

Administracja publiczna wobec procesów zmian w XIX i XXI w.

Wprowadzenie

Tytuł książki jubileuszowej prof. Jerzego Korczaka *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku* przywołuje na pamięć głośny tekst Woodrowa Wilsona *The Study of Administration* z 1887 r., poświęcony administracji publicznej i państwu administracyjnemu w USA wobec procesów zmian w XIX w.¹ Ta przełomowa praca z rewolucyjną argumentacją na rzecz zawodowej scentralizowanej administracji w USA i nowatorską dystynkcją pomiędzy polityką a administracją stała się w Stanach Zjednoczonych podstawą badań administracji publicznej i przyniosła jej autorowi tytuł ojca nauki administracji – the Father of Public Administration². W sytuacji stałego rozrostu coraz bardziej złożonych zadań, wobec których stoi każde rozwijające się społeczeństwo, sformułowane w pracy W. Wilsona fundamentalne zasady administracji publicznej, w tym zasada sprawności (*efficiency*) są dzisiaj tak samo ważne, jak 140 lat temu. Stojąca wobec coraz to nowych zadań administracja publiczna w XXI w. potrzebuje, tak jak administracja w XIX w., wsparcia ze strony nauki administracji. Studium W. Wilsona zasługuje, aby do niego powrócić, w tym z odniesieniami do wybranych ustaleń współczesnej polskiej nauki administracji, a to z racji szerokiej aktualności ocen i propozycji autora oraz renesansu kluczowej dla jego teorii dystynkcji polityka–administracja.

Dodatkowym argumentem na rzecz bliższego przyjrzenia się studium W. Wilsona o polityce, administracji i nauce administracji jest nowe usytuowanie nauki administracji w klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych w Polsce inspirowane powierzchownym rozumieniem zachodniego sposobu pojmowania nauki administracji³. To nowe usytuowanie przyniosło oddzielenie nauki

* Prof. dr hab. Jerzy Supernat, emerytowany profesor nauk prawnych, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: 0000-0002-4590-0980.

¹ W. Wilson, *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1887, no. 2, s. 197 i n.

² W Europie za twórcę nauki administracji uważany jest zgodnie Lorenz von Stein.

³ Na temat pojmowania nauki administracji w Europie zob. E. Ongaro *et al.*, *Public Administration and Public Management Research in Europe: Traditions and Trends*, [w:] E. Ongaro, S. van

administracji od prawa i umieszczenie jej obok nauk politycznych w dyscyplinie naukowej: nauki o polityce i administracji⁴. W Instytucie Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego nowa klasyfikacja dziedzin i dyscyplin naukowych przyniosła nomenklaturową zmianę nazwy Zakładu Nauki Administracji na Zakład Ustroju Administracji Publicznej. Rezygnacja z nazwy Zakład Nauki Administracji przeszła właściwie bez echa, a przecież zdawała się być niewyobrażalna w ośrodku znanym szeroko jako wrocławska Szkoła Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego⁵, w którym powstała przełomowa dla kontynentalnego prawniczego ujmowania nauki administracji praca Franciszka Longchamps *Założenia nauki administracji*⁶, oferującym zainteresowanym studia z zakresu administracji na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii, a studentom podręcznik *Nauka administracji* pod red. Jana Bocia⁷. Pojawia się też obawa, że ewentualna eskalacja rezygnacji z zakładów nauki administracji na wydziałach prawa i administracji może być potraktowana jako argument za przekształceniem wydziałów prawa i administracji w wydziały prawa⁸. W tych okolicznościach szczególne znaczenie dla istnienia nauki administracji i zakładów nauki administracji ma inicjatywa organizowania ogólnopolskich zjazdów katedr, zakładów i zespołów nauki administracji. Pierwszy taki zjazd został zorganizowany przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu w dniach 17-19 września 2023 r. Jubilat

Thiel (red.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, vol. 1, London 2018, s. 11 i n.

⁴ Zob. załącznik do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz. U. poz. 1818.

⁵ Założycielami wrocławskiej Szkoły Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego byli profesorowie Tadeusz Bigo i Franciszek Longchamps.

⁶ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.

⁷ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, J. Boć (red.), Wrocław 2013.

⁸ Tu należy zauważyć, że po wprowadzeniu nowej klasyfikacji dziedzin i dyscyplin naukowych inne ośrodki uniwersyteckie nie widziały potrzeby rezygnacji z zakładów nauki administracji i nadal mają je w swoich akademickich strukturach. Jest to stanowisko zrozumiałe i w pełni zasadne, jako że nauka administracji może być administracyjnie powiązana z wieloma dyscyplinami naukowymi, w tym zwłaszcza z prawem (tak pod wpływem niemieckiej prawniczej perspektywy było w Polsce do roku 2018), z naukami o polityce (tak jest obecnie) i naukami o zarządzaniu (tak może być w przyszłości, a *de facto* jest już teraz jeżeli popatrzymy na zainteresowanie i dorobek nauk o zarządzaniu zarządzaniem publicznym: „starym” zarządzaniem publicznym, nowym zarządzaniem publicznym, *new public governance* i zarządzaniem humanistycznym), ale nie oznacza to jej zawłaszczenia przez te ogólniejsze czy macierzyste dyscypliny naukowe. Adeptci administracji publicznej mogą „migrować” i studiować administrację publiczną i naukę administracji odpowiednio do swoich preferencji na wydziałach prawa i administracji (naukę administracji normatywnie zdominowaną przez prawo publiczne), na wydziałach nauk politycznych i na wydziałach zarządzania.

prof. J. Korczak był członkiem Komitetu Naukowego Zjazdu, który został poświęcony, tak jak dzieło prof. F. Longchamps z 1949 r., założeniom nauki administracji. 1887, 1949 i 2023 r. zapisały się zatem na stałe w historii nauki administracji.

