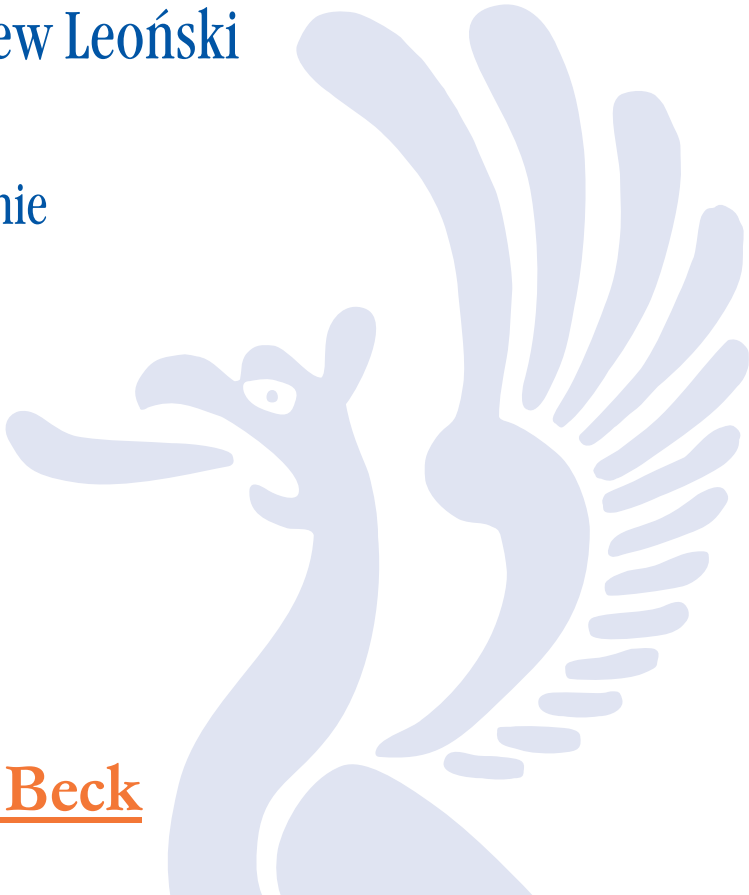
Podręczniki Prawnicze

Nauka administracji

Zbigniew Leoński

6. wydanie



C. H. Beck

PODRĘCZNIKI PRAWNICZE

† Zbigniew Leoński • Nauka administracji

W sprzedaży:

Z. Leoński
MATERIALNE PRAWO ADMINISTRACYJNE, wyd. 9
Podręczniki Prawnicze

Z. Leoński
SAMORZĄD TERYTORIALNY W RP, wyd. 5
Podręczniki Prawnicze

T. Maciejewski
HISTORIA ADMINISTRACJI, wyd. 2
Skrypty Becka

P. Gołaszewski
POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE I SĄDOWOADMINISTRACYJNE
Plansze Becka

M. Wierzbowski (red.)
POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE – OGÓLNE, PODATKOWE, EGZEKUCYJNE I PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI
Podręczniki Prawnicze

KPA, EgzAdmU, PostAdmU, AKTY WYKONAWCZE, wyd. 4
Edycja Sądowa

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO, wyd. 22
Teksty Ustaw Becka

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO, wyd. 16
Twoje Prawo

www.edukacjaprawnicza.pl

Legalis STUDENT
www.legalis-student.pl

www.sklep.beck.pl

Nauka administracji

† **Zbigniew Leoński**

prof. zw. dr hab. nauk prawnych
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

6. wydanie
uzupełnione i zaktualizowane

WYDAWNICTWO C.H. BECK
WARSZAWA 2010

Redakcja: Katarzyna Iwaniuk

Aktualizację szóstego wydania opracowała:

Krystyna Wojtczak

© **Wydawnictwo C. H. Beck 2010**

Wydawnictwo C. H. Beck
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: TiM-Print, Warszawa
Druk i oprawa: Cyfrowe Centrum Druku i Fotografii, Bygdoszcz

ISBN 978-83-255-1158-6

Przedmowa do szóstego wydania

Jest wiele powodów, dla których przyjęcie propozycji Wydawnictwa C. H. Beck, dotyczącej przygotowania kolejnego wydania podręcznika Nauka administracji *Z. Leońskiego*, jest w pełni uzasadnione. Pierwszym z nich jest niewielka na rynku wydawniczym liczba opracowań tego przedmiotu. Po drugie, nauka administracji niesłusznie przez wielu niedoceniana, stała się dzięki profesorowi *Z. Leońskiemu* nauką żywą, nauką mającą doniosłe znaczenie w rzeczywistości administracyjnej. Jest i trzeci powód – będąc uczennicą profesora *Z. Leońskiego* przyjmuję za swoją powinność, ale też i wyróżnienie, podjęcie starań i działań, zmierzających do tego, by owo klasyczne dzieło nieżyjącego już wybitnego polskiego uczonego mogło służyć nadal następnym pokoleniom studentów oraz praktykom.

