

Sebastian BentkowskiUniwersytet Warmińsko-Mazurski
ORCID: 0000-0002-9348-9663

CZYNNIKI DETERMINUJĄCE JAKOŚĆ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W NAUCE ADMINISTRACJI

Wprowadzenie

Zróznicowany obszar funkcjonowania administracji determinuje jednocześnie jej kształt, gdyż wskutek oddziaływania szeregu czynników modyfikowane są cele i zadania administracji, cele polityczne, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawnej oraz etyka urzędnicza. W związku z tym, że do podstawowych funkcji administracji publicznej zalicza się zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, szczególnego znaczenia nabiera problematyka osiągnięcia odpowiedniej jakości działań administracji publicznej zarówno w jej sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Aby określić zasady i metody pozyskiwania takiej jakości, niezbędna jest analiza i klasyfikacja czynników wpływających na kształt i funkcjonowanie administracji.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie głównych czynników administracji publicznej determinujących jakość jej funkcjonowania w kontekście poglądów wyrażanych przez przedstawicieli nauki administracji. Omówienie uwarunkowań administracji wiąże się bowiem z zakresem przedmiotowym nauki administracji. Wieloaspektowość tej nauki powoduje jednak, że istnieje wiele poglądów na temat jej obszaru badawczego w kontekście czynników determinujących jakość administracji.

Klasyfikacja i kategorie czynników kształtujących administrację publiczną w nauce administracji

Nauka administracji według M. Jełowickiego bada organizację i funkcjonowanie administracji publicznej¹. Zdaniem J. Starościaka nauka ta jest dyscypliną

¹ M. Jełowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej – zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998, s. 201.

zajmującą się związkiem zjawisk zachodzących w procesie administrowania, zaś według S. Kowalewskiego to nauka o prawidłowościach występujących w dziedzinie zjawisk administracyjnych². Z. Leoński zalicza czynniki kształtujące administrację do płaszczyzny badawczej nauki administracji w sposób bezpośredni. Stwierdza on, że przedmiotem tej dyscypliny jest wpływ ustroju państwa na kształt i środowisko administracji publicznej oraz wzajemne oddziaływanie tych czynników. Podobne stanowisko prezentuje J. Jeżewski, który do podstawowych odrębności nauki administracji zalicza wskazywanie i badanie uwarunkowań administracji publicznej, ich wpływ na strukturę i działanie administracji we wszelkich jej przejawach. Autor ten wskazuje ponadto, że omawiana nauka bada administrację w aspekcie uwarunkowań poszczególnych jej zadań³. Szeroka płaszczyzna badawcza nauki administracji pozwala zatem na określenie i klasyfikację czynników kształtujących jakość administracji.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że determinanty administracji publicznej kształtują strukturę, zadania i kompetencje administracji oraz sferę organizacyjną administracji. Problematyka tych uwarunkowań, ze względu na jakość administracji, wynika z pełnionych przez administrację funkcji w zakresie zaspokajania potrzeb poszczególnych obywateli i społeczeństwa. Należy przy tym zaznaczyć, że pomiędzy stawianymi administracji wymaganiami a oczekiwaniami wobec niej nierzadko występują rozbieżności. Przyczyny takiego stanu rzeczy można podzielić na prawne i pozaprawne. Pierwsza grupa przyczyn wynika z obowiązku działania administracji publicznej w ramach uprawnień określonych w normach prawnych. Powoduje to, że wszelkie jej działania muszą mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawnych, przez co normy te stanowią wzorce jej działań. Normy ustrojowe, kompetencyjne, proceduralne określają przy tym nie tylko wymagania w zakresie budowy i organizacji administracji, ale w zależności od stopnia, w jakim pozwalają na prawidłowe realizowanie zadań, kształtują ocenę administracji. Druga grupa przyczyn dotyczy czynników pozaprawnych, takich jak czynniki polityczne, społeczne, kulturowe, które wraz z dynamicznie zmieniającym się otoczeniem administracji nieustannie wpływają na funkcjonowanie administracji⁴.

W nauce administracji dokonuje się klasyfikacji uwarunkowań według różnych kryteriów. Wśród prezentowanych w literaturze poglądów na ten temat można wyróżnić pięć sposobów klasyfikacji czynników administracji. Według pierwszego czynniki te można podzielić na czynniki prawne i pozaprawne, przy

² Por. J. Łukasiewicz, *W stronę teorii administracji*, w: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów–Cisna 2002, s. 67; J. Starościec, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 19; S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982, s. 13.

³ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 21.

⁴ *Ibidem*, s. 26–45.

czym niektórzy autorzy wyróżniają trzecią kategorię – czynniki ustrojowe. Drugi sposób klasyfikacji dzieli uwarunkowania na czynniki bezpośrednio i pośrednio kształtujące administrację. Trzeci dokonuje ich podziału na czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Czwarty podział dotyczy teoretycznego i rzeczywistego aspektu uwarunkowań administracji. Piąty sposób klasyfikacji dokonywany jest na podstawie reguły rzeczowej i terytorialnej.

Przedstawiona klasyfikacja porządkuje istniejące poglądy jedynie w ograniczonym zakresie, ponieważ definicje czynników odnoszą się zwykle do więcej niż jednej kategorii. Przykładowo, według Z. Leońskiego na kształt administracji, a w szczególności na jej strukturę, zadania i formy działania, mają wpływ czynniki ustrojowe oraz czynniki prawne i pozaprawne. Działają one mniej lub bardziej intensywnie, zmieniając się w czasie lub działając stale⁵. M. Jaroszyński wskazuje na dwie grupy czynników: czynniki polityczne i administracyjno-techniczne, których współdziałanie kształtuje administrację⁶. Z kolei W. Skrzydło do grupy czynników kształtujących system organów państwa zalicza wynikające z przyjętego ustroju funkcje organów państwowych⁷. Rodzaj i zakres oddziaływania czynników stanowi natomiast podstawę klasyfikacji dokonanej przez J. Jeżewskiego. Stwierdza on, że czynniki wpływające na strukturę i działanie administracji mają zewnętrzny charakter, stanowią jej środowisko oraz pośrednio lub bezpośrednio determinują sens, sposoby, wyniki i wartość jej działania⁸. J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras i A. Wróbel w pracy *Nauka administracji – wybrane zagadnienia* podkreślają również, że funkcjonowanie struktury administracji uzależnione jest zarówno od jej organizacji wewnętrznej, jak i zewnętrznych warunków, w których organizacja ma działać⁹. Jeszcze inną klasyfikację czynników proponuje T. Rabska. Jej zdaniem badania czynników kształtujących administrację można dokonać zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i rzeczywistym. Taki podział uwarunkowań znajduje uzasadnienie w definicji pojęcia organizacji przedstawionej przez F. Longchamps, według której organizacja jest czymś, co łączy w sobie element powinności i element rzeczywistości¹⁰. T. Rabska podkreśla, że najistotniejszym

⁵ *Ibidem*, s. 27.

⁶ M. Jaroszyński, *Problemy ustroju administracyjnego. Z teorii i praktyki prawa administracyjnego PRL*, Warszawa 1964, s. 32 i n.

⁷ W. Skrzydło, *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 15.

⁸ J. Jeżewski, *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji*, w: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów–Cisna 2002, s. 35.

⁹ J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel, *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin 1993, s. 53.

¹⁰ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościak, Wrocław 1977, s. 259.

zagadnieniem teoretycznych i rzeczywistych uwarunkowań administracji jest wpływ czynników na kształtowanie się organizacji (ustroju) administracji. Za wiodące przesłanki dla organizacji administracji, mające odzwierciedlenie w przepisach prawnych, uznaje natomiast zasady ustroju społeczno-politycznego, rodzaj zadań realizowanych przez daną organizację, zasady techniki administrowania oraz poziom kadr zawodowych i zakres postępu technicznego¹¹.

Teoretyczne rozważania dotyczące kształtowania się administracji mogą przy tym dotyczyć zarówno kwestii ogólnych, jak i bardziej szczegółowych, związanych z konkretnymi strukturami¹². Badanie organizacji administracji tylko w ujęciu teoretycznym może jednak doprowadzić do powstania wyobrażeń nieodpowiadających istniejącemu stanowi rzeczy¹³. Podporządkowana ogólnym założeniom ustroju społeczno-politycznego organizacja administracji jest pewnym aspektem rzeczywistości, zaś ustalenia teoretyczne opierają się na określonym typie administracji, przy czym powinny one uwzględniać podłoże ekonomiczne i społeczne. Dlatego, według T. Rabskiej, kształt administracji uwarunkowany jest przede wszystkim systemem politycznym oraz obowiązującym w określonym miejscu i czasie stanem prawa¹⁴. Następnym przedstawicielem nauki administracji, wskazującym na zasadność badań historyczno-porównawczych jest J.C.N. Raadschelders, która trafnie zauważa, że badania tego rodzaju umożliwiają określenie tendencji rozwojowych administracji oraz wykorzystanie podobieństw i różnic między strukturą administracji a praktyką administrowania w rozwiązywaniu problemów współczesnej administracji¹⁵.

