

## ADMINISTRACJA PUBLICZNA JAKO PRZEDMIOT BADAŃ NAUKI ADMINISTRACJI

Stanisław Wrzosek

Katedra Nauki Administracji, Instytut Administracji  
WPPKiA KUL

**Streszczenie.** Administracja publiczna może być analizowana z punktu widzenia wielu dziedzin prawa. Przede wszystkim administracja publiczna znajduje się w sferze nauk społecznych, zwłaszcza dwóch z nich: nauki prawa i nauk o administracji. W artykule Autor przedstawia naukę administracji jako ogólną teorię administracji. Nauka ta koncentruje się na ogólnej teorii systemów, w szczególności: misja administracji publicznej czy kontakty administracji publicznej z otoczeniem. Badania dotyczą pozycji i zachowań uczestników organizacji i w konsekwencji – systemu administracji publicznej. Następnie Autor skupia się na zastosowaniu podejścia systemowego w nauce administracji. Zastosowanie to może przyczynić się do tworzenia koncepcji badań nad rzeczywistością administracyjną i stworzenia własnego systemu pojęć badawczych. Autor przedstawia urząd z punktu widzenia nauki administracji.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, nauka administracji, urząd

### UWAGI WSTĘPNE

Administracja publiczna może być analizowana z punktu widzenia wielu dziedzin wiedzy. Przede wszystkim znajduje się ona w sferze zainteresowania nauk zaliczanych do obszaru nauk społecznych, a w szczególności do dwóch dyscyplin naukowych należących do dziedziny nauk prawnych, a mianowicie nauki prawa i nauk o administracji. Z dziedziny nauk ekonomicznych w badaniu administracji publicznej duże znaczenie ma dyscyplina naukowa nauki o zarządzaniu. Nie mniejsze znaczenie posiadają dyscyplin zaliczone do dziedziny nauk społecznych, takie jak nauki o polityce, socjologia oraz psychologia. Z obszaru nauk humanistycznych za dyscyplinę naukową, która podejmuje zagadnienia związane z administracją publiczną należy uznać naukę historii. Przedmiotem nauczania, który w ramach studiów wyższych, łączy spojrzenie z punktów widzenia różnych dyscyplin naukowych jest nauka administracji.

Analizując naukę administracji z punktu widzenia jej samodzielności podnosi się,

że o jej samoistości z pewnością nie przesądza przedmiot prowadzonych badań. Jest nim bowiem administracja publiczna w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym, którym to obiektem zajmuje się również chociażby nauka prawa administracyjnego czy nauka polityki administracyjnej<sup>1</sup>.

Administracja publiczna jest niezwykle wdzięcznym tematem badawczym. Wynika to z niezmiernie szerokiego zasięgu zjawiska społecznego, jakim jest administrowanie, oraz olbrzymiego bogactwa i zróżnicowania struktur organizacyjnych, w ramach których proces administrowania jest realizowany.

## NAUKA ADMINISTRACJI

W klasycznym już obecnie podręczniku z zakresu nauki prawa administracyjnego Jerzy Starościek, rozważając kwestię stosunku nauki prawa administracyjnego do jej nauk pokrewnych wskazał, że wspomniana nauka nie wyczerpuje w całości problematyki wynikającej z procesu administrowania, czyli nie przedstawia całej teorii administrowania. Według niego, zadaniem nauki prawa administracyjnego, podobnie jak każdej innej gałęzi nauki prawa, jest: a) przeprowadzenie teoretycznych uogólnień przez systematyzowanie oraz analizę szczególnych rozwiązań prawnych normujących działalność administracji; b) wypracowywanie poglądów na stosowanie prawa i doskonalenie rozwiązań prawnych – a więc prowadzenie tej pracy, która nazywana jest torowaniem drogi praktyce<sup>2</sup>.

Następnie Jerzy Starościek podaje określenie nauki administracji. Według niego, jest to nauka „o organizacji pracy aparatu administracyjnego, czyli [...] nauka nawiązująca do zasad naukowej organizacji pracy”<sup>3</sup>. Na uwagę zasługuje także wskazanie przez tego autora powiązań pomiędzy nauką prawa administracyjnego a nauką administracji. Przede wszystkim uważa on, że nauka administracji jest bazą dla rozwiązań przyjmowanych przez normy prawa administracyjnego.

Zasady ogólne sformułowane przez tę naukę [tzn. naukę administracji – S. W.] będą zatem tworzyć jeden ze swoistych dla prawa administracyjnego elementów tego prawa<sup>4</sup>.

