Janusz Niczyporuk

Układ administracyjny w nauce administracji

Studia Iuridica Lublinensia 13, 51-57

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Studia Iuridica Lublinensia 13, 2010

JANUSZ NICZYPORUK

Układ administracyjny w nauce administracji

Administrative system in public administration

Bardzo kontrowersyjnym zagadnieniem jest samoistność charakteru nauki administracji, przede wszystkim biorąc pod uwagę określenie jej założeń, które obowiązują wszystkie dziedziny wiedzy naukowej. Bez wątpienia obejmuje to założenia podstawowe, które z jednej strony dotyczą przedmiotu badawczego, a z drugiej strony koncentrują się na metodzie badawczej. Dlatego potwierdzenie samoistności nauki administracji wymaga równolegle potwierdzenia swoistości jej założeń podstawowych.

Dotychczasowe badania naukowe nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów, czego następstwem są zupełnie odmienne koncepcje badawcze w nauce administracji.[1] Zasadniczo chodzi o koncepcje: prawnicze, socjologiczne, prakseologiczne i kompleksowe. Co prawda, wynika to głównie z odrębności rodzajowej płaszczyzn badawczych, lecz spowodowane jest równocześnie także zawężeniem wnioskowań badawczych. Wielość płaszczyzn badawczych utrudnia bowiem określenie swoistości założeń podstawowych, a czasami wyklucza nawet urzeczywistnienie tego zamiaru – szczególnie mając na względzie płaszczyznę: językową, socjologiczną, prakseologiczną i kompleksową. Ponadto swoistości założeń podstawowych nie można jedynie ustalać za pomocą wnioskowań dedukcyjnych. Z całą pewnością nie wolno tego zaakceptować na płaszczyźnie językowej, ponieważ zawsze umożliwia to swobodne prowadzenie wnioskowań, właśnie dedukcyjnych.

Szczególnym walorem poznawczym odznacza się prawnicza koncepcja nauki administracji, która najwcześniej ukształtowała się w ramach klasycznej triady

[1] Przegląd koncepcji badawczych w nauce administracji omawia szeroko: T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986, s. 15–46, natomiast krytyczne spojrzenie na dotychczasowe koncepcje badawcze w nauce administracji prezentują: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 273–284.

nauk administracyjnych, zaś podstawy tej koncepcji sformułowali już na początku dwudziestego wieku F. Stier-Somlo i W. Jellinek.[2] Prawnicza koncepcja nauki administracji najbardziej urzeczywistnia wartości demokratycznego państwa prawnego, albowiem znajduje bezpośrednie wsparcie na fundamencie ustrojowym działalności administracyjnej państwa. Między innymi chodzi o takie wartości, jak: ochrona praw i wolności obywatela, solidarność społeczna i dialog społeczny, trójpodział władzy i równoważenie się władz, decentralizacja władzy w samorządzie terytorialnym. Ważną cechą tej koncepcji jest możliwość uchwycenia wyniku badawczego na płaszczyźnie językowej, mając przy tym zupełnie niepowtarzalną okazję wykorzystania obu kategorii wnioskowań badawczych.

W prawniczej koncepcji nauki administracji określeniu swoistości założeń podstawowych powinno najlepiej posłużyć pojęcie układu administracyjnego. Do ukształtowania tego pojęcia doszło stosunkowo późno, dopiero w drugiej połowie XX wieku, przede wszystkim dzięki dwóm fundamentalnym pracom: F. Longchampsa i Z. Cieślaka.[3] Niestety, układ administracyjny dotychczas nie został wystarczająco upowszechniony – jako przynależny do wąskiego grona pojęć pierwotnych tej dziedziny wiedzy naukowej. I chociaż przewija się nieustannie w prawniczej koncepcji nauki administracji, to przeważnie mamy do czynienia z nieuświadomionym do końca jego stosowaniem, oczywiście – jako pojęcia służącego tutaj za swoiste narzędzie badawcze, innymi słowy, pozwalającego na rozwiązanie na ogół fundamentalnych dla niego zagadnień, również z punktu widzenia przedmiotu badawczego i metody badawczej. Wypada jednak uczciwie przyznać, że odzwierciedla to znacznie głębszy problem, tj. zbyt dużej słabości całej aparatury pojęciowej ustalonej w nauce administracji. Zasadniczo układ administracyjny nie jest również omawiany w podręcznikach nauki administracji, co najwyżej można znaleźć nieliczne uwagi o układzie, który blisko odpowiada znaczeniowo administracyjnemu.[4]