W nauce istnieje również pogląd, że organizacja administracji kształtowana jest według dwóch powiązanych ze sobą reguł:

- rzeczowej (funkcjonalnej, resortowej), polegającej na wyodrębnieniu określonych kategorii spraw i przypisaniu ich jednostkom organizacyjnym, których zakres funkcjonowania został ograniczony przedmiotowo,
- terytorialnej (przestrzennej), której podstawową przesłanką organizowania struktur jest określenie, na jakim terenie działa dana jednostka organizacyjna¹⁶.

Wielość prezentowanych w literaturze przedmiotu rodzajów czynników kształtujących administrację skłania do ich podziału na prawne i pozaprawne uwarunkowania administracji. Do czynników prawnych zaliczyć należy uwarunkowania

¹¹ *Ibidem*, s. 260.

¹² *Ibidem*.

¹³ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 94.

¹⁴ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...* s. 259.

¹⁵ J.C.N Raadschelders, *Historia administracji – przedmiot, znaczenie i przydatność*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 1769, „Przegląd Prawa i Administracji” 1995, nr XXXIII, s. 22–23.

¹⁶ J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel, *Nauka administracji...*, s. 53–54.

ustroju i organizacji działania administracji, wpływ norm na tworzenie i stosowanie prawa. Druga grupa obejmuje czynniki polityczne, społeczne, ekonomiczne, techniczne oraz czynniki wynikające z wymogów racjonalnej organizacji pracy. Zgodnie z zakresem przedmiotowym niniejszej pracy przeprowadzona została analiza czynników, które mają zasadniczy wpływ na jakość funkcjonowania administracji. Należy jednocześnie zaznaczyć, że o ile na określenie oczekiwań wobec administracji mają wpływ zarówno czynniki prawne, jak i pozaprawne, o tyle funkcjonowanie administracji w sposób zapewniający spełnienie wymagań stawianych administracji determinowane jest przede wszystkim czynnikami prawnymi.

Czynniki prawne determinujące jakość administracji

Administracja publiczna w państwie prawa oparta jest na związaniu normami prawnymi całej działalności wszystkich organów administracji¹⁷. Oznacza to, że wszelka działalność administracji musi mieć podstawę prawną i może być podejmowana wyłącznie w celu wykonywania zadań publicznych określonych prawem. Dlatego ustrój oraz wykonawcza sfera aktywności administracji podlega unormowaniu prawnemu. Złożone i dynamiczne otoczenie administracji sprawia natomiast, że jej kształt, mający swój wyraz w normach prawnych, musi nieustannie dostosowywać się do aktualnych warunków. Podstawowym instrumentem regulowania takich działań administracji jest prawna formalizacja, która determinuje kształt ustroju administracji oraz jej działalność organizatorską. Podstawą teoretycznych rozważań dotyczących prawnych czynników kształtujących administrację jest również przedstawienie podstawowych dla organizacji administracji pojęć, takich jak ustrój administracji, struktura organizacyjna, formalizacja prawna oraz prawne formy działalności.

W nauce administracji problematyka czynników prawnych podejmowana jest m.in. w pracach M. Jełowickiego, Z. Leońskiego i W. Dawidowicza. Dokonana przez nich klasyfikacja czynników dotyczy głównie norm kształtujących ustrój oraz funkcjonowanie administracji, przy czym Z. Leoński wyróżnia dodatkowo w ramach uwarunkowań prawnych czynniki bezpośrednio i pośrednio kształtujące administrację.

Oddziaływanie norm prawnych na administrację według M. Jełowickiego odbywa się poprzez określenie ustroju i organizacji aparatu administracji publicznej, podstawowych celów podmiotów powołanych do wykonywania zadań z dziedziny administracji oraz ustalenie form i metod działania tych podmiotów.

¹⁷ A. Błaś, *Problemy działań administracji państwowej w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 1524, „Przegląd Prawa i Administracji” 1993, nr XXX, s. 11.

