliwość pogłębiania związków polityki i prawa. W szczególności analizie poddany zostanie nurt badań w ramach historycznej triady nauk administracyjnych oraz znacznie szerszego nurtu nauk społecznych, w skład którego wchodzi m.in. politologia. Niniejsze opracowanie to kolejny głos w sprawie przywrócenia nauki administracji jako odrębnej dyscypliny naukowej w obrębie nauk prawnych^[5].

2 | Badanie związków polityki i prawa na gruncie triady nauk administracyjnych

Badanie związków polityki i prawa jako przedmiot nauki administracji sugeruje rozważania bliskie perspektywie triady nauk administracyjnych, określanej również mianem „trójpodziału” wiedzy administracyjnej, w obrębie której zakres, tematyka i cele nauki administracji są ustalane w odniesieniu do nauki prawa administracyjnego oraz polityki administracyjnej. Co znamienne jednak, triada od samego początku wykazywała określoną asymetrię, polegającą na przypisywaniu nauce administracji silniejszych związków z nauką prawa administracyjnego niż z polityką. Wytlumaczeniem takiego stanu rzeczy może być fakt, że omawiane podejście zostało wypracowane w dogmatyce prawa, a konkretnie w literaturze niemieckiej końca XIX w. W tym miejscu należy przykładowo wymienić nazwiska ówczesnych prawników administratywistów Ignaza Jastrowa,

⁴ Szerzej na ten temat Jarosław Dobkowski, „Status nauki administracji”, [w:] *Założenia nauki administracji*, red. Joanna Smarż, Sławomir Fundowicz, Paweł Śwital (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 21.

⁵ Dobkowski, „W obronie”, 70; Dobkowski, „Status nauki”, 19; Helena Kisilowska, „Kierunki rozwoju nauki”, [w:] *Założenia nauki administracji*, red. Joanna Smarż, Sławomir Fundowicz, Paweł Śwital (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 27-37.

opowiadającego się na rzecz samodzielności nauki administracji w obrębie nauk prawnych^[6], oraz Fritza Stier-Somlo, który wprowadził szczegółowe rozgraniczenie w zakresie wiedzy o administracji publicznej^[7]. Ostatni z wymienionych naukę administracji określił mianem nauki opisowej, której zadaniem jest przedstawianie urządzeń administracyjnych, działań administracji, jej historii oraz dostarczanie naukowej krytyki. W tym ujęciu realizuje ona zarówno cele badawcze, jak i praktyczne^[8]. W ramach tzw. „wiedzy administracyjnej” triada dotyczyła „czystego faktu” administracji: czym jest, czym była i czym prawdopodobnie będzie. Zdaniem czołowego niemieckiego prawnika tamtych czasów, Waltera Jellinka:

administrację przedstawia się tak, jak się ją widzi, porównuje się ją z państwowym i gminnym życiem zagranicy albo z przeszłością, bada gospodarcze, społeczne i duchowe przyczyny i skutki instytucji i dochodzi w różnorodności zjawisk z pomocą statystyki ogólnych, socjologicznych reguł, choćby o sposobie doboru burmistrzów w wyborach bezpośrednich przez obywateli w przeciwieństwie do wyboru przez zgromadzenie miejskich elektorów^[9].

W ramach triady od samego początku wskazywano na szczególne związki nauki administracji z nauką prawa administracyjnego, że nie ma możliwości przeprowadzenia ścisłej i nieprzekraczalnej linii demarkacyjnej pomiędzy ww. naukami w optyce trójpodziału wiedzy administracyjnej. W szczególności związki te widoczne są w określaniu przedmiotu nauki administracji, który powinien polegać na uzupełnieniu nauki prawa administracyjnego^[10]. W takiej optyce nauka administracji uzyskuje status zjudydyzowanej nauki pomocniczej wobec nauki prawa administracyjnego,

⁶ Ignaz Jastrow, *Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft. Aufsätze und Abhandlungen* (Berlin: G. Reimer, 1902).

⁷ Fritz Stier-Somlo, „Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft“ *Verwaltungsarchiv*, nr 25 (1917), 89. Szerzej na temat poglądów ww. administratywisty zob. Karol Dąbrowski, „Recepcja idei triady nauk administracyjnych Fritza Stier-Somlo w polskiej literaturze naukowej” *Acta Iuridica Resoviensia seria Prawo*, nr 110 (2020): 43.

