

Katarzyna Kłosowska-Lasek

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-2518-4817

**W PŁY W N A U K I P O L I T Y K I A D M I N I S T R A C Y J N E J N A P R A W O
A D M I N I S T R A C Y J N E I A D M I N I S T R A C J Ę P U B L I C Z N Ą****Wprowadzenie**

W ramach klasycznej triady nauk administracyjnych, obok opisowej (deskryptywnej) nauki administracji i normatywno-analitycznej nauki prawa administracyjnego wymienia się również postulatywną (prospektywną) naukę polityki administracyjnej¹. Podstawowym celem artykułu jest przedstawienie wpływu nauki polityki administracyjnej na prawo administracyjne i administrację publiczną. Aby jednak ukazać ten wpływ, należy wyjaśnić, czym jest nauka polityki administracyjnej i jakie zajmuje miejsce w stosunku do innych nauk administracyjnych. Nauka ta bowiem w założeniu badawczym łączy w sobie zagadnienia teoretyczne z praktyką, zaliczana jest do nauk stosowanych, stanowi niejako teoretyczną podbudowę praktycznej działalności zarówno administracji publicznej, jak i częściowo działań ustawodawcy. Nasuwa się więc pytanie, czy w rzeczywistości jest za taką uważana zarówno przez przedstawicieli nauki, jak i praktyki. W artykule, który ma charakter teoretyczny, zastosowano głównie metodę analizy i krytyki literatury.

Pojęcie polityki administracyjnej i nauki polityki administracyjnej

Polityka administracyjna może być pojmowana jako pewna działalność praktyczna, wymagająca określonych umiejętności (a więc swego rodzaju sztuka). W tym znaczeniu możemy przez nią rozumieć określone programy, założenia i kierunki działania administracji, a także oceny tych programów czy

¹ J. Gierszewski, w: T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brunka, *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, „Zeszyt Naukowy” Chojnice 2012, nr 5/2a, s. 9–10.

kierunków². Polega ona na powtarzalnym dokonywaniu wyborów, spośród wielorakiego repertuaru sposobów i ograniczonych środków, na rzecz aktywizacji aparatu administracji publicznej³.

Sama jednak sztuka tworzenia i realizacji programów może okazać się niewystarczająca bez odpowiedniej podbudowy teoretycznej. Tutaj odpowiednią rolę odgrywa nauka polityki administracyjnej. Tworzy ona teoretyczne podstawy dla polityki administracyjnej i obejmuje znajomość celów, jakie należy stawiać przed administracją, optymalne sposoby ich osiągnięcia, ocenę ich rezultatów oraz okoliczności sprzyjających lub utrudniających działanie administracji⁴.

„Polityka administracyjna” rozumiana jest zarówno jako polityka kształtowania administracji publicznej – jej struktury, a także podstaw i głównych kierunków funkcjonowania, a więc polityka wobec administracji, jak i polityka wykonywania przez administrację w różnych dziedzinach prawnie określonych zadań publicznych, wypracowywania celów, priorytetów, projektowania środków i sposobów działania oraz przewidywania efektów, a więc polityka administracji⁵. Znamienne jest, że w dobie PRL uważano raczej, że polityka administracyjna dotyczy tylko polityki wobec administracji i że administracja nie uczestniczy w kształtowaniu polityki administracyjnej⁶.

Trudno dziś ograniczać sferę polityki administracyjnej, a zwłaszcza nauki o niej, jedynie do polityki wobec administracji, ponieważ współcześnie administracja jest jednym ze znaczących aktorów tej polityki (i to nie tylko w sensie wykonawczym, ale również jako współtwórca określonych programów i strategii)⁷. Niemniej należy

² Por. np. M. Jełowicki, *Pojęcie, istota i mechanizmy polityki administracyjnej*, „Organizacja – Metody – Technika” 1981, nr 11, s. 2; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 17. Zob. też J. Wołoch, *Polityka administracyjna PRL i problemy ustroju terenowego*, Wrocław 1974, s. 28, który do generalnych problemów polityki administracyjnej zalicza również sprawowanie władzy państwowej.

³ J. Wołoch, *Nauka administracji i polityki administracyjnej*, Poznań 2000, s. 124.

⁴ Por. J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, w: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 306; P. Szreniawski, *Nauka o polityce administracji*, Rzeszów 2008, s. 9; J. Wołoch, *Polityka...*, s. 179.

⁵ Szerzej J. Jeżewski, *Polityka...*, s. 314–321. Zob. jednak P. Szreniawski, *Ogólne i szczegółowe nauki administracyjne*, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 42, dla którego pojęcie nauki polityki administracyjnej dotyczy polityki skierowanej wobec administracji, zaś pojęcie polityki administracji oznacza politykę kreowaną przez administrację.

⁶ Por. np. M. Kulesza, *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, w: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 339; J. Wołoch, *Polityka...*, s. 24.

