

# ZAŁOŻENIA NAUKI ADMINISTRACJI

redakcja naukowa  
Joanna Smarż, Sławomir Fundowicz, Paweł Śwital

---

---

---

## **Autorzy**

Monika Augustyniak	Adam Ostrowski
Agata Barczewska-Dziobek	Weronika Maria Pazdan
Leszek Bielecki	Małgorzata Pracka
Anna Chochowska	Marcin Princ
Krzysztof Chochowski	Maciej Rogalski
Jarosław Czerw	Paweł Romaniuk
Anna Dąbrowska	Bronisław Sitek
Tomasz Dąbrowski	Joanna Smarż
Bogusława Dobkowska	Lucyna Staniszevska
Jarosław Dobkowski	Piotr Szreniawski
Sławomir Fundowicz	Weronika Ścibor
Ewelina Gębka	Paweł Śwital
Emilia Gulińska	Przemysław Szustakiewicz
Karol Hermanowski	Dominik Tyrawa
Wojciech Hrynicky	Bogusław Uliasz
Ewa Jasiuk	Iwona Warchoł
Lidia Jaskuła	Maciej Wojtacki
Helena Kisilowska	Katarzyna B. Wojtkiewicz
Piotr Kobylski	Wojciech Wojtyła
Jerzy Korczak	Monika Ziniewicz
Angelika Kurzawa	Lidia Zacharko
Anna Łukaszuk	Monika Żuchowska-Grzywacz
Katarzyna Mełgieś	Agnieszka Żywicka

# ZAŁOŻENIA NAUKI ADMINISTRACJI

redakcja naukowa  
Joanna Smarż, Sławomir Fundowicz, Paweł Śwital

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez  
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

Stan prawny na 15 stycznia 2024 r.

Recenzent  
Prof. dr hab. Stanisław Wrzosek

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne  
Agata Czuj

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-322-8  
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. +48 728 313 462  
e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	11
---------------------	----

Wstęp .....	13
-------------	----

### Część I

#### W POSZUKIWANIU NAUKI ADMINISTRACJI

*Jarosław Dobkowski*

<b>Status nauki administracji</b> .....	19
Literatura .....	26

*Helena Kisilowska*

<b>Kierunki rozwoju nauki administracji</b> .....	27
Literatura .....	37

*Monika Anna Ziniewicz*

<b>Współczesne wyzwania w nauczaniu nauki administracji – balansowanie między teorią a praktyką</b> .....	39
Literatura .....	47

*Piotr Szreniawski*

<b>Administracja na serio – zarys koncepcji</b> .....	49
Literatura .....	56

### Część II

#### NAUKA ADMINISTRACJI W POWIĄZANIU Z INNYMI NAUKAMI

*Paweł Śwital, Wojciech Wojtyła*

<b>Osoba jako podmiot działania administracji samorządowej. Personalistyczne podstawy samorządności</b> .....	59
Literatura .....	68

<i>Sławomir Fundowicz</i>	
<b>Znaczenie nauki prawa dla nauki administracji.....</b>	71
Literatura.....	82
<i>Dominik Tyrawa</i>	
<b>Administracja publiczna jako zjawisko kulturowe w dobie globalizacji stosunków społecznych.....</b>	85
Literatura.....	92
<i>Anna Łukaszuk</i>	
<b>Zarządzanie publiczne – związki nauki administracji z naukami o zarządzaniu wobec wyzwań współczesności.....</b>	95
Literatura.....	104
<i>Bronisław Sitek</i>	
<b>Ewolucja podziału terytorialnego imperium rzymskiego.....</b>	105
Literatura.....	116
<b>Część III</b>	
<b>NAUKA ADMINISTRACJI W ŚWIETLE POGLĄDÓW MISTRZÓW</b>	
<i>Lidia Zacharko</i>	
<b>Nauka o administracji – refleksje Katowickiej Szkoły Administratywistów...</b>	121
Literatura.....	128
<i>Jerzy Korczak</i>	
<b>Nauka administracji we Wrocławiu. Tradycja i dorobek wrocławskiej szkoły administratywistycznej.....</b>	131
Literatura.....	150
<i>Bogusława Dobkowska</i>	
<b>Jerzy Stefan Langrod a nauka administracji.....</b>	157
Literatura.....	165
<i>Katarzyna B. Wojtkiewicz</i>	
<b>Paradygmat jakości życia (<i>Quality of Life</i>) w kształtowaniu strategii rozwojowych instytucji publicznych. Przegląd dorobku prekursora nurtu, Profesora Stanisława Kielczewskiego.....</b>	167
Literatura.....	179