1. Administracja

Na początku swego traktatu W. Wilson wyjaśnia pojęcie administracji. Dla autora „administracja jest najbardziej oczywistą częścią rządu; jest to rząd w działaniu; jest to wykonawcza, operatywna, najbardziej widoczna część rządu, i jest oczywiście tak stara jak sam rząd”⁹. W tych okolicznościach można zatem było oczekiwać, zauważa Wilson, że „rząd w działaniu” przyciągnie uwagę przedstawicieli nauk politycznych (*writers of politics*) i stanie się bardzo wczesnym przedmiotem badań w historii nauki (*history of systematic thought*)¹⁰. Tak się jednak nie stało i do wieku XIX nikt nie pisał systematycznie o administracji w ramach wyodrębnionej dyscypliny naukowej. Przedstawiciele nauk politycznych zajmowali się bez wyjątku jedynie ustrojem rządu (*the constitution of government*), naturą państwa, istotą i źródłem suwerenności, władzą i prerogatywami, sensem istnienia rządu, wynikającym z natury i celów człowieka. Fundamentalnym pytaniem było dla nich to, do kogo należy stanowienie prawa i jakie ono będzie. Pytanie o to, jak prawo powinno być wykonywane w sposób oświecony, słuszny, szybki i bez tarć, było odkładane na bok, jako szczegół praktyczny (*practical detail*), którym mogli zająć się urzędnicy po ustaleniu zasad ustrojowych¹¹.

Sytuacja z czasem się zmieniła, jako że w wieku XIX funkcje rządowe zaczęły się w szybkim tempie mnożyć (*administration is everywhere putting its hands to new undertaking*), a jednocześnie stały się tak złożone i trudne, że problematyka rządu w działaniu okazała się pilniejsza i trudniejsza od problematyki zasad konstytucyjnych, która to notabene nadal nie została zamknięta i wymaga dalszych badań¹². W tym właśnie W. Wilson widzi powód tego, że zadania

⁹ W. Wilson, *op. cit.*, s. 198. Wszystkie tłumaczenia z jęz. angielskiego autorstwa J. Supernata.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, s. 198-199.

¹² W. Wilson zidentyfikował trzy okresy w rozwoju społecznym w Europie i USA, których kulminacją jest dojrzały rząd, który potrzebuje administracji publicznej (innymi słowy, których kulminacją jest państwo administracyjne – *administrative government implemented and approved through democracy*). Okres pierwszy charakteryzuje panowanie władcy absolutnego. W okresie drugim dochodzi do zrywu społecznego i obalenia absolutnego władcy, a następnie do przyjęcia konstytucji, aby wyeliminować władców absolutnych i kontrolę nad państwem

administracyjne muszą być starannie i systematycznie dostosowane do troskliwie wypróbowanych standardów polityki, a także tego, że wyłoniła się nauka, której wcześniej nie było: nauka administracji¹³. Dodać można, że pierwsze podręczniki i programy nauczania (*curricula*) nauki administracji w USA pojawiły się w latach 20. XX w., a ich autorami byli profesorowie nauk politycznych¹⁴.

2. Administracja a polityka

W. Wilson argumentował, że do administracji należą: wykonawcza organizacja i wykonawcze działanie (*the field of administration is a field of business*). Administracja jest odsunięta od pogoni i konfliktów polityki, a nawet od ustaleń badań konstytucyjnych, które są dyskusyjne. Jeżeli administracja jest częścią życia politycznego to tylko tak, jak metody rachunkowości są częścią życia społecznego, tylko tak, jak maszyna jest częścią wytwarzanego produktu. Ale jednocześnie administracja znacznie wykracza poza nudny poziom szczegółu technicznego, a to dzięki temu, że przez swoje ogólniejsze zasady jest bezpośrednio powiązana z trwałymi maksymami mądrości politycznej, stałymi prawdami postępu politycznego¹⁵.