⁷ Wyraźnie wskazuje na to np. D. Sześciło, określając rolę współczesnej administracji jako współtwórcy polityki administracyjnej, wyjaśniając przy tym, że aparat administracyjny korzysta z przewagi nad politykami w procesie kształtowania treści polityk publicznych z uwagi na dostęp do rozległych i aktualnych informacji na temat danej dziedziny, znajomość prawnych i faktycznych uwarunkowań oraz potrzeb i oczekiwań interesariuszy, a także z uwagi na pamięć instytucjonalną, a więc doświadczenie urzędników pozwalające im np. na określenie, które metody działania w danej dziedzinie się

się zgodzić z J. Wołochem⁸, że zarówno sama polityka, jak i przede wszystkim badania w tej sferze (ich zakres, zasięg, tematyka oraz stopień rzeczywistego wpływu na praktykę) będzie się różnił w zależności od państwa, a zwłaszcza od tego, jak jest w nich postrzegana rola polityki administracyjnej i potrzeba oparcia praktyki na badaniach w tym zakresie. Można więc prowadzić badania porównawcze z zakresu polityki administracyjnej w różnych państwach, ale nie można bezrefleksyjnie przenosić określonych wzorców, czy nawet terminologii, z dorobku naukowego jednego państwa do drugiego – nie uwzględnia się wtedy zarówno dorobku własnej nauki, jak i historycznego ukształtowania nie tylko terminologicznego, ale przede wszystkim wskazującego rolę nauki i zakres prowadzonych w jej ramach badań, jak również uwarunkowań historyczno-społecznych praktyki. W przeciwnym razie rozdźwięk między teorią a praktyką będzie tak duży, że wpływ teorii na praktykę będzie znikomy, a to podważa sens dalszej pracy badawczej. Nauka ma bowiem służyć praktyce, a nie samej sobie.

Należy zwrócić uwagę, że w literaturze spotkać można też zamienne stosowanie terminów „polityka administracyjna” i „polityka publiczna”⁹. Co więcej, M. Kulesza i D. Sześciło uważają nawet, że pojęcie polityki publicznej do pewnego stopnia zastąpiło pojęcie polityki administracyjnej. O ile bowiem pojęcie polityki administracyjnej było przypisywane tradycyjnej nauce administracji, to polityka publiczna jest komplementarna względem pojęcia zarządzania publicznego (to ostatnie zaś, ich zdaniem, zastąpiło tradycyjną naukę administracji, z czym trudno się jednak zgodzić)¹⁰.

Przedmiot polityki administracyjnej jako potencjalne źródło wpływu na prawo administracyjne i administrację publiczną

Treścią polityki administracyjnej jako nauki jest wskazanie, z jednej strony, najbardziej przydatnej w danej dziedzinie metody regulacji prawnej, z drugiej zaś, określenie najbardziej efektywnych, prawem dopuszczonych sposobów działania

sprawdzają, a które dotychczas pozostawały nieskuteczne. Tak D. Sześciło, *Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu*, w: D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 57–59. Zob. też P.J. Suwaj, R. Szczepankowski, *Wokół pojęcia polityki i polityki publicznej*, w: *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, G.B. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 305–306.

⁸ J. Wołoch, *Polityka...*, s. 22.

⁹ Tak np. P.J. Suwaj, R. Szczepankowski, *Wokół pojęcia polityki...*, s. 305. Zob. jednak M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 19, zdaniem których nie sposób opisywać relacji między polityką publiczną a polityką administracyjną na zasadzie podrzędności i nadrzędności pojęć – ich zakresy w pewnym stopniu się pokrywają, ale też częściowo różnią. Wskazują przy tym dwie cechy odróżniające pojęcie polityki administracyjnej od polityki publicznej.

¹⁰ Zob. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka...*, s. 18–19.

administracji w osiągnięciu celów publicznych¹¹. Już więc samo wskazanie przedmiotu zainteresowań badawczych tej dyscypliny pokazuje rolę, a jednocześnie potencjalny wpływ tej nauki na administrację publiczną i prawo administracyjne.

Z uwagi na przedmiot zainteresowań nauki polityki administracyjnej powinna być ona cennym źródłem działań doskonalących funkcjonowanie i organizację administracji publicznej. Nauka ta bowiem zajmuje się m.in.:

- dawaniem rad, jak powinna wyglądać administracja teraz i w przyszłości,
- wyznaczaniem dla poszczególnych segmentów struktur administracyjnych celów strategicznych, taktycznych i operacyjnych,
- optymalizacją rozwiązań ustrojowych, podziału zadań, wyboru metod, środków oraz sposobów działania i pobudzania aktywności podmiotów administrujących,
- doskonaleniem w ujęciu funkcjonalno-sprawnościowym procesów zaspokajania przez administrację publiczną aktualnych potrzeb społecznych: lokalnych, subregionalnych, krajowych oraz unijnych,
- umiejętnym przewidywaniem skutków działania i wykorzystywaniem możliwości działania w ramach prawa; badaniem zamierzonych i niezamierzonych skutków stosowania określonych kierunków polityki administracyjnej w sferze społecznej i gospodarczej, w tym pod kątem opracowywania sposobów korygowania tych kierunków,
- ocenianiem i wartościowaniem metod i sposobów pracy administracji oraz sprawności realizacji zadań administracji,
- wskazaniem sposobów skutecznego kształtowania administracji i jej działań, wysuwaniem postulatów dotyczących zmian w całości funkcjonowania administracji oraz wartościowaniem celowości reform, reorganizacji czy kierunków rozwojowych aparatu administracyjnego, a także stosowanych w jego ramach środków i metod,
- badaniem zgodności założeń i kierunków funkcjonowania administracji z celami politycznymi, społecznymi i gospodarczymi państwa, wartościowaniem administracji z punktu widzenia realizacji postawionych przed nią celów, badaniem mechanizmów formułowania zasad i kierunków polityki administracyjnej przez powołane do tego podmioty, wskazaniem określonych zasad prowadzenia tejże polityki, przy uwzględnieniu istniejących i potencjalnych uwarunkowań funkcjonowania administracji,
- badaniem prawidłowości, warunków i stopnia przyswojenia zasad i kierunków polityki administracyjnej przez podmioty zobowiązane do jej realizacji,
- analizowaniem tendencji i wytyczaniem według nich kierunków doskonalenia kadr administracji oraz zaplecza technicznego w celu niwelowania sprzeczno-