⁸ Zbigniew Leoński, *Nauka administracji* (Warszawa: C.H. Beck, 2010), 6.

⁹ Zob. Walter Jellinek, *Verwaltungsrecht* (Berlin: Springer, 1928) 93; Dąbrowski, „Recepcja”, 44.

¹⁰ Tak uczynił Klaus Stern, „Verwaltungslehre – Notwendigkeit und Aufgabe im heutigen Sozialstaat“, [w:] *Gedächtnisschrift Hans Peters*, red. Hermann Conrad, Hermann Jahrreiß, Paul Mikat, Hermann Mosler, Hans Carl Nipperdey, Jürgen Salzwedel (Berlin-Heidelberg: Springer, 1967), 228.

nawet jeśli jej metodą badawczą nie jest przeprowadzanie egzegezy norm prawnych^[11]. Dodajmy, że inni autorzy niemieccy, jak przykładowo Ferdinand Schmidt, preferowali szerszą perspektywę, twierdząc, że nauka administracji posiada zdecydowanie obszerniejszy zakres niż nauka prawa administracyjnego i wykorzystuje dorobek wielu dziedzin wiedzy. Wedle tego ujęcia nauka administracji obok prawa sięga do historii, ekonomii, statystyki czy nawet nauki o moralności, w celu ukazywania i oceny aspektów działania administracji o charakterze historycznym, politycznym czy technicznym i w tym sensie nauka prawa administracyjnego nie jest w stanie sprostać takim zamierzeniom^[12].

Na gruncie doktryny polskiej ukonstytuowania nauki administracji jako odrębnej dyscypliny naukowej dokonał Franciszek Longchamps w przełomowym dziele *Założenia nauki administracji*^[13] i wzorem niemieckich autorów przedmiot badań został tu również określony z wyraźnym nawiązaniem do trójpodziału wiedzy administracyjnej. Zdaniem tego autora nauka prawa administracyjnego jest nauką o normach, a nauka administracji – nauką empiryczną, o tym jaka „jest” administracja, a nie jaka „winna być”, ponieważ to ostatnie byłoby już przedmiotem badań polityki administracyjnej^[14]. W takim ujęciu nauce administracji przypada rola badania całej rzeczywistej administracji publicznej^[15].

¹¹ Stern, „Verwaltungslehre“, 330.

¹² Ferdinand Schmidt, „Über die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbständige Wissenschaft“ *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, z. 2 (1909): 193-223.

¹³ Franciszek Longchamps, *Założenia nauki administracji* (Wrocław: Wrocławskie Towarzystwo Naukowe, 1949, passim.

¹⁴ Longchamps, „Założenia nauki”, 36.

¹⁵ Na marginesie dodajmy, że sformułowany w tej sposób przedmiot okazał się nie do zaakceptowania w warunkach ustroju socjalistycznego, o czym świadczy chociażby próba unicestwienia wspomnianego dzieła F. Longchamps, ponieważ większość nakładu władze PRL-u skierowały na makulaturę, wyrażając w ten sposób brak akceptacji dla szerzenia zaprezentowanych w nim poglądów jako szkodliwych dla ideologii panującego reżimu (zob. Zbigniew Kmiecik, *Franciszek Longchamps de Bériet. Pisma wybrane z lat 1934-1970* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 21. Na tej podstawie można wysnuć przypuszczenie, że nauka administracji jako nauka opisowa została uznana za taką, w ramach której będzie następowało systematyczne identyfikowanie wszystkich zjawisk zachodzących w administracji publicznej, a zatem również nieprawidłowości i dysfunkcji, polegających przykładowo na ukazaniu nadmiernej polityzacji procesów obserwowalnych w strukturach administracyjnych.

Co znamienne, również i polscy administratywiści samodzielność nauki administracji uzasadniali koniecznością sytuowania jej w bezpośrednim, ścisłym związku z nauką prawa administracyjnego. Świadczy o tym już chociażby zwięzła i do dziś powszechnie cytowana definicja zaproponowana przez Longchampsa, wedle którego administracja publiczna to „układ normatywny zanurzony w rzeczywistości”^[16]. Chodzi tu o palmę pierwszeństwa i kolejność, że najpierw pojawiają się aprioryczne przepisy prawne, kreujące administrację publiczną, a dopiero wokół tych norm, w procesie stosowania prawa, następuje owo zanurzenie administracji w otaczającą rzeczywistość. Również spór znamienitych profesorów prawa administracyjnego Wacława Dawidowicza oraz Jerzego Starościaka z lat siedemdziesiątych XX w. w sprawie potrzeby tworzenia nauki administracji jako odrębnej dyscypliny naukowej w ramach nauk prawnych świadczy o wiodącej roli prawa i prawników dla ukonstytuowania i rozwoju omawianej dziedziny badawczej^[17].

