

ZBIGNIEW LEOŃSKI

## NAUKA ADMINISTRACJI W PRL

1. Nauka administracji jest dyscypliną, której ambicją jest przedstawienie obrazu rzeczywistej administracji państwowej istniejącej w danym ustroju. W odróżnieniu więc od nauki prawa administracyjnego, nauka administracji nie bada norm prawnych, wyznaczających funkcje i ustrój administracji państwowej, lecz koncentruje swe zainteresowania głównie na wykrywaniu mechanizmów pozaprawnych warunkujących działalność i budowę aparatu administracji państwowej. Przy tym jednym z naczelnych jej założeń jest problem racjonalnej organizacji pracy, problem podniesienia sprawności działania aparatu administracji państwowej oraz ułożenia na właściwej płaszczyźnie kontaktów między obywatelem a organem administracji.

Ten aspekt prac badawczych wykonywanych w ramach nauki administracji czyni ją dziś szczególnie aktualną. Dają temu wyraz niejednokrotnie najwyższe organy partyjne KC PZPR w swych uchwałach, kiedy zwracają uwagę na zwalczanie tych ujemnych zjawisk w administracji, które stara się eliminować poprzez wskazania i zalecenia nauka administracji. I tak np. w uchwale VIII Plenum KC PZPR z 28 VI 1961 r. czytamy: „Niezbędne jest zaostrzenie walki z biurokratycznym, bezdusznym stosunkiem do obywatela. Szczególnej uwagi wymaga likwidacja braków w zakresie informacji interesantów, wad w organizacji i technice pracy biurowej, ulepszenie struktury organizacyjnej, upraszczanie trybu załatwiania spraw, ograniczenie sprawozdawczości i zbędnej pisaniny i podnoszenie kultury pracy w biurach i urzędach”<sup>1</sup>. W tezach KC PZPR na V Zjazd Partii, uchwalonych na XII Plenum KC PZPR (8-9 VII 1968 r.) znajdziemy następujące stwierdzenie: „Organizacje partyjne w urzędach i instytucjach, w administracji państwowej i gospodarczej powinny działać na rzecz usprawnienia ich pracy [...], z niesłabnącą uwagą zwalczać wszelkie zjawiska biurokratyzmu, formalnego traktowania obowiązków przez pracowników [...]

<sup>1</sup> VIII Plenum KC PZPR o podstawowych kierunkach dalszego rozwoju działalności rad narodowych, Warszawa 1961, s. 81.

Powinny one przedkładać kierownictwu instytucji wnioski zmierzające do usprawnienia pracy [...]”<sup>2</sup>.

Dziś znaczenie badań podejmowanych w zakresie nauki administracji polega przede wszystkim na tym, że mają one dać organizatorom procesów społecznych rozeznanie w faktycznie istniejącej sytuacji w administracji państwowej. Jest to niejako punkt wyjściowy w podejmowaniu różnych działań przez administrację „na zewnątrz”, jak też w jej obrębie. Po wtóre, nauka administracji dąży nie tylko do przedstawienia stanu politycznego, ale także poszukuje takich środków i metod administrowania, dzięki którym można uzyskać większe efekty społeczne czy ekonomiczne a przez to zmierza do podnoszenia jakości pracy administracji. Wszystko to powoduje, że nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach zwiększyło się zainteresowanie nauką administracji.

2. Gdy jednak chodzi o Polskę, trzeba stwierdzić, iż nie mieliśmy w tym zakresie jakichś bogatych tradycji badawczych. Wprawdzie już stosunkowo wcześniej pojawiają się przyczynki do tej nauki (np. w 1882 r. ukazuje się praca B. Oczapowskiego, *Historia nauki administracji w XVIII wieku. Politycy zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji. Przyczynki do dziejów tej nauki*), jednak ani w okresie zaborów ani też w okresie dwudziestolecia międzywojennego nie było poważnych ośrodków badawczych. W okresie dwudziestolecia międzywojennego nie mieliśmy opracowań teoretycznych dotyczących nauki administracji, a istniejące wzmianki w podręcznikach lub innych opracowaniach ogólnych na ten temat<sup>3</sup> sprowadzały się do powtarzania sformułowań nauki obcej, głównie austro-niemieckiej. Nieliczne też były opracowania dotyczące poszczególnych dziedzin wchodzących w zakres zainteresowań nauki administracji. Najczęstsze wypowiedzi dotyczyły zagadnień kadr w administracji, a zwłaszcza kształcenia kadr na potrzeby administracji<sup>4</sup>. Pewne znaczenie miały tu prace podejmowane w ramach bliskiej nauce administracji dyscypliny — organizacji pracy (głównie K. Adamiecki)<sup>5</sup>.

Ten stan nie był jednak tylko charakterystyczny dla Polski, również i w innych państwach europejskich (inaczej w USA) w okresie tym nie

<sup>2</sup> XII Plenum KC PZPR. Tezy KC PZPR na V Zjazd Partii, Warszawa 1968, s. 123.

<sup>3</sup> Por. np. W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 8 lub C. Berezowski, *Administracja (pojęcia: administracji, prawa administracyjnego i nauki administracji)* [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, Warszawa, t. I, s. 7.

<sup>4</sup> Por. np. L. W. Biegeleisen, *Zagadnienie dokształcania urzędników państwowych i komunalnych ze stanowiska usprawnienia administracji publicznej*, Warszawa (brak r. wyd.) lub M. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej*, Warszawa 1932.

<sup>5</sup> Por. np. K. Adamiecki, *O istocie naukowej organizacji*, Warszawa 1938 lub np. A. Bajkowski, *Zasady techniki organizacji i kierownictwa*, Warszawa 1939.

obserwowaliśmy jakiegoś żywszego rozwoju myśli twórczej na odcinku nauki administracji. Przyczyna tego leżała w koncepcjach, które legły u podstaw kształtowania się administracji w tzw. państwie prawnym (w liberalnym państwie kapitalistycznym). Jak wiadomo, podstawową kwestią w tym państwie staje się problem praworządnego działania administracji, a stąd centralnym punktem zainteresowań staje się norma prawna, wyznaczająca to działanie. Nie interesuje się natomiast takie państwo problematyką „administracji rzeczywistej”, sił i elementów, które poza prawem kształtują działanie administracji. Stąd konsekwencje w zakresie zainteresowań badawczych: w tzw. państwie prawnym zanikają żywe uprzednio (kameraliści, policyści) zainteresowania nauką administracji a rozwija się nauka prawa administracyjnego<sup>6</sup>.

Stan literatury polskiej w okresie dwudziestolecia międzywojennego w zakresie nauki administracji był przeto odbiciem ogólnego stanu nauki europejskich państw kapitalistycznych. Dopiero lata pięćdziesiąte obecnego wieku, pod względem przekształceń administracji publicznej, mającej realizować idee „państwa dobrobytu” czy „socjalnego państwa prawnego”, przyniosą ponowne ożywienie zainteresowań nauką administracji na gruncie europejskim<sup>7</sup>.