¹¹ J. Jeżewski, *Polityka...*, s. 313.

ści między rozwojem nauki, techniki i organizacji a wszechstronnymi skutkami społecznymi tych procesów,

- poszukiwaniem optymalnych sposobów kontrolowania procesu osiągnięcia celów¹².

Jak wskazuje J. Szreniawski, rozważania teoretyczne dotyczące nauki polityki administracyjnej mają olbrzymie znaczenie dla praktyki, dla usprawniania organizacji i funkcjonowania administracji, dla dostosowywania jej do wymogów szybko następujących zmian społecznych i gospodarczych oraz czynnego włączania jej w unowocześnianie państwa¹³.

Należy jednak zauważyć, że nauka polityki administracyjnej poprzez przedmiot jej zainteresowań nie tylko może wpływać (o ile odpowiednie, prowadzone w jej ramach badania odpowiadają na zapotrzebowanie praktyki i równocześnie są twórcami i realizatorami polityki publicznej znane) na działalność administracji (tak jako przedmiotu założeń i kierunków polityki administracyjnej, jak i podmiotu realizującego owe założenia), ale również na prawo administracyjne. W literaturze wskazuje się bowiem, że przedmiotem zainteresowania nauki polityki administracyjnej jest również ocena, na ile przepisy prawa administracyjnego przyczyniają się do realizacji polityki państwa i czy polityka państwa jest podstawą do interpretacji norm prawnych¹⁴.

Stąd, jak proponuje Z. Leoński, politykę administracyjną można pojmować jako swego rodzaju politykę prawa dotyczącego administracji. W literaturze często wskazuje się, że prawo (a dokładniej konkretne – takie, a nie inne – unormowania prawne) można traktować jako wyraz określonej polityki państwa, w tym polityki administracyjnej¹⁵. System prawny odzwierciedla bowiem określone założenia polityczne, wyznacza cele działania administracji, a nierzadko również sposoby ich realizacji. Stanowi więc podstawę i równocześnie granice swobody

¹² Por. J. Caban, *Racjonalne przesłanki kształtowania współczesnej polityki administracyjnej z uwzględnieniem ponadpaństwowych struktur Europy*, w: *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 150–151; M. Jełowicki, *Pojęcie...*, s. 3–4; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004, s. 9–10; P. Szreniawski, *Ogólne...*, s. 42–51; P. Szreniawski, *Prawno-administracyjne zagadnienia ustrojowej polityki administracyjnej*, Toruń 2012, s. 39; J. Wołoch, *Nauka...*, s. 123; *idem*, *Polityka...*, s. 30–31.

¹³ J. Szreniawski, *Wybrane zagadnienia istoty i roli polityki administracyjnej*, w: *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 734.

¹⁴ Zob. np. J. Szreniawski, *Wstęp...*, s. 10

¹⁵ Por. np. Z. Leoński, *Nauka...*, s. 18; M. Jełowicki, *Pojęcie...*, s. 3; J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 145, gdzie prawo jako narzędzie polityki wymienione jest jako jedno z praw rządzących polityką administracyjną; J. Szreniawski, *Wybrane...*, s. 733. Zob. jednak A. Błaś, *Państwo prawa i polityka administracyjna*, w: *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 143, dla którego w państwie prawa pewność i bezpieczeństwo prawne obywateli wymaga, aby prawo powszechnie obowiązujące nie było traktowane instrumentalnie, w tym jako środek dla osiągnięcia bieżących celów, zwłaszcza zaś celów politycznych.

kształtowania polityki administracyjnej przez upoważnione organy. Co więcej, rozważa się, czy zasady polityki administracyjnej (programy stanowione dla administracji) mogą być podstawą do interpretacji norm obowiązujących w administracji. Z drugiej strony nauka polityki administracyjnej może dawać wskazówki, jak tworzyć lub zmieniać prawo tak, aby zawierało optymalne rozwiązania dotyczące kształtowania określonego wycinka rzeczywistości administracyjnej czy społecznej. Ten drugi aspekt wydaje się najistotniejszy z punktu widzenia wpływu polityki administracyjnej jako nauki na prawo administracyjne. Wnioski wyciągane w ramach oceny (wartościowania) w obrębie tej nauki mogą być skierowane m.in. do ustawodawcy, jeśli mają charakter wniosków *de lege ferenda*. Chodzi tu zatem o odpowiedź na pytanie, jak zmieniać obowiązujące prawo, by administracja mogła skutecznie realizować nałożone na nią zadania. Wskazuje się, że rolą nauki polityki administracyjnej jest doprowadzenie prawa do kształtu optymalnego, najbardziej przydatnego w realizacji celów państwa. Rozważa się więc m.in., jaka metoda regulacji prawnej jest najwłaściwsza dla danego odcinka spraw społecznych, dla określonego zjawiska społecznego. W tych ujęciach polityka administracyjna łączy się będzie z nauką prawa administracyjnego¹⁶.