Zgadzając się w zasadzie z poglądami prezentowanymi przez Jerzego Starościeka należy zauważyć, że przemyśleń wywodzących się z nauki administracji nie można traktować tylko jako punktu wyjścia do rozwiązań proponowanych przez naukę prawa administracyjnego. W wielu przypadkach bowiem rozwiązania przyjęte w ramach prawa administracyjnego stanowią impuls do podejmowania badań w ramach nauki administracji. Celem tych badań jest bowiem znalezienie optymalnego sposobu realizacji norm prawnych.

<sup>1</sup> *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012, LexisNexis, s. 40.

<sup>2</sup> J. Starościek, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1977, s. 26.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 27.

Na tle przemysłów Jerzego Starościaka powstaje pytanie, jakie podstawowe kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem administracji publicznej powinny się znaleźć w kręgu zainteresowań nauki administracji, a w wyniku jej przekształceń ogólnej teorii administracji. Szczególnie interesujące w tym zakresie jest wskazanie przez Tadeusza Skoczno trzech podstawowych dylematów naukowego poznania administracji. Zawarł je on w następujących pytaniach:

- czy administracja (administrowanie) jest (winna być) przedmiotem sztuki czy nauki (poznania naukowego),
- czy naukowe poznanie administracji ma się dokonywać w ramach wielu różnych i równoprawnych dyscyplin nauki, czy też w obrębie jednej, samodzielnej dyscypliny,
- czy istnieją podstawy mówienia o teorii lub teoriach administracji?<sup>5</sup>

Autor w dalszej części, powołując się na przedstawiony w literaturze pogląd Marcina Jełowickiego, rozważa, czy można mówić (cytowana publikacja jest z 1986 r.) o istnieniu teorii administracji. Autor stwierdza, że

generalnie rzecz biorąc, trzeba dać na nie raczej negatywną odpowiedź. Dotychczasowy dorobek nauk administracyjnych nie został jak na razie uogólniony poza nimi. Także dorobek samoistnej nauki administracji nie daje – zgodnie z opinią większości badaczy administracji – podstaw do twierdzenia, że dopracowała się ona w jakimkolwiek kraju ogólnej teorii administracji jako samoistnego zbioru wypowiedzi o administracji jako kompleksowym przedmiocie ludzkich doświadczeń [podkreślenie – S. W.]. Co więcej nie są odosobnione głosy, że jest to w ogóle wykluczone – a przynajmniej wątpliwe – na tym poziomie poznania, choćby tylko dlatego, że jak dotychczas nie udało się ani jednoznacznie określić jej przedmiotu poznania i swoistości metod badawczych, ani przezwyciężyć barier między teoretycznymi i praktycznymi celami oraz rzeczywistością i normatywistyczną perspektywą jej poznania<sup>6</sup>.

Tadeusz Skoczny w swoich wywodach stwierdza, że

wielkie nadzieje na sukcesy poznawcze w naukowym poznaniu administracji wiąże się w ostatnim okresie [tzn. w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych XX w. – S. W.] z jednym z najmłodszych kierunków jej uprawiania, a mianowicie podejściem systemowym. Uważa się bowiem, że administracja państwowa [publiczna – S. W.] daje się w ten sposób wyjątkowo dobrze analizować i interpretować. Przyjmuje się, że [ogólna – S. W.] teoria systemów może być traktowana jako metateoria dla zintegrowanej teorii administracji tak jak jest nią coraz częściej [...] dla innych nauk społecznych<sup>7</sup>.

Kwestię integracji badań naukowych w sferze nauk o administrowaniu analizował na początku lat 80. XX w. również Stanisław Kowalewski. W swoim podręczniku z zakresu nauki administracji stwierdził, że w rozwoju nauk występują dwie sprzeczne tendencje.

Pierwsza powoduje rozpad pierwotnie jednolitych dyscyplin na szereg działów, z których każdy awansuje do pozycji dyscypliny samodzielnej. [...]

<sup>5</sup> T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Wyd. UW, Warszawa 1986, s. 9.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 166 i n.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 176.