Profesor *Z. Leoński* opracowując podręcznik kierował się ważną dyrektywą – zwięzłością opracowania. Celowo pomijał pozycje literatury niedostępne dla Czytelnika. Swoje opracowanie przeznaczał głównie dla studentów uniwersyteckich wydziałów prawa i administracji, kierunku administracja, przy czym dodawał jednocześnie, z wrodzoną dla siebie skromnością, iż opracowanie to może być również wykorzystane w innych szkołach wyższych, kształcących na użytek administracji publicznej oraz na szkoleniach dla praktyków. I tak się stało, co tym mocniej podkreśla wagę i znaczenie tego opracowania oraz skłania do jego kolejnego wydania.

Autor ukończył ostatnie – piąte wydanie podręcznika w sierpniu 2004 r. Pomimo iż zmiany przepisów prawnych wiązały się z potrzebą ich uwzględnienia w dziedzinach determinujących działania administracji publicznej, starałam się, tam gdzie było to potrzebne, pozostać wierną rozważaniom i myślom Profesora.

Aktualizacja obejmuje stan prawny na dzień 20 września 2009 roku.

Poznań, listopad 2009 r. *Krystyna Wojtczak*

Spis treści

	Str.	Nb.
Przedmowa do szóstego wydania	V	
Wykaz ważniejszych skrótów	IX	
Wykaz podstawowej literatury	XI	
Rozdział I. Geneza nauki administracji i kierunki jej ujmowania	1	1
§ 1. Wprowadzenie do rozważań	1	1
§ 2. W kręgu kultury austro-niemieckiej	2	2
§ 3. W kręgu kultury francuskiej	7	9
§ 4. W kręgu kultury amerykańskiej	9	12
§ 5. Nauka administracji w Polsce	11	16
Rozdział II. Nauka administracji jako odrębna dyscyplina wiedzy	15	22
§ 6. Administracja publiczna jako przedmiot badań różnych dyscyplin wiedzy	15	22
§ 7. Przedmiot zainteresowań nauki administracji	19	27
§ 8. Metody badawcze stosowane w ramach nauki administracji	22	31
Rozdział III. Czynniki kształtujące administrację publiczną	28	38
§ 9. Ustrój państwa a „model" administracji publicznej	28	39
§ 10. Ogólne poglądy na świat, doktryna ustrojowa, czynniki aksjologiczne a administracja publiczna	36	42
§ 11. Rola prawa w administracji publicznej	38	45
§ 12. Rola norm moralnych, obyczajowych, technicznych w administracji publicznej	47	56
§ 13. Racjonalizacja działań i postęp techniczny w administracji publicznej	51	61
Rozdział IV. Struktury administracji publicznej	58	66
§ 14. Budowa struktur administracji publicznej z punktu widzenia racjonalizacji działań	59	67
§ 15. Problematyka „sztabowych" i „liniowych" jednostek w strukturach administracji (wewnętrzny podział struktur)	66	77
§ 16. Organy składające się z czynnika obywatelskiego (społecznego) i zawodowego	69	84
§ 17. Organy kolegialne i jednoosobowe (monokratyczne)	72	87
§ 18. Organy o kompetencjach generalnych i specjalnych (problem specjalizacji w organach administracji publicznej)	76	93