3. Nauka administracji w Polsce Ludowej nie stanowiła przeto kontynuacji badań tradycyjnych, bo i takich badań nie było u nas na szerszą skalę. Nie możemy też przenosić „żywcem” dorobku tej dyscypliny tych państw kapitalistycznych, gdzie ona się rozwinęła. W szczególności nieprzydatne dla administracji państwowej krajów socjalistycznych okażą się rozważania nauki „menażerstwa”, uprawianej w USA pod kątem widzenia przedsiębiorstwa kapitalistycznego. Założenia, na których opiera się organizacja i funkcjonowanie przedsiębiorstwa kapitalistycznego i założenia organizacji i funkcjonowania aparatu administracji państwowej w naszym ustroju mają bowiem bardzo niewiele punktów styczności. Jedynie w zakresie problemów racjonalizacji pracy (uproszczenia struktur organizacyjnych, potanienie i uproszczenie administrowania itp.) można by tu widzieć pewne możliwości wykorzystania doświadczeń państwa kapitalistycznego. Ale i tu musimy pamiętać, że problem właściwej organizacji i funkcjonowania administracji w państwie socjalistycznym nie sprowadza się tylko do problemów obniżenia kosztów administrowania (do

<sup>6</sup> Por. F. Longchamps, *O drogach badania struktury i działania organów państwowych*. Problemy Rad Narodowych 1966, nr 6 s. 11 i n., E. Forsthoff, *Anrecht und Aufgabe einer Verwaltungslehre. Rechtsfragen der leitenden Verwaltung*, Stuttgart 1959, s. 47; H. Peters, *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin—Göttingen—Heidelberg 1949, s. 14 i n.

<sup>7</sup> Por. bliżej G. Langrod, *The Science of Public Administration in France*, [w:] *Some Current Problems of Administration in France Today*, Puerto Rico 1961, s. 69 i n.

czego głównie sprowadzają się cele nauki administracji uprawianej na gruncie amerykańskim); administracja państwa socjalistycznego musi bowiem realizować jeszcze inne cele, w szczególności troszczyć się o realizację zasady ludowładztwa, uwzględnienia w toku postępowania przed organem administracji słusznych interesów obywatela itd., co nie jest już celem założeń organizacyjnych administracji kapitalistycznego przedsiębiorstwa.

Nauka administracji państwa kapitalistycznego, zwłaszcza rozwijana poza tzw. nurtem amerykańskim, stawia sobie jednak szersze cele badawcze niż tylko usprawnienie procesów pracy administracji, a w szczególności nauka administracji rozwijana na gruncie europejskim. Obecnie w Europie centrum badawcze w zakresie administracji przesunęło się z krajów niemieckich do Francji, wszakże — jak już wspominaliśmy — badania na szerszą skalę rozwinęły się dopiero w latach pięćdziesiątych. Przeto opóźnienia w rozwoju badań w zakresie nauki administracji u nas nie możemy odrabiać przez wykorzystanie „dorobku” zachodnioeuropejskiej myśli badawczej, gdyż i tam dopiero nauka administracji jest w stadium rozwoju.

Wreszcie, założenia, w oparciu o które działa administracja państwa socjalistycznego są tak odmienne, iż wymagają wypracowania przynajmniej częściowo odmiennych zasad organizacji i funkcjonowania tej administracji. Stawia to nowe zadania przed nauką administracji w państwach socjalistycznych, m. in. i w Polsce.

4. W państwach socjalistycznych wzrosło ostatnio zainteresowanie nauką administracji<sup>8</sup>. Wśród państw socjalistycznych bodaj w największym stopniu wzrost zainteresowań tą dyscypliną wystąpił w Związku Radzieckim. Wprawdzie na znaczenie tej nauki w warunkach państwa socjalistycznego wskazywał już w 1923 r. Lenin<sup>9</sup>, wszakże zainteresowanie tą dyscypliną na szerszą skalę nastąpiło dopiero po XXII Zjeździe KPZR<sup>10</sup>. Wówczas to program KPZR formułował postulat

<sup>8</sup> Por. w tym zakresie G. Langrod, *La renaissance de la science administrative en URSS et dans les démocraties populaires*, Revue Internationale des Sciences Administratives, 1963, nr 1.

<sup>9</sup> W. I. Lenin, dając wskazówki co do budowy i metod pracy nowego aparatu państwowego w Związku Radzieckim, wskazywał też na potrzebę podnoszenia na wyższy poziom organizacji pracy w administracji. Uważał on np., że osoby w pewnych ważnych ogniach aparatu państwowego (Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej) powinny m. in. „zdać egzamin ze znajomości teoretycznych podstaw [...] aparatu państwowego, ze znajomości nauki administracji, biurowości itd.” Pisał też, że „trzeba natychmiast ogłosić konkurs na ułożenie dwóch lub więcej podręczników z dziedziny organizacji pracy w ogóle i pracy administracyjnej w szczególności” (W. I. Lenin, *Dzieła wybrane*, Warszawa 1951, t. II, s. 914, 916).

<sup>10</sup> Por. J. Drozdowicz, *Zagadnienia organizacji i kierownictwa w świetle programu KPZR*, Biuletyn TNOiK 1961 nr 12.

naukowego opracowania zasad organizacji pracy celem podniesienia jej wydajności. Wpłynęło to na ożywienie się tych dyscyplin, które mają związek bezpośredni z problemami organizacji pracy na różnych odcinkach, a m. in. na odcinku aparatu administracji państwowej. Z programu uchwalonego na XXII Zjeździe KPZR wynikało też, że przejście od socjalizmu do komunizmu odbywać się będzie na podstawie wyników nauki i że zarządzanie społeczeństwem również ma się odbywać na zasadach naukowych<sup>11</sup>. Stąd dalszy bodziec do ożywienia się tych dyscyplin, które mają dawać wskazania dotyczące zarządzania społeczeństwem. W szczególności wpłynęło to na rozwój badań naukowych podejmowanych głównie w ramach dyscypliny określanej jako „nauka uprawlenija”, odpowiednika naszej nauki administracji. Nawet można by tu mówić o swego rodzaju renesansie tej nauki w ZSRR. Wynikiem tego wzmożonego zainteresowania nową dyscypliną są tłumaczenia z literatury obcej<sup>12</sup>, artykuły w prasie naukowej<sup>13</sup> i wreszcie — już pierwsze monograficzne opracowania z tego zakresu<sup>14</sup>, przy czym dla nauki radzieckiej charakterystyczne jest to, iż pojmuje ona naukę administracji jako dyscyplinę kompleksową, w którą znaczny wkład powinni wnieść administratywiści, zajmujący się zarządaniem państwowym<sup>15</sup>.

Inne państwa socjalistyczne nie posiadają wprawdzie jakiegoś większego dorobku naukowego w zakresie interesującej nas dyscypliny, tym niemniej i tu obserwujemy wzrost zainteresowań zagadnieniami należącymi do nauki administracji. Na rozbudzenie tych zainteresowań wpłynęły m. in. dyskusje naukowe nad metodą badawczą. Dążenie do zerwania z formalizmem w badaniach oraz do wszechstronnego ujmowania instytucji administracyjnych musiało zwrócić uwagę na problematykę nauki administracji, która przecież ujmuje różne instytucje administracji państwowej z różnych, pozaprawnych punktów widzenia<sup>16</sup>. Choć

<sup>11</sup> Por. W. G. Afanasjew, *Naucznoje uprawienije obszczestwom (Opyt siestiemnogo issledowanija)*, Moskwa 1968, s. 3.