Dla większej przejrzystości prowadzonych następnie rozważań o układzie administracyjnym niezbędne staje się utrzymanie możliwie jednolitej konwencji terminologicznej. Wobec tego muszą się nieraz pojawić takie skróty terminologiczne, jak np.: układ administracji publicznej – układ administracyjny, zjawisko

---

[2] Zob. A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Wrocław 1988, s. 66–75; J. Malec, *Administracja publiczna i nauka administracji w dobie kształtowania się państwa prawnego*, [w:] J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 141.

[3] Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, wyd. 2, Wrocław 1991, s. 89 i n.; Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej, zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 23 i n.

[4] Por. J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1966, s. 327; J. Służewski, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1979, s. 89; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, s. 57; A. Matan, *Aspekty strukturalne administracji*, [w:] E. Konosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Kraków 1999, s. 23; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 66.

administracji publicznej – zjawisko administracyjne, działanie administracji publicznej – działanie administracji, nauka o administracji publicznej – nauka administracji. Większą przejrzystość rozważaniom o układzie administracyjnym zapewni również ustalenie założeń wstępnych. Dlatego trzeba zwrócić uwagę na szczególny zakres pojęcia „administracja publiczna" według F. Longchampsa, który zasadniczo wyróżniał dwa elementy: zjawiska administracji publicznej i układy administracji publicznej.[5] Innymi słowy, zjawiska administracji publicznej, jeżeli zostały objęte układami administracji publicznej, zawsze odzwierciedlają administrację publiczną. Ale celowe okazuje się również ustalenie zakresu pojęcia „działanie administracji publicznej", gdyż powinno ono obejmować wszystkie postacie kwalifikowanego zachowania administracji publicznej, przy normatywnym rozróżnieniu w administracji publicznej: aktów, czynności i działań, co podkreśla zwłaszcza A. Błaś.[6]

Z punktu widzenia przedmiotu badawczego, układ administracyjny należy traktować jako całościowo położony w sferze bytu realnego, który sztucznie został ukształtowany według określonego zamierzenia człowieka. W żadnym przypadku nie chodzi jednak o metajęzykową analizę pojęcia, jeżeli nawet miałaby ona naturalne odniesienie do sfery bytu realnego. Układ administracyjny jest całkowicie usytuowany w rzeczywistości znakowanej, to znaczy jest wyrażeniem stosunków według zamyślonego porządku społecznego.[7] Za rzeczywistość znakowaną uznaje się stosunki w płaszczyźnie językowej, zachodzące między określonym przedmiotem rzeczywistym a jego korelatem, jakie można standardowo ustalić dzięki wszelkim uzdolnieniom poznawczym. Zamyślony porządek społeczny musi oczywiście posiadać tutaj rzeczywiste zastosowanie społeczne, niezależnie od formalnych podstaw jego wyrażenia, przez użycie najczęściej całego zespołu norm prawnych. Aczkolwiek zjawisko administracyjne jest również położone w sferze bytu realnego, jako sztuczna rzeczywistość uzależniona również od woli człowieka, lecz musi zasadniczo pojawić się w dziedzinie rzeczywistości bezpośrednio dostępnej.[8] Zjawisko administracyjne stanowi zatem wydarzenie, które zawsze ma swoje odniesienie przestrzenne i czasowe. W tym kontekście można więc pokusić się jeszcze o znacznie bardziej sensowne zaprezentowanie rzeczywistego obrazu działania administracji.