Wyjaśniając dokładniej dystynkcję między administracją a polityką, W. Wilson pisze, że administracja leży poza właściwą sferą polityki, że kwestie administracyjne nie są kwestiami politycznymi, że wprowadzie polityka wyznacza zadania dla administracji, to jednak nie powinna być obciążona biurowością swoich urzędów¹⁶. Dystynkcja między administracją a polityką stała się zdaniem W. Wilsona już oczywista, ale jednocześnie jest tak ważna dla jego rozumienia administracji i nauki administracji, że na poparcie swojego poglądu autor cytuje stanowisko wybitnego uczonego niemieckiego Johanna Kaspara Bluntschliego (1808-1881): „Polityka jest działalnością państwa w sprawach wielkich i ogólnych”.

przekazać ponownie społeczeństwu. W tym okresie ważniejsze kwestie konstytucyjne spychają kwestie sprawnej administracji na drugi plan. W etapie trzecim suwerenne rządy ludzi muszą stawić czoło potrzebie posiadania administracji dla swojej nowej konstytucji, *ibidem*, s. 204. Studium W. Wilsona było odpowiedzią na potrzeby etapu trzeciego, który notabene trwa do dziś i co czyni analizę tego autora nadal aktualną.

¹³ *Ibidem*, s. 200.

¹⁴ Autorem pierwszego podręcznika nauki administracji w USA był L.D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, New York 1926. W pierwszym zdaniu autor napisał, że podstawą jego pracy nie jest prawo, lecz zarządzanie. W tym ujęciu poprzednikiem nauki administracji był ruch naukowego zarządzania (*Scientific Management movement*), którego ojciec F.W. Taylor dążył do rozwoju prawdziwej nauki i opracowania uniwersalnych zasad zarządzania.

¹⁵ W. Wilson, *op. cit.*, s. 210.

¹⁶ *Ibidem*.

nych, podczas gdy administracja jest działalnością państwa w sprawach indywidualnych i małych. Polityka jest zatem domeną mężów stanu, podczas gdy administracja należy do fachowych urzędników. Polityka nic nie osiągnie bez pomocy administracji, ale z tego nie wynika, że administracja jest polityką¹⁷.

W. Wilson był świadomy, że w praktyce funkcjonowania rządu nie jest łatwe przeprowadzenie linii demarkacyjnej oddzielającej funkcje administracyjne od funkcji nieadministracyjnych. Wymaga to bowiem bliższej analizy czynności realizowanych w różnych jednostkach organizacyjnych przez doświadczonych badaczy, jako że „ogrom administrowania dokonuje się dla otoczenia *incognito*, będąc mylonym jednym razem z politycznym «zarządzaniem», a innym razem z konstytucyjnymi zasadami”¹⁸. Pomimo tego autor widzi możliwość uniknięcia nieporozumień i odróżnienia dziedziny prawa konstytucyjnego od dziedziny funkcji administracyjnych, proponując w tym celu konkretne prawnicze kryterium: „Administracja publiczna jest szczegółowym i systematycznym wykonaniem prawa publicznego. Każde poszczególne stosowanie prawa ogólnego jest aktem administracji. [...] Ogólne plany działania rządu nie są administracją, ale ich szczegółowe wykonanie już tak”¹⁹.

¹⁷ *Ibidem*, s. 210-211. Paradygmat administracji publicznej w postaci dychotomii polityka–administracja spotkał się z krytyką. Podnoszono, że ten elegancki paradygmat pozostaje w sprzeczności z rzeczywistością. Wskazywali na to H.A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York 1947; D. Waldo, *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York 1948 oraz P.H. Appleby, *Policy and Administration*, Alabama 1949. W szczególności D. Waldo przedstawił mocną argumentację, że administracja jest silną formą polityki i że każda próba oddzielenia administracji od polityki jest skazana na niepowodzenie. W konsekwencji twierdzono, tak jak uczynił J.M. Gaus w 1950 r., że teoria administracji publicznej jest także teorią polityki, *idem*, *Trends in the theory of public administration*, „Public Administration Review” 1950, no. 3, s. 161. Z nowszych prac zob. R.P. Shepherd, Ch. Stoney, L. Turnbull, *The Changing Roles of Politicians and Public Servants*, [w:] T.R. Klassen, D. Cepiku, T.J. Lah (red.), *The Routledge Handbook of Global Policy and Administration*, London 2017, s. 271 i n. Stwierdzenie braku dychotomii polityka–administracja nie może prowadzić do wniosku, że polityka i administracja są mniej więcej tym samym. Przed takim założeniem badania administracji publicznej przestrzegają H.G. Frederickson, K.B. Smith, Ch.W. Larimer, M.J. Licari, *The Public Administration Theory Primer*, Boulder 2012, s. 39. Zdecydowanie wypowiada się w tej kwestii F. Longchamps, który nie zalicza ustalania naczelných zasad polityki do zjawisk administracji publicznej, *idem*, *Założenia...*, s. 85. Zob. też J. Jeżewski, *Demokratyczne państwo partii jako przedmiot badań nauki administracji*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 163 i n. Nadto należy zauważyć i silnie podkreślić, że po okresie kwestionowania dychotomii polityka–administracji od lat 50. do lat 70. nastąpiła zmiana poglądów i przedmiotowa dychotomia ma się znowu dobrze i można ją znaleźć w teoriach politycznej kontroli biurokracji.

¹⁸ W. Wilson, *op. cit.*, s. 211.

¹⁹ *Ibidem*, s. 212. Notabene koncepcja administracji jako instytucji (wyłącznie) wykonującej prawo jest nieadekwatna w przypadku administracji suprapaństwowej i międzynarodowej, jako że np. w UE zadaniem unijnej administracji jest raczej stanowienie prawa niż jego wykonywanie.

