

Administracja publiczna jako zjawisko prawne

Public administration as a legal occurrence

Публичная администрация как правовое явление

Державне управління як правове явище

STANISŁAW WRZOSEK

Prof. dr hab., Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
e-mail: stanislaw.wrzosek@kul.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5557-5758>

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie pozycji administracji publicznej w strukturze współczesnego państwa i nauki administracji wśród innych dyscyplin naukowych. Przedmiotem badawczym artykułu jest administracja publiczna ukazana – zgodnie z założeniami nauki administracji – jako organizacja będąca rodzajem systemu. Tak rozumiana administracja jest potraktowana jako zjawisko prawne. Istota administracji, niezależnie od przemian zachodzących w państwie, opiera się bowiem na zasadzie legalności. Oznacza to, że jej struktura i formy działania są ściśle związane przepisami prawa. Na ten system administracji publicznej oddziałują różnorodne elementy jej otoczenia zewnętrznego. Otoczenie wewnętrzne administracji jest także bardzo zróżnicowane. W artykule zostało wskazane, że administracja publiczna, pomimo że jest obiektem zainteresowania różnorodnych dyscyplin naukowych, jest przede wszystkim obiektem zainteresowania badawczego w ramach dziedziny nauk prawnych. Pierwszym podstawowym wnioskiem wyciągniętym z rozważań zawartych w artykule jest wskazanie, że ze względu na związanie administracji prawem i możliwość stosowania tylko tych form działania, które określa prawo, podstawową dyscypliną, w ramach której należy analizować zagadnienia funkcjonowania administracji, jest dyscyplina „nauki prawne”. Na tej podstawie wysnuty jest drugi wniosek, że naukę administracji należy traktować jako subdyscyplinę nauk prawnych. Jest to subdyscyplina naukowa, która wykorzystując osiągnięcia z zakresu pozaprawnych dyscyplin naukowych, będzie analizowała skuteczność i celowość działania administracji, ale w oparciu o granice wyznaczone przez prawo.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, zjawisko prawne, zasada praworządności, otoczenie administracji, nauki prawne, nauka administracji

Summary: The aim of the article is to present the position of public administration in the structure of the modern state and the science of administration among other scientific disciplines. The research subject of the article is public administration presented – in accordance with the assumptions of the science of administration – as an organization that constitutes a particular system. Administration understood in this way is deemed as a legal phenomenon. The essence of administration, regardless of the changes taking place in the state, is based on the principle of legality. This means that its structure and forms of action are strictly regulated by the law. The system of public administration is impacted by various elements of the external environment. Moreover, the internal environment of the administration is also very diverse. The article implies that public administration, despite being an object of interest of various scientific disciplines, is primarily an object of research within the law. The first basic conclusion drawn from the article is to indicate that, due to administration's connection to the law and the requirement to use only those forms of action that are prescribed by the law, the primary discipline within which we shall analyze the rules of the functioning of administration is the law. On this basis, a second conclusion is presented that the science of administration should be regarded as a subdiscipline of the law. In addition, administration is a scientific subdiscipline that, using achievements in the field of extralegal scientific disciplines, will analyze the effectiveness and expediency of the administration's action, however based on the boundaries set by law.

Key words: public administration, legal occurrence, rule of law, legal sciences, law, science of administration, administrative environment

Резюме: Цель статьи – представить место публичной администрации в структуре современного государства и науку администрации среди других научных дисциплин. Предметом исследования в статье является публичная администрация, представленная – в соответствии с предположениями науки администрации – как организация, являющаяся своего рода системой. Понимаемая таким образом администрация, рассматривается как юридическое явление. Суть администрации, независимо от преобразований, происходящих в государстве, основывается на праве и законности. Это означает, что ее структура и формы деятельности строго привязаны к правовым нормам. На систему публичной администрации оказывают влияние различные элементы ее внешней среды. Внутренняя среда администрации также очень разнообразна. В статье отмечается, что публичная администрация, хотя и является объектом интереса различных научных дисциплин, прежде всего, является объектом исследовательского интереса юридических наук. Первый основной вывод, сделанный из приведенных в статье рассуждений, заключается в том, что в силу обязательности администрации по закону и возможности применения только определенных законом форм действий, основной дисциплиной, в рамках которой должны анализироваться вопросы функционирования администрации, является дисциплина «юридические науки». На этом основании выстраивается второй вывод о том, что наука администрации должна рассматриваться как субдисциплина юридических наук. Это научная субдисциплина, которая, используя достижения неюридических научных дисциплин, будет анализировать эффективность и целесообразность функционирования администрации, но исходя из установленных законом границ.