Tak więc relacje między polityką administracyjną a prawem, przede wszystkim prawem administracyjnym, są dwukierunkowe. Prawo z jednej strony wyznacza cele, wskazuje kierunki i założenia polityki administracyjnej państwa, ale równocześnie stanowi granice swobody w kształtowaniu tej polityki przez uprawnione podmioty, jak również wyznacza zasady (o tym J. Boć) tworzenia tej polityki. Z drugiej strony nauka polityki administracyjnej wpływa, przynajmniej pośrednio, na prawo administracyjne poprzez kierowanie odpowiednich dyrektyw racjonalizatorskich pod adresem ustawodawcy, czy szerzej prawodawcy (jeśli weźmiemy pod uwagę również akty wykonawcze czy prawo miejscowe).

Warto przy tym nadmienić, że w okresie PRL prawo traktowano bardziej instrumentalnie niż obecnie, gdzie standardem było, że gremia partyjne decydowały o polityce państwa i jej wyrażeniu za pomocą odpowiednich norm prawnych (przynajmniej w zakresie celów oraz podstawowych założeń i kierunków polityki państwa w danym zakresie). Jednak również obecnie uznaje się, że prawo może być wyrazem określonej polityki państwa¹⁷, a już z pewnością dopuszczalne jest kierowanie określonych postulatów racjonalizatorskich pod adresem prawodawcy.

¹⁶ Por. M. Kulesza, *Z problematyki...*, s. 345; Z. Leoński, *Nauka...*, s. 18.

¹⁷ Zob. np. D. Sześciło, *Polityka...*, s. 58, który równocześnie wskazuje, że prawo w warunkach państwa prawnego opartego na zasadzie legalizmu pozostaje głównym narzędziem komunikowania przez organy władzy publicznej woli i kierunków zmian w życiu społecznym. Wyjaśnia przy tym, że wyrazem polityki publicznej mogą być także akty pozbawione znaczenia normatywnego (tzw. *soft law*), jak również czynności faktyczne (wypowiedzi, kampanie itd.).

Jako podsumowanie tego wątku można wskazać poglądy M. Kuleszy, dla którego istota polityki administracyjnej jako nauki polega przede wszystkim na ustalaniu najbardziej w danej dziedzinie przydatnych (skutecznych) metod regulacji prawnej i określaniu najefektywniejszych sposobów działania administracji, przy czym sposobów dopuszczalnych w istniejących uwarunkowaniach prawnych¹⁸. Stwierdzenie to z jednej strony wskazuje, jaki wpływ (przynajmniej potencjalnie) ma lub może mieć nauka polityki administracji na funkcjonowanie administracji i treść norm prawa administracyjnego, a z drugiej – że w odniesieniu do wpływu na prawo administracyjne nie jest on nieograniczony, lecz powinien się mieścić w zakresie, w jakim porządek prawny upoważnia odpowiednie podmioty do określenia w normach prawnych podstawowych celów i założeń polityki administracyjnej, jak też zasad funkcjonowania administracji publicznej.

Miejsce nauki polityki administracyjnej w naukach administracyjnych

Klasyczna triada nauk administracyjnych miała dać skończoną wiedzę o administracji¹⁹. Dostrzeżono, że sama nauka prawa administracyjnego jest niewystarczająca dla ukazania pełnego obrazu administracji publicznej. Należało spojrzeć na nią wielowymiarowo. Trzy wymienione podstawowe nauki miały się uzupełniać, ale z drugiej strony były zróżnicowane z uwagi na odmienne podejście badawcze.

Z tego punktu widzenia nauka prawa administracyjnego zajmuje się normami prawnymi, szczególnie związanymi z administracją publiczną, w tym określającymi struktury i metody działania administracji, czy ogólnie rzecz ujmując, regulującymi jej działalność, a także wykładnią wspomnianych norm, zasada-

¹⁸ M. Kulesza, *Z problematyki...*, s. 338. Podobnie J. Jeżewski, *Polityka...*, s. 313, dla którego treścią polityki administracyjnej jest wskazanie, z jednej strony, najbardziej przydatnej w danej dziedzinie metody regulacji prawnej, z drugiej zaś, określenie najbardziej efektywnych, prawem dopuszczonych sposobów działania administracji w osiągnięciu celów publicznych.