Tendencja druga – coraz silniej zaznaczająca się w ostatnich latach, idąca jak gdyby w kierunku przeciwnym – wynika z rosnącej komplikacji wszystkich dziedzin życia. [...] Powstaje coraz więcej zagadnień, które muszą być rozwiązywane zintegrowanym wysiłkiem wielu zbliżonych, a niekiedy nawet odległych dyscyplin. Administracja państwowa [publiczna – S. W.] w całości jest swym tematyki jest bardzo wyraźnym przykładem zbioru tego właśnie typu zagadnień wymagających wyjaśniania bądź rozwiązywania przy pomocy stosunkowo obszernego wachlarza dyscyplin naukowych i dlatego nauka o administrowaniu [czyli nauka administracji – S. W.] musi włączać dorobek wielu rozmaitych dziedzin wiedzy, przy czym powinna go oczywiście selekcjonować i przetwarzać odpowiednio do własnych potrzeb, porządkując go i systematyzując według właściwych sobie kryteriów i – co szczególnie ważne – uzupełniając go własnymi badaniami<sup>8</sup>.

Duża ilość dyscyplin naukowych, które wpływają na rozważania prowadzone w ramach nauki administracji musi powodować zamieszanie terminologiczne i metodologiczne w tej dziedzinie. Autorzy podręcznika nauki administracji wydanego w 2012 r. stwierdzają, że w pracach dotyczących nauki administracji –

można odnaleźć m.in. pojęcia zawarte w podręcznikach prawa administracyjnego (np. centralizacja, decentralizacja, koncentracja, dekoncentracja, hierarchiczne podporządkowanie, kierowanie, kontrola, nadzór), teorii organizacji i zarządzania (np. organizacja, planowanie, decyzja, kadry, kierowanie) czy też prakseologii (np. sprawność, skuteczność, ekonomiczność, korzystność)<sup>9</sup>.

Ponadto można zauważyć kształtowanie się paru przestrzeni w badaniach nad administracją publiczną. Należy więc stworzyć koncepcję, w ramach której będzie następowało integrowanie się tych badań.

Przede wszystkim musi być wyraźnie określony obszar badawczy, gdyż bardzo często w ramach rozważań określanych jako dotyczące nauki administracji występują zagadnienia ściśle związane z zakresem badań nauki prawa administracyjnego, nauki polityki administracyjnej czy prawa urzędniczego.

Przy określaniu sfery badawczej, którą zajmowałaby się nauka administracji, którą można byłoby określić jako ogólną teorię administracji, należy przyjąć następujące założenia:

1. nauka ta koncentruje się na badaniu administracji jako systemu w rozumieniu ogólnej teorii systemów, a w szczególności uwzględnia:

- misję administracji publicznej,
- kontakty administracji publicznej z jej otoczeniem,
- powiązania podsystemów administracji publicznej, w szczególności podsystemów struktury,
- kształtowanie procesu decyzyjnego;

<sup>8</sup> S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1982, s. 14 i n.

<sup>9</sup> *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, s. 40.

2. badania koncentrują się na podsystemach struktury;
3. badania dotyczą pozycji i zachowań uczestników organizacji, czyli systemu administracji publicznej;
4. badania są prowadzone – tak jak w ramach nauki prakseologii – z punktu widzenia sprawności administracji publicznej, a więc korzystności, efektywności i ekonomiczności;
5. badane są – tak jak w teorii organizacji i zarządzania – powiązania systemu administracji publicznej i jego podsystemów struktury z bezpośrednim i ogólnym otoczeniem administracji publicznej;
7. badane są kwestie doboru i podnoszenia kwalifikacji uczestników organizacji, czyli podsystemu społecznego systemu administracji publicznej.

## ZASTOSOWANIE PODEJŚCIA SYSTEMOWEGO W NAUCE ADMINISTRACJI

Zastosowanie podejścia systemowego w nauce administracji może w decydujący sposób przyczynić się do stworzenia spójnej koncepcji badań nad rzeczywistością administracyjną i stworzenia własnego systemu pojęć badawczych. Użycie wskazanego podejścia jest możliwe wówczas, gdy administracja publiczna zostanie potraktowana jako system organów i ich aparatu pomocniczego działający w strukturach państwa lub jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Administrację publiczną można określić jako system, gdyż:

- 1) składa się z podsystemów, pomiędzy którymi zachodzą wzajemne relacje (np. poszczególne resorty, urzędy, podsystem normatywny, podsystem kontroli);
- 2) można ją wyodrębnić z otoczenia zewnętrznego (przede wszystkim można wskazać, które podsystemy zalicza się do administracji, a które są jej otoczeniem zewnętrznym);
- 3) pomiędzy administracją i jej podsystemami zachodzą relacje z bezpośrednim i pośrednim otoczeniem zewnętrznym (np. wydawanie decyzji);
- 4) realizuje cele postawione jej w związku z realizowaną misją;
- 5) zarówno administracja, jak i jej podsystemy są w stanie modernizować, a nawet zmieniać swoje cele (np. związane z realizacją polityki administracyjnej);
- 6) posiada podsystem sterujący (np. Rada Ministrów, burmistrz)<sup>10</sup>.