Ключевые слова: публичная администрация, правовое явление, верховенство права, среда администрации, юридическая наука, наука администрации

Резюме: Метою статті є представлення позиції державного управління в структурі сучасної держави та науки про управління серед інших наукових дисциплін. Предметом дослідження статті є державне управління, показане згідно з теорією адміністративної науки, як організація, яка є видом системи. У такому розумінні управління трактується як правове явище. Суть державного управління, незалежно від змін, що відбуваються в державі, ґрунтується на принципі законності. Це означає, що його структура та форми дії тісно пов'язані з нормами права. На цю систему державного управління впливають різні елементи її зовнішнього середовища. Внутрішнє середовище управління також дуже різноманітне. У статті вказано, що державне управління, незважаючи на те, що воно є об'єктом інтересу різних наукових дисциплін, є насамперед об'єктом дослідницького інтересу у сфері юридичних наук. Першим основним висновком, зробленим із міркувань, викладених у статті, є вказівка на те, що через те, що управління зв'язано законом та можливість використання лише тих форм дій, які визначені законом, основна дисципліна, в рамках якої розглядаються питання функціонування управління дисципліна, це „юридичні науки”. В результаті науку управління слід розглядати як піддисципліну юридичних наук. Це наукова піддисципліна яка, використовуючи досягнення не юридичних наукових дисциплін, аналізуватиме ефективність та цілеспрямованість діяльності державного управління, але в рамках встановлених законом.

Ключові слова: державне управління, правове явище, верховенство права, адміністративне середовище, юридична наука, адміністративна наука

Wstęp

Celem ukazaniu administracji publicznej jako zjawiska prawnego jest próba wskazania miejsca nauki administracji wśród innych subdyscyplin zaliczanych do dyscypliny nauk prawnych. Zaliczenie nauki administracji od czasu wprowadzenia w 2018 r.¹ obecnie obowiązującej klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych oraz

¹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz. U. z 2018 r. poz. 1818.

kontrowersyjnego oddzielenia w nim dyscypliny nauk o administracji od dziedziny (obecnie: dyscypliny) nauk prawnych i określenia jej jako dyscypliny nauk o polityce i administracji, spowodowało ewidentne rozluźnienie związków tej dyscypliny z naukami prawn-administracyjnymi, a w szczególności z subdyscypliną nauka prawa administracyjnego. Należy jednak dążyć do tego, aby badania prowadzone w ramach nauki administracji pozostały w pełni koherentne z badaniami prowadzonymi na gruncie nauk prawnych.

Administracja publiczna jest instytucją, której rola we współczesnym państwie jest w pełni uzależniona od obowiązującego prawa, ale jednocześnie jest także zjawiskiem, które jest kształtowane przez wiele czynników o charakterze pozaprawnym. Nie da się bowiem analizować kwestii organizacyjnych administracji bez uwzględnienia jej znaczenia w odczuciu społecznym i analizy rozumienia przez nią samą celów swojego działania. Elementy o charakterze społecznym – zarówno związane z otoczeniem zewnętrznym, jak i środowiskiem wewnątrzadministracyjnym – często wykraczają poza możliwości pełnego, specyficznego uregulowania w aktach prawnych. Wkraczają one bowiem w zakres rozważań moralnych czy związanych z etyką zawodową. Nie może to oznaczać jednak, że administracja ma działać poza granicami określonymi przez prawo.