<sup>12</sup> W szczególności wymienić tu należy tłumaczenie Starościaka, *Elementów nauki administracji* (J. Starościak, *Elementy nauki uprawlenija*, Moskwa 1965) oraz pracy B. Gournay, *Introduction à la science administrative. Les administrations publiques dans les sociétés contemporains*, B. Gurniej, *Wwiedienie w nauku uprawlenija*, Moskwa 1969).

<sup>13</sup> Por. np. D. A. Kierimow, *W. I. Lenin o nauce gosudarstwiennogo uprawlenija*, *Wiestnik Leningradzkiego Uniwersitetu*, 1966, nr 5; W. Manochin, *O przedmiocie i zadaniach nauki uprawlenija w sowremiennyj pierod*, *Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo* 1965, nr 2; M. Piskotin i inni, *O nauce uprawlenija*, *Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo* 1964, nr 9.

<sup>14</sup> Por. np. W. G. Afanasjew, *Naucznoje uprawlenije...*, op. cit.; A. E. Łuniew, *Diemokratizm sowietskogo gosudarstwiennogo uprawlenija*, Moskwa 1967; *Naucznyje osnovy gosudarstwiennogo uprawlenija w SSSR*, Moskwa 1968.

<sup>15</sup> Szczegółowiej o pojmowaniu nauki administracji przez autorów radzieckich, por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Poznań 1969, Cz. I, s. 32 i n.

<sup>16</sup> Por. J. Starościak, *Wprowadzenie do prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1968, s. 29 i n.

dziś nie ma wątpliwości, iż prawny punkt widzenia instytucji administracyjnych jest niewystarczający, nie ma jeszcze skryształizowanych poglądów na kwestię ujęć nauki administracji: czy należy ją traktować łącznie z nauką prawa administracyjnego, czy oddzielnie; czy jest to dyscyplina kompleksowa czy jednolita; jaką ma nosić nazwę itd. Tym niemniej we wszystkich państwach socjalistycznych odczuwa się potrzebę pozaprawnych badań administracji. Nawet w tych państwach socjalistycznych, w których zrywa się z tradycyjnym określeniem dyscyplin administracyjnych (w szczególności w NRD nie wyodrębnia się dziś ani nauki administracji, ani nauki prawa administracyjnego), trwają poszukiwania badawcze, rozmaicie określane (np. jako marksistowsko-leninowska wiedza o organizacji lub jako socjalistyczne kierownictwo państwowe), których celem jest danie podwalin pod dyscyplinę, będącą odpowiednikiem naszej nauki administracji<sup>17</sup>.

5. A jak na tym tle przedstawia się dorobek Polski w zakresie badań, prowadzonych w ramach nauki administracji? Dorobek ten można mierzyć różnymi kryteriami: posiadaną tradycją w tym zakresie, ilością ośrodków badawczych zajmujących się nauką administracji, piśmiennictwem z tego zakresu, możliwością zastosowań w praktyce wypracowanych rozwiązań itd. Z różnych przyczyn nie możemy się pokusić na taką wszechstronną analizę, ale ograniczymy się do oceny dokonanej z pewnych tylko wybranych punktów widzenia. Przede wszystkim ograniczymy nasze rozważania do samej koncepcji pojmowania nauki administracji w powojennej literaturze.

Gdy chodzi o analizę ośrodków badawczych w zakresie nauki administracji w PRL, to są one dziś dość liczne i organizacyjnie powiązane z różnymi pionami. Obok dotychczasowej działalności katedr prawa administracyjnego, a dziś instytutów administracji i zarządzania wydziałów prawa i administracji uniwersytetów, odpowiednich komórek wyższych szkół ekonomicznych (dotąd katedr teorii organizacji i zarządzania), sprawami interesującymi naukę administracji zajmowały się odpowiednie placówki Polskiej Akademii Nauk. W szczególności dużą rolę odegrał tu Zakład Prakseologii i działająca w ramach tego zakładu Pracownia Organizacji Działalności Administracji, a do pewnego stopnia empiryczne badania prowadzone w Instytucie Nauk Prawnych przez Zespół Badań nad Radami Narodowymi. Obok tych ośrodków badawczych działają u nas placówki typu instytutów naukowych. Przede wszystkim trzeba tu wymienić powołaną w 1968 r. Komisję Organizacji Zarządzania i podporządkowane prezesowi tej komisji dwie instytucje: Centralny Ośrodek

<sup>17</sup> Por. np. R. Gerisch, H. Kozilek, W. Salecker, *Marxistisch-Leninistische Organisationswissenschaft bei der Gestaltung des gesellschaftlichen Systems des Sozialismus*, Einheit 1968, nr 7, lub W. Büchner-Uhder, E. Poppe, *Neue Wege staatsrechtlicher Forschung*, Staat und Recht 1967, nr 2.

Doskonalenia Kadr Kierowniczych oraz Zakład Organizacji i Techniki Pracy Biurowej. Bodaj jednak największe znaczenie w dziedzinie prowadzenia badań i popularyzacji problematyki należącej do nauki administracji miało u nas Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa działające od pierwszych lat powojennych, z przerwą w latach 1948 - 1950<sup>18</sup>.

Gdy chodzi o dorobek naukowy, to w pierwszej kolejności należy wymienić traktat F. Longchamps'a, *Założenia nauki administracji* (Wrocław 1947). Jest to pierwsze w naszej literaturze monograficzne opracowanie podstaw metodycznych interesującej nas dyscypliny. Pierwszą zaś syntezę problematyki nauki administracji w naszej literaturze — a także literaturze państw socjalistycznych — daje J. Starościk, najpierw w wydanych w 1964 r. *Elementach nauki administracji*, a następnie w 1966 r. — *Zarysie nauki administracji* (praca ta była wydana także w ZSRR i Rumunii). Pojawiają się także opracowania skryptowe<sup>19</sup> z zakresu nauki administracji, a przede wszystkim opracowania monograficzne (głównie pióra M. Jełowickiego<sup>20</sup>, J. Kościołka<sup>21</sup>, S. Kowalewskiego<sup>22</sup>, L. Sidorenki<sup>23</sup>, R. Wienecha<sup>24</sup>, J. Zapasiewicza<sup>25</sup>). Nie bez znaczenia są tu również ogólne opracowania w zakresie organizacji pracy (głównie J. Kurnala<sup>26</sup> i J. Zieleniewskiego<sup>27</sup>).

Z wydawnictw ciągłych wymienić trzeba wydawnictwa monograficzne Zakładu Administracji Państwowej, ukazujące się w dwóch seriach: Materiały i Studia jak też serię Biblioteka Organizatora Pracy Biurowej.

<sup>18</sup> Szerszą charakterystykę ośrodków badawczych w zakresie nauki administracji w PRL znajdzie czytelnik w pracy M. Jełowickiego, *Podnoszenie sprawności działania organów administracji terenowej w PRL*, Warszawa 1969.