W związku z powyższym należy w tym miejscu zadać pytanie, czy w ramach triady nauk administracyjnych uzasadnione jest twierdzenie, że przedmiotem zainteresowań nauki administracji może lub powinno być badanie związków polityki i prawa, rozumianych jako identyfikacja i ocena zależności powstających na styku tych zjawisk, ich natury oraz wzajemnych oddziaływań? Otóż na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć zdecydowanie twierdząco. Wspomniany już wcześniej Fritz Stier-Somlo, twierdził, że wszystkie trzy dyscypliny naukowe powinny być uprawiane odrębnie, ale ze świadomością, że we wzajemnym wykorzystaniu wyników badawczych następuje wzbogacenie każdej z nich^[18]. Skoro zatem przedmiotem nauki prawa administracyjnego jest analiza norm prawnych, to badanie zależności i zjawisk powstających na styku polityki i prawa nie mieści się w optyce egzegezy prawniczej. Również analiza związków polityki i prawa, która nie jest nakierowana na ustalenie celów administracji nie mieści się w powyżej przedstawionym zakresie

¹⁶ Longchamps, „Założenia nauki”, 12.

¹⁷ Zob. Wacław Dawidowicz, „O nieporozumieniu zwanym „nauką administracji” *Organizacja-Metody-Technika*, nr 11 (1972): 11-12.; Jerzy Starościak, „O opracowywaniu zagadnień administracji” *Organizacja-Metody-Technika*, nr 2 (1973): 14-16.

¹⁸ Podaję za: Jan Jeżewski, „Administracja publiczna jako przedmiot badań”, [w:] *Nauka administracji*, red. Adam Błaś, Jan Boć, Jan Jeżewski (Wrocław: Kolonia Limited, 2013): 358.

badania polityki administracyjnej wchodzącej w skład triady wyżej wymienionych nauk. Inaczej jest w przypadku nauki administracji – jako nauka opisowa ma za zadanie ukazać administrację realnie działającą w danym miejscu i czasie, a wszakże uwikłanie działań administracji jako konstruktu prawnego w kontekst wpływu polityki i polityków jest predestynowanym i nieodzownym wręcz przedmiotem badań, dzięki któremu uzyskujemy obraz administracji rzeczywistej. W tym celu nauka administracji zdana jest na sięganie do dorobku pozostałych dziedzin wiedzy wchodzących nie tylko w skład triady, ale również wszystkich innych, które wykraczają poza naukę polityki i naukę prawa, po to by ukazać i ocenić różnorodne aspekty funkcjonowania administracji.

3 | Badanie związków polityki i prawa na gruncie nauk społecznych

W wielu podręcznikach akademickich, które jeszcze nie uwzględniają zmian dokonanych w wyniku reformy o nazwie „konstytucja dla nauki”, wprowadzonej tzw. „ustawą 2.0”^[19], nauki prawne są traktowane odrębnie, tj. jako samoistna dziedzina nauki, nie zaliczana od tradycyjnych nauk społecznych. Niniejsze rozważania będą prowadzone w takim właśnie historycznym ujęciu, gdyż odnoszą się do nurtu zainicjowanego z początkiem XX w. w Stanach Zjednoczonych, a następnie w Europie, którego podstawową cechą wyróżniającą był szeroki i zmiennie ujmowany zakres badań administracji, prowadzonych na gruncie politologii^[20], nauki organizacji

¹⁹ Zob. ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.

²⁰ Szerzej na ten temat zob. Jeżewski, „Administracja publiczna”, 359.

i zarządzania^[21], socjologii^[22], psychologii społecznej^[23], cybernetyki czy informatyki z pominięciem nauk prawnych.