*Lidia Katarzyna Jaskuła*

<b>O legalności administracji w ujęciu Franciszka Longchamps de Bérrier na przykładzie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Uwagi wybrane na kanwie <i>Założeń nauki administracji</i>.....</b>	183
Literatura.....	193

*Maciej Wojtacki*

<b>Koncepcje uspołecznienia administracji w polskiej myśli polityczno-prawnej w II Rzeczypospolitej. Przyczynek do badań.....</b>	195
Literatura.....	201

#### Część IV

#### PODSTAWOWE POJĘCIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

*Agata Barczewska-Dziobek*

<b>Kilka uwag na temat potrzeby weryfikacji pojęć w naukach administracyjnych.....</b>	205
Literatura.....	212

*Przemysław Szustakiewicz*

<b>Informacja jako przedmiot badań nauki administracji.....</b>	215
Literatura.....	221

*Krzysztof Chochowski*

<b>Dezinformacja w administracji publicznej.....</b>	223
Literatura.....	230

*Joanna Smarż*

<b>Uznanie administracyjne jako szczególna forma upoważnienia organów administracji.....</b>	233
Literatura.....	243

*Karol Hermanowski*

<b>Milczące załatwienie sprawy jako prawna forma działania administracji publicznej.....</b>	247
Literatura.....	256

*Weronika Maria Pazdan*

<b>Wokół pojęcia odpowiedzialności administracyjnej. Aspekty terminologiczne.....</b>	259
Literatura.....	265

*Lucyna Staniszevska*

<b>Relacje wewnątrz administracji jako przedmiot zainteresowania nauki o administracji – na przykładzie współdziałania .....</b>	267
Literatura .....	277

## Część V

### ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNOPRAWNE

*Marcin Princ*

<b>Dobra administracja jako przedmiot badań nauki o administracji – głos w dyskusji nad tożsamością dyscypliny naukowej .....</b>	281
Literatura .....	288

*Tomasz Dąbrowski, Anna Dąbrowska*

<b>Standardy Rady Europy dotyczące prawa do dobrej administracji – wybrane aspekty .....</b>	291
Literatura .....	301

*Jarosław Czerw*

<b>Administracja a sztuczna inteligencja .....</b>	303
Literatura .....	311

*Małgorzata Pracka*

<b>Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle gospodarowania przestrzenią .....</b>	313
Literatura .....	323

*Katarzyna Melgiesz*

<b>W poszukiwaniu modelu zwiększającego skuteczność działania inspekcji specjalnej – propozycje zmian organizacyjnych Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej .....</b>	325
Literatura .....	333

*Agnieszka Żywicka*

<b>Formy kooperacji w prawnym systemie bezpieczeństwa produktów nieżywnościowych .....</b>	335
Literatura .....	343

*Monika Żuchowska-Grzywacz*

<b>Wpływ nauki administracji na uelastycznienie przepisów w zakresie produktu ekologicznego .....</b>	345
Literatura .....	351



*Bogusław Uliasz*

<b>Inkorporacja norm technicznych do norm prawa administracji .....</b>	<b>353</b>
Literatura .....	360

## Część VI

## ORGANIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

*Leszek Bielecki*

<b>Służba cywilna jako personalne narzędzie potencjalnej realizacji założeń nauki administracji w polskiej administracji publicznej.....</b>	<b>363</b>
Literatura .....	373

*Ewa Jasiuk, Anna Chochowska*

<b>Rola kadr administracji publicznej w urzeczywistnianiu standardów dobrej praktyki administracyjnej. Aspekty administracyjnoprawne.....</b>	<b>377</b>
Literatura .....	388

*Wojciech Mateusz Hrynicki*

<b>Kontrola wewnętrzna w administracji rządowej jako spoiwo nauki administracji i prawa administracyjnego.....</b>	<b>391</b>
Literatura .....	399

*Piotr Kobyłski*

<b>Miejsce organów administracji skarbowej w systemie organów administracji publicznej.....</b>	<b>401</b>
Literatura .....	408

*Adam Ostrowski*

<b>Administracja publiczna – zależności w funkcjonowaniu administracji samorządowej i rządowej .....</b>	<b>411</b>
Literatura .....	421

## Część VII

## PARTYCYPACJA – ADMINISTROWANIE – ZARZĄDZANIE

*Paweł Romaniuk*

<b>Polityka nauki administracji w świetle modelu <i>Lean Management</i> w procesie rozwoju i potencjalnych zmian w administracji publicznej .....</b>	<b>425</b>
Literatura .....	433