<sup>19</sup> Wymienić tu należy następujące skrypty: Z. Leoński, *Nauka administracji*, Cz. I. Poznań 1969; J. Służewski, *Nauka administracji*, Warszawa 1969; J. Wołoch, *Podstawowe wiadomości z nauki administracji*, Wrocław 1968.

<sup>20</sup> Por. np. M. Jełowicki, *Organizacja pracy w prezydium rady narodowej*, Warszawa 1964, lub tenże, *Podnoszenie sprawności działania organów administracji terenowej*, Warszawa 1969.

<sup>21</sup> Por. np. J. Kościołek, *Organizacja i technika pracy w biurach i urzędach*, Warszawa 1947 lub tenże, *Dobór i szkolenie kadr administracyjnych we Francji i w Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1959.

<sup>22</sup> Por. np. S. Kowalewski, *Zagadnienie struktury organów administracji państwowej*, Warszawa 1964; tenże, *Szkice z zakresu nauki o administrowaniu*, Warszawa 1965; tenże, *Podwładny i przełożony*, Warszawa 1967; tenże, *Wstęp do teorii struktur administracji*, Warszawa 1969; tenże, *Zarys teorii struktur administracji*, Warszawa 1969.

<sup>23</sup> Por. L. Sidorenko, *Kierunki usprawnienia aparatu administracyjnego rad narodowych*, Warszawa 1958.

<sup>24</sup> Por. R. Wienech, *Zasady racjonalnej organizacji pracy biurowej*, Warszawa 1860 lub tenże, *Metody usprawnienia organizacji pracy w administracji PRL*.

<sup>25</sup> Por. J. Zapasiewicz, *Organizacja i technika pracy biurowej*, Warszawa 1962.

<sup>26</sup> Por. J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1969.

<sup>27</sup> Por. Z. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969.

Z czasopism zaś zasługuje na uwagę wydawane przez Zakład Administracji Państwowej „Organizacja — Metody — Technika” oraz czasopismo wydawane przez Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa — „Przegląd Organizacji” (dawna nazwa: „Biuletyn TNOiK”).

6. Po tej ogólnej charakterystyce ośrodków badawczych i dorobku nauki administracji w PRL przejdźmy do przedstawienia poglądów co do koncepcji pojmowania nauki administracji. We współczesnej literaturze polskiej, podobnie zresztą jak i w literaturze innych państw socjalistycznych, nie ma dotąd wykrystalizowanych poglądów co do przedmiotu tej dyscypliny, metod badawczych czy też nawet samej nazwy dyscypliny. Gdy chodzi o to ostatnie zagadnienie, poszczególni autorzy pod różnymi tytułami ujmują treść, która jest przedmiotem naszych zainteresowań. Obok tradycyjnej nazwy „nauka administracji”, będącej dosłownym tłumaczeniem niemieckiego terminu *Verwaltungslehre* pojawiają się określenia o podobnym znaczeniu: „nauka o administracji”<sup>28</sup> czy „nauka o administrowaniu”<sup>29</sup>. Terminy te odpowiadałyby określeniom używanym na gruncie radzieckim (*nauka upravlennija*)<sup>30</sup> czy francuskim (*la science administrative*)<sup>31</sup>. Niezależnie od tych nazw pojawiają się w naszej literaturze określenia odmienne, używane jednak dla oznaczenia dyscypliny, obejmującej podobne lub takie same problemy, jakimi zajmuje się interesująca nas nauka administracji. A więc mówi się o „naukowych podstawach organizacji i kierowania w administracji”<sup>32</sup>, „zasadach organizacji pracy w administracji”<sup>33</sup>, czy też w ogóle o „teorii organizacji zarządzania”<sup>34</sup>, „organizacji zespołów ludzkich”<sup>35</sup> itp. Terminy te, jak się zdaje, są bliższe określeniom używanym w nauce amerykańskiej. Mówi się tu np. o „organizacji i zarządzaniu (*organization and management*)”<sup>36</sup> czy w ogóle o zarządzaniu (*management*)<sup>37</sup>. Po prostu chodzi tu o kierunek określony u nas mianem „menażerstwa”.

Nie jest to jednak spór o samą nazwę przedmiotu. Ważna jest tu jego koncepcja. I w tym zakresie widać w naszym piśmiennictwie różne ten-

<sup>28</sup> Por. J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, t. I, Kraków 1948, s. 129, przypis 1.

<sup>29</sup> B. Gawecki, *Nauka o administrowaniu i jej miejsce w klasyfikacji nauk*, Biuletyn TNOiK 1960, nr 1.

<sup>30</sup> Por. prace cyt. w przypisie 13.

<sup>31</sup> Por. np. pracę zbiorową, *Traité de Science administrative*, Paris 1966, s. 92 i n.

<sup>32</sup> Por. W. Dawidowicz, *Naukowe podstawy organizacji państwowej*, Toruń 1963.

<sup>33</sup> Por. np. J. Zieleniewski, *Zasady organizacji pracy w administracji*, Warszawa 1968.

<sup>34</sup> Por. np. J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji zarządzania*, Warszawa 1969.

<sup>35</sup> Por. np. J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1965.

<sup>36</sup> Por. np. L. A. Allen, *Management and organisation*, New York 1958.

<sup>37</sup> Por. np. H. Kootz, C. O'Donnell, *Principles of Management*, New York 1964.

dencje. Tłumaczą się one przede wszystkim różnymi punktami wyjściowymi ich autorów. W sprawach nas interesujących zabierają bowiem głos autorzy, którzy wyszli z katedr prawa administracyjnego (czy dyscyplin pokrewnych), z dyscyplin ekonomicznych, filozoficznych (prakseologia) czy nawet socjologicznych. Odbija się to na sposobie ujęcia interesującej nas dyscypliny. Mimo odrębności ujęć występujących u poszczególnych autorów, rysują się, jak się zdaje, już pewne wspólne koncepcje, aczkolwiek wykazujące między sobą różnice w szczegółowych ujęciach.

Przed wszystkim można tu wyodrębnić grupę poglądów, ujmujących „socjologicznie” interesującą nas dyscyplinę. Chodzi tu po prostu o badanie administracji państwowej jako pewnego faktu społecznego i to głównie za pomocą metod właściwych socjologii. Ma się tu badać administrację państwa jako pewien wycinek rzeczywistości, badać siły i czynniki ją kształtujące itd. Przy tym opis tych zjawisk, ich klasyfikacja i wyjaśnienie przyczyn ma służyć celom usprawnienia administracji. Wszakże dawanie wskazówek co do usprawniania administracji należy już do sfery polityki administracyjnej, którą można traktować łącznie z nauką administracji lub osobno. Autorzy należący do tej grupy nawiązują niekiedy do wyników badań dokonywanych dawniej na gruncie austro-niemieckim (dziś zarówno w Niemczech Zachodnich, a głównie w Austrii nauka administracji nie poczyniła jakichś większych postępów). W szczególności wychodzą z przyjętego na gruncie austro-niemieckim trójpodziału nauk administracyjnych: nauki prawa administracyjnego, nauki administracji i polityki administracyjnej, jako punktu wyjściowego swych rozważań. Zaliczymy tu z reguły tych autorów, którzy wyszli z kręgów prawniczych<sup>38</sup>. Wśród różnych wypowiedzi należących do tej grupy poglądów przykładowo wskażemy na trzy „klasyczne” ujęcia, choć kierunek ten posiada i innych zwolenników i inne „warianty” ujmowania interesujących nas zagadnień.