	Str.	Nb.
§ 19. Zasada prowincjalności i resortowości	80	98
§ 20. Szczeblowa budowa aparatu administracji publicznej	81	101
§ 21. Problematyka decentralizacji w administracji publicznej	89	114
Rozdział V. Kierownictwo w administracji publicznej	93	119
§ 22. Istota kierownictwa	93	119
§ 23. Dobór i rotacja kadr kierowniczych	96	123
§ 24. Organizacja pracy kierownika – rola sekretariatu	99	128
§ 25. Kierownik a tzw. grupy nieformalne oraz grupy interesów	105	135
Rozdział VI. Zagadnienia zawodu urzędniczego w administracji publicznej	108	139
§ 26. Status prawny i rzeczywisty urzędnika administracji publicznej	108	139
§ 27. Problematyka doboru, awansu i stabilizacji kadr w aparacie administracji publicznej; problematyka korupcji	114	146
§ 28. Kształcenie i doskonalenie kadr administracji publicznej	118	153
Rozdział VII. Formy aktywności administracji publicznej	123	159
§ 29. Procesy decyzyjne i wykonawcze	124	159
§ 30. Planowanie w administracji publicznej	129	169
§ 31. Koordynacja i współdziałanie w administracji	132	175
§ 32. Kontrola administracji publicznej	137	182
§ 33. Rola informacji w administracji publicznej	144	195
§ 34. Rola dokumentacji w administracji publicznej	148	200
Rozdział VIII. Reformy i usprawnienia w administracji publicznej	151	204
§ 35. Zagadnienia ogólne	151	204
§ 36. Reformy w Polsce	156	212
Indeks rzeczowy	163	

Wykaz ważniejszych skrótów

1. Akty normatywne

KPA	Kodeks postępowania administracyjnego
SłużbaCywU	ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505)

2. Piśmiennictwo

Dz.U.	Dziennik Ustaw
MP	Monitor Polski
PiP	Państwo i Prawo
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Rzeczp.	Rzeczpospolita
ZN WSzZiB	Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości

3. Inne

art.	artykuł
cyt.	cytuję, cytowany (-a, -e)
ENA	*École nationale d'administration* (francuska uczelnia wyższa, kształcąca elity polityczne kraju)
nast.	następny (-a, -e)
rozdz.	rozdział
s.	strona
t.	tom
tekst jedn.	tekst jednolity
ust.	ustęp
ze zm.	ze zmianami
zob.	zobacz

Wykaz podstawowej literatury

M. Crozier, Biurokracja. Anatomia zjawiska, Warszawa 1967
W. Dawidowicz, Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej, Warszawa 1972
J. Ferrier, O naukowym administrowaniu, Warszawa 1974
W. Gabara, Elementy teorii organizacji i zarządzania, Warszawa 1972
B. Gournay, Introduction à la Science administrative, Paryż 1966
T. Górzyńska, Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, Kraków 1999
H. Izdebski, *M. Kulesza*, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1988
M. Jełowicki, Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne, Warszawa 1998
M. Jełowicki, *M. Kieżun*, *Z. Leoński*, *B. Ostapczuk*, Teoria organizacji i kierowania, Warszawa 1979
W. Kieżun, Podstawy organizacji i zarządzania, Warszawa 1976
Z. Kmieciak, Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej, Łódź 1994
E. Knosala, Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego, Bytom 2003
E. Knosala, *A. Matan*, *L. Zacharko*, Zarys nauki administracji, Kraków 1999
H. Koontz, *C. O`Donnell*, Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych, Warszawa 1969
S. Kowalewski, Nauka o administrowaniu, Warszawa 1975
S. Kowalewski, Przełożony – podwładny w świetle teorii organizacji, Warszawa 1974
S. Kowalewski, Teoria struktury administracji państwowej, Warszawa 1973
B. Kudrycka, Dylematy urzędników administracji publicznej (zagadnienia administracyjno-prawne), Białystok 1995
B. Kudrycka, Neutralność polityczna urzędników, Warszawa 1998
J. Kurnal, Zarys teorii organizacji i zarządzania, Warszawa 1970
T. Kuta, Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji, Wrocław 1992
Z. Leoński, Nauka administracji, Warszawa–Poznań 1979
Z. Leoński, Zarys nauki administracji, Poznań 1997
I. Lipowicz, Administracyjnoprawne zagadnienia informatyki, Katowice 1984
F. Longchamps, Założenia nauki administracji, Wrocław 1991
J. Łukasiewicz, Prawne uwarunkowania skuteczności administracji państwowej, Lublin 1990
J. Łukasiewicz, Nauka administracji. Wstęp do teorii administracji, Przemyśl 2002
J. Łukasiewicz (red.), Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cisna 2–4 czerwca 2002 r., Rzeszów 2002
J. Malec, *D. Malec,* Historia administracji i myśli administracyjnej, Kraków 2000
H. Peters, Lehrbuch der Verwaltung, Berlin–Getynga–Heidelberg 1949