Tymczasem odnośnie do metody badawczej trzeba układ administracyjny widzieć oglądowo, bez wątpienia kładąc jednoznacznie nacisk na spojrzenie określone mianem konstrukcyjnego, co zresztą wyklucza zarazem jakikolwiek bezpo-

[5] Zob. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 89.
[6] Zob. A. Błaś, *op. cit.*, s. 17–23.
[7] Zob. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 93.
[8] *Ibid.*, s. 92.

średni związek z jego uniwersalnym opisem.[9] Zatem metoda ta musi jeszcze podlegać niezbędnej sprawdzalności, czyli uwzględniać również wywoływane skutki prawne. Ponadto uprawniona wydaje się nadal analiza systemowa, jako szczególnego rodzaju metametoda badawcza, ponieważ pozwala na tworzenie dużych syntez.[10] W gruncie rzeczy oznacza to konieczność stosowania takiej procedury modelowania układu administracyjnego, która zawsze umożliwi przedstawienie całości badanych aspektów i kryteriów. A wtedy na procedurę modelowania składają się wyodrębnione przez T. Skocznego – takie przede wszystkim etapy badawcze, jak: budowa modelu badawczego, empiryczne badanie modelu i konfrontacja wyników tego badania z innymi modelami, dokonywanie uogólnień uzyskanej wiedzy celem ulepszenia modelu badawczego.[11] Dlatego też układ administracyjny, potraktowany za specyficzny model badawczy, jednocześnie odzwierciedla podejście systemowe w naukowym poznaniu administracji. Kategorią badawczą tego podejścia jest pewien system, który według T. Skocznego obejmuje: wyodrębnione elementy, szczególne cechy tych elementów, przy czym elementy są połączone więziami.[12] Teoria systemów może przecież być również potraktowana jako metateoria przy budowaniu później teorii układu administracyjnego.

Naturalnie istotą układu administracyjnego jest podział pracy, który obejmuje działania kulturowe na stanowisku publicznym, według starej definicji podanej przez F. Longchampsa.[13] Z całą pewnością wymaga teraz dokładnego ustalenia bardzo specyficzne rozumienie zamieszczonych tutaj zwrotów, takich jak: działanie kulturowe, stanowisko publiczne i podział pracy. Tak więc działanie kulturowe jest zawsze działaniem człowieka, które wprowadza zmianę w rzeczywistości, jeżeli oznacza również jakiś stosunek do wartości. Z kolei stanowisko publiczne odzwierciedla konkretne położenie społeczne, które umożliwia działającemu według przekonania społecznego albo przewagę w jakimś zakresie zachowania społecznego wobec innych, albo wyłączność używania szczególnych środków i szczególnej ochrony. Podział pracy stanowi układ zdań wyrażających to, że poszczególni działający spełniają pewne działania ze względu na określony cel, a wskazane są one za pomocą znamion stanu zastanego i stanu zdziałanego.

Podobnie istotę układu administracyjnego, jako zbioru zachowań w administracji i wielości czynników wpływających na takie zachowania, od nowa próbuje zdefiniować Z. Cieślak.[14] Konieczne okazuje się również wyjaśnienie rozumienia

---

[9] Por. W. Reiss, *Prawo administracyjne w zarysie*, cz. I, *Nauka administracji*, Toruń 1946, s. 36–40.
[10] Zob. T. Langer, *O pewnych aspektach stosowania modeli w prawoznawstwie*, [w:] *Studia prawno-administracyjne. W 30-lecie pracy naukowej prof. dra Wacława Dawidowicza*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji i Zarządzania" 5–6, Gdańsk 1982, s. 25.
[11] Zob. T. Skoczny, *op. cit.*, s. 216.
[12] *Ibid.*, s. 176.
[13] Zob. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 72–87.
[14] Zob. Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 23–39.

specyficznie użytych tutaj zwrotów: zbioru zachowań i czynników wpływających. Jeżeli chodzi bowiem o wskazany zbiór zachowań, to odzwierciedla on wszystkie postacie kwalifikowanego zachowania administracji, co tradycyjnie oznacza działanie administracji. Przez czynniki wpływające rozumie się natomiast takie zespoły faktycznych uwarunkowań zachowania, które zwykle mają naturę społeczną, ekonomiczną i historyczną. Przykładowo należy jeszcze wskazać na normy prawne, wartości społeczne, konkretnych ludzi, środki materialne.