I tak np. do tej grupy zaliczymy poglądy M. Zimmermanna, który uważał, iż podstawą wyodrębnienia nauki administracji jest metoda socjologiczna polegająca na opisie faktów i zestawieniu poczynionych obserwacji. Pisał on: „Metoda socjologiczna służy nam do ujęcia urzędzeń państwowych jako pewnego faktu społecznego — prawo wchodzi w zakres badania także jako fakt, przede wszystkim więc to prawo, które jest faktycznie stosowane. Na takiej metodzie opiera się [...] nauka administracji publicznej, stanowiąca część nauki o państwie opisującej urządzenia administracyjne w ich rozwoju i funkcjach [...]”<sup>39</sup>.

Nieco inaczej w tej kwestii wypowiada się A. Peretiatkowicz. Uważa on, że podstawą wyodrębniania nauki administracji jest nie tylko

<sup>38</sup> Stąd też w swym skrypcie z nauki administracji (por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, cz. I, s. 53) mówię tu nawet o kierunku „prawniczym”.

<sup>39</sup> M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949, t. I, s. 31.

metoda badawcza, lecz również odrębny przedmiot. Nauka administracji bowiem opisuje „zjawiska objęte mianem administracji, środki stosowane przez administrację dla osiągnięcia tych celów, przedstawia związki, jakie zachodzą między urządzeniami a celami, do których zmierza administracja. Nauka ta łączy się także z wartościowaniem zjawisk społecznych, a więc zawiera w sobie także politykę administracyjną”. Korzysta też z innej metody niż nauka prawa administracyjnego, bo „[...] stosuje raczej metodę historyczną, socjologiczną i polityczną”<sup>40</sup>.

Inny z autorów, należących do tej samej grupy, T. Bigo powie: „Wśród nauk, które zajmują się administracją publiczną odróżnić należy trzy najważniejsze: a) naukę administracji, b) politykę administracyjną, c) naukę prawa administracyjnego. Wszystkie trzy mają za przedmiot administrację, a różnią się od siebie tylko metodami”. Przy tym w odniesieniu do nauki administracji stwierdza, że jest to „[...] nauka opisowa — opisuje ona zjawiska, objęte mianem administracji, przy czym stara się przedstawić prawidła i związki zachodzące między urządzeniami a celami, do których zmierza administracja”<sup>41</sup>.

Drugą, raczej bardziej dziś popularną, grupę poglądów reprezentują ci spośród autorów, którzy w nauce administracji widzą swoisty rodzaj prakseologii czy nauki o racjonalnej organizacji pracy. W tym ujęciu prakseologia czy naukowa organizacja pracy stanowi niejako nadbudowę czy „ogólną teorię”, którą stara się zastosować także w odniesieniu do aparatu administracji państwowej. Główny nurt badawczy zmierza tu do usprawnienia techniki administrowania i organizacji aparatu administracyjnego. Nurt ten — jeśliby go chciało porównywać z kierunkami wyrosłymi na obcym gruncie — bliższy jest ogólnej teorii administracji w ujęciu Fayola, czy idei „menażerstwa”, wyrosłej na gruncie amerykańskim, niż np. badaniom austro-niemieckim. Czołowym reprezentantem tej grupy poglądów, który podjął próbę budowy systemu, opierając się na tych założeniach, jest J. Starościeiak, autor pierwszych w Polsce podręczników z nauki administracji<sup>42</sup>. Otóż J. Starościeiak pojmuje naukę administracji jako wyspecjalizowaną gałąź prakseologii czy naukowej organizacji pracy. *Genus proximum* w jego definicji stanowi naukowa organizacja pracy, zaś *differentia specifica* określenia nauki administracji sprowadza się do tego, iż nauka ta podejmuje zagadnienia wiążące się z administracją państwa. Zatem nauka administracji jest swego rodzaju nauką o organizacji pracy, przystosowaną do potrzeb państwowego aparatu administracyjnego.

<sup>40</sup> A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 9-10.

<sup>41</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*. Wrocław 1948, cz. I, s. 1.

<sup>42</sup> Chodzi tu o dwa podręczniki J. Starościeiaka, 1) *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964, 2) *Zarys nauki administracji*. Warszawa 1966.

Wyodrębnienie nauki administracji z ogólnej nauki organizacji (autor nazywa ją też ogólną nauką administracji) uzasadnia szereg momentów, a przede wszystkim swoistość zadań i metod działania administracji. J. Starościak tę swoistość sprowadza do czterech momentów: celu działania (został narzucony administracji przez ustawę), środków działania (możliwość użycia przymusu państwowego), jedności organizacyjnej całej administracji i niewymierzalności jej działań. Zdaniem autora te momenty jednocześnie wskazują na samoistność nauki administracji jako osobnej dyscypliny<sup>43</sup>.

Poglądy J. Starościaka podziela dość liczna grupa autorów. Przejawia się to w tym, iż albo odwołują się oni do tych poglądów, albo też wyrażają poglądy zbliżone. I tak np. S. Kowalewski w jednej ze swych wypowiedzi stwierdza, że nauka administracji „[...] jest jednym ze szczególnych działów prakseologii, tj. nauki o sprawnym działaniu”, bo „[...] uogólnienia i osiągnięcia nauki organizacji i kierownictwa w zastosowaniu do potrzeb pracy organów administracji publicznej identyfikują się z nauką o administrowaniu”<sup>44</sup>. Winnym zaś opracowaniu pisze wprost, że ujęcie zaproponowane przez J. Starościaka „[...] dzięki swej zwiezłości i jasności tudzież adekwatnemu odzwierciedleniu współczesnego stanu rzeczy czyni zadość potrzebie definicji nauki o administrowaniu”<sup>45</sup>.

Niektórzy z autorów, obok momentów naukowej organizacji pracy i procesów racjonalizacji w aparacie administracji dodają tu jeszcze, że nauka administracji musi się zająć również założeniami wynikającymi dla administracji z założeń ustrojowych państwa. W szczególności takie stanowisko wyrażają J. Wołoch i J. Służewski. Pierwszy z nich pisze: „Można przeto podkreślić, że socjalistyczna nauka administracji bada swój przedmiot głównie — choć niewątpliwie nie wyłącznie — z punktu widzenia sprawności organizacyjnej, ale takiej, która odpowiada wymaganiom prawnoustrojowym oraz polityce państw typu socjalistycznego”<sup>46</sup>. J. Służewski zaś stwierdza: „Zadaniem nauki administracji jest wszechstronne badanie i ocenianie zarówno kształtowania się organizacji administracji, jak również działalności tej administracji głównie z tego punktu widzenia, czy proces administrowania jest tak zorganizowany, że w wyniku jego następuje maksymalne, w danych warunkach, zaspokojenie potrzeb i interesów najszerszych mas ludowych oraz osiąga się zamierzone efekty przy możliwie najekonomiczniej poczynionych nakładach, odpowiadających założeniom ustrojowym państwa”<sup>47</sup>.