Zdaniem W. Wilsona polityka ustala zadania dla administracji, ale nie jest rzeczą właściwą podporządkowanie implementacji tych zadań tym samym siłom opinii publicznej, które wyznaczają politykę. Pogląd taki czynił z W. Wilsona gorącego orędownika badania administracji tak, aby implementacja polityki mogła być oparta na stałych zasadach, a administracja funkcjonowała niezależnie od władz pochodzących z wyboru²⁰. W ten sposób W. Wilson odgradzał założycielskie zasady zgody rządzonych i podziału władz od wyłaniającej się nowej nauki administracji²¹. Optował za wykształconą biurokracją, która ma doświadczenie i gotowość przeciwstawienia się opinii publicznej, kiedy uważa to za konieczne. W przeciwieństwie do zasady równości, oznaczającej, że aspirowanie do wyższej wiedzy nie daje tytułu do rządzenia i że prawomocny rząd jest oparty na zgodzie rządzonych, W. Wilson argumentuje, że wiedza i doświadczenie dają tytuł do rządzenia (administrowania)²².

Wiara W. Wilsona w rządy ekspertów idzie w parze z głębokim brakiem zaufania do republikańskiego samorządu. Jego zdaniem demokracja dała władzę zbiorowemu suwerenowi, który nie ma jednego dostępnego ucha, suwerenowi, który w swej masie jest samolubny, ciemny, nieśmiały, uparty i głupi²³. A pomimo tych przywar ogrom ludzi w obecnych czasach ma prawo głosu: *The bulk of mankind is rigidly unphilosophical, and nowadays the bulk of mankind votes*²⁴. Zdaniem autora nie należy jednak tracić nadziei, jako że na szczęście jest wiele osób mądrych, z których można utworzyć sprawną i ekonomiczną admi-

O Komisji Europejskiej J. Monnet mówił: *ne fait pas; fait faire*, cyt. za S. Cassese, *The Administrative State in Europe*, [w:] A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese (red.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, vol. 1: *The Administrative State*, Oxford 2017, s. 78.

²⁰ Te stałe zasady nauki administracji dotyczyły głównie organizacji i zatem były zasadami teorii organizacji, zob. opracowania zamieszczone w: L. Gulick, L. Urwick (red.), *Papers on the Science of Administration*, New York 1937, a zwłaszcza: L. Gulick, *Science, Values and Public Administration*, [w:] L. Gulick, L. Urwick (red.), *op. cit.*, s. 189 i n. Na istnienie uniwersalnych zasad administracji wskazywał jeszcze m.in. W.F. Willoughby, *Principles of Public Administration. With Special Reference to the National and State Governments*, Baltimore 1927.

²¹ Należy zauważyć, że zapisana w Deklaracji Niepodległości z 1776 r. zasada oparcia władzy rządu na zgodzie rządzonych – *the consent of the governed* z czasem uległa przekształceniu na zasadę woli rządzonych – *the will of governed*, z której rząd czerpie władzę.

²² Myśli W. Wilsona o emancypacji urzędników w relacji do polityki i opinii publicznej można się dzisiaj doszukiwać w pracy M. Wojtanowskiego, *Kulturowa judycjalizacja administracji publicznej a interpretacja prawa administracyjnego*, niepublikowana rozprawa doktorska, Wrocław 2023. M. Wojtanowski przez kulturową judycjalizację administracji publicznej rozumie „zmianę sposobu myślenia urzędnika, jako czującego się rzecznikiem mechanizmu prawa, a nie maszynarii polityki. Nie chodzi tutaj o upodobnienie urzędników do sędziów w wymiarze dotyczących ich regulacji prawnopozytywnych, a w zakresie ich własnego stosunku do kultury prawniczej, tzn. traktowania jej jako podstawowego punktu odniesienia dla działalności zawodowej”, *ibidem*, s. 9.

²³ W. Wilson, *op. cit.*, s. 208.

²⁴ *Ibidem*, s. 209.

nistrację²⁵. Swoją drogą, W. Wilson uzasadniał ideę nieograniczonego uznania administracyjnego i granic dla bezpośredniego powszechnego uczestnictwa we współczesnej administracji w nieco arystokratyczny sposób: *Self-government does not consist in having a hand in everything, any more than housekeeping consists necessarily in cooking dinner with one's own hands. The cook must be trusted with a large discretion as to the management of the fires and the ovens*²⁶. Jednocześnie mocno podkreślał, że znacznej władzy i znacznego uznania administracji publicznej nie należy się obawiać, o ile tylko władza nie jest nieodpowiedzialna: *There is no danger in power, if only it be not irresponsible*²⁷. W dużej władzy i nieskrępowanym uznaniu w administracji autor widział konieczne warunki odpowiedzialności. Argumentował, że jeżeli władza jest podzielona, jeżeli udział w niej należy do wielu, to władza staje się niejasna i nieokreślona i w efekcie jest nieodpowiedzialna²⁸.