*Ewa Jasiuk, Anna Chochowska*

<b>Coaching w administracji publicznej.....</b>	<b>435</b>
Literatura .....	443

<i>Ewelina Gębka</i>	
<b>O tzw. współadministrowaniu</b> .....	445
Literatura.....	451
<i>Paweł Śwital</i>	
<b>Partycypacyjny model współzarządzania publicznego</b> .....	453
Literatura.....	464
<i>Emilia Gulińska</i>	
<b>Relacje między administracją a obywatelem w świetle aktualnych rozwiązań prawnych</b> .....	467
Literatura.....	474
<b>Część VIII</b>	
<b>KONTROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ</b>	
<i>Maciej Rogalski</i>	
<b>Wybrane zagadnienia w zakresie kontroli przestrzegania przepisów prawa przez organy administracji na rynkach regulowanych</b> .....	479
Literatura.....	486
<i>Monika Augustyniak</i>	
<b>Ewolucja funkcji kontrolnej w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w latach 1990–2023. Kierunki zmian</b> .....	487
Literatura.....	501
<i>Angelika Kurzawa</i>	
<b>Założenia i koncepcja sądowej kontroli działalności administracji publicznej w kontekście spraw regulacyjnych</b> .....	503
Literatura.....	509
<i>Iwona Warchoł</i>	
<b>Założenia kontroli administracji publicznej</b> .....	511
Literatura.....	520
<i>Weronika Ścibor</i>	
<b>Konstytucyjne podstawy dwuinstancyjności postępowania administracyjnego</b> .....	521
Literatura.....	528

## WSTĘP

Przedkładana monografia naukowa *Założenia nauki administracji* jest pokłosiem pierwszego Zjazdu Katedr, Zakładów i Zespołów Badawczych Nauki Administracji pod tym samym tytułem. Konferencja odbyła się w dniach 17–19.09.2023 r. w Radomiu, a jej organizatorem był Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego.

Zauważyć należy, że od wielu lat administracja jest kierunkiem studiów na publicznych i prywatnych szkołach wyższych, który cieszy się dużym zainteresowaniem. Kierunek ten nie jest ściśle związany z jedną dyscypliną naukową. Dominują na nim z zasady nauki prawne, rzadko zdarza się, że nauki o polityce i administracji są naukami wiodącymi. Często jest to także kilka dyscyplin, między innymi nauki o zarządzaniu i jakości, nauki o polityce i administracji czy też ekonomia i finanse. W większości przypadków programy studiów na kierunku administracja mają charakter multidyscyplinarny. Znaczącą rolę w ujednoczeniu programów studiów miało i ma Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej, organizujące corocznie konferencje naukowe. Nie można nie docenić tych wydarzeń i ich pomijać, bowiem w związku z tym powstało pewne środowisko naukowe, które podejmuje również tematykę z obszaru nauk o administracji.

Warto jednak odwołać się do tradycji uniwersyteckiej. Istnieją też bowiem liczne katedry, które w nazwie mają termin „nauka administracji”. Profesorowie kierujący tymi katedrami i osoby w nich pracujące nadali badaniom nad administracją publiczną pewien kierunek, którego nie można zatracić. Bez wątpienia duże znaczenie mają w tym zakresie również podręczniki nauki administracji i prace monograficzne, przede wszystkim wydawane w okresie po zmianie ustrojowej, a wywodzące się między innymi ze środowisk: wrocławskiego, warszawskiego, rzeszowskiego, poznańskiego, lubelskiego i katowickiego.

Należy przy tym wskazać na budzące zamieszanie umiejscowienie nauki administracji w systemie nauki polskiej. Od samego początku zrodziło ono liczne protesty. Zmiany prawne dotyczące reformy szkolnictwa wyższego i nowego podziału dyscyplin wprowadziły nową odrębną dyscyplinę o nazwie „nauki o polityce i administracji”. Zmieniło to dotychczasowy porządek umiejscowienia dyscypliny w ramach nauk prawnych, co

wpłynęło również na problemy w zakresie umiejscowienia nauk o administracji w ramach dyscyplin. Podejmowane w tym obszarze zagadnienia odnieść można do nauk prawnych, nauk o zarządzaniu czy też między innymi socjologii. Powoduje to problem metodologiczny w zakresie właściwej interpretacji omawianych zagadnień. Może to doprowadzić do zagubienia pozycji nauki administracji, na co przed rokiem bardzo mocno zwrócił uwagę prof. Jarosław Dobkowski w swoich artykułach i korespondencji z wieloma badaczami. Konieczne jest więc, zachowując odrębność metodologiczną, podkreślić związek nauki administracji (zwłaszcza w odniesieniu do administracji publicznej) z naukami prawnymi. Z drugiej jednak strony nie można zagubić nauki administracji w naukach prawnych, co mogłoby prowadzić do postrzegania jej jako „mniejszego prawa”, a często to zjawisko dostrzec można w dotychczas organizowanych konferencjach i zjazdach. Trzeba wreszcie przywołać fakt historyczny, który w jakimś sensie stanowi akt założycielski polskiej nauki administracji. W 1947 r. ukazała się praca Franciszka Longchamps de Bériera *Założenia nauki administracji*. Ten tytuł, z inspiracji prof. Jerzego Korczaka i po akceptacji prof. Franciszka Longchamps de Bériera – wnuka, przyjęty został jako temat pierwszego Zjazdu Katedr, Zakładów i Zespołów Badawczych Nauki Administracji.