Obok wyżej zarysowanych dwóch nurtów występujących w naszym

<sup>43</sup> Szerzej omawiam tę problematykę w recenzji *Elementów nauki administracji*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1965, z. 1. s. 299 i n.

<sup>44</sup> S. Kowalewski, *Czym jest nauka o administrowaniu*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1960, nr 3, s. 38.

<sup>45</sup> S. Kowalewski, *Szkice z zakresu nauki o administrowaniu*, s. 10.

<sup>46</sup> J. Wołoch, op. cit., s. 18.

<sup>47</sup> J. Służewski, op. cit., s. 11.

piśmiennictwie z zakresu nauki administracji, pojawiają się jeszcze poglądy nie mieszczące się w nich. Możemy wymienić tu poglądy B. Gaweckiego, który proponuje wykorzystanie w zakresie ujęć nauki administracji koncepcji cybernetycznych<sup>48</sup>, czy poglądy tego autora dopatrujące się w nauce administracji umiejętności praktycznej (według B. Gaweckiego nauka o administrowaniu jest nauką „o praktycznej umiejętności koordynowania i regulowania działań ludzkich w celu dopomożenia do realizacji potrzeb społecznych w granicach obowiązującego w państwie prawa”)<sup>49</sup>.

W zarysowanych wyżej dwóch nurtach nie mieszczą się też poglądy J. S. Langroda. Widzi on bowiem w nauce administracji i elementy sztuki i elementy nauki. Ponadto zdaniem jego nauka administracji nie jest wiedzą jednolitą, lecz studium zbliżonym do badań policystów pod względem rozległości zainteresowań i źródeł [...]; do współczesnych badań nad kierownictwem technicznej gestii przedsiębiorstw; do polityki ze względu na mieszczące się w niej także wartościowanie omawianych zjawisk; do części szczegółowej nauki prawa administracyjnego pod względem stosowanej metody opisowej”<sup>50</sup>. Przeto można by powiedzieć, iż w jego ujęciu nauka administracji jest nauką kompleksową.

Osobno też należy potraktować poglądy F. Longchamps. Choć widać tu pewne związki z grupą „socjologizującą”, w poglądach F. Longchamps jest wiele ujęć i założeń odrębnych. Najpierw należy zwrócić uwagę na zadania tej nauki. Otóż autor uważał, że celem jego jest zbudowanie teorii „odpowiedniej do przedmiotu i uwolnienie się przy tym od metod stosowanych dla innych nauk”<sup>51</sup>. Praca ta ma stanowić wstęp do badań dalszych o charakterze monograficznym. Celem nauki administracji ma być bowiem samo ustalenie przedmiotu i metod badawczych. Dopiero potem istnieje „możliwość przystąpienia do szczegółowych, monograficznych badań nad poszczególnymi konkretnymi układami i zjawiskami. Po uzyskaniu obszernego i szczegółowego ich obrazu — do poprawnego systemu naukowego polityki administracyjnej [...]”<sup>52</sup>. Samo zaś zadanie nauki administracji sprowadza się do wyodrębnienia jej przedmiotu za pomocą swoistej metody. Wyodrębnienie zaś przedmiotu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czym jest administracja publiczna. Autor uważa, że na pojęcie administracji publicznej składają się zjawiska administracji publicznej („zjawisko administracji publicznej jest to działanie kulturowe

<sup>48</sup> B. Gawecki, *Energetyczna koncepcja administracji*, Biuletyn TNOiK 1960, nr 10.

<sup>49</sup> B. Gawecki, *Nauka administrowania i jej miejsce w klasyfikacji nauk*, Biuletyn TNOiK 1960, nr 1, s. 2 - 3.

<sup>50</sup> J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, t. I, Kraków 1948, s. 130. Z późniejszych wywodów tego autora por. *La science administrative et sa place parmi les sciences voisines*, [w:] *Traité de science administrative*, s. 92-123.

<sup>51</sup> F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 15.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 307.

na stanowisku publicznym, objęte podziałem pracy"<sup>53</sup>) oraz układy administracji publicznej („układ administracji publicznej jest to podział pracy, który obejmuje działania kulturowe na stanowisku publicznym"<sup>54</sup>).

7. Przejdźmy z kolei do oceny powyższych stanowisk. W pierwszej kolejności zastanówmy się nad oceną „socjologicznych” ujęć nauki administracji. Niewątpliwie zaletą tego nurtu było dążenie do pokazania administracji państwowej taką, jaka ona jest w rzeczywistości. Ten punkt widzenia był szczególnie ważny jako przeciwstawienie dawnych, prawniczych ujęć administracji państwowej, jako przeciwstawienie pozytywizmu prawniczego i jedynie dogmatycznego punktu widzenia administracji. Nauka prawa administracyjnego dawała bowiem w tym ujęciu tylko obraz jednostronny, dawała odpowiedź na pytanie, jaką administracja powinna być w świetle obowiązującego prawa, nie interesowała się zaś tym, jaką ona jest w rzeczywistości i jak w rzeczywistości prawo wyznaczające działalność administracji jest stosowane<sup>55</sup>.

W państwie socjalistycznym pod wpływem założeń metodologicznych marksizmu zaczęto jednak patrzeć inaczej na te zagadnienia. Treść norm prawa administracyjnego zaczęto badać łącznie z innymi zjawiskami, w szczególności też siłami i czynnikami, które je kształtują, zaczęto badać skuteczność norm prawa administracyjnego, faktyczne ich stosowanie itp. Jeśli się do tego doda, że dziś prawie całą działalność administracji wyznaczają normy prawne, a normy te zwykło się badać nie tylko z punktu widzenia dogmatycznego, to okaże się, że nie ma jakichś większych różnic czy granic między takim, „socjologizującym” ujmowaniem nauki administracji, a badaniami nad prawem administracyjnym podejmowanymi nie tylko z płaszczyzny normatywnej, lecz z płaszczyzny wszechstronnego jego uwarunkowania. Co więcej, rozwijające się dziś badania socjologiczne, wkraczające w sferę wpływów administracji państwowej (badanie w ramach tzw. socjologii prawa czy socjologii instytucji politycznych) sprawiają, że zaczyna się zacierać granica między tak pojmowaną nauką administracji i prawa administracyjnego z jednej strony a badaniami socjologicznymi z drugiej.

Jednak i tu można by dostrzec pewne, rysujące się granice. Badając prawo administracyjne w jego wszechstronnym uwarunkowaniu zawsze na plan pierwszy wysuwa się prawny punkt widzenia. Inaczej przecież zatrałyby się raczej wyodrębniania nauki prawa jako dyscypliny odrębnej. O ile jednak w nauce prawa administracyjnego prawny punkt widzenia jest dominujący (wszystkie inne płaszczyzny badawcze są służebne wobec rozpatrywania zjawiska z punktu widzenia prawnego), o tyle

<sup>53</sup> Ibidem, s. 116.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 120.