A. Podgórecki, Zarys socjologii prawa, Warszawa 1971
G. Püttner, Verwaltungslehre, Monachium 1989
T. Skoczny, Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej, Warszawa 1986
J. Służewski, Nauka administracji, Warszawa 1969
J. Starościak, Elementy nauki administracji, Warszawa 1964
J. Starościak, Zarys nauki administracji, Warszawa 1971
J. Supernat, Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji, Wrocław 2003
J. Supernat, Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym, Wrocław 1984
G. Szpor, Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym. Zagadnienia administracyjnoprawne, Katowice 1998
J. Szreniawski, Wstęp do nauki administracji, Lublin 2003
J. Szreniawski, Wstęp do teorii polityki administracyjnej, Rzeszów 1978
J. Szreniawski, *Z. Niewiadomski*, Zagadnienia teorii organizacji i zarządzania, Warszawa 1975
W. Taras, Informowanie obywateli przez administrację, Ossolineum 1992
W. Thieme, Verwaltungslehre, Kolonia–Berlin–Bonn–Monachium 1949
G. Vedel (red.), Traité de Science Administrative, Paryż 1966
M. Zdyb, Istota decyzji, Lublin 1993
J. Zieleniewski, Zasady organizacji pracy w administracji, Warszawa 1968

Rozdział I. Geneza nauki administracji i kierunki jej ujmowania

Literatura: *M. Jełowicki*, Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne, Warszawa 1998; *E. Knosala*, *A. Matan*, *L. Zacharko*, Zarys nauki administracji, Kraków 1999; *Z. Leoński*, Nauka administracji, Warszawa–Poznań 1979; *F. Longchamps*, Założenia nauki administracji, Wrocław 1991; *J. Szreniawski*, Wstęp do nauki administracji, Lublin 2003.

§ 1. Wprowadzenie do rozważań

Nauka administracji jest dyscypliną niemającą dłuższej tradycji. Z tych przyczyn przedstawienie jej problematyki napotyka szereg trudności. Brak jest bowiem jeszcze wyraźnie skrystalizowanych poglądów na jej przedmiot i metody badawcze, a nawet na potrzeby jej wyodrębnienia. Wiele zagadnień należących do jej przedmiotu nie było dotąd w ogóle opracowywanych. W pracy przedstawiono tylko zagadnienia wybrane, uwzględniane w piśmiennictwie. **1**

Wyjaśnienia wymaga już problem **nazwy** interesującej nas dyscypliny oraz istniejących w tym zakresie rozbieżności. Poszczególni autorzy różnie określają treść, która jest przedmiotem naszych zainteresowań. Obok tradycyjnej nazwy „nauka administracji", pojawiają się określenia o podobnym znaczeniu: „nauka o administracji" czy „nauka o administrowaniu", które odpowiadałyby określeniom używanym na gruncie francuskim (*la science administrative*), włoskim (*scienza dell'amministrazione*) czy niemieckim (*Verwaltungslehre*). Niezależnie od tych nazw (tj. określeń – nauka administracji, nauka o administracji czy nauka o administrowaniu) pojawiają się w naszej literaturze określenia odmienne. Mówi się o „teorii organizacji i kierownictwa w administracji państwowej", o „zasadach organizacji pracy w administracji", o „teorii organizacji zarządzania", o „organizacji zespołów ludzkich" itp. Określenia te oznaczają zazwyczaj dyscypliny wiedzy rozpatrujące problematykę naukowej organizacji i kierownictwa, bądź problematykę organizacji pracy w ogóle, czy też pracy na określonych odcinkach aktywności ludzkiej, zwłaszcza aktywności gospodarczej.