Zjazd poświęcony został fundamentalnym założeniom metodologicznym. Chodzi przede wszystkim o określenie przedmiotu badania, jakim jest administracja publiczna. Poszukiwań w tym zakresie nie ograniczono tylko do niełatwego przecież budowania jej definicji lub dookreślania jej cech charakterystycznych, ale też wskazywać należy na pewien ideał wynikający między innymi z założenia dobrej administracji czy procesów informatycznych lub globalizacji i europeizacji administracji publicznej, a także z pojęcia dobra wspólnego i pojęcia służby publicznej.

Fundamentalne znaczenie ma dookreślenie metodologii nauki administracji oraz umiejscowienie jej w kontekście nauk prawnych, socjologicznych, ekonomicznych, politologicznych, filozoficznych i innych. Rozważania prowadzone są przy użyciu niejednakowych narzędzi badawczych i założeń metodologicznych, co nie pozostaje bez wpływu na osiągnięte wyniki<sup>1</sup>. Podkreśla się również, że poszczególne metody badawcze powinny się wspierać i uzupełniać<sup>2</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że wykorzystując metody badawcze właściwe dla innych dziedzin nauki, należy pamiętać, że badania prowadzone są w ramach nauki prawa administracyjnego i to ona ma decydujące znaczenie.

---

<sup>1</sup> W. Dawidowicz, *O nauce prawa administracyjnego, zainteresowaniach badawczych i zadaniach na przyszłość* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*. Materiały ze zjazdu specjalistów z zakresu prawa administracyjnego, red. K. Sobczak, Katowice 1976, s. 22; J. Filipek, *Sprawa sytuacji prawnej i stosunku prawnego w prawie administracyjnym* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 191; J. Jendrośka, *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. L, Wrocław 2002, s. 149.

<sup>2</sup> J. Borkowski, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego...*, s. 35.

Dociekania te powinny też, choćby ze względu na wspomnianą rocznicę wydania dzieła Franciszka Longchamps de Bériera, przybrać rys historyczny. Warto bowiem odwołać się do „ojców założycieli” polskiej nauki administracji i uwzględnić we współczesnym oglądzie ich założenia.

Podjęte w monografii opracowania skoncentrowane są na podstawowych pojęciach, którymi posługuje się nauka administracji, takich jak układ administracyjny, zarządzanie publiczne, kierownictwo, kontrola, formy działania administracji, personel administracji publicznej, służba cywilna i inne. Zagadnienia te są podejmowane nie tylko przez prawników, lecz także specjalistów z różnych dyscyplin naukowych, co pozwala na ukazanie wielości zagadnień, jakie poruszane są w ramach nauk o administracji.

Rok 2023 to także rok, w którym zmarł wybitny przedstawiciel nauk o administracji – prof. dr hab. Jan Szreniawski, któremu dedykujemy monografię. Pan Profesor był cenionym dydaktykiem i wychowawcą wielu pokoleń prawników i administratywistów. Praca naukowa, organizacyjna i społeczna Pana Profesora została doceniona przyznaniem między innymi Krzyża Kawalerskiego, Krzyża Oficerskiego i Krzyża Komandorskiego Orderu Odrodzenia Polski.

Pan prof. dr hab. Jan Szreniawski był absolwentem Wydziału Prawa i Administracji UMCS i Wydziału Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego. Stopień doktora i doktora habilitowanego uzyskał na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Tytuł profesora otrzymał w 1978 r. Był członkiem: Komitetu Nauk Prawnych PAN, Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułu Naukowego. Należał między innymi do Lubelskiego Towarzystwa Naukowego, Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa. Uczestniczył w pracach i kongresach Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych. Był zapraszany na wykłady uniwersyteckie między innymi do USA, Niemiec i Japonii. Był autorem około 150 publikacji naukowych, w tym książek i podręczników, z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji.

Monografia ma charakter multidyscyplinarny. Podjęte w niej zagadnienia pokazują złożoność problematyki. Mamy nadzieję, że przyczynią się one do wkładu w rozwój nauk o administracji. Opracowanie może stanowić cenne źródło dla naukowców, praktyków, a także studentów kierunków administracja, prawo, nauki o polityce czy też nauk o zarządzaniu i jakości.