3. Administracja a opinia publiczna

Tutaj W. Wilson stawia istotne pytanie o właściwą relację pomiędzy opinią publiczną a administracją, a konkretnie o to, jaką rolę powinna odgrywać opinia publiczna w sprawowaniu administracji²⁹. Na to kluczowe w traktacie pytanie

²⁵ *Ibidem*, s. 205.

²⁶ *Ibidem*, s. 214.

²⁷ *Ibidem*, s. 213. Z argumentacją W. Wilsona na rzecz dużej władzy i nieskrępowanego uznania w administracji publicznej zgadzali się m.in. tacy luminarze jak L.D. White i F.J. Goodnow. Ten drugi opowiadał się za scentralizowanym i profesjonalnym korpusem biurokratycznym odizolowanym od powszechnej polityki podnosząc, że istnieje „duża część administracji, która jest niepołączona z polityką i która powinna być w znacznym stopniu, a nawet całkowicie, uwolniona od kontroli ciał politycznych. Administracja ta jest niepołączona z polityką, ponieważ jej działalność ma miejsca w obszarach *semi-naukowych*, *quasi-sędziowskich*, *quasi-biznesowych* i *quasi-handlowych*”, *idem, Politics and Administration*, New York 1900, s. 85. Autor ten proponował nawet nowy system rządów, który miał zastąpić tradycyjne amerykańskie konstytucyjne pojęcia federalizmu i podziału władzy. W miejsce tradycyjnego rozumienia podziału władz sędziowskiej, prawodawczej i wykonawczej F.J. Goodnow redukował wszystkie działania współczesnego rządu do dwóch nadrzędnych funkcji: woli państwa (*the will of the state*) i administracji (*the execution of that will*). Ponieważ administracja pozostawała poza polityką jako taką, nie musiała być podporządkowana tradycyjnym konstytucyjnym ograniczeniom. F.J. Goodnow w istocie argumentował, że uprawnienia administracyjne powinny być zwiększone, aby iść w parze z wymogami reformy społecznej: zwiększoną własnością rządową, zwiększoną regulacją rządową i zwiększoną pomocą rządową. Ekspansja administracji miała zapewnić centralizację rządu: *the great centralization of our government*, *idem, Social Reform and the Constitution*, New York 1911, s. 32.

²⁸ W. Wilson, *op. cit.*, s. 213.

²⁹ *Ibidem*, s. 214. Partycypacja i demokracja administracyjna są dzisiaj postrzegane jako źródła dodatkowej legitymacji administracji oprócz legitymacji, jaką daje rzetelna realizacja pra-

autor odpowiada otwarcie i jednoznacznie, że opinia publiczna powinna odgrywać rolę autorytatywnego krytyka (*the part of authoritative critic*)³⁰. Jednocześnie był świadomy, że propozycja taka nie jest łatwa do zaakceptowania, zwłaszcza w USA, gdzie opinia publiczna jest wścibska (*meddlesome*). Z jego obserwacji wynikał wniosek, że w tych krajach, w których opinię publiczną dopiero należy pouczyć o jej przywilejach, w których opinia publiczna musi się dopiero przyzwyczaić do posiadania własnego zdania, kwestia domeny opinii publicznej jest dużo łatwiejsza do rozwiązania aniżeli w USA, gdzie opinia publiczna jest bardzo świadoma i zdecydowana na przeforsowanie własnego stanowiska. W tych okolicznościach W. Wilson chciał uczynić opinię publiczną efektywną, ale nie wścibską przy pomocy nauki administracji: *Let administrative study find the best means for giving public criticism this control and for shutting it out from all other interference*³¹. W parze z takim stanowiskiem szedł pogląd, że ulepszenie opinii publicznej wymaga nie tylko edukacji w zakresie nauk politycznych, ale także przygotowania lepszych urzędników tworzących aparat administracyjny³².

Konkludując, należy powiedzieć, że W. Wilson żywił stanowcze przekonanie, że administracja w USA powinna być we wszystkich sprawach wrażliwa na opinię publiczną³³, pozostając jednak – jakkolwiek to zabrzmi – administracją: *Bureaucracy can exist only where the whole service of the state is removed from the common political life of the people, its chiefs as well as its rank and file. Its motives, its objects, its policy, its standards, must be bureaucratic*³⁴. Administracja powinna jednocześnie przestrzegać polityki rządu, któremu służy. Polityka ta powinna być opracowana przez mężów stanu, ponoszących bezpośrednią i nieuniknioną odpowiedzialność przed opinią publiczną. W ten sposób W. Wilson kształtował obraz ideału służby publicznej wykształconej i wystarczająco niezależnej, aby działać mądrze i energicznie, ale nie arbitralnie, a to dzięki bliskiemu powiązaniu z opinią publiczną za pośrednictwem wyborów i stałego wysłuchiwanie publicznego zdania³⁵.

wa stanowionego przez parlament (legitymacja przez praworządność), a mianowicie legitymacji przez proces. Zwiększona dostępność administracji dla obywateli stwarza jednak ryzyko przechwycenia administracji przez interesy prywatne. Na temat demokracji administracyjnej zob. m.in. M. Wojtuń, *W stronę demokracji administracyjnej – partycypacja w postępowaniu administracyjnym we Francji*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Warszawa 2017, s. 93 i n.