¹⁹ Przy czym należy zauważyć, że J. Starościk, pisząc o niemożliwości zbadania zjawiska administracji i obserwując ją tylko z jednego punktu widzenia, poszedł nawet dalej, twierdząc, że ciągle rodzić się muszą coraz to nowe punkty jego obserwowania. W związku z tym do nauk administracyjnych zaliczył nauki bezpośrednio związane z organizacją administracji i procesami administrowania. Spośród nauk administracyjnych bezpośrednio związanych z funkcjonowaniem administracji wymienił cztery (prawo administracyjne, naukę administracji, historię administracji i informatykę administracyjną), zaś z nauk współdziałających z nimi – trzy kolejne (ekonomię polityczną, nauki polityczne i socjologię). Jak więc widać, w jego ocenie klasyczna triada nauk administracyjnych jest już niewystarczająca dla uzyskania pełnego obrazu administracji. Co więcej, uważał, że niezależnie od tego, które z nauk zaliczymy do nauk administracyjnych, wskazanie to nie może mieć cech trwałości i niezmienności. Zob. J. Starościk, *Administracja...*, s. 283–289.

mi ułatwiający ich stosowanie w praktyce, analizą poszczególnych instytucji prawnych²⁰.

Z kolei nauka administracji jest nauką mającą dać rzeczywisty obraz administracji, zachodzących w niej relacji, jej budowy i funkcjonowania jako organizacji realizującej określone prawem zadania publiczne, dążącą do racjonalizowania rzeczywistości w sposób empiryczny, zajmującą się głównie problematyką optymalnego kształtowania struktur administracji publicznej i usprawnianiem pracy administracyjnej²¹.

W odniesieniu do roli nauki polityki administracyjnej poglądy doktryny są zróżnicowane. Na przykład J. Wołoch uważa, że nowoczesną misją polityki administracyjnej wobec rosnących zadań społecznych aparatu państwowego jest swoiste przetwarzanie danych wpływające ze sfery polityki, nauki prawa, nauki o administracji czy innych dyscyplin naukowych służących rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Chodzi o nieustanne włączanie tych danych naukowych do praktyki administracyjnej. Tak bowiem pojmowaną (a więc praktycznie, szerzej i intensywniej rozwijaną w badaniach teoretycznych) politykę administracyjną uznaje za fundamentalny instrument doskonalenia aparatu państwowego²².

Również M. Kulesza wskazuje na doniosłość nauki polityki administracyjnej. Tak bowiem nauka prawa administracyjnego, jak i nauka administracji budują tezy tworzące system uwarunkowań dla polityki administracyjnej, która – z tego punktu widzenia – stanowi jego zdaniem zwieńczenie nauk administracyjnych: wykorzystuje rezultaty osiągnięte w innych dziedzinach nauk o administrowaniu przy tworzeniu hipotez dotyczących metod i sposobów rozwiązywania spraw społecznych, realizowania celów stawianych przed aparatem państwowym, w szczególności przed administracją publiczną²³.

Z drugiej strony H. Izdebski i M. Kulesza wskazują, że z punktu widzenia prawa administracyjnego, zarówno nauka administracji, jak i nauka polityki administracyjnej, mają charakter nauk pomocniczych, dostarczając materiału i do

²⁰ Por. np. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 12; J. Starościak, *Administracja...*, s. 283; J. Szreniawski, *Wstęp...*, s. 9; P. Szreniawski, *Prawno-administracyjne...*, s. 38; J. Wołoch, *Polityka...*, s. 177.

²¹ Por. np. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 12; M. Kulesza, *Z problematyki...*, s. 338; J. Starościak, *Administracja...*, s. 283–284; J. Szreniawski, *Wstęp...*, s. 10; P. Szreniawski, *Prawno-administracyjne...*, s. 38; J. Wołoch, *Polityka...*, s. 177.

²² J. Wołoch, *Polityka...*, s. 110.

²³ Zob. M. Kulesza, *Z problematyki...*, s. 338–339. Por. też H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 13, gdzie autorzy wskazują, że zarówno przepis prawny, organizacja administracji, jak i wreszcie zastana rzeczywistość społeczna rozważane są i oceniane w ramach nauki polityki administracyjnej z punktu widzenia przydatności (korzystności) w toku osiągnięcia celów państwowych (włącznie z celami komunalnymi), a więc traktuje się je jako uwarunkowania działalności prowadzonej na rzecz realizacji interesu publicznego.

refleksji i do legislacji²⁴. Można jednak spojrzeć na ich rolę jako na niezbędną bazę dla nauki prawa administracyjnego, a wtedy trudno określić je mianem jedynie nauk pomocniczych.

Z pewnością poszczególne nauki administracyjne tworzące klasyczną triadę wzajemnie się uzupełniają. Dostrzec należy zwłaszcza ścisłe powiązania nauki polityki administracyjnej z nauką administracji²⁵. Jeśli bowiem chcemy wysuwać określone wnioski na przyszłość i racjonalizować funkcjonowanie administracji publicznej, sposoby osiągania przez nią celów, realizacji zadań, czy też po prostu ją oceniać, musimy najpierw dowiedzieć się, jak ona obecnie działa, jaka jest jej struktura, środki pozostawione jej do dyspozycji itp. – jednym słowem musimy poznać rzeczywistość administracyjną, a w tym zakresie niezbędne są wyniki badań nauki administracji. Równocześnie, jak wskazują H. Izdebski i M. Kulesza, celem wspólnym nauki administracji i nauki polityki administracyjnej, w pewnym uproszczeniu, jest formułowanie dyrektyw racjonalnego działania zarówno dla ustawodawcy, jak i dla samej administracji²⁶.