Z punktu widzenia zagadnienia związków polityki i prawa na szczególną uwagę zasługuje perspektywa badań prowadzonych w aspekcie politologicznym, w którym poczesne miejsce zajmuje analiza wpływu polityki na strukturę i funkcjonowanie administracji publicznej. Dużą popularnością i zainteresowaniem cieszą się liczne teorie odnoszące się wprost do administracji. Należy do nich m.in. teoria politycznej kontroli biurokracji zaproponowana przez Woodrowa Willsona, która się zasadza na postulatcie strukturalnego i funkcjonalnego rozróżnienia i podporządkowania administracji czynnikowi politycznemu (*Politics-administration dichotomy*)^[24]. Następnie warto wymienić teorię polityki biurokratycznej (*Political-Administrative-System*) autorstwa Davida Eastona, która wychodzi z przeciwstawnego założenia o niemożności funkcjonalnego rozróżnienia pomiędzy administracją a polityką^[25]. Oprócz teorii odnoszących

²¹ Znaczenie nauk o zarządzaniu w nauce administracji przejawia się w poszukiwaniu sposobów racjonalizacji procesów usługowych w instytucjach publicznych czy metod kształtowania indywidualnych postaw produkcyjnych. W ramach nauk o zarządzaniu prowadzone były badania administracji z uwzględnieniem perspektywy naukowej organizacji pracy na czele z F.W. Taylorem czy K. Adamieckim jako polskim prekursorem, następnie z perspektywy szkoły administracyjnej zaprezentowanej w pracach I. H. Gulicka, L. Urwicka oraz H. Fayola, którego koncepcja została określona mianem „administracyjnej Ewangelii” – podają za: Jeżewski, „Administracja publiczna”, 360.

²² W tym miejscu należy podkreślić wpływ prac Maxa Webera, którego metody badawcze oraz modele pojęciowe wywarły znamieny wpływ na sposób badania administracji, zob. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (Tübingen: Johannes Winckelmann, 1980), passim.

²³ Na szczególną uwagę zwraca rozwój szkoły stosunków międzyludzkich, w której dostrzeżono znaczenie badań socjologicznych i psychologicznych dla lepszego poznania organizacji, w tym instytucji publicznych. Kierunek psychologiczny został zaprezentowany m.in. w pracach E. Mayo, A.H. Masłowa czy D. McGregora. Charakterystykę i znaczenie poglądów ww. prekursorów dla nauki administracji zaprezentował w literaturze polskiej m.in. Leoński, „Nauka administracji”, 9; Jeżewski, „Administracja publiczna”, 360.

²⁴ Woodrow Wilson, „The Study of Administration” *Political Science Quarterly*, No. 2 (1887): 197-232.

²⁵ David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley, 1965), passim. Szerzej na ten temat zob. Jerzy Supernat, „Teoria polityki biurokratycznej”, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. Jerzy Supernat (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2009), 689 i n.

się bezpośrednio do zjawisk zaobserwowanych w instytucjach publicznych istnieje szereg innych koncepcji, pozwalających na lepsze poznanie fenomenu administracji publicznej. Przykładem może być teoria agencji (*Principal-Agent-Theory*), wypracowana jeszcze w latach siedemdziesiątych XX w. celem zobrazowania relacji panujących w sferze biznesu pomiędzy stronami kontraktu, które mają różne preferencje i dostęp do informacji^[26]. Co znamienne, w licznych analizach optyka menedżerów i właścicieli zostaje zamieniona na perspektywę polityki i biurokracji, ukazując określone spektrum zależności zachodzących w urzędach i agencjach publicznych^[27].

Na uwagę zwraca, że teorie wypracowane na gruncie tak rozumianych nauk społecznych nie poświęcają szczególnej uwagi uwarunkowaniom prawnym, w jakich funkcjonuje administracja oraz tym bardziej zależnościom zachodzącym na styku polityki i prawa, które determinują działanie administracji. Wytlumaczenie zjawiska może być *prima facie* dosyć prozaiczne i polegać na słabym zainteresowaniu samych prawników, ponieważ prowadzenie pogłębionych studiów w ramach omawianego tu nurtu nauk społecznych zawęży w pewnym sensie perspektywę prawniczej kariery naukowej w ścisłym tego słowa znaczeniu^[28]. Mowa tu przede wszystkim o obowiązku pracownika uczelni do składania oświadczeń o przypisaniu się do określonej dziedziny i dyscypliny naukowej, wynikającego z art. 343 ust. 7–10 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, o czym była już wcześniej mowa. To z kolei skutecznie zniechęca do podejmowania badań interdyscyplinarnych.