³⁰ W. Wilson, *op. cit.*, s. 214.

³¹ *Ibidem*, s. 215.

³² *Ibidem*, s. 215-216.

³³ *Ibidem*, s. 216.

³⁴ *Ibidem*, s. 217.

³⁵ *Ibidem*.

4. Cel i metoda nauki administracji

Naukę administracji, która ma za przedmiot administrację publiczną, W. Wilson charakteryzuje bliżej przez wskazanie na jej cel i metody. Tutaj od razu należy zauważyć, że stanowisko autora w kwestii celu nauki administracji jest pojemne przez włączenie do nauki administracji polityki administracyjnej, która w Europie jest raczej ujmowana jako odrębna dyscyplina w ramach nauk administracyjnych (wiedzy o administracji), obejmujących: naukę administracji, naukę polityki administracyjnej i naukę prawa administracyjnego³⁶.

Cel badań nad administracją jest zdaniem W. Wilsona dualny, jako że obejmuje, po pierwsze, ustalenie tego, co rząd jest w stanie poprawnie i z powodzeniem wykonać, a po drugie – ustalenie tego, jak rząd może wykonać te właściwe rzeczy z najwyższą możliwą wydajnością i po najmniejszym możliwym koszcie³⁷. Obie te kwestie wymagają pogłębionych studiów w obszarze polityki i administracji, dla których opracowanie W. Wilsona stanowiło przełomowe wprowadzenie.

O instrumentalnym celu nauki administracji W. Wilson mówi, że chodzi o uwolnienie instrumentów wykonawczych od niejasności i kosztów empirycznego eksperymentowania i oparcie ich na podstawach ugruntowanych w stałych zasadach³⁸. Tak rozumiany cel nauki administracji prowadzi autora do obserwacji, że ówczesna reforma służby cywilnej jest tylko preludium do pełnej reformy administracyjnej, że ruch reformatorski musi objąć nie tylko wysiłki na rzecz ulepszenia personelu, ale także organizacji i instrumentów urzędów rządowych, a to dlatego, że organizacja i instrumenty w urzędach rządowych wymagają ulepszenia nie mniej niż ich personel³⁹. Notabene swoje przekonanie formułował we wzniósł, misjonarski wręcz sposób: „Reforma służby cywilnej jest jedynie moralnym przygotowaniem do tego, co po niej nastąpi. Jest to oczyszczenie moralnej atmosfery przez ustanowienie świętości urzędu publicznego jako zawodu zaufania publicznego, a przez uczynienie tej służby bezstronną jest to otwarcie drogi do uczynienia jej operatywną i wykonawczą

³⁶ Zob. J. Jeżewski, *Nauka administracji – między prawem i polityką*, [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym*, Wrocław 2020, s. 41 i n.

³⁷ W. Wilson, *op. cit.*, s. 197. Posługując się współczesnym językiem, chodzi o robienie właściwych rzeczy we właściwy sposób.

³⁸ *Ibidem*, s. 210.

³⁹ Rozwój zawodowej służby cywilnej w USA zapoczątkowała ustawa the Pendleton Act z 1883 r. Ruch na rzecz nowoczesnego państwa administracyjnego w USA znalazł doskonałe szczegółowe omówienie w pracach: D. Waldo, *The Administrative State...* i L.D. White, *Introduction to the Study...* Ta druga praca miała cztery wydania: w 1926, 1939, 1948 i 1955 r.

(*businesslike*). Odświeżenie i uwzniośnienie motywów służby cywilnej czyni ją zdolną do ulepszenia instrumentów jej pracy”⁴⁰.

Odnosnie do metody nauki administracji W. Wilson jednoznacznie uznał, że najbardziej odpowiada jej i jest najbardziej dla niej korzystna metoda porównawcza⁴¹. Jest tak, ponieważ z punktu widzenia funkcji administracyjnych wszystkie rządy charakteryzuje silne strukturalne podobieństwo, które to podobieństwo *de facto* jest konieczne, jeżeli rządy chcą być użyteczne i sprawne⁴². Mówiąc współczesnym językiem, W. Wilson wskazuje na izomorfizm administracyjny (instytucjonalny, organizacyjny)⁴³, wyjaśniając go dodatkowo przez analogię tożsamości budowy fizycznej człowieka wolnego i niewolnika oraz podobieństwo zadań w monarchiach i demokracjach: *A free man has the same bodily organs, the same executive parts, as the slave, however different may be his motives, his services, his energies. Monarchies and democracies, radically different as they are in other respects, have in reality much the same business to look to*⁴⁴. Bez porównawczego badania rządu nie jest możliwe pozbycie się błędnego poglądu, że administracja w państwie demokratycznym i administracja w państwie niedemokratycznym opierają się na zasadniczo różnych podstawach⁴⁵. Badania porównawcze pozwalają dostrzec strukturalne podobieństwo, a ponadto pozwalają docenić demokratyczne otoczenie, w którym wszystkie kwestie dotyczące dobra publicznego są ostatecznie rozstrzygane na drodze debaty i wszystkie kwestie kierunków i struktury polityki są oparte na woli większości⁴⁶. Nie prowadząc badań porów-

⁴⁰ W. Wilson, *op. cit.*, s. 210.