Administracja publiczna jest systemem niezmiernie rozbudowanym, w którym zachodzi niemożliwa do określenia liczba wzajemnych oddziaływań pomiędzy podsystemami, pomiędzy organizacją jako całością a podsystemami, pomiędzy podsystemami a otoczeniem zewnętrznym organizacji oraz – oczywiście – pomiędzy organizacją jako całością a jej otoczeniem zewnętrznym. Jest to system rozmyślny, który nie tylko potrafi – tak jak system umyślny – poszuki-

<sup>10</sup> S. Wrzosek, *System administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, Wyd. KUL, s. 17.

wać dróg do osiągnięcia wyznaczonych celów, ale sam potrafi te cele modyfikować lub zmieniać. Potrafi więc dostosowywać się do zmian zachodzących w otoczeniu organizacji, np. otoczeniu prawnym czy otoczeniu ekonomicznym.

Systemowe ujęcie nauki administracji stwarza możliwość określenia jej jako ogólnej teorii administracji. Patrząc na ogólną teorię administracji jako na metanaukę, można nawiązać do określenia nauki kierownictwa przedstawionego przez Karola Adamieckiego, ponieważ są w niej zawarte elementy, które są niezmiernie istotne przy analizowaniu funkcjonowania administracji publicznej. Przytoczony autor stwierdził:

Prawa i zasady, na których opiera się nauka, dotyczą dwóch zasadniczych zagadnień; budowania organizmów, które mogłyby działać najekonomiczniej i kierowania nimi w sposób najekonomiczniejszy<sup>11</sup>.

Nawiązanie do określenia, którego autorem jest Karol Adamiecki, jest w pełni uzasadnione, ponieważ celem badań prowadzonych w ramach ogólnej teorii jest znalezienie sposobów sprawnego, a więc w tym także ekonomicznego, realizowania zadań wynikających z misji administracji. Zaproponowana ogólna teoria administracji uwzględnia jednak także inne, a nie tylko prakseologiczne kryteria analizowania procesu administrowania. Przede wszystkim musi być uwzględniana kwestia działania tylko i wyłącznie w granicach prawa oraz kwestia zaspokajania interesów społeczeństwa. Musi więc następować połączenie kwestii kryteriów prakseologicznych, czyli sprawnościowych, z kwestią realizacji zasady legalności działania. Świadczy to o niemożności całkowitego rozdzielenia mających swe źródło w naukach o zarządzaniu, rozważań zagadnień o charakterze organizacyjnym od mających swe źródło w naukach prawnych rozważań zagadnień o charakterze funkcjonalnym, wiążącym się z celowościowymi i normatywnymi uwarunkowaniami działania administracji publicznej.

Przykład teorii organizacji i zarządzania w wyraźny sposób wskazuje, że rozwój nauki wpływa na przemiany w poszczególnych dziedzinach wiedzy. Poszczególne nauki, a w tym nauka administracji, bezustannie znajdują się w sferze wpływów innych dyscyplin naukowych. Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd, zgodny z którym

ewolucja nauki [organizacji i zarządzania – S. W.] pokazuje, jak szybko reagowała ona na rozwój innych gałęzi nauki (szkoła behawioralna powstała dzięki gwałtownemu rozwojowi psychologii, a szkoła ilościowa dzięki równie przyspieszonemu rozwojowi matematyki i wykształceniu się nowej dziedziny wiedzy cybernetyki, szkoła systemów społecznych wykształciła się pod wpływem nowoczesnej socjologii) oraz zdobywcze techniki (bez fotografii i żarówki nie byłyby możliwe badania Gilbrethów). Często też przedstawiciele nauki organizacji i zarządzania są zarazem przedstawicielami innych gałęzi nauki, jak chociażby Max Weber (1864–1920), który zaliczany do kierunku administracyjnego szkoły klasycznej, był przede wszystkim socjologiem, chociaż także ekonomistą, prawnikiem i historykiem<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> K. Adamiecki, *O nauce organizacji. Wybór pism*, TNOiK, PWE, Warszawa 1985, s. 323.