*dr hab. Joanna Smarż, prof. URad.  
ks. dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. URad.  
dr Paweł Śwital*

Część I

**W POSZUKIWANIU NAUKI ADMINISTRACJI**

Jarosław Dobkowski

## STATUS NAUKI ADMINISTRACJI

Istota „statusu” nie może być kojarzona z subiektywną oceną pozycji jakiejś osoby, organu lub instytucji w pewnym systemie lub grupie społecznej czy też kwalifikacją położenia określonej rzeczy pośród przedmiotów podobnych, bo ma się na myśli wtedy bardziej prestiż<sup>1</sup>. Ogólnie rozumiany status powinien mieć charakter moralny, a przede wszystkim prawny, a w tym ostatnim aspekcie pojęcie to wyznacza pewne miejsce i rolę pośród osób lub rzeczy przez określenie sytuacji prawnej. Odnieść to można także do przedmiotu poznania i nauczania, jakim jest zakres badań i dydaktyki określane konwencjonalnym mianem nauki administracji.

W sprawie nauki administracji zabierałem już niedawno głos w formie artykułu *W obronie nauki administracji*, opublikowanego ponad rok temu na łamach czasopisma „Prawo i Więź”<sup>2</sup>, oraz nawiązującego do tego opracowania rozdziału w monografii *O nieporozumieniu zwanym nauką administracji pięćdziesiąt lat później*<sup>3</sup>. Nie chcę powtarzać kwestii tam podniesionych, ale przypomnę tylko jedną z tez, zgodnie z którą historia zatoczyła swoje koło i obecnie – przez zmiany z lat 2018–2019 w systemie szkolnictwa wyższego i nauki oraz w systemie oświaty – mamy formalnie zmierzch nauki administracji. Stało się niemal to samo co w okresie głębokiego stalinizmu.

Od tamtego czasu w sprawie nauki administracji pojawiły się nowe istotne okoliczności, które chciałbym przeanalizować w ramach niniejszego opracowania.

Przede wszystkim, o ile na mocy wcześniejszego rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 20.09.2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych<sup>4</sup> nauki o administracji jako samodzielna dyscyplina naukowa zostały zlikwidowane, a ich poszczególne zakresy formalnie włączone do dwóch dyscy-

---

<sup>1</sup> Por. H.M. Johnson, *Sociology. A systematic introduction*, New York 1960, s. 16 i n.

<sup>2</sup> J. Dobkowski, *W obronie nauki administracji*, „Prawo i Więź” 2022/22/1, s. 53–79.

<sup>3</sup> J. Dobkowski, *O nieporozumieniu zwanym nauką administracji pięćdziesiąt lat później* [w:] *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki – Inspiracje – Krytyka*, red. T. Bąkowski, M. Bogusz, Gdańsk 2022, s. 181–192.

<sup>4</sup> Dz.U. poz. 1818.

plin: nauki prawne oraz nauki o polityce i administracji, to jak czytaliśmy w uzasadnieniu tego rozporządzenia, nauki o administracji (w zakresie prawa administracyjnego) weszły w skład dyscypliny nauki prawne, a nauki o administracji (z wyłączeniem zakresu dotyczącego prawa administracyjnego) weszły w skład dyscypliny nauki o polityce i administracji. Przez to nauki o administracji (w zakresie nauki o zarządzaniu) czy to w ujęciu nauk humanistycznych, czy też w ujęciu nauk ekonomicznych nie weszły w skład dyscypliny nauki o zarządzaniu i jakości. Nauka administracji posiadała zatem jakieś tam zakotwiczenie prawne – nikłe, ale jednak.

W dniu 11.10.2022 r. Minister Edukacji i Nauki wydał nowe rozporządzenie w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych<sup>5</sup>. Choć z treści uchwały Rady Doskonałości Naukowej z 13.02.2023 r. w sprawie zmian w klasyfikacji dziedzin i dyscyplin wynika, że wymienione wyżej dyscypliny zmieniły zakresy, ale nie dotyczyło to przedmiotu związanego z naukami o administracji. Najistotniejsze jednak jest to, że minister nie znowelizował dotychczasowego rozporządzenia, lecz wydał zupełnie nowy akt prawny. Nie ma zatem łączności z wcześniejszymi postanowieniami, a ponadto odpadło uzasadnienie, które dawało pewne podstawy do określenia statusu nauki administracji w prawie powszechnie obowiązującym.