Powstanie nauki administracji jako odrębnej dyscypliny było uwarunkowane splotem różnorodnych przyczyn. Wiedza naukowa nie rozwija się bowiem w próżni i jest zależna od wielu czynników. Można przypuszczać, iż wiedza, którą określamy dziś jako naukę administracji, powinna rozwijać się już znacznie wcześniej, gdyż wiadomości dotyczące administrowania państwem były przecież potrzebne w różnych epokach. Okazało się jednak, że oprócz sporadycznych wskazań poszczególnych filozofów czy polityków (np. przypowieści *Konfucjusza* dotyczące sprawowania władzy przez urzędników, wskazania *Machiavellego* w jego dziele „Książę" odnośnie do techniki rządzenia) nie powstała wcześniej wiedza dotycząca różnych sfer działalności państwa, w tym także działalności administracji publicznej (głównie w liberalnym państwie kapitalistycznym rozwinęła się doktryna prawa publicznego i administracyjnego). Istnienie dobrze zorganizowanych zespołów administracji było wówczas raczej wynikiem umiejętności czy „sztuki" organizatorów administracji publicznej, bądź też naśladowania wzorców, które się okazały przydatne i praktyczne, nie zaś rezultatem nauki. Praktyka dostarczała wiele przykładów dobrze zorganizowanych zespołów, które stały się podstawą zastosowań w administracji publicznej (np. organizacja wojskowa wytworzyła instytucje zhierarchizowanej budowy struktury organizacyjnej, przyjętej później w administracji państwa absolutnego czy instytucję sztabów przejmowaną przez organizacje cywilne).

Powstanie i rozwój nauki administracji zawdzięczać możemy z jednej strony dociekaniom tzw. kameralistów lub policystów, z drugiej – inspiracjom płynącym z rozwijającej się teorii organizacji. Pierwszy z kierunków badań rozwinął się głównie w Europie Zachodniej na gruncie austro-niemieckim, na drugi zaś miała wpływ przede wszystkim literatura amerykańska. Dziś naukę administracji ujmuje się raczej „kompleksowo", starając się pogodzić oba nurty badawcze.

§ 2. W kręgu kultury austro-niemieckiej

2 Określając genezę nauki administracji w kręgu kultury zachodnioeuropejskiej, warto zwrócić uwagę na badaczy określanych jako **kameralistów** lub **policystów**. Nazwa tego kierunku łączy się z pojęciami „kamera" lub „policja", z których pierwsze oznaczało najpierw skarbiec królewski, później także nazwę urzędów skarbowych. Słowo „policja" oznaczało wówczas określoną gałąź administracji (dziś także mówimy o policji sanitarnej, budowlanej itd., mając na myśli określony dział administracji). Kameraliści lub policyści opisywali

ówczesną policję lub dawali wskazania panującemu, jak zarządzać państwem, aby skarbiec królewski (kamera) był pełen. Rozważania kameralistów dotyczyły zarządzania przede wszystkim państwem absolutnym, a odnosiły się do różnego czasu, począwszy od XVII, XVIII i nawet XIX w. Rozważania te łączyły w sobie różne dziedziny wiedzy, takie jak ekonomia, polityka, filozofia itp., przy tym dużą rolę odgrywały momenty finansowe, dotyczące gospodarki pieniężnej państwa. Nie jest to jednak usystematyzowana wiedza, oparta na metodzie naukowej, ale zlepek różnych wiadomości z dziedzin, które są odpowiednikiem współczesnej administracji publicznej. Przede wszystkim są to wskazania, jak należy urządzić administrację państwa oraz opis poszczególnych rodzajów „policji" (gałęzi administracji). Kameraliści uprawiali przeto w pewnym stopniu politykę administracyjną w obecnym rozumieniu.

Jak stwierdza w swych rozważaniach na interesujący nas temat *F. Long-* **3**
champs: „można wyróżnić w kameralistyce trzy główne okresy: okres wpływu merkantylizmu, okres wpływu szkoły prawa natury i w końcu próbę powiązania z doktryną konstytucyjną XIX wieku". W okresie pierwszym kameraliści zajmowali się głównie problematyką gospodarczą (wpływ merkantylizmu), formułując poglądy na temat ówczesnej policji gospodarczej, dając wskazówki, jak zorganizować administrację gospodarczą i jaką politykę powinna prowadzić administracja państwa w zakresie gospodarczym. W okresie następnym, kiedy kameraliści pozostawali pod wpływami doktryn prawa natury, twórczość ich „odpowiadała na ogół dążnościom oświeconego absolutyzmu w krajach niemieckich; można też w niej śledzić owo charakterystyczne rozszczepienie, właściwe tym dążeniom: z jednej strony ku wzmocnieniu jedynowładztwa przez usuwanie pozostałości ustroju stanowego, z drugiej ku ograniczeniu tego jedynowładztwa postulatami filozofii społecznej Oświecenia, które odpowiadały indywidualistycznym dążeniom bogatego mieszczaństwa. Jeszcze pod innym względem jest ta twórczość wiernym odbiciem ustrojowego rozwoju: wzięła sobie za zadanie rejestrować kolejno wszystkie materie, na które rozciągała się ówczesna działalność policji i uzasadniła poszczególne kierunki interwencji państwowej"[1]. W okresie trzecim znanym kameralistą był *R. Mohl*. W pracy „*Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*" łączy on tematykę właściwą kameralistom z dogmatyczną nauką prawa ustrojowego, która już pozostaje pod wpływem francuskiej doktryny **konstytucyjnej**.