Inna przyczyna może polegać na tym, że szeroki front analiz porównawczych we współczesnej administratywistyce jest prowadzony na bazie uniwersalnych pojęć nauk społecznych, wypracowanych w politologii, socjologii, ekonomii czy w naukach o zarządzaniu^[29]. Inaczej przedstawia

²⁶ Stephen A. Ross, „The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem” *American Economic Review*, nr 63 (1973): 134–139.

²⁷ Zob. Jan-Erik Lane, *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective* (London: Routledge, 2005) i zacytowana tam literatura.

²⁸ Veith Mehde, „Verwaltungswissenschaft, Verwaltungspraxis und die Wissenschaft vom öffentlichen Recht – Eine Bestandsaufnahme“, [w:] *Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag*, red. Veith Mehde, Ulrich Ramsauer, Margrit Seckelmann (Berlin: Duncker&Humblot GmbH, 2011), 686.

²⁹ Co ciekawe, w latach 80. ubiegłego wieku brak uniwersalnego języka badawczego w naukach administracyjnych był postrzegany jako jedna z podstawowych przeszkód w integracji wyników badań prowadzonych na skalę światową. Ponadto jako ważną barierę wskazywano deficyt wspólnych analiz empirycznych prowadzonych w instytucjach publicznych oraz różnice wynikające ze złożoności

się sytuacja z nurtem prawnoustrojowym – jest on zdany na wąską aparaturę pojęciową, obowiązującą na gruncie jednego porządku prawnego. Innym i prawdopodobnie najbardziej rozpowszechnionym źródłem marginalizacji wątków prawnych i prawniczych w administratywistyce uprawianej w ramach nauk społecznych stał się postulat konieczności racjonalizowania procesów i struktur w administracji w dobie współczesnych kryzysów. Unikatowość i różnorodność administracji krajowych, wywodząca się w dużej mierze z uwarunkowań prawnych, zaczęła podlegać masowej redukcji w niezmiernie popularnych badaniach komparatystycznych^[30]. Ich podstawowym celem stała się konieczność poszukiwania adekwatnych metod reformowania administracji publicznej w jednoczącej się Europie i w zglobalizowanym świecie^[31]. W szczególności niezmiernie popularne są rankingi organizacji międzynarodowych, za pomocą których dokonywany jest pomiar efektywności i które notoryjnie ignorują istnienie uwarunkowań prawnych^[32].

i unikatowości krajowych administracji, zob. Brainard Guy Peters, *Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Method* (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1988), 1-25.

³⁰ Jako przykład niech posłużą badania prowadzone przez politologów, którzy analizując określone zjawiska w administracji publicznej uwzględniają szereg rozmaitych czynników, pomijając przy tym najczęściej uwarunkowania prawne. Świadczy o tym przykładowo opracowanie, poświęcone postępowi informatyzacji w administracji publicznej w różnych krajach, zawierające systematyczny przegląd literatury przedmiotu, zob. Caroline Fischer, Moritz Heuberger, Moreen Heine, „The Impact of Digitalization in the Public Sector: a Systematic Literature Review“ *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Vol. 14 (2021): 3-23.

³¹ Szerzej na ten temat zob. Renata Kusiak-Winter, „W sprawie marginalizacji wątków prawnych w nauce administracji” *Samorząd Terytorialny*, nr 4 (2016): 5-13.

³² Przykłady rankingów przygotowywanych periodycznie przez instytucje europejskie i międzynarodowe w odniesieniu do postępów digitalizacji w administracji publicznej zob. Renata Kusiak-Winter, „Kierunki i etapy rozwoju e-administracji publicznej”, [w:] *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, red. Renata Kusiak-Winter, Jerzy Korczak (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2021), 22-23.