Intencje zawarte w motywach uzasadnienia starego rozporządzenia zostały jednak w praktyce pominięte. Dla przykładu, Rada Naukowa Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego, rozpatrując ponownie sprawę nadania stopnia doktora habilitowanego w postępowaniu wszczętym i prowadzonym w zakresie nauk o administracji w ośrodku wrocławskim, poczuła się zupełnie niewłaściwa do oceny osiągnięcia i dorobku z nauki administracji. Zaslaniając się wprowadzeniem nowej dyscypliny nauk o polityce i administracji, uchyliła się od takowej oceny i przekazała sprawę do rozpatrzenia Radzie Naukowej Dyscyplin Nauki o Polityce i Administracji oraz Nauki o Bezpieczeństwie Uniwersytetu Warszawskiego jako właściwej w sprawie<sup>6</sup>. Co ciekawe, w uzasadnieniu uchwały nr 26 Rady Naukowej Dyscyplin Nauki o Polityce i Administracji oraz Nauki o Bezpieczeństwie z 29.04.2021 r. w sprawie odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego [...] w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji<sup>7</sup> jest mowa o tym, że dyscyplina nauki o polityce i administracji składa się z dwóch komponentów. Jednym z nich są nauki o administracji. Ostatecznie w wyniku uwzględnienia odwołania Rada Doskonałości Naukowej przekazała sprawę

<sup>5</sup> Dz.U. poz. 2202.

<sup>6</sup> Uchwała nr 49 Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne z 16.06.2020 r. w sprawie odmowy prowadzenia postępowania w sprawie nadania lub odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego dr. Jarosławowi Jastrzębskiemu przez Radę Naukową Dyscypliny Nauki Prawne (Dziennik Uniwersytetu Warszawskiego, poz. 34).

<sup>7</sup> Uchwała nr 26 Rady Naukowej Dyscyplin Nauki o Polityce i Administracji oraz Nauki o Bezpieczeństwie z 29.04.2021 r. w sprawie odmowy nadania stopnia doktora habilitowanego dr. Jarosławowi Jastrzębskiemu w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji (Dziennik Uniwersytetu Warszawskiego, poz. 26).



do Olsztyna, na Uniwersytet Warmińsko-Mazurski do Rady Naukowej Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji. Ostatecznie Rada ta, będąc związana wytycznymi co do prowadzenia dalszego postępowania i załatwienia sprawy, stopień nadała, lecz co ciekawe, odstąpiła od ustalenia specjalności naukowej<sup>8</sup>.

Na czele tej rady stoi prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski, politolog, wieloletni prezes Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, członek Rady Doskonałości Naukowej, który w prywatnych i służbowych rozmowach zauważa, że nauki o polityce to jedno, a nauki o administracji to drugie, i ten ostatni zakres nie jest i nie może być do końca rozumiany przez politologów.

Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych jest zrzeszone w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Nauk Politycznych (International Political Science Association). Zgodnie z przyjętą w tej organizacji w 1948 r. nomenklaturą główne elementy strukturalne (specjalności) nauk politycznych obejmują: a) ogólną teorię polityki; b) instytucje polityczne; c) partie, grupy i opinię publiczną; d) stosunki międzynarodowe<sup>9</sup>. Współcześnie ujmując się tam schemat ten trochę inaczej i wyróżnia: a) teorię i metodologię polityki; b) teorię systemów politycznych; c) teorię zarządzania procesami społeczno-politycznymi; d) historię doktryn politycznych i ideologii politycznej; e) teorię stosunków międzynarodowych<sup>10</sup>.

Natomiast w Polsce wyróżniane klasyczne działy politologii to: a) teoria polityki wraz z historią doktryn politycznych; b) systemy polityczne; c) instytucje polityczne; d) stosunki międzynarodowe<sup>11</sup>.

Administracja publiczna może być traktowana jako piąty dział politologii, ale pod pewnymi warunkami. Zachowania polityczne, działalność aktorów politycznych czy szerzej – polityka odbywa się na takich samych zasadach co działalność gospodarcza, a więc wszystko, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Polityka ucieka od prawa. Administracja publiczna natomiast jest związana prawem, jest pochodną realizacji rozwiązań prawnych, w wielu przypadkach jest niewolnikiem przepisów, zwłaszcza procesowych i kompetencyjnych.

Duże nadzieje politolodzy pokładali w samorządzie terytorialnym, ale wobec rozwoju specjalistycznego ustawodawstwa, wzmożenia nadzoru państwowego, traktowania

---

<sup>8</sup> Uchwała nr 4/2022 Rady Naukowej Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z 14.11.2022 r. w sprawie nadania dr. Jarosławowi Jastrzębskiemu stopnia doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji ([http://wns.uwm.edu.pl/sites/default/files/uploads/dane1/Habilitacje/Jastrzebski/uchwala\\_rady\\_naukowej\\_dyscypliny\\_nauki\\_o\\_polityce\\_i\\_administracji.pdf](http://wns.uwm.edu.pl/sites/default/files/uploads/dane1/Habilitacje/Jastrzebski/uchwala_rady_naukowej_dyscypliny_nauki_o_polityce_i_administracji.pdf)).