Prawodawca, dążąc do regulowania życia społecznego, skupia się niejednokrotnie na kwestiach czysto technicznych, czego skutkiem są rozwiązania przyczyniające się wprawdzie do skutecznej realizacji celów krótkookresowych, ale odchodzące od koncepcji związanych z zapewnieniem ochrony długofalowych interesów społecznych. Kwestia skuteczności przy rozwiązywaniu bieżących zagadnień i poprawności politycznej niejednokrotnie zaczyna dominować nad holistycznym ujęciem procesu administrowania. Analizowanie koncepcji administracji publicznej zawsze stwarza niebezpieczeństwo, że w poszukiwaniu sprawności w zakresie procesu decyzyjnego zagubiona zostanie kwestia ochrony praw jednostki, a może również praw i dążeń określonych grup społecznych. Powstaje pytanie, czy prawo może być skutecznym instrumentem chroniącym interesy podmiotów z otoczenia administracji publicznej? W jakim zakresie potrzebna jest w tym obszarze współpraca prawników-administratywistów z przedstawicielami innych dyscyplin naukowych, np. etykami czy psychologami, aby pogłębiać wśród pracowników administracji publicznej postawy zachęcające do podejmowania współpracy z podmiotami z otoczenia zewnętrznego przy identyfikowaniu i realizowaniu ich dążeń? Wskazane we wstępie zagadnienia należy analizować zarówno przy użyciu metody dogmatyczno-prawnej, jak i metody teoretyczno-prawnej, a także w pewnym zakresie metody historyczno-prawnej. Zamierzeniem związanym z podjęciem tematu roli administracji publicznej jest wykorzystanie wskazanych wyżej metod. Ma to służyć przede

wszystkim zaprezentowaniu głosu w dyskusji nad znaczeniem nauki administracji wśród innych subdyscyplin dziedziny nauk prawnych².

Współcześnie bardzo dużą uwagę przywiązuje się do zagadnienia tworzenia administracji publicznej, która byłaby przyjazna obywatelowi i stwarzała możliwości realizacji jego dążeń. Prawo poprzez swoje normy daje podstawy do stosowania przez administrację różnorodnych form działania, ale nie zawsze jest w stanie wskazać metodę, czyli drogę postępowania przy podejmowaniu wewnętrznego procesu decyzyjnego. Wewnętrzne procedury administracyjne, będące szczególnym obszarem zainteresowania nauki administracji, nie są i nie mogą ze względu na swój charakter być poddane ścisłej regulacji. A przecież skuteczność realizacji polityki administracyjnej w pełni zależy od wewnętrznego procesu decyzyjnego, który jest realizowany w jednostce będącej aparatem pomocniczym organu administracji. Przede wszystkim dotyczy to rozstrzygnięć, które mają charakter niepowtarzalny i nie wiążą się z rutynowym działaniem. W sferze tych decyzji, np. związanych z reformowaniem procesu administrowania albo zapobieganiem sytuacjom zagrażającym bezpieczeństwu obywateli, elementy o charakterze pozaprawnym związane wiedzą, doświadczeniem albo nawet samodzielnością w działaniu, są tak samo istotne, jak kwestia stosowania się do określonych przepisami prawnymi reguł działania.

1. Istota administracji publicznej

Rozważania związane z istotą administracji publicznej warto rozpocząć od refleksji, że zagadnienia planowania i wykonywania zadań mających znaczenie dla rozwoju danych społeczności zawsze wiązały się z kwestiami odpowiedniego ukształtowania zorganizowanego działania prowadzącego do osiągnięcia zamierzonego celu. Warto także przytoczyć stwierdzenie, że zjawisko określane jako administracja pojawiało się „przez całą historię ludzkiej cywilizacji, odkąd pojedynczy ludzie zaczęli żyć w wielkich grupach i odkąd z tego powodu zaczęli mieć i zaspokajać takie potrzeby, których nie mieli dotychczas”³. W literaturze z pojęciem admini-

² Na marginesie należy wskazać, że bardzo często pojęcie „nauki administracji” jest mylone z pojęciem „nauki o administracji”, które jest jedynie nazwą przedmiotu realizowanego w ramach kształcenia, np. na kierunku administracja, i nie odzwierciedla istoty nauki administracji, której zadaniem jest analizowanie procesów decyzyjnych i proponowanie rozwiązań organizacyjnych wewnątrz jednostek aparatu pomocniczego organów administracji publicznej (np. urzędów).

³ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 18.

stracji wiązany jest syndrom „uciekającego zjawiska”, które nie jest statyczne, tylko ciągle się zmienia⁴. Nawiązując do tego pojęcia administracji, należy wskazać na poszukiwanie w literaturze z zakresu teorii państwa i prawa określenia pojęcia „zjawiska”. Pisał na ten temat Kazimierz Opałek, nawiązując zarówno do poglądów Wiesława Langa, jak i Tadeusza Kotarbińskiego⁵. K. Opałek określił „zjawisko” jako część rzeczywistości, będącej oddzielnym, konkretnym i indywidualnym przedmiotem, podległym badaniu nauk empirycznych⁶. Idąc śladem rozumowania tego autora, można zastanawiać się nad kwestią rozumienia administracji publicznej jako zjawiska społecznego. Przy uzasadnieniu takiego rozumienia pomocne jest uznanie administracji za formę zbiorowego życia ludzi. Można ją zaliczyć do tego rodzaju zjawisk społecznych, które K. Opałek wyróżnia ze względu na występowanie w nich tak istotnego elementu, jak normy społeczne. Normy te występują w takim sensie, że są czynnikiem konstytuującym zjawisko społeczne jako zjawisko określonego typu, oraz że w tego rodzaju zjawiskach określone normy społeczne są czynnikiem wpływającym na zachowanie się ludzi w interakcji⁷. Administracja publiczna rozumiana jako forma zbiorowego życia ludzi jest obiektem zainteresowania przedstawicieli dyscypliny nauk socjologicznych. Stosunki międzyludzkie występujące w ramach struktur administracyjnych są jednak bardzo specyficzne na tle innych grup społecznych. Na tę specyfikę składa się bardzo silne zdeterminowanie tych stosunków przez uregulowania prawne. Prawo określa bowiem cele działania zarówno całej administracji publicznej, jak i jej poszczególnych podsystemów. Prawo określa także struktury organizacyjne, w ramach których wspomniane cele są realizowane, a również kształtuje ono cały podsystem społeczny administracji poprzez określanie warunków uczestniczenia poszczególnych osób w procesie administrowania. Na specyfikę organizacji i funkcjonowania administracji publicznej składa się jednak oprócz elementów określonych przez prawo bardzo wiele różnorodnych aspektów posiadających charakter pozaprawny. W pełni uznając pogląd, że administracja, jak każda władza publiczna, funkcjonuje w konkretnym otoczeniu społecznym, należy wskazać na sygnalizowane w literaturze pytanie o stopień regulacji prawnej relacji danej władzy z jej otoczeniem społecznym⁸. Rozszerzając rozważania poza nauki prawne, trzeba oczywiście pamiętać, że relacje

⁴ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. Instytucje prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 3.

⁵ K. Opałek, *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986, s. 172 i nast.

⁶ Tamże, s. 175.

⁷ Tamże, s. 177 i nast.

⁸ T. Biernat, *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo – instytucje – zasoby*, Kraków 2014, s. 154.

administracji publicznej z otoczeniem zewnętrznym wykraczają poza kształtowanie jej funkcjonowania przez organy władzy ustawodawczej i sądowniczej, a także poza stosowanie przez administrację prawnych form działania. Wszelkie związki z otoczeniem zewnętrznym nie posiadające charakteru prawnego, a posiadające np. charakter polityczny, społeczny czy ekonomiczny, nie mogą być jednak niezgodne z porządkiem prawnym.