<sup>12</sup> A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Kolonia Limited 2005, s. 24.

Tak samo ogólna teoria administracji znajduje się pod wpływem tendencji rozwojowych innych dyscyplin. Przede wszystkim są to: socjologia, psychologia, nauki o zarządzaniu, prakseologia, informatyka, historia, a przede wszystkim nauki prawne, takie jak prawo administracyjne i prawo konstytucyjne, a ze szczególnych dziedzin prawa: prawo samorządowe i prawo urzędnicze. Równocześnie jednak ogólna teoria administracji także w coraz większym stopniu będzie wpływała na rozwój wymienionych dyscyplin naukowych.

Niezmiernie ciekawy pogląd świadczący o interdyscyplinarności badań nad administracją publiczną oraz potwierdzający konieczność wypracowania założeń mega nauki zajmującej się procesem administrowania przedstawił Marek Stefaniuk. Stwierdził on, że

przegląd literatury administracyjnej prowadzi do wyodrębnienia dwóch głównych grup dyscyplin naukowych zaangażowanych w badania problematyki działania administracji publicznej – nauk prawnych i nauk organizacyjnych. [...] Wraz z uznaniem zasadniczego znaczenia badań nad działaniem administracji publicznej prowadzonych w ramach tych dyscyplin naukowych możliwe jest wskazanie dwóch wyjściowych, podstawowych stanowisk metodologicznych zajmowanych współcześnie w badaniach nad działaniem administracji publicznej – podejścia prawniczego i podejścia organizacyjnego<sup>13</sup>.

Według zacytowanego autora, analizując podejście prawnicze, można wskazać na dwie jego charakterystyczne cechy.

Pierwsza z tych cech ma charakter instytucjonalny (formalny). Badania prowadzone tym sposobem organizowane są w ramach jednostek organizacyjnych przewidzianych zasadniczo dla badań nad prawem – w uniwersyteckich wydziałach prawa i innych jednostkach organizacyjnych angażujących uczonych prawników zajmujących się badaniami prawniczymi. Druga cecha podejścia prawniczego ma charakter substancjalny – dotyczy treści podejmowanych i prowadzonych badań<sup>14</sup>.

Marek Stefaniuk w podejściu prawniczym wyróżnia podejście prawnicze *sensu stricto* i *sensu largo*. Podejście prawnicze „sensu stricte za zasadnicze kryterium dla badania problematyki działania administracji przyjmuje obowiązujące przepisy prawne determinujące ustrój i funkcjonowanie administracji publicznej”<sup>15</sup>. Podejście prawnicze

traktuje prawo, rozumiane często szerzej niż tylko obowiązujące przepisy administracyjnoprawne, jako zasadnicze kryterium i podstawową przesłankę badania problematyki działania administracji publicznej, ale dopuszcza również myśl, że jakaś część badań prowadzona będzie przy wykorzystaniu metod charakterystycznych dla innych niż prawo dyscyplin administracyjnych<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Wyd. UMCS, Lublin 2009, s. 234.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 235 i n.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 236.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 238.

Według Marka Stefaniuka, podejście organizacyjne zakłada, „że wiedza o działaniu administracji publicznej jest częścią ogólniejszej wiedzy o zorganizowanej działalności społeczeństwa w ogóle”<sup>17</sup>. Analizując metodologiczne podejścia do badań nad administracją publiczną omawiany autor proponuje tworzenie syntetycznego podejścia w badanym obszarze. Uważa, że można to zrobić na dwa sposoby.

Pierwszy z nich polega na realizacji jakiegoś z góry zamierzonego planu budowy teorii administracyjnej („teoria zamierzona”). Drugi sposób polega na tworzeniu syntezy wiedzy na podstawie rezultatów szczegółowych badań, bez uprzednich aspiracji do tworzenia ogólnej teorii („teoria wyłaniająca się”).<sup>18</sup>

Przy budowie ogólnej teorii administracji szczególnie ważny jest pierwszy ze wspomnianych sposobów.

Ogólna teoria administracji wykorzystuje zarówno podejście prawnicze jak i organizacyjne. Teoria ta mogłaby się stać syntetycznym ujęciem nauk badających ustrój i funkcjonowanie administracji publicznej. Jej obszar zainteresowania obejmuje dwie sfery:

1. sferę zewnętrzną organu administracji publicznej i jego urzędu, a więc pozycję organu w systemie administracji publicznej i formy działania organu;

2. sferę wewnętrzną organu administracji publicznej i jego urzędu, a więc układ stosunków pomiędzy organem administracji a urzędem, którego organ jest kierownikiem, strukturę urzędu, układ organizacyjny urzędu i metody pracy urzędu oraz wszelkie kwestie związane z doborem i podnoszeniem kwalifikacji pracowników urzędu.