Model układu administracyjnego zakłada systemowe podejście badawcze, to znaczy wyodrębnienie najpierw niezbędnych elementów składowych. Takimi elementami składowymi są według F. Longchampsa dwojakie stosunki: zarówno właściwości łączącej oznaczenie działającego z oznaczeniem dzieła, jak również celowości łączącej oznaczenie działającego i oznaczenie dzieła z celem.[15] Szczególnymi cechami elementów składowych są natomiast swoiste czynniki wyznaczenia, które omawia F. Longchamps, dzieląc je na: koniecznościowe, powinnościowe i celowościowe.[16] Podstawowe znaczenie mają jednak wszelkie czynniki powinnościowe, jak przykładowo: normy prawne, zasady ustrojowe, schematy organizacyjne, instrukcje służbowe oraz programy rozwojowe. Wśród czynników powinnościowych cechami pierwotnymi wykazują się wyłącznie normy prawne, ponieważ pozostałe czynniki powinnościowe okazują się wobec norm prawnych jedynie wtórne. W końcu elementy składowe są powiązane różnymi więziami – w znaczeniu nie tylko pierwszorzędowym, ale również w znaczeniu drugorzędowym. Dlatego możemy w kontekście ustaleń Z. Cieślaka stwierdzić, że elementy składowe łączą więzi pierwszorzędowe, gdy istnieją proste relacje między normami prawnymi i wartościami.[17] Na podstawie ustaleń Z. Cieślaka wolno też przyjąć, że elementy składowe mają więzi drugorzędowe, jeżeli uwzględnia się ponadto odpowiedzialność lub stosuje zbiór mechanizmów oddziaływań korelatywnych.[18]

Wśród czynników wyznaczających układ administracyjny należy przede wszystkim wyróżnić zespoły norm prawnych. Zasadniczo chodzi o treściowe relacje między normami prawnymi oraz funkcjonalne związki norm prawnych. Wobec powyższego, układ administracyjny jest zasadniczo wyznaczany dzięki szczególnemu układowi norm prawnych.[19] Zresztą nie budzi także wątpliwości to, że szczególnemu układowi norm prawnych można nadać jeszcze ogólniejszy wymiar, skoro odpowiada on koncepcji układu prawnego. Według klasycznego bowiem określenia układu prawnego Cz. Znamierowskiego, jego całościowe od-

[15] Zob. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 111–121.
[16] *Ibid.*, s. 121–126.
[17] Zob. Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 24 i n.
[18] *Ibidem*.
[19] Zob. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 125.

zwierciedlenie umożliwia właśnie szczególny układ norm prawnych, ponadto wyraźnie uznawanych z punktu widzenia spełnianej roli za imperatywne i konstrukcyjne.[20] W kontekście zatem specyficznego rozumienia wyróżnionych norm układu prawnego, do norm imperatywnych trzeba obecnie zaliczyć normy kwalifikowanego działania, zaś normom konstrukcyjnym nadać wtedy szeroko pojmowany charakter organizacyjny. Wobec tego normy imperatywne dotyczą głównie statusu jednostek administrowanych, z kolei normy konstrukcyjne leżą zawsze u podstaw statusu jednostek administrujących. Zasadnicza różnica między nimi sprowadza się więc do charakteru wywoływanych skutków prawnych, o ile bowiem normy imperatywne wyznaczają bezpośrednio sposób działania jednostek administrujących, to normy konstrukcyjne pośrednio jedynie taki sposób działania jednostek administrujących aktualizują. Potwierdza się zatem rozpowszechnione przekonanie o wewnętrznym zróżnicowaniu norm prawa administracyjnego.[21] W gruncie rzeczy powoduje to konieczność dalszego zróżnicowania norm kompetencji administracyjnej, co umożliwia zresztą podkreślenie także zróżnicowania norm przekazujących kompetencję administracyjną.