[1] *F. Longchamps*, Założenia nauki administracji, Wrocław 1991, s. 18. Gdy chodzi o kameralistów tego okresu i ich naukę – zob. też *G. Püttner*, Verwaltungslehre, Monachium 1982, s. 10 i nast. lub *H. Peters*, Lehrbuch der Verwaltung, Berlin–Gottingen–Heidelberg 1949, s. 18 i nast.

4 Za twórcę nauki administracji na gruncie austro-niemieckim uważa się jednak profesora uniwersytetu w Wiedniu *L. von Steina*. Jest on autorem pracy „*Die Verwaltungslehre*" (nauka administracji), wydanej w 7 częściach w latach 1865–1868. Według niego, administracja obejmuje prawie całą działalność państwa poza ustawodawstwem (zatem i sądownictwo). Nauka administracji ma przedstawiać to, co jest wspólne dla wszystkich działów administracji oraz poszczególne działy administracji rzeczywistej. *L. Stein* nie stworzył jednak metody badań charakterystycznej dla nauki administracji, a podobnie – jak kameraliści – łączył opis rzeczywistej administracji z rozważaniami natury politycznej czy ekonomicznej.

Praca *L. Steina* w zakresie nauki administracji na gruncie austro-niemieckim nie wywarła większego znaczenia. *E. Forsthoff*[1] tłumaczy to tym, iż dzieło *L. Steina* powstało w określonych warunkach, które można uznać za „przejście" od nauki administracji do nauki prawa administracyjnego. Był to okres, w którym z jednej strony działała jeszcze koncepcja administracji spełniającej misję socjalną w stosunku do dążącego do autonomii społeczeństwa, a z drugiej strony nie wykształcił się jeszcze obraz administracji jako samodzielnej funkcji państwa, administracji związanej ustawą. W tych warunkach koncepcja *L. Steina* nie mogła mieć długotrwałego oddziaływania. Rozwijające się następnie państwo prawne jako istotną widzi zupełnie inną problematykę.

Inny z autorów niemieckich – *H. Peters*[2], zastój nauki administracji tłumaczy dwiema przyczynami. Po pierwsze, w administracji państwa prawnego główny problem sprowadza się do odgraniczenia sfery państwa od sfery jednostki. Stąd rola prawa administracyjnego, które reguluje właśnie problem odgraniczenia tych sfer. Po wtóre, postępująca specjalizacja w sferze nauki prowadzi do autonomizacji i zacieśnienia się zainteresowań nauki o administracji tylko do norm prawnych.

Z końcem XIX i na początku XX w. następuje rozwój państwa prawnego i łączący się z tym rozwój nauki prawa publicznego. Obejmuje on również naukę prawa administracyjnego. Prace z zakresu nauki prawa administracyjnego niejako usuwają w cień problematykę badań określoną jako nauka administracji. Nie oznacza to jednak, że badania w tym okresie w ogóle ustały.

5 W szczególności warto zwrócić uwagę na prace *M. Webera*, żyjącego na przełomie XIX i XX w. Chociaż jego twórczość nie była bezpośrednio związana z nauką administracji, to jego koncepcje mają i dziś duży wpływ na

[1] *E. Forsthoff*, Anrecht und Aufgabe einer Verwaltungslehre. Rechtsfragen der leitenden Verwaltung, Stuttgart 1959, s. 47.