Nawet jeśli w literaturze nie widzi się konieczności wyodrębnienia nauki polityki administracyjnej z szeroko pojmowanej nauki administracji, dostrzega się jednak potrzebę poszerzenia zakresu badań, kryteriów i metod badawczych w zakresie objętym omawianą tu nauką polityki administracyjnej²⁷. I to jest właśnie sedno rozważań poczynionych w niniejszym artykule – nie chodziło w nim bowiem tyle o podkreślenie konieczności prowadzenia określonego typu badań w ramach osobnej dyscypliny badawczej, ile o wskazanie potrzeby zajęcia się omawianą problematyką badawczą z uwagi, z jednej strony, na niedosyt badań w tym zakresie, a z drugiej – na ich wartość dla praktyki zarówno administracyjnej, jak i prawotwórczej, której nie jest w stanie zastąpić poprzestawanie jedynie na badaniach z zakresu nauki prawa administracyjnego i wąsko rozumianej nauki administracji.

Nauka polityki administracyjnej jako podbudowa teoretyczna dla skuteczniejszej praktyki

J. Wołoch wyraźnie wskazuje na konieczność podbudowy teoretycznej dla praktyki polityki wobec administracji, aby uniknąć błędów praktycznych oraz

²⁴ Tak H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 12.

²⁵ Por. w tym zakresie np. Z. Leoński, *Polityka...*, s. 59; J. Wołoch, *Polityka...*, s. 91, przy czym ten drugi wymienia nie tylko naukę administracji, ale również naukę prawa administracyjnego i inne dyscypliny, które mają dać obraz tego, co jest, obraz rzeczywistości administracyjnej, by nauka polityki administracyjnej mogła kształtować to, co być powinno.

²⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 351.

²⁷ Zob. np. rozważania H. Izdebskiego, M. Kuleszy, *Administracja...*, s. 351–353.

zwiększyć szanse osiągnięcia zamierzonych celów. Polityka administracyjna, jeśli opiera się na solidnej bazie teoretycznej, może bowiem pozytywnie wpływać na preparację optymalnych programów funkcjonowania organów administracji państwowej i aparatu wykonawczo-zarządzającego zarówno centralnego, jak i terenowego²⁸. Mimo więc, że w dobie PRL uważano, iż proces wyznaczania celów, jak i tworzenia polityki administracyjnej (w rozumieniu określonej strategii realizacji tych celów) odbywa się poza aparatem administracyjnym, to owa podbudowa teoretyczna przydatna jest nie tylko dla twórców polityki (w owych czasach była to przede wszystkim partia i władze państwowe), ale również samej administracji, odpowiedzialnej za taktykę, a więc realizację polityki administracyjnej. Znajomość funkcji celów politycznych stawianych przed administracją miała mieć wpływ na społeczne skutki funkcjonowania centralnego i terenowego aparatu administracyjnego²⁹.

Nauka polityki administracyjnej nie ogranicza się jednakże do optymalizacji procesów wyznaczania celów (czy właściwego ich doboru) oraz środków ich realizacji. J. Wołoch zwraca uwagę, że procesy i bieżące rozstrzygnięcia administracyjne oraz skutki społeczne, które z tych działań mają wynikać, wymagają ostrej, wnikliwej konfrontacji z celami uprzednio założonymi. Wymagają więc nieustannego, a przy tym naukowego wartościowania. Wartościowanie naukowe mechanizmów działania aparatu administracyjnego odbywa się za pomocą określonych kryteriów (prawnych, organizacyjnych, czy politycznych, choć nie w rozumieniu partyjnych). J. Wołoch wskazuje przy tym na wagę czerpania inspiracji teoretycznych przy wyznaczaniu celów przed administracją publiczną ze społecznych i naukowych ocen dotyczących już osiągniętych rezultatów w toku administrowania i zarządzania³⁰.

Przy tym zwraca się uwagę, że dla pełnego wartościowania same kryteria organizacyjno-pragmatyczne (w rozumieniu przede wszystkim zasad prakseologicznych, które stosuje nauka administracji) oraz tak szczegółowe, jak w prawie pozytywnym, nie wystarczą. Stąd rola nauki polityki administracyjnej, która co prawda posiłkuje się również wymienionymi kryteriami, ale przede wszystkim bierze pod uwagę kryteria teleologiczne (celowościowe), które J. Wołoch określa również jako polityczno-społeczne³¹. Jak stąd wynika, niezbędne jest prowadzenie badań z zakresu polityki administracyjnej niezależnie od tego, czy uznamy samodzielność nauki o polityce administracyjnej, czy włączymy jej zakres badawczy do szeroko rozumianej nauki administracji.

²⁸ Zob. J. Wołoch, *Polityka...*, s. 90 i 178.

²⁹ Por. w tym względzie M. Kulesza, *Z problematyki...*, s. 339; J. Starościak, *Administracja...*, s. 141–143; J. Wołoch, *Polityka...*, zwłaszcza s. 3, 24, 63–64 oraz 91.