Autor ten stwierdza ponadto, że czynniki prawne oddziałują na określony kształt administracji zarówno w skali makro – jako system organów państwowych, jak i w skali mikro – na poszczególne jednostki organizacyjne lub stosunki wewnętrzne zachodzące w tych jednostkach¹⁸. Z. Leoński do uwarunkowań prawnych zalicza z kolei czynniki powiązane bezpośrednio z ustrojem państwa (normy prawne o charakterze ustrojowym) oraz inne, pośrednio wpływające na kształt administracji¹⁹. Odmienny pogląd na temat wpływu norm ustrojowych prezentuje natomiast W. Dawidowicz, który stwierdza, że prawo ustrojowe jedynie pośrednio wpływa na realizację zadań administracji poprzez konstrukcje organu i urzędu administracyjnego oraz organizację procesów pracy.

Z analizy tych poglądów dotyczących prawnych uwarunkowań administracji publicznej wynika, że jej kształt determinowany jest przez normy prawne regulujące jej ustroj oraz działalność organizatorską.

Do norm ustrojowych zalicza się przepisy, które regulują najistotniejsze zagadnienia związane z strukturą administracji i jej kompetencjami zarówno w obrębie pojedynczego podmiotu administracji, jak i całego ich systemu. W szczególności przepisy te tworzą podmioty administracji państwowej, określają ich strukturę organizacyjną i zakres działania, normują kompetencje prawodawcze, regulują podział i tryb działania zorganizowanych zespołów ludzi realizujących kompetencje podmiotów administracji państwowej, a także tworzą podział terytorialny kraju oraz ustanawiają więzi organizacyjnego i funkcjonalnego podporządkowania między podmiotami administracji państwowej²⁰. Do drugiej grupy zalicza się normy materialnego prawa administracyjnego i procedury administracyjnej, regulujące formy działalności administracji. Prawny charakter działalności organizatorskiej i kierowniczej uwarunkowany jest przy tym zupełnością systemu prawa rozumianego w tym sensie, że ze względu na normy obowiązujące w danym systemie prawa określone zachowanie jest przedmiotem albo obowiązku, albo uprawnienia, bądź jest prawnie indyferentne²¹.

Czynniki pozaprawne jakości administracji publicznej

Administracja publiczna podlega oddziaływaniu wielu czynników o charakterze pozaprawnym, które z powodu formalizacji prawnej administracji często związane są bezpośrednio lub pośrednio z obowiązującym porządkiem prawnym. Do czynników tych można zaliczyć zasady sprawowanej polityki, wpływ społeczny

¹⁸ M. Jełowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej...*, s. 26.

¹⁹ Z. Leoński, *Nauka...*, 1999, s. 27.

²⁰ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1984, s. 108–109.

²¹ *Ibidem*, s. 82.

czeństwa na administrację, rodzaj i zakres działań administracji, zasady techniki administrowania, poziom kadr, rozwój postępu technicznego. Dużą rolę odgrywają również funkcjonujące w społeczeństwie normy moralne.

Analizę pozaprawnych determinant administracji publicznej dokonali w literaturze przedmiotu m.in. Z. Leoński, J. Boć, J. Jeżewski i J. Łukasiewicz. Prezentowane klasyfikacje czynników pozaprawnych w zasadzie są zbieżne, przy czym Z. Leoński, oprócz polityczno-ustrojowych determinant kształtujących administrację, do grupy czynników pozaprawnych zalicza normy moralne, obyczajowe, techniczne, a także wymogi racjonalnej organizacji pracy i postęp techniczny²². W pracy A. Błasia, J. Bocia i J. Jeżewskiego pt. *Administracja publiczna* wymienia się uwarunkowania polityczne, ekonomiczne, techniczne, cele i warunki administracji oraz przyjęte systemy organizacji i zarządzania²³. M. Jełowicki wskazuje na uwarunkowania polityczne i społeczne oraz ich wpływ na sprawność administracji²⁴. Autorzy pracy pt. *Nauka administracji – wybrane zagadnienia* podkreślają znaczenie zasad sprawowania polityki przez rządzące partie polityczne, rodzaj i liczbę zadań organizacji, zasady techniki administrowania, poziom kadr, rozwój postępu technicznego. Podają również, że administracja jest kształtowana według dwóch zasadniczych związanych ze sobą reguł: rzeczowej i terytorialnej. Organizacja rzeczowa polega na wyodrębnieniu określonych kategorii spraw i przypisaniu ich jednostkom organizacyjnym, których zakres funkcjonowania został ograniczony przedmiotowo. Jest ona najczęściej uwarunkowana wynikającym z ustroju modelem organizacji administracji oraz techniką administrowania. Organizacja terytorialna wskazuje zaś, na jakim terenie ma działać dana jednostka, przy czym wyznaczenie terenu działania jest ściśle związane z organizacją rzeczową²⁵.