⁴¹ *Ibidem*, s. 217 i n. Nie można nie przypomnieć, że F. Longchamps definiował naukę administracji jako „opisowe i porównawcze badania administracji publicznej jako faktu społecznego oraz próby jej teoretyzacji i ustalenia podstaw dla dobrej administracji”, *idem*, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 5. W świetle poglądów W. Wilsona i F. Longchamps odnośnie do przedmiotu, celów i metody nauki administracji można twierdzić, że utworzony w Instytucie Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego Zakład Porównawczej Administracji Publicznej jest zakładem nauki administracji. Oznacza to notabene, że przez pewien czas w Instytucie Nauk Administracyjnych funkcjonowały dwa zakłady nauki administracji: Zakład Nauki Administracji i Zakład Porównawczej Administracji Publicznej.

⁴² W. Wilson, *op. cit.*, s. 218.

⁴³ Na temat ewolucji administracji publicznej przez pryzmat izomorfizmu instytucjonalnego zob. A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019.

⁴⁴ W. Wilson, *op. cit.*, s. 218. Na temat rozwoju porównawczego badania administracji publicznej w USA do roku 2006 zob. opracowania zamieszczone [w:] E.C. Otenyo, N.S. Lind (red.), *Comparative Public Administration. The Essential Readings*, Boston 2006, a zwłaszcza: F. Heady, *Comparison in the Study of Public Administration*, s. 61 i n. oraz D. Waldo, *Comparative Public Administration: Prologue, Performance, and Promise*, Leeds 2006, s. 129 i n.

⁴⁵ W. Wilson, *op. cit.*, s. 218.

⁴⁶ *Ibidem*.

nawczych i ograniczając się do znajomości własnego systemu, nie wiemy nic⁴⁷. Trudno o mocniejszą opinię o wartości badań porównawczych.

Odnosnie do metody porównawczej W. Wilson zauważa dalej, że może ona być bardziej bezpiecznie zastosowana w dziedzinie administracji aniżeli w jakimkolwiek innym miejscu w całym obszarze polityki, a to dzięki przeprowadzonej przez niego dystynkcji między administracją i polityką⁴⁸. Stanowisko swoje ilustruje przykładem badania systemów administracyjnych Niemiec i Francji opartym na założeniu, że nie chodzi w nim o poszukiwanie zasad politycznych (swoją drogą, w czasie publikacji analizowanego studium W. Wilsona niemieccy i francuscy akademicy byli już od dawna komparatystami – pruscy kameraliści już w XVIII w.). Założenie takie pozwala badać praktykę administracyjną bez uwzględniania jej politycznego czy konstytucyjnego otoczenia. Z tego i dalszych przykładów (w tym przykładu zapożyczenia efektywnego sposobu ostrzenia noża od przestępcy bez przejęcia jego prawdopodobnej intencji popełnienia morderstwa) pojawia się jasny obraz badania administracji rozumianej jako środek przekładania własnej polityki na dogodną praktykę⁴⁹. Takie rozumienie administracji jako instrumentu (narzędzia) rządu pozwala pozostać na w pełni bezpiecznym terenie i jednocześnie uczyć się bez obawy powtórzenia błędów popełnionych przez obce systemy, pozwala badać anatomię obcych rządów bez obawy zarażenia się ich chorobami, pozwala przeprowadzić sekcję obcych systemów bez obawy zatrucia krwi⁵⁰. W tym kontekście W. Wilson zauważa jeszcze, że nie można poznać ani własnych słabości, ani własnych zalet, jeżeli ograniczamy się do porównywania samych siebie⁵¹.

Konkludując, wskazanie na dystynkcję między administracją a polityką, na tożsamość prawomocnych celów administracji i silne strukturalne podobieństwo funkcji administracji publicznej prowadzi W. Wilsona do wniosku, że badania porównawcze różnych systemów administracyjnych pozwalają znaleźć najlepsze instrumenty dobrej administracji, które mogą być zastosowane po dokonaniu koniecznych modyfikacji⁵². Korzystanie z obcej nauki administracji

⁴⁷ *Ibidem*, s. 220.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*, s. 219.

⁵² Ciekawym przykładem pracy porównawczej z nauki administracji jest studium: F.M. Marx, *The Administrative State*, Chicago 1957. Autor uwzględnia w szerokim zakresie doświadczenia niemieckie i brytyjskie, a w mniejszym – francuskie i japońskie. Po powrocie autora do Niemiec jego komparatystyczna orientacja przyczyniła się do przełamania silnego nachylenia prawniczego w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Speyer (w Niemczech dyskurs naukowy w dziedzinie nauki administracji był tradycyjnie zanurzony w myśleniu prawniczym i charakteryzował go monopol prawników – *Juristenmonopol*).

jest zatem bezpieczne i pożyteczne, chociaż pod pewnymi ostrożnościowymi warunkami, dotyczącymi świadomości istnienia fundamentalnej różnicy warunków i założeń, które można jednak „wydestylować”, co W. Wilson ujął następująco: *we can borrow the science of administration with safety and profit if only we read all fundamental differences of condition into its essential tenets. We have only to filter it through our constitutions, only to put it over a slow fire of criticism and distil away its foreign gases*⁵³.