Administracja publiczna – rozumiana zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym – jest niezmiernie trudna do zdefiniowania. W literaturze trudności w tym zakresie wiąże się z zasygnalizowanym wyżej dynamicznym charakterem administracji, która ciągle się zmienia i nie jest zjawiskiem statycznym. Te zmiany są zawsze odzwierciedleniem przemian zachodzących w otoczeniu administracji, a przede wszystkim w jej otoczeniu prawnym, które z kolei jest kształtowane na skutek różnorodnych czynników o charakterze politycznym, mających zasięg nie tylko ogólnopaństwowy, ale równie często wymiar lokalny czy regionalny. Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd cytowanych wyżej autorów, zgodnie z którym zmieniają się cele administracji, jej zadania, cele polityczne, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem i ludzie, którzy ją stanowią. Trwała jest jedynie sama administracja rozumiana jako sposób na organizowanie wspólnych społecznych przedsięwzięć⁹.

Z punktu widzenia nauki administracji, cały aparat administracyjny (pojęcie, które nie występuje w języku prawnym, a jedynie prawniczym) stanowi organizację, będącą rodzajem systemu¹⁰, które to pojęcie zaczerpnięte jest z dorobku nauk o zarządzaniu. Analizując pojęcie administracji publicznej na gruncie nauki prawa administracyjnego, również można spotkać się z pojęciem systemu. Przykładem jest następujące stwierdzenie: „Administrację można [...] określić jako system [wyróżnienie – S.W.] złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”¹¹. Można więc z całą pewnością analizować administrację, szczególnie w jej ujęciu

⁹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna...*, s. 18.

¹⁰ Najbardziej przydatne w tym zakresie jest określenie, że „system to celowo określony zbiór elementów i zbiór sprzężeń między nimi, które wspólnie określają cechy całości” – System, w: *Encyklopedia zarządzania*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/System> [dostęp: 11.02.2022 r.].

¹¹ Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 29. W definiowaniu administracji określenia „system” użył także już w latach 70. ubiegłego wieku Jerzy Starościek, pisząc, że określenie „administracja” może być używane do oznaczenia „pewnego systemu organów grupujących określone zespoły pracownicze” (J. Starościek, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 11).

podmiotowym, jako uporządkowany (hierarchicznie w przypadku administracji rządowej) zbiór segmentów tworzących zespół mający się przyczyniać do powodzenia w zakresie realizacji misji określonej przez społeczeństwo danego państwa lub społeczności danej części państwa. Ten zbiór, na który składają się organy administracji i przydane im do pomocy w realizacji kompetencji urzędy (rozumiane jako aparat pomocniczy organu)¹², działa w otoczeniu prawnym.

2. Otoczenie prawne administracji publicznej

Zasadniczym aspektem otoczenia prawnego administracji publicznej jest wynikająca z art. 7 Konstytucji¹³ zasada praworządności, określana także w literaturze jako zasada legalizmu¹⁴. Zawarta w art. 7 Konstytucji zasada w odniesieniu do administracji publicznej zawiera w sobie dwa elementy. Pierwszy z nich, czyli działanie na podstawie prawa, odróżnia sytuację administracji od sytuacji jednostek, które nie są podmiotami władzy publicznej. Drugi element, czyli działanie w granicach prawa, wprowadza obowiązek ścisłego przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej podczas przewidzianych przez prawo działań¹⁵. Prezentowany jest również pogląd, zgodnie z którym rozróżnia się dwie zasady wynikające ze wskazanego przepisu art. 7 Konstytucji¹⁶. W tym ujęciu zasada praworządności oznacza, że każde działanie administracji „jest niesprzeczne z jakimkolwiek elementem porządku prawnego”¹⁷. Zasada legalności oznacza natomiast, że każde działanie administracji „powinno być oparte na normie ustawowej upoważniającej do jego podjęcia w określonej formie i w określonych warunkach”¹⁸. Ważne jest także w tym zakresie, że wskazane zasady muszą być realizowane zarówno w procesie stosowania prawa, jak i stanowienia przez administrację prawa¹⁹. Takie ujęcie jest pomocne przy analizowaniu administracji publicznej jako zjawiska prawnego.