³⁰ Zob. J. Wołoch, *Polityka...*, s. 90 i 178.

³¹ Zob. *ibidem*, s. 90.

Zdaniem J. Szreniawskiego nauki administracyjne (a więc i nauka polityki administracyjnej) będące określoną całością i jednością, a jednocześnie zespołem różnych kierunków badawczych, powinny być punktem wyjścia dla różnych poczynań społecznych. Powinny być teoretycznym oparciem dla różnych planów i projektów, a przede wszystkim praktycznych działań aparatu administracyjnego.

Znajomość określonych zasad działania organów administracji oraz możliwości wcielania w życie różnych programów i planów działania, najczęściej zawartych w przepisach prawnych, jest wręcz niezbędna dla wszystkich biorących udział w działalności administracyjnej, a także przygotowujących się do czynnego udziału w życiu publicznym³².

Należy zastanowić się, czy przytoczone poglądy, mimo że pochodzące z poprzedniego ustroju społeczno-gospodarczego, są nadal aktualne w odniesieniu do prowadzenia rozważań teoretycznych z zakresu polityki administracyjnej i ich wpływu na administrację publiczną i prawo administracyjne. Nasuwają się w związku z tym następujące pytania:

- czy obecnie refleksja naukowa dotycząca wsparcia praktyki w wyborze właściwych metod i środków osiągnięcia celów, jak również wybierania właściwych celów do osiągnięcia, jest wystarczająca?
- czy nawet jeśli założymy wystarczającą podbudowę teoretyczną we wspomnianym zakresie, to czy praktyka byłaby skłonna z niej korzystać?
- czy ukształtowana w Polsce nauka jest odpowiednia do tego, aby wywierać wpływ na prawo i praktykę administracyjną (a więc czy odpowiada potrzebom praktyki i jest właściwie komunikowana i komunikatywna dla podmiotów tworzących i realizujących politykę administracyjną w rozumieniu praktycznym)?

W literaturze należy zauważyć dużą dysproporcję między rozważaniami z zakresu nauki prawa administracyjnego, czy nawet nauki administracji a nauki polityki administracyjnej. Dostępne publikacje dotyczące polityki administracyjnej najczęściej (choć nie wyłącznie) dotyczą rozważań terminologicznych lub zajmują się określoną, szczegółową częścią polityki administracyjnej w rozumieniu praktycznym, nie dają zaś ogólnych wskazówek dotyczących wyboru właściwych celów i środków ich realizacji, czy też kryteriów wartościowania realizacji programów i wyznaczonych celów³³. Trudno określić, na ile przedstawiciele praktyki

³² J. Szreniawski, *Wybrane...*, s. 723.

³³ Do przykładów dawniejszej literatury dającej wskazania praktyczne dotyczące tworzenia i realizacji polityki administracyjnej można zaliczyć: J. Starościak, *Administracja...*, s. 144–148, gdzie autor przedstawia podstawowe prawa rządzące polityką administracją; z kolei J. Wołoch, *Polityka...*, s. 135 i n. wskazuje m.in. kryteria oceny i wartościowania administracji z punktu widzenia polityki administracyjnej; wskazuje bowiem, że współcześnie rozstrzygnięcia wymaga, praktyczne i poznawcze zarazem, zagadnienie: od czego zależy ocena administracji zarówno w aspekcie instytucjonalnym, jak i funkcjonalnym oraz jakie powinny być kryteria działania administracji.

(i to zarówno w zakresie władzy ustawodawczej, która decyduje o celach i środkach ich realizacji, a czasem, co najmniej pośrednio, o programach i kierunkach działalności administracji, jak i władzy wykonawczej, współuczestniczącej zarówno w tworzeniu, jak i co najmniej w określaniu sposobów realizacji przez organy administracji publicznej wyznaczonych wcześniej polityk) są skłonni z takiej wiedzy skorzystać (są świadomi konieczności kierowania się nie tylko intuicją, ale i odpowiednią podbudową teoretyczną) lub czy aktualnie z niej korzystają. Trudno też określić, na ile obecna literatura przedmiotu odpowiada aktualnym potrzebom społecznym i samej administracji. Niemniej wydaje się, że można mówić o niedosycie badań wprost nakierowanych na wsparcie praktyki w odniesieniu do optymalnych sposobów tworzenia i realizacji polityki administracyjnej.

Podsumowanie

Nauka polityki administracyjnej jest potrzebna współcześnie i to może nawet bardziej niż wtedy, kiedy zaczęto ją po raz pierwszy wyodrębnić w ramach triady nauk administracyjnych. Jest ona przy tym nierozdzielnie związana z nauką administracji. Żeby bowiem kierować zalecenia prospektywne i wyznaczać cele działania administracji, trzeba najpierw poznać rzeczywistość administracyjną – jak administracja działa, czy dotychczasowe metody i formy działania są wystarczająco skuteczne, czy działania administracji odpowiadają na potrzeby społeczne i czy ona sama właściwie realizuje funkcje, które jej wyznacza obowiązujące prawo.