Uwagi końcowe

W Stanach Zjednoczonych nauka o polityce wyłoniła się pierwsza. Dopiero później wraz z rozrostem zadań państwa i potrzebą profesjonalizacji państwowej biurokracji okazało się, że kwestie administracyjne są nie mniej ważne niż kwestie konstytucyjne i pojawiła się konieczność prowadzenia naukowych badań administracji publicznej. Nowa dyscyplina naukowa – nauka administracji – była konieczna dla przekształcenia administracji publicznej w nowoczesny, sprawny i etyczny instrument państwa. Jej wyłonienie szło w parze z oddzieleniem administracji od polityki i oddzieleniem nauki administracji od nauki o polityce. Z takiego pojmowania nauki administracji – należy to mocno podkreślić – nie wynika, że jest ona subdyscypliną nauki o polityce. Tak nie jest i nie stanowi przesady stwierdzenia, że nauka administracji w USA wyłoniła się w opozycji do nauki o polityce⁵⁴.

Zasługi W. Wilsona dla rozwoju myśli administracyjnej są wyjątkowe, ponieważ stworzył podstawy intelektualne nauki administracji jako niezależnej dyscypliny naukowej przez uwolnienie jej ze szponów nauki o polityce⁵⁵. Doce-

⁵³ W. Wilson, *op. cit.*, s. 219.

⁵⁴ Notabene także w Europie nauka administracji wyłoniła się w opozycji, tyle że w opozycji do nauki prawa administracyjnego (wpływ prawa publicznego na badania w zakresie administracji był szczególnie silny w Niemczech, Austrii, Szwajcarii, ale także w Holandii i w Polsce). Ta podwójna opozycja przyniosła w Polsce ujmowanie nauki administracji jako dyscypliny kompleksowej, która zajmuje się administracją z różnych punktów widzenia, mieszczących się w różnych dziedzinach wiedzy, dobieranych zależnie od celu badań. Zob. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 15 i n. oraz J. Jeżewski, *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji...*, s. 354 i n. W USA zwłaszcza R.A. Dahl argumentował, że nauka administracji musi stać się znacznie szerszą dyscypliną nie ograniczającą się do technik i procesów, ale uwzględniającą różne uwarunkowania historyczne, socjologiczne, ekonomiczne i inne, *idem, The Science of Public Administration: Three Problems*, „Public Administration Review” 1947, no. 1, s. 1 i n.

⁵⁵ Do emancypacji nauki administracji doszło także w Holandii, która ma największą w Europie wspólnotę akademików zajmujących się administracją publiczną. Nauka administracji po-

niał wartość opinii publicznej w administracji. Uznając naukowość nowej dyscypliny, promował metodę porównawczą, aby umożliwić korzystanie i uczenie się z doświadczeń innych krajów ze świadomością, że nauka administracji dąży do odkrycia zasad uniwersalnych, ale będąc nauką społeczną, odzwierciedla wartości, tradycje i kulturę społeczeństwa, w którym jest uprawiana.

Sformułowane przez W. Wilsona zasady i podniesione przez niego kwestie stały się przedmiotem trwających do dzisiaj, często dramatycznych, debat i dyskusji, w tym dotyczących kwestii krytycznych dla nauki administracji, a mianowicie tego, co faktycznie stanowi „naukę” administracji i jakie są jej cele. Zgodnie z dominującym dzisiaj poglądem nauka administracji łączy różne perspektywy (prawniczą, polityczną i menedżerską) na swój przedmiot, tzn. organizację i funkcjonowanie administracji publicznej, pozostając multidyscypliną (*pluridiscipline*), bez zdolności integracyjnej w kierunku interdyscyplinarności, a tym bardziej transdyscyplinarności⁵⁶. Zbudowanie takiej zdolności stanowi zadanie, którego realizacja dobrze służyłaby wykonywaniu zadań administracji publicznej, stojącej wobec nowych zadań w XXI w.

jawiała się tam na większości uniwersytetów po II wojnie światowej jako subdyscyplina nauki o polityce, ale od połowy lat 70. stała się dyscypliną niezależną z niezależnymi uniwersyteckimi jednostkami, jak np. na uniwersytetach w Rotterdamie i Enschede.

⁵⁶ Zob. M.W. Bauer, *Public Administration and Political Science*, [w:] E. Ongaro, S. van Thiel (red.), *The Palgrave Handbook...*, s. 1049 i n. oraz D.H. Rosenbloom, R.S. Kravchuk, R.M. Clarkin, *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Boston 2009. J. Jeżewski integracyjne podejście nauki administracji widzi w badaniu uwarunkowań administracji publicznej (wskazuje prawne, polityczne, ekonomiczne oraz społeczne i kulturowe, ale jednocześnie pisze, że kategoria uwarunkowań ma zakres otwarty), *idem, Administracja publiczna jako przedmiot badań...*, s. 366-367.