4 | Związki polityki i prawa jako element uwarunkowań administracji publicznej

Badanie związków polityki i prawa jest predestynowanym przedmiotem badań nauki administracji z uwagi na złożony i kompleksowy charakter omawianej tu dyscypliny naukowej. Uzasadnienie powyższego twierdzenia nastąpi z odniesieniem do poglądów Jana Jeżewskiego i jego autorskiej propozycji, by przedmiotu nauki administracji upatrywać w złożonych uwarunkowaniach usytuowanych poza samą administracją^[33]. Przede wszystkim ważne jest podkreślenie, że wyżej wymieniona złożoność jest następstwem komplikowania się przedmiotu, ponieważ sama administracja w ujęciu podmiotowym i funkcjonalnym zmienia się w układzie historycznym i jest uwikłana w rozmaite determinacje polityczne, ustrojowe, ekonomiczne i społeczne, która jest oceniana wedle różnych kryteriów wartości, zmiennych historycznie i kulturowo^[34]. Jest to tak ogromny obszar rzeczywistości, że nie sposób objąć go badaniem jednoczesnym, z zastosowaniem względnie spójnej aparatury pojęciowej, jednorodnymi metodami, aby można do niego odnieść wyniki badań powszechnie ważne i uniwersalne, nie obciążone walorem oczywistości, pozbawiającej jakiegokolwiek waloru poznawczego^[35]. Zdaniem Jeżewskiego uniknięcie tak nakreślonych niebezpieczeństw zostanie osiągnięte poprzez podejmowanie częściowych badań administracji, w różnych fragmentach i aspektach struktur i funkcji administracji i w odrębnych zadaniach badawczych^[36]. Takim odrębnym zadaniem może być analizowanie zjawisk sytuowanych na granicy polityki i prawa, determinujących funkcjonowanie administracji publicznej, przy czym owa graniczna natura przedmiotu badania nakazuje skonstruowanie założeń badawczych z wyodrębnieniem zadań dotyczących się raz polityki, a raz prawa, czyli z wykorzystaniem aparatury odpowiednio dobranej nauki – nauki prawa oraz politologii. Koniecznym

³³ Zob. Jan Jeżewski, „Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji (komunikat)”, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002*, red. Jan Łukasiewicz (Rzeszów: TNOiK, 2002), 34-35; Jan Jeżewski, „Administracja publiczna jako przedmiot badań”, [w:] Adam Błaś, Jan Boć, Jan Jeżewski, *Nauka administracji* (Wrocław: Kolonia Limited 2013), 366 i n.

³⁴ J. Jeżewski, „Administracja publiczna”, 362.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

warunkiem jest przyjęcie założenia, że badanie i jego wyniki będą się zawierać w obszarze nauki administracji. To z kolei łączy się ściśle ze swoistą strukturą nauki administracji, która zdaniem Jeżewskiego została historycznie ukształtowana jako interdyscyplinarna synteza problemów, wyników i metod należących do innych nauk społecznych, ale tylko w takim zakresie, w jakim odnoszą się one do administracji publicznej^[37], czyli nie tylko do samego prawa i samej polityki. W tym znaczeniu zadaniem nauki administracji jest pełnić rolę integrującą, a zatem nie dążyć jedynie do artykułowania różnic dzielących politykę i prawo, odzwierciedlonych już chociażby w odmiennej aparaturze pojęciowej i w odrębnych metodach badawczych wykorzystywanych w nauce prawa i w politologii. Jako ilustrację można w tym miejscu przywołać występowanie różnic aksjologicznych, polegających na odmiennym akcentowaniu w naukach podstawowych wartości przypisywanych administracji publicznej. W tym znaczeniu należy podkreślić konkurencyjną naturę podejścia aksjologicznego reprezentowanego w naukach prawnych i w politologii^[38]. O ile pierwsza z wymienionych nauk będzie akcentować wartości wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa, o tyle ta druga podkreśli znaczenie zasady skuteczności, korzystności i ekonomiczności^[39], by sprawnie przeprowadzić reformy administracji publicznej dla realizacji założonych z góry celów politycznych. Rzeczoną dystynkcję w dużej mierze odzwierciedla linia napięcia pomiędzy zagadnieniem legalności a legitymizacji^[40]. Uwypuklenie fenomenu konkurencyjności odmiennych założeń aksjologicznych w różnych naukach społecznych, badających zjawisko administracji publicznej,

³⁷ Ibidem.

³⁸ W takim znaczeniu wypowiada się Zofia Duniewska: „Na tym właśnie gruncie, zwłaszcza w okresie przełomowych zmian, obserwować można na co dzień współistnienie dwóch odmiennych obiektów kultury społecznej: prawa i polityki, z których jeden powinien być utożsamiany z pewnością, powagą, wspólnym dobrem i względną stabilnością, drugi natomiast – dla kontrastu – identyfikowany jest z chwiejnością zapatrywań, rozproszeniem konkurujących ze sobą interesów, zaangażowaniem w spory i kontrowersje oraz nawałnicą namiętności i emocji. Pogodzenie tych związanych ze sobą „żywiołów” nie jest prostym zadaniem”. Zob. Zofia Duniewska, „Prawo administracyjne – wprowadzenie”, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. I, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, wyd. 2 (Warszawa: C.H. Beck, 2015), 118.