[2] *H. Peters*, *op. cit*., s. 14 i nast.

badania w zakresie nauki administracji[1]. Stworzony przez niego model organizacji, który nazywał biurokratyczną organizacją, stanowi podstawę badań socjologicznych i poszukiwań w zakresie administracji publicznej. Chodzi tu o model administracji państwowej w systemie „panowania legalnego", który można przeciwstawić administracji państwa partymonialnego. Model organizacji biurokratycznej – w dodatnim tego słowa znaczeniu – rozpatruje w kontekście panowania i walki o władzę partii politycznych. W państwie nowożytnym w wyniku walki o władzę mogą zachodzić zmiany kontrolujących aparat biurokratyczny, ten jednakże aparat zawsze jest konieczny. Uważa on, że nowoczesna kultura wymaga istnienia aparatu administracyjnego opartego na rzeczowości i specjalizacji, działającego skutecznie. Aparat ten jest trwały i wprowadza pewien ład i porządek. Szczególną rolę odgrywają urzędnicy, dla których praca w nim jest stałym zawodem. Pożądane jest, aby aparat działał „bezosobowo" (automatycznie), dzięki czemu unika się arbitralności i dowolności.

Wprawdzie dziś nie zawsze wypadnie się nam zgodzić z poglądami tego autora (absolutyzowanie formalnej strony organizacji administracji, niedocenianie roli struktur nieformalnych, oparcie wniosków tylko na obserwacji państwa pruskiego), niemniej poglądy jego wywarły duży wpływ w zakresie tworzenia się socjologii organizacji na odcinku administracji publicznej.

6 Zainteresowanie nauką administracji na gruncie austro-niemieckim stało się nieco żywsze dopiero z początkiem XX w. Spośród autorów zajmujących się w tym okresie problematyką nauki administracji, w szczególności należy wymienić dwóch: *J. Jastrowa* i *F. Stier-Somla*, którzy znacznie posunęli i uporządkowali stan wiedzy o nauce administracji. *J. Jastrow* w swej pracy na temat polityki socjalnej i nauki administracji[2] uzasadnia potrzebę wyodrębnienia nauki administracji, jako różnej od nauki prawa administracyjnego. Przedmiotem nauki administracji mają być dwa problemy: jak się administruje oraz jak należy administrować. W tym ujęciu polityka administracyjna jest częścią składową nauki administracji.

O ile zasługą *J. Jastrowa* było określenie samodzielności nauki administracji, o tyle *F. Stier-Somlo*[3] wprowadził dalsze rozgraniczenie w zakresie wiedzy administracyjnej, które jest dotąd uznawane na gruncie niemieckim. W obrębie „wiedzy administracyjnej" odróżnił on trzy samodzielne dyscypliny: naukę prawa administracyjnego, naukę administracji i politykę administracyjną.

[1] Por. *R. Bendix*, Max Weber. Portret uczonego, Warszawa 1975, s. 337 i nast.

[2] *J. Jastrow*, Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft. Aufsatze und Abhandlungen, t. 1, Berlin 1902, s. 102.

[3] *F. Stier-Somlo*, Die Zukunft der Verwaltungswissenschaft, Verwaltungsarchiv 1917, t. XXV.

Nauka administracji jest nauką opisową, która ma się zająć przedstawieniem urządzeń administracyjnych, działania administracji, jej historii i dać w tym zakresie naukową krytykę. Ma ona z jednej strony cele badawcze, z drugiej zaś – praktyczne.

7 Z początkiem XX w. nauka administracji w literaturze austriackiej i niemieckiej nie poczyniła jednak większego postępu. Pojawiały się prace przyczynkarskie bądź wzmianki w podręcznikach prawa administracyjnego na temat nauki administracji, jej metod badawczych itp. Dopiero po II wojnie światowej, a w szczególności po 1950 r., nastąpiło na gruncie austro-niemieckim (tj. w Austrii i w Niemczech Zachodnich) ożywienie zainteresowań nauką administracji. Obok wzmianek na interesujący nas temat w podręcznikach prawa administracyjnego, artykułów w prasie prawniczej, pojawiły się już osobne monografie z dziedziny nauki administracji i podręczniki wykraczające poza tradycyjny zakres.