¹² Z punktu widzenia pozytywnego ujęcia przedmiotowego do administracji publicznej zalicza się szerszy niż w ujęciu podmiotowym krąg podmiotów, jednak podmioty te nie mieszczą się w przyjętym w niniejszym artykule rozumieniu administracji publicznej jako „organizacji” ujętej w rozumieniu nauk o zarządzaniu.

¹³ Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

¹⁴ *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 153 i nast.

¹⁵ Tamże, s. 153.

¹⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 122.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Tamże.

Administracja publiczna, jak to już zostało wyżej wskazane, charakteryzuje się niezwykle dynamiką. Cała jej istota polega na reagowaniu na bodźce przekazywane przez otoczenie zewnętrzne. Z punktu widzenia nauk prawnych i w nawiązaniu do zasady praworządności, tym reagowaniem, czyli odpowiedzią systemu, jest zastosowanie wybranych prawnych form działania, które są odpowiedzią na uregulowania zawarte w aktach normatywnych będących źródłami prawa. Wskazane prawne formy działania administracji są zewnętrznym odzwierciedleniem realizacji zadań administracji. Istnieje jednak także cała sfera działań o charakterze wewnętrznym, zarówno w skali określonego urzędu, jak i w skali większej, np. resortu administracyjnego. Podejmowane w tym zakresie działania w swoich założeniach mają służyć podejmowaniu optymalnych rozwiązań skierowanych do otoczenia zewnętrznego administracji. O ile procesy decyzyjne realizowane w ramach jednego urzędu (jednostki administracyjnej, organizacji) są domeną nauki administracji, to w tej szerszej skali wychodzą już poza ramy dyscyplin ściśle związanych z naukami o zarządzaniu i wchodzą w krąg zainteresowań innych sfer rozważań, przede wszystkim związanych z nauką polityki administracyjnej i samej nauki prawa administracyjnego. Jako przykład można wskazać analizowanie koncepcji, zgodnie z którymi procesy decyzyjne w administracji powinny odbywać się w ramach partycypacji lokalnych społeczności przy podejmowaniu decyzji przez administrację samorządową. Wspomniane koncepcje są nawiązaniem do poszukiwania miejsca administracji lokalnej w sytuacji poddawania krytyce istniejącego systemu organów przedstawicielskich.

Zastanawiając się nad zjawiskiem administracji i jej miejsca we współczesnym państwie, należy wskazać na pogląd, zgodnie z którym „administracja publiczna stała się jednym z kluczowych aspektów sprawowania władzy publicznej”²⁰. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w opracowywaniu celów administracji, a może nawet doprowadzić do radykalnych zmian w zakresie kształtowania jej misji i roli w państwie albo w jednostce samorządu terytorialnego.

Pozycja administracji publicznej i jej układ stosunków z otoczeniem zewnętrznym jest odzwierciedleniem przekształceń koncepcji państwa. Inaczej były rozumiane rola i zadania administracji w ramach doktryny *Rechtsstaat* albo wcześniejszej *ius politiae*. Należy się zgodzić z poglądem, że „od momentu przeobrażenia państwa policyjnego w państwo prawa zmienia się nie tylko otoczenie i uwarunkowania prawne, w których przyjdzie funkcjonować administracji, ale także sytuacja prawna obywateli”²¹. Na pozycję prawną każdego podsystemu administracji

²⁰ B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. K.W. Frieske, Warszawa 1999, s. 32.