<sup>9</sup> H. Groszyk, *Francuska koncepcja nauki politycznej*, Warszawa 1968, s. 45–46.

<sup>10</sup> Szerzej: A. Żukowski, *Politologia jako dyscyplina naukowa i kierunek kształcenia*, Olsztyn 2006, s. 29 i n.

<sup>11</sup> *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004, *passim*.

przez sądy administracyjne organów jednostek samorządu terytorialnego na równi z organami administracji rządowej następuje coś, co można określić jako „administratywizację” samorządu terytorialnego<sup>12</sup>. Sprowadzenie samorządu do typu administracji publicznej jest znakiem naszych czasów i jest zauważane przez ustrojowców nie tylko w Polsce. Samorząd terytorialny przestał być do granic prawa wolny. I taki samorząd czy szerzej – taka administracja publiczna, która działa w sposób sformalizowany i prawny, siłą rzeczy nie może być przedmiotem zainteresowania politologów. Ich bardziej interesuje to, co prawnicy administratywiści nazywają polityką administracyjną, a zatem nie implementacyjna rola administracji względem obowiązujących przepisów prawa, w szczególności działalność jurysdykcyjna, ale działalność twórcza w ramach prawa. Nie *secundum legem*, ale *preater legem* lub nawet *contra legem*, o ile prowadzi do realizacji celów politycznych.

Także zarządzanie publiczne ma dla politologów wymiar dydaktyczny. Na panującym obecnie „bezrybiu rekrutacyjnym” jest to atrakcyjny kierunek studiów, a przynajmniej rokrocznie uruchamiany.

Dużo szerszy zakres jest przedmiotem zainteresowania prawników administratywistów. Nie chodzi tu tylko o podejście do badania prawa administracyjnego przez pryzmat doktryny realizmu prawnego albo doktryny empiryzmu prawnego, ale przede wszystkim o politykę prawa administracyjnego<sup>13</sup>. Prawnika administratywiście interesuje nie tylko obowiązywanie normy prawa administracyjnego, lecz także skuteczność regulacji administracyjno-prawnej. Polityka prawa administracyjnego obejmuje przecież zagadnienia sposobów regulacji prawnej stosunków społecznych objętych działalnością administracyjną państwa i odrębnych od niego podmiotów władzy publicznej.

W szczególności to, czy coś regulować ramowo czy ściśle, czy tworzyć organom administracji podstawy prawne czy raczej wyznaczać granice ich działalności, tworzyć luzy decyzyjne, w tym upoważnienia do uznania administracyjnego, czy też wiązać bezwzględnie przepisami kompetencyjnymi, czy sprawy regulować prawem materialnym, czy też wskazywać tylko w przepisach ustrojowych zadania, pozostawiając środki realizacji do ich decyzji organizatorskich, jakie stworzyć ramy krajowe do implementacji prawa europejskiego, czy tylko zmieniać praktykę działania organów państwowych czy też nowelizować ustawodawstwo administracyjne. Polityka prawa administracyjnego to także zagadnienia zmiany charakteru regulacji prawnej pod wpływem praktyki

<sup>12</sup> Szerzej: J. Dobkowski, *Problem „administratywizacji” samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Aktualne problemy prawa i samorządu terytorialnego. 25 lat rozwoju: od Katedry Prawa i Samorządu Terytorialnego Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Olsztynie do Wydziału Prawa i Administracji oraz Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie*, red. J. Dobkowski, P. Sobotko, J. Goerick, Olsztyn 2020, s. 41–50; J. Dobkowski, *Upodmiotowienie polityczne wspólnot samorządowych w państwie unitarnym (zarys problemu)* [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019, s. 181–191.

<sup>13</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 65 i n.

administracyjnej i orzecznictwa sądowego. Odnotować tylko dla przykładu można w tym ostatnim względzie, że przez pierwszych dziesięć lat obowiązywania ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>14</sup> nie tworzyła sytuacji prawnych, które można byłoby opisać za pomocą pojęcia publicznych praw podmiotowych, a były to uprawnienia jednostek chronione instytucjonalnie – państwo miało obowiązki pozytywne w tym względzie. W szczególności różnego rodzaju „skierowania” miały postać informacji, a sprawy były załatwiane w drodze czynności materialno-technicznych. Dopiero potem z racji różnego rodzaju „niesprawiedliwości” pod wpływem judykatury sądownoadministracyjnej do tego rodzaju spraw zaczęto stosować przepisy ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>15</sup>, a decyzje poddawać kontroli legalności<sup>16</sup>.

Z tych wszystkich względów nauka administracji w Polsce ciąży ku naukom prawnym, w szczególności nauce prawa administracyjnego.