Chociaż układ administracyjny znalazł bardzo szerokie zastosowanie badawcze, lecz najczęściej bez odwołania się koncepcyjnego do wskazanej istoty pojęcia. Przydatność układu administracyjnego potwierdziły zwłaszcza te badania, które zasadniczo posiadały odniesienie do prawa administracyjnego. Najpierw wypada zatem przypomnieć układy podstawowe T. Kuty, jakie istnieją w prawie administracyjnym: układ klasyczny, układ zarządzania gospodarką narodową, układ wewnętrzny i układ do działań organizatorskich.[22] Z jednej strony pozwalają one poznać całą złożoność norm prawa administracyjnego, a z drugiej strony umożliwiają również przeprowadzenie jednolitej klasyfikacji prawa administracyjnego. Następnie pojawiają się bardzo różnorodne układy kompetencyjne, warto na przykład wyróżnić analizę Z. Rybickiego i S. Piątka.[23] Z ich punktu widzenia pojawiają się odrębne układy kompetencyjne – w zależności od rozmieszczenia kompetencji administracyjnej, jak między innymi: układ nadrzędności i podporządkowania, układ podwójnego podporządkowania, układ centralny i tere-

[20] Zob. Cz. Znamierowski, *Podstawowe pojęcia teorii prawa*, cz. I, *Układ prawny i norma prawna*, Warszawa 1924, s. 173 i n.; ponadto krytyczne opracowanie wyróżnionej koncepcji układu prawnego S. Czepita, *Koncepcje teoretycznoprawne Czesława Znamierowskiego*, Poznań 1988, s. 91–121.

[21] Por. J. Filipek, *Strukturalno-organizacyjne normy prawa administracyjnego*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego. W czterdziestolecie pracy zawodowej i naukowej Profesora Zygmunta Rybickiego*, red. A. Jaroszyński, Warszawa 1987, s. 74–86.

[22] Zob. T. Kuta, *Prawo administracyjne i nauka o nim*, [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne, zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 26–28; jak również oparte na wyróżnionych tutaj układach podstawowych *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, red. T. Kuta, Warszawa 1985.

[23] Zob. Z. Rybicki, *Kierownictwo, nadzór, koordynacja i kontrola*, [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki o administracji*, Warszawa 1984, s. 248–255.

nowy, układ poziomy i kooperacyjno-koordynacyjny. Wreszcie mamy układy sterowania E. Knosali, mające identyczne elementy podstawowe, a mianowicie: układ nadzorczy, układ kierownictwa instytucjonalnego i układ kierownictwa funkcjonalnego (koordynacyjny).[24] Za elementy podstawowe muszą natomiast zostać tutaj uznane: struktury sterujące, struktury sterowane, informacja, kryteria, czas oraz środki prawne sterowania. Szczegółowe badania układów administracyjnych pokazały również wzajemne między nimi relacje, a właściwie możliwość równoczesnego ich występowania w relacjach spiętrzenia o szczególnym znaczeniu.

Oczywiście, pojęcie układu administracyjnego nadaje się szczególnie do zbudowania teorii, zresztą analogiczna sytuacja ma jeszcze miejsce odnośnie do pojęcia zjawiska administracyjnego. Ten sposób zbudowania teorii administracji pozwala w konsekwencji zbudować teorię nauki administracji, co dobitnie już podkreślał F. Longchamps.[25] Badania naukowe podjęte w tym zakresie na tyle zapowiadają się interesująco, że nie wolno ich zaniechać. Z całą pewnością umożliwiają bowiem potwierdzenie samoistnego charakteru nauki administracji.

SUMMARY

In legal concept of public administration the definition of specific primary foundation is best described by the notion of administrative system. The essence of administrative system is a division of labour which includes cultural activities on a public stand. In other words, it is a set of behaviours and many factors influencing these behaviours. On the other hand, among many factors which assign administrative system, a set of legal norms should be distinguished first of all. The notion of administrative system can be used in building of the theory of administration.

[24] Zob. E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 23 i n.
[25] Zob. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 94.