Z kolei J. Łukasiewicz dokonał analizy pozaprawnych uwarunkowań kształtujących struktury administracji w aspekcie formalizacji administracji. Zaliczył do nich wynikającą z norm moralnych i organizacyjnych kulturę administrowania, model społeczno-gospodarczy, kryteria prakseologiczne, a także osiągnięcia nauk o zarządzaniu²⁶.

Obecnie wśród czynników kształtujących administrację szczególną rolę w podnoszeniu jej jakości odgrywa informatyzacja administracji. Procesy informatyzacji administracji dokonują się praktycznie w każdej dziedzinie jej funkcjonowania, począwszy od rejestrowania, gromadzenia i przechowywania informacji, do

²² Z. Leoński: *Nauka...*, 1999, s. 44–54.

²³ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 107–127.

²⁴ M. Jełowicki, *Podstawy organizacji administracji publicznej...*, s. 21.

²⁵ J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel, *Nauka administracji...*, s. 53–54.

²⁶ J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Lublin 1990, s. 85, 160–162.

zapewnienia możliwości załatwiania spraw indywidualnych, wydawania aktów administracyjnych, sprawozdawczości oraz kontroli²⁷. Postęp techniczny w sferze technologii informatycznych spowodował konieczność dostosowania działalności administracji publicznej do zmieniającej się rzeczywistości. Uwzględnienie procesów informatyzacji w badaniach nauki administracji wynika przede wszystkim z wpływu technologii informatycznych na funkcjonowanie administracji publicznej. Informatyzacja kształtuje bowiem strukturę administracji publicznej oraz organizatorską płaszczyznę działania administracji. Determinuje jednocześnie konieczność przypisania poszczególnym organom kompetencji i zadań umożliwiających przygotowanie, przeprowadzenie i nadzór nad procesem informatyzacji. Procesy informatyzacji oddziałują przy tym na potencjał administracji publicznej oraz wyniki jej działania w sferze zewnętrznej. Należy również zaznaczyć, że zapewnienie możliwości zastosowania rozwiązań informatycznych przy załatwianiu spraw obywateli jest wyrazem realizacji prawa człowieka do korzystania z osiągnięć rozwoju cywilizacyjnego w zakresie m.in. dostępu do instytucji publicznych²⁸.

Podsumowanie

Uwarunkowania administracji są głównym nurtem badawczym nauki administracji, przy czym całościowa analiza tej problematyki wymaga odwołania się do dorobku innych nauk. Z uwagi na złożoność administracji publicznej i wielość płaszczyzn badawczych związanych z kształtowaniem administracji publicznej katalog przedstawionych czynników nie ma charakteru zamkniętego, zwłaszcza że problematyka jakości w administracji obejmuje w zasadzie każdą sferę jej funkcjonowania. Spośród uwarunkowań administracji najważniejsze znaczenie przypisuje się czynnikom prawnym, co wynika z konieczności działania administracji na podstawie norm prawnych. Czynniki te oddziałują zarówno na strukturę administracji i jej kompetencje (np. czynniki ustrojowe), jak i działalność organizatorską. Struktura administracji, w ramach przyjętego ustroju, jest jednocześnie głównym warunkiem sprawności, będącej podstawą uzyskania jakości. Dostosowanie struktury administracji do pozyskania celów jakościowych nie może jednak opierać się wyłącznie na założeniach metodologicznych. W związku z tym, że ustrój administracji jest pewnym aspektem rzeczywistości, konieczne jest odwołanie się do zdobytych na przestrzeni lat doświadczeń w zakresie funk-

²⁷ Z. Leoński, *Nauka administracji...*, s. 51–54.