²¹ J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 115.

publicznej niezmiennie wpływa, jak już to zostało podkreślone, jego otoczenie zewnętrzne, które jest wysoce uzależnione od szczebla administrowania i związanego z tym stopnia zdecentralizowania procesu administrowania. Przykładowo można wskazać na elementy otoczenia administracji funkcjonującej na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Tak jak w przypadku administracji rządowej należy w tym zakresie wyróżnić ogólne otoczenie zewnętrzne i bezpośrednie otoczenie zewnętrzne administracji. Na otoczenie ogólne składają się m.in. takie elementy, jak: otoczenie kulturowe, otoczenie polityczne, otoczenie przyrodniczo-geograficzne, otoczenie prawne, otoczenie gospodarcze oraz otoczenie terytorialne, czyli społeczności i organy innych jednostek zasadniczego podziału administracyjnego. Bardzo złożone jest również tzw. otoczenie bezpośrednie administracji samorządowej, a elementami tego otoczenia są między innymi centralne i terenowe organy administracji rządowej, sądy, w tym sądy administracyjne, organy samorządu gospodarczego i zawodowego, organizacje gospodarcze oraz społeczności lokalne i poszczególni obywatele (np. mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego)²². Wskazane elementy otoczenia zewnętrznego administracji, oddziałując na nią, powodują, że podejmowane rozstrzygnięcia wymagają także wyboru określonych prawnych form działania. Formy te określone są w normach prawnych, a więc są określone przez otoczenie prawne administracji.

Zewnętrzne otoczenie administracji publicznej na skutek realizacji zasad demokracji ulega, albo w każdym razie może ulegać, istotnym przeobrażeniom. „Ogólne orientacje aksjologiczne podzielane przez członków określonego społeczeństwa wpływają zarówno na zachowania ludzi pracujących w organizacjach formalnych, jak też i na sposób ustrukturalizowania tych organizacji i sposób, w jaki są one zarządzane”²³. Zachowania członków organizacji, a więc także jednostek administracyjnych (np. urzędu obsługującego organ administracji publicznej) stanowią obiekt zainteresowania nie tylko nauk zajmujących się kierowaniem zespołami ludzkimi, ale znajdują także swoje odzwierciedlenie w obszarze nauk administracyjno-prawnych. Przede wszystkim jest to pole zainteresowania nauki administracji. Podejmowane są jednak w coraz szerszym zakresie badania związane z analizą wpływu zachowań ludzkich na kształtowanie instrumentów prawnych wykorzystywanych do realizacji celów wiążących się z nadaną administracji publicznej misją.

Traktowanie administracji publicznej i jej poszczególnych podsystemów (np. urzędów) jako zespołów ludzi przyczyniających się do osiągnięcia określonych

²² S. Wrzosek, *Wpływ nauk o zarządzaniu na organizację funkcjonowania samorządu terytorialnego*, w: *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. H. Kisilowska, E. Malak, Warszawa 2010, s. 53.

²³ B.G. Peters, *Administracja publiczna...*, s. 67.

przez prawo celów organizacji, do której należą, wiąże się z występującym w ramach nauki administracji analizowaniem jej działania w aspekcie prakseologicznym²⁴. W literaturze z zakresu zagadnień administracyjno-prawnych wskazuje się ponadto, że koncepcja administracji publicznej uwarunkowana jest założeniami filozoficznymi będącymi najczęściej założeniami aksjologicznymi, które jednak wynikają z antropologii lub ontologii²⁵. Wynika to ze służebnej roli administracji wobec państwa i jego społeczeństwa, w tym społeczności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Istotną kwestią przy analizowaniu prawnej pozycji administracji publicznej we współczesnym państwie jest funkcjonowanie w nim administracji rządowej i administracji samorządowej. „Istotą wzajemnego zrównoważonego stosunku państwa i samorządu jest współcześnie rozumienie samorządu jako jednego ze sposobów pluralizacji władzy, co jest elementem ustroju demokratycznego”²⁶. Wraz z rozwojem demokracji samorząd terytorialny działający poprzez swoje organy administracji lokalnej nabiera coraz większego znaczenia. Jednak z drugiej strony istnieje coraz większa pula zagadnień, których administracja lokalna nie jest w stanie rozwiązywać. Wiele kwestii związanych z zadaniami państwa może być realizowanych wyłącznie na szczeblu administracji centralnej, a jeśli terenowej, to w strukturach administracji rządowej. Skala zjawisk, wobec których staje państwo, znajduje swoje odzwierciedlenie nie tylko w strukturze organizacyjnej administracji publicznej, ale przede wszystkim w doborze jej prawnych form działania. Te prawne formy działania są jednym z najważniejszych elementów określających administrację jako zjawisko o charakterze prawnym. Środowisko zewnętrzne administracji publicznej odpowiada na stosowane przez nią formy działania poprzez określone przez prawo wykonywanie obowiązków lub realizację przyznaných uprawnień. Dopełnieniem traktowania administracji publicznej jako zjawiska prawnego jest wskazanie na konieczność ciągłego jej nadzoru przez organy władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej oraz wszystkie inne podmioty w państwie z punktu widzenia legalności działania.