<sup>55</sup> Por. też F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, zwłaszcza s. 7 i n.

W nauce administracji — problem faktycznego stosowania prawa jest tylko jednym z aspektów badania rzeczywistości w dziedzinie administracji. Nauka administracji powinna się nie tylko zająć samym stosowaniem prawa w praktyce, ale całym szeregiem innych zagadnień, a więc np. problematyką wpływu ustroju państwa na administrację, wpływem postępu technicznego na działanie administracji itd. Dziś wprawdzie zagadnienie faktycznego stosowania prawa przez administrację jest jednym z węzłowych zagadnień nauki administracji, bo przecież całą tę administrację regulują przepisy prawa, wszakże — jak już mówiliśmy — nie jest to jedyny punkt widzenia. Przede wszystkim zaś, w badaniach w zakresie nauki administracji prawo traktuje się też jako pewien fakt społeczny, a nie element normatywny (jak być powinno).

Podobnie można powiedzieć o stosunku zachodzącym między nauką administracji a socjologią instytucji politycznych, zajmującą się m. in. problemami administracji państwa. Dla reprezentanta socjologii badania nad administracją państwową są tylko jednym wycinkiem zainteresowań, dla reprezentanta nauki administracji — głównym przedmiotem badań. Jednak stosunek między obu dyscyplinami nie układa się tak jak stosunek mniejszej do większej całości. Socjolog badając zjawiska zachodzące w zakresie administracji państwowej posługuje się „aparaturą” właściwą dla tej dyscypliny. Poza tym — jak to się niebawem przekonamy — reprezentanta nauki administracji interesują także problemy, które są obce zainteresowaniom socjologa (np. zagadnienie struktur administracyjnych, techniki administrowania itp.). Tym niemniej — przyznajemy — istnieją pewne kwestie styeczne czy graniczne.

Co się tyczy nurtu, który wiąże problematykę nauki administracji wyłącznie z naukową organizacją pracy czy prakseologią, stwierdzić wypada, iż podejmuje on szczególnie dziś aktualną problematykę, sprowadzającą się do uproszczenia administracji, potaniania jej itp. Czy jednak nauka administracji ma się wyłącznie sprowadzać do problemów racjonalnej organizacji pracy w administracji państwowej?

Jak się zdaje, jest to zbyt wąskie ujęcie przedmiotu nauki administracji. Wprawdzie problemy racjonalnej organizacji pracy — do czego się takie ujęcie sprowadza — są dziś ważnymi problemami i zalecenia naukowej organizacji pracy dotyczące pracy celowo zorganizowanych zespołów ludzkich mają doniosłe znaczenie także dla administracji publicznej, nie wszystko jednak na gruncie administracji państwowej sprowadza się do tych problemów. Przede wszystkim zaś administracja państwowa powinna odpowiadać nie tylko wymogom racjonalnej organizacji pracy, ale nadto mają na nią wpływ zasady i założenia ustroju państwa, powinna ona działać zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i realizować cele wytyczone jej przez partię robotniczą, pewne instytucje na gruncie administracji tłumaczyć można nie tylko względami racjonalnymi, ale również historycznymi itd. Na przykład z zasady ustrojowej ludowładztwa

płynie postulat tworzenia organów kolegialnych, składających się z czynnika społecznego, lecz nie zawsze idzie to w parze z zasadą ograniczenia kosztów w administracji i sprężystością działania, a więc z postulatami płynącymi z zasad racjonalnej organizacji pracy. Z zasad racjonalnej organizacji pracy płynie postulat wydajności pracy. I tu nie możemy stawić znaku równości między wydajnością pracy w administracji państwowej i na przykład wydajnością pracy produkcyjnej w przedsiębiorstwie. Nie zawsze pracuje dobrze ten urzędnik, który wydał dużą ilość decyzji; chodzi tu przecież o dokładne zbadanie całokształtu sprawy, szukanie rozwiązań najkorzystniejszych z punktu widzenia interesów społecznych i słuszych interesów obywatela, o należyte uzasadnienie decyzji itp.

Wszystko to powoduje, iż problemy racjonalnej organizacji pracy stanowią wprawdzie istotną problematykę także w działaniu administracji państwowej, wszakże problematyki tej na pewno nie wyczerpują. Widzą to zresztą i autorzy koncepcji nauki administracji jako nauki o racjonalnej organizacji pracy. Dlatego niektórzy z nich dodają, że obok problemów sprawności działania czy osiągania najlepszych efektów ekonomicznych, wchodzi tu w rachubę wskazania wynikające z zasad ustroju państwa socjalistycznego. Ponadto autorzy ci w swych podręcznikach czy skryptach dotyczących nauki administracji nie ograniczają się tylko do rozpatrywania problematyki nauki administracji z punktu widzenia racjonalnej organizacji pracy, ale poruszają takie problemy, jak kierownictwo polityczne administracją, sprawy pracy organizacyjno-masowej w administracji, kultury administrowania (J. Starościak), wpływu podziału terytorialnego na działanie administracji metod i form działania administracji (J. Służewski), problem współdziałania społeczeństwa z administracją w aparacie rad, udział społeczeństwa w działalności niewładczej administracji (J. Wołoch). Cytowani autorzy rozpatrują powyższe zagadnienia nie tylko z punktu widzenia prakseologicznego (naukowej organizacji pracy), ale także politycznego, socjologicznego, prawnego itd.

Rozpatrzmy też poglądy, dopatrujące się w nauce administracji elementów sztuki czy umiejętności praktycznych (B. Gawecki, J. Langrod). Samo administrowanie niewątpliwie jest sztuką (umiejętnością), którą zresztą nie każdy potrafi osiągnąć w takim stopniu, by skutecznie nią władać. Wszakże już nauka administracji jest wiedzą, nauką, gdyż zawiera system uzasadnionych twierdzeń i hipotez dotyczących administracji państwowej oraz wiedzę o sposobie jej badania (metodach). Między administrowaniem jako sztuką a nauką administracji zachodzą jednak ściśle związki. Wypracowane na gruncie nauki administracji ustalenia i zasady mają bowiem dać praktykowi narzędzia czy środki, przy pomocy których lepiej czy skuteczniej może wykonywać swe zadania.

Co się zaś tyczy koncepcji nauki administracji sprowadzającej się tylko do wskazania przedmiotu i metod jego badania (F. Longchamps), to jest to skrajnie przeciwna koncepcja do tej, która ujmuje naukę administracji

wyłącznie jako swego rodzaju sztukę. Aczkolwiek zabiegi badawcze polegające na wskazaniu pola badawczego i sposobu jego badania są niezbędne, dają jednak — jak się zdaje — zbyt mało elementów potrzebnych do poznania administracji. Są one dopiero etapem wstępnym w badaniach każdej dyscypliny, mającej ambicję zbadania pewnego wycinka rzeczywistości społecznej. Tak też należy traktować sugestie F. Longchamps'a dotyczące pojmowania nauki administracji.