³⁹ Zob. Paweł Cabała, „Prakseologiczna analiza działania” *Prakseologia*, nr 147 (2007): 9 i n.

⁴⁰ Jürgen Habermas, „Legitimationsprobleme im modernen Staat” *Merkur*, nr 332 (1976): 39-60; Philipp Harfst, Claudia Wiesner, *Legitimität und Legitimation. Vergleichende Politikwissenschaft* (Wiesbaden: Springer, 2019), 5 i n.

doprowadza zdaniem Jeżewskiego do ideologizacji nauki administracji, co oczywiście nie jest równoznaczne z ideologizacją przedmiotu badania^[41]. Dla zapobieżenia tym niekorzystnym zjawiskom należy przyjąć w badaniu nad administracją postawę nie wartościującą, co w swoim czasie postulował Franciszek Longchamps, „pozostawiając oceny politykom administracji, podejmowane z nieporównanie przykładowo dłuższego dystansu i z właściwą im skłonnością do ryzyka”^[42].

5 | Zakończenie

Historycznie ukształtowana „nauka administracji”, inaczej niż zaproponowana w ministerialnym rozporządzeniu z 2018 r. „nauka o polityce i administracji”, nie zawęży pola badań do perspektywy jednej z nauk społecznych. Zawiera ona bowiem optykę eksploracji zjawisk obserwowalnych w administracji publicznej w kontekście wszechstronnych warunków i uwarunkowań działania administracji publicznej i z dążeniem do ukazania stanu istniejącego w danym miejscu i czasie oraz do formułowania wynikających z niego dyrektyw praktycznych oraz konstruowania uogólnień teoretycznych^[43]. W odniesieniu do tytułowego zagadnienia oznacza to potraktowanie polityki i prawa jako czynników zewnętrznych, umiejscowionych w otoczeniu administracji publicznej oraz konieczność przeprowadzenia analizy nie tylko każdego uwarunkowania z osobna, w jaki sposób determinuje strukturę i funkcjonowanie administracji, ale również jak współzależności i linie napięcia w relacjach pomiędzy polityką i prawem oddziałują na zjawiska zachodzące w administracji. Jednocześnie istotne jest założenie metodologiczne o przyjęciu zewnętrznych uwarunkowań i zachodzących między nimi zależności jako przedmiotu badań nauki administracji. Takie założenie nakazuje bowiem uwzględnienie w dalszej kolejności innych istotnych uwarunkowań, przykładowo społecznych i kulturowych, które determinują rzeczywistość administracyjną z *uwagi* na stwierdzoną wcześniej architekturę związków polityki i prawa. Należy podkreślić, że niepowtarzalnym rysem tak rozumianych badań jest

⁴¹ Jeżewski, „Administracja publiczna”. 263.

⁴² Longchamps, „Założenia nauki”, 127.

⁴³ Jeżewski, „Administracja publiczna”, 366.

równoczesność i brak priorytetowości w uwzględnienia poszczególnych uwarunkowań, co oczywiście nie zamyka drogi do diagnozowania uwarunkowań prymarnych czy wiodących w badanej okoliczności.

Zasadniczym argumentem na rzecz formułowania postulatu *de lege ferenda* o przywrócenie nauki administracji jako odrębnej dyscypliny naukowej w obrębie dziedziny nauki prawne jest natura wielopłaszczyznowego i stale komplikującego się przedmiotu badań, czyli zjawiska administracji publicznej. W związku z tym istnieje pilna potrzeba prowadzenia badań złożonych i kompleksowych. Tym wymogom nie są w stanie sprostać badania „zamknięte” w ramy metodologiczne określonej dyscypliny badawczej. Atrakcyjność historycznie ukształtowanej nauki administracji polega na dążeniu do ukazania administracji publicznej w możliwie najszerszym kontekście i przy wykorzystaniu wyników badań prowadzonych na gruncie szeroko pojętych nauk administracyjnych, do których należą bez wątpienia nauka prawa i politologia.