²⁴ O takim aspekcie analizy działań administracji pisał J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004, s. 194 i nast. Autor wskazał również na znaczenie rozważania w ramach nauki administracji innych aspektów: ontologicznego, aksjologicznego i legalistycznego (tamże, s. 196 i nast.).

²⁵ S. Fundowicz, *Koncepcje administracji publicznej i prawa administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 51. Autor wyodrębnił następujące kierunki związane z poszukiwaniem koncepcji administracji publicznej: koncepcje humanistyczne, normatywistyczne, pragmatyczne, socjalistyczne, personalistyczne, modernistyczne (tamże, s. 51).

²⁶ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 198.

Zakończenie

Administracja publiczna oraz wszelkie zagadnienia związane z jej działaniem i organizacją znajdują się w zakresie rozważań prowadzonych na gruncie dyscypliny nauki prawne. Wynika to z faktu, że administracja jest nieodzownym i stałym elementem porządku prawnego w każdym państwie. Administracja publiczna jest bezpośrednim realizatorem przyjętych w danym państwie, niezależnie od jego ustroju, koncepcji politycznych suwerena. Wpływ na jej funkcjonowanie mają przyjęte rozwiązania prawno-ustrojowe. W związku z tym administracja musi być traktowana jako zjawisko prawne.

Wpływ innych – niż nauki prawne – dyscyplin naukowych na analizowanie administracji publicznej z punktu widzenia skuteczności jej działania czy występujących w jej ramach układów społecznych albo rozwiązań o charakterze technicznym nie może prowadzić do pomijania aspektu legalności jej działania. W demokratycznym państwie prawnym działanie w ramach prawa i na podstawie prawa musi być podstawowym wyznacznikiem analizy wszelkich innych aspektów działania administracji publicznej. Dążenie do zwiększania stopnia sprawności, efektywności czy ekonomiczności działania administracji musi być podporządkowane przestrzeganiu prawa. Jest to podstawowy aspekt spojrzenia na administrację publiczną jako zjawisko prawne. Wszelkie związane z administracją kwestie o charakterze pozaprawnym powinny być uznawane za uzależnione w swoim charakterze od zagadnień praworządności w działaniu administracji publicznej.

Tak więc, zastanawiając się nad pozycją nauki administracji, czyli subdyscypliny analizującej wewnętrzne procesy decyzyjne w administracji publicznej, należy ją traktować jako niezwykle istotny element nauk prawno-administracyjnych. Ze względu na konieczność podporządkowania wszelkich rozważań związanych ze skutecznością działania aspektowi legalności tych działań, nauka administracji z całą pewnością powinna być traktowana jako subdyscyplina należąca do dyscypliny nauk prawnych.

Bibliografia

- Biernat T., *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo – instytucje – zasady*, Kraków 2014.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.

- Fundowicz S., *Koncepcje administracji publicznej i prawa administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004.
- Niewiadomski Z., Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Opalek K., *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986.
- Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. K.W. Frieske, Warszawa 1999.
- Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- System*, w: *Encyklopedia zarządzania*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/System> [dostęp: 11.02.2022 r.].
- Wrzosek S., *Wpływ nauk o zarządzaniu na organizację funkcjonowania samorządu terytorialnego*, w: *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. H. Kisilowska, E. Malak, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.