8. Przejdźmy wreszcie do konkluzji. Na wstępie nasuwa się pytanie, czy nie jest jeszcze za wcześnie na uogólnienia, skoro same koncepcje nauki administracji są dopiero w stadium krystalizowania się. Jak się zdaje, podjęcie takiej próby dla dzisiejszego etapu badań jest mimo wszystko celowe. Chodzi bowiem o zaproponowanie jakiejś orientacji, którą można by sprawdzać w toku podejmowanych badań istniejącej u nas administracji.

Otóż, już z poprzednich rozważań wynikało, iż zarówno tzw. socjologizujące koncepcje, jak też koncepcje sprowadzające się do ujmowania nauki administracji jako swego rodzaju działu (odmiany itp.) prakseologii czy organizacji pracy, nie dadzą wszechstronnego obrazu istniejącej u nas administracji. O obraz taki może się pokusić jakaś dyscyplina kompleksowa. Taką właśnie dyscypliną kompleksową mogłaby być nauka administracji. Zawierałaby ona spojrzenie na istniejącą u nas administrację z różnych punktów widzenia. Byłoby więc tam miejsce i na spojrzenie prakseologiczne i socjologiczne, ale także na spojrzenie na administrację jeszcze z innych punktów widzenia. Przede wszystkim trzeba by badać instytucje administracyjne przez pryzmat urządzeń ustroju politycznego i ekonomicznego, badać w jakim zakresie prawo i inne normy wyznaczają faktycznie działanie administracji, jakie inne czynniki nadają kształt administracji w danej epoce i ustroju, w jakim zakresie można w administracji wykorzystać postęp techniczny itd.

Odpowiednio do tego również i sposoby badawcze administracji musiałyby być zróżnicowane. Trzeba by też niejednokrotnie sięgać do metodyki badawczej z tych dyscyplin, z którymi nauka administracji stykałaby się lub zazębiała. Główną jednak metodą badawczą byłaby metoda empiryczna (indukcyjna), gdyż nauka administracji odwoływałaby się do doświadczenia jako środka sprawdzenia swych twierdzeń i hipotez. Twierdzenia wypowiedziane na jej gruncie byłyby tylko wówczas prawdziwe, gdyby znalazły potwierdzenie na określonym wycinku rzeczywistości społecznej. Tę rzeczywistość stanowiłaby istniejąca w danej epoce i ustroju administracja państwowa (administracja publiczna)<sup>56</sup>.

Naukę administracji można by przeto określić jako naukę społeczną, opierającą się na metodach empirycznych, której przedmiotem byłaby

<sup>56</sup> Por. np. F. G. Afanasjew, op. cit., s. 3 - 6 czy J. M. Kozłow, [w:] *Administrativnoje prawo*, Moskwa 1968, s. 79 - 81.

wszechstronna wiedza (problem kompleksowości) o istniejącej w danym ustroju administracji państwowej. Byłaby to jednocześnie nauka stojąca na pograniczu nauk praktycznych i teoretycznych, gdyż poza opisem i klasyfikacją zjawisk można by ją traktować jako pomost w szukaniu właściwych rozwiązań dla praktyki.

Charakterystyczne jest, że za ujmowaniem nauki administracji jako nauki kompleksowej opowiadają się współcześni autorzy radzieccy, a częściowo autorzy niemieccy (w NRD)<sup>57</sup>. Zresztą i u nas zarówno autorzy koncepcji „socjologicznych”, jak i „prakseologicznych” nie negują istnienia bliskich związków nauki administracji z takimi dyscyplinami jak prakseologia, nauka prawa administracyjnego, socjologia itd. Zatem w jakimś stopniu zakładają kompleksowość ujęć dokonywanych na terenie nauki administracji, a co ważniejsze, prowadzone przez nich badania poszczególnych instytucji administracyjnych są właśnie dokonywane nie tylko z punktu widzenia socjologicznego czy prakseologicznego, ale cechuje je dążenie do wszechstronnego ujmowania z różnych punktów widzenia.

I jeszcze jedna refleksja, jaka się tu nasuwa. Czy ujmując naukę administracji jako wiedzę kompleksową, nie cofamy się wstecz, do punktu wyjściowego badań nad administracją? Wszak to właśnie kameraliści (policyści) dając początek nauce administracji dawali zlepek wiadomości z różnych dziedzin wiedzy, takich jak prawo, ekonomia, polityka, filozofia itp. na użytek ówczesnej administracji. Otóż wydaje się, że między współczesnym pojmowaniem nauki administracji jako wiedzy kompleksowej a dawną kameralistyką istnieje podstawowa różnica. Kameralistyka nie była jakąś usystematyzowaną wiedzą opartą na metodzie naukowej, ale właśnie zlepkim wiadomości z różnych dziedzin, tyle tylko, że mających za przedmiot ówczesną policję (administrację). Nauka administracji natomiast integrowałaby te wiadomości, kształtując je w zwarty system uporządkowanych twierdzeń dotyczących istniejącej w danym państwie i epoce administracji. Czyniłaby jednocześnie zadość postulatowi integracji badań dotyczących danego wycinka rzeczywistości społecznej.

#### LA SCIENCE DE L'ADMINISTRATION EN REPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE

#### Résumé

Le sujet de l'ouvrage sont les tendances contemporaines en ce qui concerne les points de vue sur la science de l'administration en Pologne. Néanmoins l'auteur les présente sur la base d'études traditionnelles (montrant la diversité des points de

<sup>57</sup> Por. np. M. Benjamin-J. Groschwitz, H. Träger, *Marxistisch-Leninistische Organisationswissenschaft und sozialistische staatliche Führung*, Staat und Recht, 1968 nr 10, s. 1662.

vue en Europe et aux USA) ainsi que d'études effectuées dans d'autres pays socialistes (surtout en URSS).

L'intérêt accru pour la science de l'administration en Pologne n'est pas accompagné de conceptions uniformes quant aux points de vue sur cette discipline. On peut observer ici de nombreuses voies d'interprétation. En particulier deux orientations d'études sont caractéristiques des conceptions contemporaines. L'une d'elles est la tendance considérant la discipline dont il est question du point de vue „sociologique”; cela consiste en l'étude de l'administration d'état en tant que fait social et ceci surtout à l'aide de méthodes sociologiques. La deuxième tendance est représentée par les auteurs qui voient dans la science de l'administration une science sui generis de l'organisation rationnelle du travail ou un genre de praxéologie, avec ceci seulement qu'elle est adaptée aux besoins de l'administration d'état.

L'auteur de l'article propose de considérer la science de l'administration comme une science complexe. Ce ne serait pas cependant un ramassis de connaissances de diverses disciplines comme c'était le cas dans l'ancienne cameralistique. La science de l'administration étudierait l'administration d'état de différents points de vue et ensuite elle intégrerait les résultats de ces études, les rassemblant dans un système de théorèmes compact et ordonné. En conséquence les moyens d'étude devraient eux aussi être divers. Cependant la méthode principale serait la méthode empirique car la science de l'administration se référerait à des expériences pour vérifier ses théorèmes. Ces théorèmes seraient ainsi valables pour autant qu'ils eussent été confirmés sur un échantillon déterminé de la réalité sociale. Cette réalité serait constitué par l'administration d'état (publique) existant dans une époque et un régime donnés.