#### SPOJRZENIE NA URZĄD (ZORGANIZOWANY ZESPÓŁ OSÓB) Z PUNKTU WIDZENIA NAUKI ADMINISTRACJI

Patrząc na urząd z punktu widzenia nauki administracji szczególnie, istotne są takie elementy, jak:

- struktura organizacyjna,
- układ zależności w układzie kierowania,
- proces decyzyjny,
- organizowanie zespołów tworzących komórki organizacyjne,
- wpływ otoczenia na urząd oraz wpływ urzędu na otoczenie.

Na wymagane do adaptacji uwarunkowania zewnętrznego środowiska urzędu składają się:

- uwarunkowania prawne (podstawy prawne),

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 244.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 260.



- warunkowania demograficzne (np. możliwość zatrudnienia w ministerstwie różnych grup społecznych, czyli możliwość znalezienia kandydatów na pracowników, a więc uczestników organizacji),
- uwarunkowania polityczne (np. poglądy partii rządzącej na kwestie gospodarowania zasobami środowiska),
- uwarunkowania geograficzno-przyrodnicze,
- uwarunkowania ekonomiczne (np. rozwój przemysłu),
- uwarunkowania organizacyjne (np. struktura organizacyjna administracji publicznej),
- uwarunkowania techniczne (np. stopień z informatyzowania administracji).

Na wymagane do adaptacji uwarunkowania środowiska wewnętrznego organizacji składają się:

- światopogląd uczestników organizacji (np. akceptacja misji) – wpływa na podsystem przyjętych wartości społecznych,
- akceptacja przez uczestników organizacji (pracowników urzędu) kultury organizacyjnej (zasad pracy) w organizacji (np. akceptacja regulaminu organizacyjnego) – wpływa na podsystem wartości organizacji,
- uwzględnianie w celach organizacji jej celów częściowych, tzn. celów elementów podsystemów struktury organizacyjnej, np. kwestie zarobków czy podnoszenia kwalifikacji pracowników – wpływa na podsystem celów organizacji,
- uwzględnianie stopnia wykształcenia oraz predyspozycji, w tym predyspozycji kierowniczych, uczestników organizacji w budowie struktury organizacyjnej – wpływa na podsystem struktury organizacyjnej.

Na podsystem przyjętych wartości społecznych składają się następujące elementy:

- wzorce kulturowe obowiązujące w społeczeństwie (w tym dotyczące światopoglądu),
- obowiązujący w społeczeństwie system ocen moralnych,
- obowiązujący system prawny,
- wykształcenie, które pracownicy uzyskują przed rozpoczęciem pracy w urzędzie (czyli zanim stali się uczestnikami organizacji) albo w ramach podnoszenia kwalifikacji (czyli, gdy są już uczestnikami organizacji),
- przyjęty w społeczeństwie model kultury organizacyjnej (czyli model zachowywania się uczestników organizacji przyjęty w społeczeństwie).

## PODSUMOWANIE

W badaniach nad administracją publiczną szczególnie ważne jest wypracowanie własnego systemu pojęć badawczych. Umożliwi to zharmonizowanie metod badań. Przede wszystkim trzeba określić hierarchię celów, jakim mają służyć omawiane badania. W tym zakresie należy wskazać, że kwestia poszuki-

wania optymalnego modelu działania nie może stać w sprzeczności z kwestią legalności działania administracji publicznej.

PUBLIC ADMINISTRATION AS A SUBJECT OF THE RESEARCH  
OF ADMINISTRATION SCIENCE

**Summary.** Public administration can be analyzed from the point of view of many fields of knowledge. First of all, public administration is in the area of social sciences, in particular in two of them: law science and sciences of administration. In the article the Author presents administration science as a general administration theory. This science focuses on general theory of systems, particularly: mission of the public administration or public administration contacts with its surroundings. Research concerns on the position and behavior the participants of the organization and in consequence – public administration system. Then the Author focuses on the application of the system attitude in administration science. This application can contribute to formulate the idea of the research into the administrative reality and create own system of the research definitions. The Author presents the office from the administration science point of view.

**Key words:** public administration, administration science, office