²⁸ Szerzej na temat wpływu czynników technicznych na administrację publiczną: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna...*, s. 107–127; J. Lętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel, *Nauka administracji...*, s. 53–54; M. Sitek, *Współczesne dylematy praw kulturalnych*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2014, nr 5, s. 86.

cjonowania różnych ustrojów administracji. Pozwala to na wyeliminowanie zakłóceń funkcjonowania systemu, które w ujęciu metodologicznym mogłyby być niedostrzeżone. Wykonywanie władzy administracyjnej w sposób odpowiadający wymogom prawnym (w tym prakseologicznym zasadom prawnym) oraz oczekiwaniom społecznym stanowi z kolei jeden z warunków doskonalenia działań administracji. Pozyskanie jakości w wyżej wymienionych obszarach determinowane jest również formalizacją prawną dostosowaną do celów i zadań administracji, a jednocześnie uwzględniającą zasady racjonalnego tworzenia prawa. Pozostałe czynniki prawne, jak stopień wykształcenia kadr oraz kontrola, stanowią dodatkowe zabezpieczenie utrzymania jakości administracji na odpowiednim poziomie.

Wpływ uwarunkowań pozaprawnych na jakość administracji wynika natomiast z faktu, że administracja funkcjonuje w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu, które oddziałuje na administrację za pomocą polityki, formułowanych przez społeczeństwo wymagań, wypracowanych zasad racjonalnej organizacji pracy czy też postępu technicznego. Czynniki te pośrednio wpływają na kształt administracji, przy czym coraz częściej mają swoje odzwierciedlenie w normach prawnych lub też przepisy prawne odwołują się do norm pozaprawnych. Należy jednak zaznaczyć, że w ramach tych czynników szczególne znaczenie ma informatyzacja administracji. Wpływa ona bowiem na kształt i wewnętrzną organizację pracy administracji. Prowadzi również do zmian legislacyjnych w związku z potrzebą określenia nowych kompetencji i zadań umożliwiających organom administracji przygotowanie, przeprowadzenie i nadzór nad procesem informatyzacji. Procesy informatyzacji oddziałują przy tym zarówno na sferę wewnętrzną, jak i zewnętrzną administracji publicznej. Rolą nauki administracji jest zatem uwzględnienie w badaniach aspektów cyfryzacji administracji publicznej.

Bibliografia

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.
- Błaś A., *Problemy działań administracji państwowej w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 1524, „Przegląd Prawa i Administracji” 1993, nr XXX.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1984.
- Jaroszyński M., *Problemy ustroju administracyjnego. Z teorii i praktyki prawa administracyjnego PRL*, Warszawa 1964.
- Jełowicki M., *Podstawy organizacji administracji publicznej – zagadnienia teoretyczne*, Warszawa 1998.
- Jeżewski J., *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji*, w: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów–Cisna 2002.
- Kowalewski S., *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2004.

- Łętowski J., Strachowski S., Szreniawski J., Taras W., Wróbel A., *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin 1993.
- Łukasiewicz J., *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Lublin 1990.
- Łukasiewicz J., *W stronę teorii administracji*, w: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów–Cisna 2002.
- Raadschelders J.C.N., *Historia administracji – przedmiot, znaczenie i przydatność*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 1769, „Przegląd Prawa i Administracji” 1995, nr XXXIII.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościek, Wrocław 1977.
- Sitek M., *Współczesne dylematy praw kulturalnych*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2014, nr 5.
- Skrzydło W., *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997.
- Starościek J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969.
- Starościek J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.

Streszczenie

Zróznicowany obszar funkcjonowania administracji determinuje jednocześnie jej kształt, gdyż wskutek oddziaływania szeregu czynników modyfikowane są cele i zadania administracji, cele polityczne, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawnej oraz etyka urzędnicza. W związku z tym, że do podstawowych funkcji administracji publicznej zalicza się zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, szczególnego znaczenia nabiera problematyka osiągnięcia odpowiedniej jakości działań administracji publicznej zarówno w jej sferze zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Aby określić zasady i metody pozyskiwania takiej jakości, niezbędna jest analiza i klasyfikacja czynników wpływających na kształt i funkcjonowanie administracji.

Słowa kluczowe: jakość, administracja, nauka, czynniki

THE FACTORS DETERMINING THE QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN ADMINISTRATION SCIENCE

Summary

The diversified area of the administration's functioning determines its shape at the same time, because due to the influence of a number of factors, the objectives and tasks of the administration are modified, political goals, forms and methods of operation, organizational structures, legal regulation scope and clerical ethics. The basic functions of public administration include satisfying the collective and individual needs of citizens. The issue of achieving appropriate quality of public administration activities both in its external and internal sphere is of particular importance. It is necessary to analyze and classify factors affecting the shape and functioning of the administration to determine the principles and methods for obtaining the quality of public administration.

Keywords: quality, administration, science, factors