Bibliografia

- Cabała Paweł, „Prakseologiczna analiza działania” *Prakseologia*, nr 147 (2007): 9-17.
- Dawidowicz Wacław, „O nieporozumieniu zwanym „nauką administracji” *Organizacja-Metody-Technika*, nr 11 (1972): 11-12.
- Dąbrowski Karol, „Recepcja idei triady nauk administracyjnych Fritza Stier-Somlo w polskiej literaturze naukowej” *Acta Iuridica Resoviensia seria Prawo*, nr 110 (2020): 40-50.
- Dobkowski Jarosław, „Status nauki administracji”, [w:] *Założenia nauki administracji*, red. Joanna Smarż, Sławomir Fundowicz, Paweł Śwital. 19-26. Warszawa: Wolters Kluwer 2024.
- Dobkowski Jarosław, „W obronie nauki administracji” *Prawo i Więź*, nr 1 (2022): 53-79.
- Duniewska Zofia, „Prawo administracyjne - wprowadzenie”, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. I, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. Hauser Roman, Niewiadomski Zygmunt, Wróbel Andrzej, wyd. 2. 118. Warszawa: C.H. Beck, 2015.
- Easton David, *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley 1965.
- Fischer Caroline, Heuberger Moritz, Heine Moreen, „The Impact of Digitalization in the Public Sector: a Systematic Literature Review” *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, Vol. 14 (2021): 3-23.

- Habermas Jürgen, „Legitimationsprobleme im modernen Staat“ *Merkur*, nr 332 (1976): 39-60.
- Harfst Philipp, Wiesner Claudia, *Legitimität und Legitimation. Vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer, 2019.
- Jastrow Ignaz, *Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft. Aufsätze und Abhandlungen*. Berlin: G. Reimer, 1902.
- Jellinek Walter, *Verwaltungsrecht*. Berlin: Springer 1928.
- Jeżewski Jan, „Administracja publiczna jako przedmiot badań”, [w:] *Nauka administracji*, red. Błaś Adam, Boć Jan, Jeżewski Jan. Wrocław: Kolonia Limited, 2013.
- Jeżewski Jan, „Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji (komunikat)”, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002*, red. Jan Łukasiewicz. 34-35. Rzeszów: TNOiK, 2002.
- Kisilowska Helena, „Kierunki rozwoju nauki”, [w:] *Założenia nauki administracji*, red. Joanna Smarż, Sławomir Fundowicz, Paweł Śwital. 27-37. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Kmieciak Zbigniew, *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934-1970*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Kusiak-Winter Renata, „Kierunki i etapy rozwoju e-administracji publicznej”, [w:] *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, red. Renata Kusiak-Winter, Jerzy Korczak. 22-23. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2021.
- Kusiak-Winter Renata, „W sprawie marginalizacji wątków prawnych w nauce administracji” *Samorząd Terytorialny*, nr 4 (2016): 5-13.
- Lane Jan-Erik, *Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective*. London: Routledge, 2005.
- Leoński Zbigniew, *Nauka administracji*. Warszawa: C.H. Beck, 2010.
- Longchamps Franciszek, *Założenia nauki administracji*. Wrocław: Wrocławskie Towarzystwo Naukowe, 1949.
- Mehde Veith, „Verwaltungswissenschaft, Verwaltungspraxis und die Wissenschaft vom öffentlichen Recht - Eine Bestandsaufnahme”, [w:] *Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag*, red. Veith Mehde, Ulrich Ramsauer, Margrit Seckelmann. 686. Berlin: Duncker&Humblot GmbH, 2011.
- Peters Brainard Guy, *Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Method*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1988.
- Ross Stephen A., „The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem” *American Economic Review*, nr 63 (1973): 134-139.

- Schmidt Ferdinand, „Über die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbständige Wissenschaft“ *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, z. 2 (1909): 193-223.
- Starościak Jerzy, „O opracowywaniu zagadnień administracji” *Organizacja-Metody-Technika*, nr 2 (1973): 14-16.
- Stern Klaus, „Verwaltungslehre – Notwendigkeit und Aufgabe im heutigen Sozialstaat“, [w:] *Gedächtnisschrift Hans Peters*, red. Conrad Hermann, Jahrreiß Hermann, Mikat Paul, Mosler Hermann, Nipperdey Hans Carl, Salzwedel Jürgen. 228. Berlin-Heidelberg: Springer 1967.
- Stier-Somlo Fritz, „Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft“ *Verwaltungsarchiv*, nr 25 (1917): 89-142.
- Supernat Jerzy, „Teoria polityki biurokratycznej”, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. Jerzy Supernat. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2009.
- Weber Max, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Johannes Winckelmann, 1980.
- Wilson Woodrow, „The Study of Administration“, *Political Science Quarterly*, No. 2 (1887): 197-232.