8 Pewne znaczenie dla wzrostu zainteresowań w Niemczech Zachodnich nauką administracji miało utworzenie w 1947 r. Wyższej Szkoły Nauk Administracyjnych (*Hochschule für Verwaltungswissenschaften*) w Spirze nad Renem. Szkoła, utworzona przez francuskie władze okupacyjne na wzór ENA, stała się nie tylko głównym ośrodkiem prowadzącym szkolenie kadry na potrzeby administracji, ale także ośrodkiem inicjującym i prowadzącym badania naukowe w zakresie nauki administracji. Ten wzrost zainteresowań nauką administracji we współczesnych Niemczech Zachodnich *E. Forsthoff* tłumaczy następująco: powstanie nowej dyscypliny nie jest wynikiem tylko konwencji czy rozwoju zainteresowań, lecz muszą tu działać jakieś głębsze przyczyny[1]. Zdaniem *E. Forsthoffa* przyczyną powodującą wzrost zainteresowań nauką administracji było zastąpienie państwa prawnego państwem administracyjnym (*Verwaltungsstaat*). W tej sytuacji prawo, a przynajmniej prawo administracyjne tradycyjnie pojmowane, staje się zjawiskiem ubocznym, a nie pierwszoplanowym. Ponadto prawo administracyjne z jego strukturą pojęciową, wyrosłą na gruncie państwa prawnego (zabezpieczenie wolności osobistej oraz udzielenie uprawnień, to główne zadanie tradycyjnego prawa administracyjnego), nie odpowiada dzisiejszym wymogom. Obecna rzeczywistość administracyjna przerasta zresztą ramy prawne, gdyż większość zjawisk z tej dziedziny nie da się wytłumaczyć za pomocą prawno-logicznych struktur. W sposób naturalny wyrasta zatem potrzeba nowej nauki, która byłaby zdolna badać nową rzeczywistość administracyjną.

Na terenie byłej NRD pewne znaczenie miały prace określane jako „wiedza o kierownictwie" (*Leitungwissenschaft*).

[1] *E. Forsthoff*, *op. cit*., s. 47 i nast.

§ 3. W kręgu kultury francuskiej

Pomimo ożywienia zainteresowań nauką administracji, występującego w czasach ostatnich, nauka austro-niemiecka nie odznacza się dziś dużymi osiągnięciami na tym polu. W przeszłości wywierała ona duży wpływ na inne kraje europejskie, obecne ośrodki badawcze przesunęły się do innych państw, a na pierwsze miejsce w zakresie badań naukowych w dziedzinie nauki administracji wysuwa się dziś Francja. Ożywienie w zakresie badań nad administracją publiczną jest jednak dopiero wynikiem lat następujących po II wojnie światowej. **9**

Z końcem XIX i początkiem XX w. działa wprawdzie we Francji wielu wybitnych prawników prawa publicznego (a w tym i administracyjnego), nie oni jednak dali początek nauce administracji. Osobą, która zwróciła uwagę na sprawy techniczne administracji, był inżynier górnictwa, żyjący w latach 1841–1929 *H. Fayol*, którego twórczość przypada mniej więcej na okres, kiedy na gruncie amerykańskim działał *W. Taylor*. O ile jednak *W. Taylor* formułował pewne prawa racjonalnej organizacji pracy, przede wszystkim na potrzeby podniesienia wydajności pracy w przedsiębiorstwie, o tyle prace *H. Fayola* mają o wiele większe znaczenie dla usprawnienia techniki administrowania. Wprawdzie i on studiował głównie problemy zarządzania przedsiębiorstwem, na tej jednak podstawie wprowadzał zasady bardziej ogólne, odnoszące się także do państwa. *H. Fayol* stworzył naukę, którą nazywał nauką administracji. Nie była to jednak nauka, którą dotąd uprawiali prawnicy administratywiści, lecz nauka społeczna, która miała rządzić się prawami podobnymi do praw przyrodniczych. Do swej nauki administracji wprowadził pewne elementy wiedzy o człowieku, w szczególności z zakresu biologii i socjologii. Wyniki badań *H. Fayol* ujął pierwotnie w formę odczytów, które później ogłosił w pracy „Administracja przemysłowa i ogólna" („*Administration industrielle et générale*")[1]. **10**

Od rozważań nad „administracją ogólną i przemysłową" *H. Fayol* przeszedł do administracji publicznej, publikując w tym zakresie wiele prac. Najważniejszy jest jednak jego odczyt wygłoszony na II Kongresie Nauk Administracyjnych w Brukseli w 1923 r. o teorii administracji w zastosowaniu do państwa („*La doctrine administrative dans l'Etat*")[2]. Starał się on przenieść doświadczenia poczynione w przedsiębiorstwie na teren aparatu państwowego.

[1] W przekładzie polskim – Administracja przemysłowa i ogólna została wydana dwa razy: wyd. 1 (Warszawa 1926), wyd. 2 (Poznań 1947).

[2] Znajdzie go Czytelnik w polskim wydaniu: Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka administracji w zastosowaniu do państwa, Poznań 1947, s. 181–207.