Równocześnie nauka polityki administracyjnej powinna odgrywać znaczącą rolę w zakresie tworzenia skutecznego prawa, spełniającego oczekiwania społeczne, a przede wszystkim chroniącego prawa i wolności obywateli przy równoczesnym poszanowaniu zasad równości i pomocniczości. Nawet jeśli przyjmiemy, że w państwie prawa instrumentalne traktowanie prawa jest niedopuszczalne, nie wyklucza to możliwości tworzenia zaleceń przez naukę polityki administracyjnej w zakresie formułowania w normach prawnych właściwych celów działania państwa i administracji publicznej oraz sposobów ich realizacji. Również wszelkie reformy administracji publicznej dokonują się na podstawie przepisów prawa. Nauka polityki administracyjnej może więc stać się niejako strażnikiem takiego kształtowania prawa, aby zapewnić skuteczność, a jednocześnie praworządność działania administracji publicznej opierającej swe działania na normach prawnych i funkcjonującej w granicach obowiązującego prawa. Można więc powiedzieć, że nauka prawa administracyjnego powinna opierać się na dorobku i ustaleniach nauki administracji i nauki polityki administracyjnej. I rzeczywiście coraz częściej we współczesnej literaturze rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego opiera się bądź poszerza o ustalenia nauki administracji. Wydaje się jednak, że

zbyt mało dostrzegana jest rola nauki polityki administracyjnej i to nie jako nauki należącej do nauk politycznych, lecz właśnie administracyjnych.

Dlatego podstawowym trzonem wykształcenia zarówno decydentów politycznych reformujących administrację publiczną, jak i praktyków administrowania, powinna być klasyczna triada nauk administracyjnych, a więc obejmująca również naukę polityki administracyjnej i to w charakterze komplementarnym, a nie jedynie pomocniczym w stosunku do pozostałych nauk administracyjnych. Zapewni to spełnienie jednego z warunków skutecznego wpływu tej nauki na administrację publiczną i prawo administracyjne, a więc podbudowę teoretyczną (i dostęp do niej) dla działalności praktycznej w tej dziedzinie.

Bibliografia

- Błaś A., *Państwo prawa i polityka administracyjna*, w: *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008.
- Caban J., *Racjonalne przesłanki kształtowania współczesnej polityki administracyjnej z uwzględnieniem ponadpaństwowych struktur Europy*, w: *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008.
- Gierszewski J., w: T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brunka, *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, „Zeszyt Naukowy” Chojnice 2012, nr 5/2a.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jełowicki M., *Pojęcie, istota i mechanizmy polityki administracyjnej*, „Organizacja – Metody – Technika” 1981, nr 11.
- Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, w: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kulesza M., *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, w: *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002.
- Starościak J., *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.
- Suwaj P.J., Szczepankowski R., *Wokół pojęcia polityki i polityki publicznej*, w: *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, G.B. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009.
- Sześciło D., *Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu*, w: D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2004.
- Szreniawski J., *Wybrane zagadnienia istoty i roli polityki administracyjnej*, w: *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008.
- Szreniawski P., *Nauka o polityce administracji*, Rzeszów 2008.
- Szreniawski P., *Ogólne i szczegółowe nauki administracyjne*, Przemyśl–Rzeszów 2009.
- Szreniawski P., *Prawno-administracyjne zagadnienia ustrojowej polityki administracyjnej*, Toruń 2012.
- Wołoch J., *Nauka administracji i polityki administracyjnej*, Poznań 2000.
- Wołoch J., *Polityka administracyjna PRL i problemy ustroju terenowego*, Wrocław 1974.

Streszczenie

Nauka o polityce administracyjnej, o której wspomina się w klasycznej triadzie nauk administracyjnych, była i nadal jest traktowana marginalnie. Z jednej strony nauka ta jest nierozdzielnie związana z nauką administracyjną, ale jednocześnie powinna stanowić podstawę zarówno dla nauki prawa administracyjnego, jak i pośrednio dla właściwej regulacji działań organów administracji publicznej lub dotyczących administracji publicznej. To z kolei wskazuje, jak ważna powinna być nauka o polityce administracyjnej zarówno dla jednostek administracyjnych stosujących prawo, jak i jednostek tworzących prawo. Celem artykułu jest próba ukazania roli, jaką powinna odgrywać nauka o polityce administracyjnej w dzisiejszych czasach, zwłaszcza w odniesieniu do tworzenia prawa administracyjnego i funkcjonowania administracji publicznej.

Słowa kluczowe: nauka o polityce administracyjnej, triada nauk administracyjnych, prawo administracyjne, administracja, nauka o administracji

THE INFLUENCE OF ADMINISTRATIVE POLICY SCIENCE ON ADMINISTRATIVE LAW AND PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The science of administrative policy, which is mentioned in the classical triad of administrative sciences, was and still is treated marginally. On the one hand, this science is inseparably connected with administrative science, but at the same time it should be the basis for both the science of administrative law and, indirectly, for proper regulation of activities undertaken by public administration bodies or concerning public administration. This in turn indicates how important administrative policy science should be for both administrative entities applying the law and entities constituting the law. The aim of the paper will be an attempt to show the role that the science of administrative policy should play today, especially in relation to the drafting of administrative law and the functioning of public administration.

Keywords: administrative policy science, triad of administrative sciences, administrative law, administration, administration science