Niezbędność istnienia nauki administracji wyraża się także w inny sposób. Współczesne państwo nie jest już całością prawa i nie da się opisać państwa jako obowiązywania prawa. Teorie normatywistyczne w tym zakresie odeszły do lamusa i sprowadzanie działalności administracji do skutków prawnych i sytuacji faktycznych tworzonych przez prawo jest ograniczające. Determinant funkcjonowania administracji publicznej w obecnych czasach jest wiele: jest prawo, są impulsy polityczne i obywatelskie, ekonomia i finanse, zasady dobrego zarządzania publicznego, jest rozwój instytucjonalny i rozwój kadrowy, są etyka i etos. Prawo nie ma monopolu na administrację publiczną, ale trzeba wiedzieć, jakie jest miejsce prawa i w czym wyraża się rola pozostałych czynników. Tę naukę prawa administracyjnego nie bada, bo od tego jest właśnie nauka administracji, która wychodzi z założeń racjonalistycznych, bada obiektywne prawidłowości, traktuje administrację publiczną jako fragment rzeczywistości.

Konkludując ten wątek, można stwierdzić, że nauka administracji odpowiada na pytanie „czy”, a wspomniana polityka prawa administracyjnego „w jaki sposób”.

Co ciekawe, także w obrębie nauk prawnych jest miejsce na specjalności prawnicze badające nie normę prawną, ale właśnie fakt. Przykładem jest kryminologia i kryminalistyka. Są też ogólniejsze: historia ustroju państw i socjologia prawa. Wszystkie one skupiają się na sferze rzeczywistości, a nie świecie norm prawnych. Nie są to nauki pomocnicze względem nauk penalnych czy teorii prawa, ale mają własną tożsamość.

<sup>14</sup> Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 123, poz. 776; ostatni tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

<sup>16</sup> Szerzej: J. Dobkowski, P. Sobotko, *Prawa socjalne osób niepełnosprawnych i ich realizacja na przykładzie przyznawania świadczeń z PFRON* [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, J. Pastwa, Warszawa 2016, s. 335–347.

Publikacja przedstawia naukę administracji w sposób interdyscyplinarny poprzez ukazanie jej związków z innymi dziedzinami takimi jak: ekonomia, politologia czy socjologia. Autorzy omawiają m.in. podstawowe pojęcia administracji publicznej, dobra wspólne i służby publicznej. Przybliżają również ideę dobrej administracji, a także wskazują problemy związane z postępującą informatyzacją i globalizacją administracji publicznej.

Monografia dokumentuje dorobek pierwszego Zjazdu Katedr, Zakładów i Zespołów Badawczych Nauki Administracji pt. *Założenia nauki administracji*, który został zorganizowany przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego w dniach 17–19 września 2023 r.

Książka przeznaczona jest dla pracowników administracji rządowej i samorządowej chcących poszerzyć swoją wiedzę na temat zasad, które rządzą organizacjami oraz procesów zarządzania nimi, a także praktyków prawa, takich jak: sędziowie, adwokaci, radcowie prawni, notariusze, biegli sądowi i rzeczoznawcy chcących lepiej zrozumieć zasady funkcjonowania administracji publicznej. Może także zainteresować studentów i wykładowców kierunków związanych z administracją, takich jak: administracja publiczna, zarządzanie, politologia czy ekonomia.

„Książka (...) odzwierciedla aktualne tendencje w rozwoju nauki administracji. Stanowi bardzo interesującą prezentację przemyśleń związanych z poszukiwaniem optymalnego modelu funkcjonowania administracji publicznej. Przemyslenia te, stworzone wprawdzie na gruncie prawa administracyjnego, stanowią jednak swoiste interdyscyplinarne ujęcie kwestii administrowania sprawami publicznymi, w szczególności na szczeblu lokalnym, ale także regionalnym czy ogólnopaństwowym”.

*Z recenzji prof. dr. hab Stanisława Wrzoska*

**Joanna Smarż** – doktor habilitowana nauk prawnych, profesor uczelni, radca prawny, dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego oraz kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji; specjalizuje się w zagadnieniach z zakresu prawa administracyjnego, a także postępowania administracyjnego; jest autorką licznych artykułów, referatów i opinii.

**Sławomir Fundowicz** – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego; specjalizuje się w zagadnieniach z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego oraz prawa sportowego.

**Paweł Śwital** – doktor nauk prawnych, prodziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego; specjalizuje się w prawie administracyjnym ze szczególnym uwzględnieniem prawa samorządu terytorialnego, informatyzacji podmiotów publicznych, prawa oświatowego, a także nauki o administracji.



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA: +48 801 044 545  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL  
WWW.PROFINFO.PL