

socjalny i pefaszystowski aż po monarchiczny, konserwatywny i antydemokratyczny. Autor przedstawił wszystkie główne postaci nacjonalizmu francuskiego, począwszy od Robespierre'a, Micheleta, przez Clemenceau, Barres'a, na Daudecie i Maurrasie kończąc. Wielomskiemu udało się tym samym wykazać, iż nacjonalizm nie leży (na stałe) nigdzie na osi lewica-prawica, ale może się po niej swobodnie przesuwać i dopasowywać do różnych ideologii i doktryn.

Należy podkreślić, że praca opiera się na ogromnym materiale źródłowym: książkach, omówieniach i artykułach, a sama bibliografia zajmuje prawie 50 stron. Jednym z poważnych mankamentów pracy jest ujęty w tytule przedział czasowy 1886–1940, gdy prawie jedną trzecią książki Wielomski poświęca okresowi od 1789 do 1886. Oznacza to, że tytuł publikacji nie odpowiada w pełni jej treści. Nie podważa to jednak jej walorów poznawczych.

¹ Jedną z nielicznych syntez na ten temat jest: J. Eisler, *Od monarchizmu do faszyzmu: koncepcje polityczno-społeczne prawicy francuskiej 1918–1940*, Warszawa 1987.

² Autor omawia główne nurty francuskiego nacjonalizmu, gdyż omówienie wszystkich nie byłoby fizycznie możliwe. Tylko sami teoretycy nacjonalizmu integralnego napisali tak wiele dzieł, że niemożliwe jest przeczytanie ich wszystkich. Jak zaznacza autor we wstępie, Maurras napisał 147 książek i broszur, Daudet 125 (pisał codziennie przynajmniej 2 artykuły!), Bainville 59, Barres 75, co razem daje 406 samych książek. Liczba artykułów wyżej wymienionej czwórki jest nawet niemożliwa do oszacowania, gdyż sam Daudet napisał około 25 tysięcy tekstów (s. 10).

³ Szerzej o idei reprezentacji w: E. Voegelin, *Nowa Nauka Polityki*, Warszawa 1992.

⁴ W przypadku Francji mitem tym jest rewolucja francuska.

⁵ Widoczne jest to szczególnie we włoskich dążeniach zjednoczeniowych, których warunkiem było zniszczenie Państwa Kościelnego jako ideologicznej przeszkody stojącej na drodze powstania jednego narodu włoskiego.

⁶ Autor przywołuje tutaj określenie Totalnej Mobilizacji stworzone przez niemieckiego myśliciela Ernsta Jünger. A. Wielomski, *op. cit.*, s. 47.

⁷ Taką formę demokracji możemy nazwać za Jacobem Talmonem demokracją totalitarną. Zob. J. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy*, London 1952, s. 10.

⁸ Oprócz kilku postaci, takich jak Brasillach czy Drieu la Rochelle. Zob. J. Bartyzel, *Umierać ale powoli!*, Kraków 2006, s. 603.

⁹ Takich jak Joseph de Maistre czy Louis de Bonald i Rene de Chateaubriand.

¹⁰ Autor cytuje Maurras'a mówiącego o tym, iż pacyfizm doprowadzi w niedalekiej przyszłości do wojen totalnych, których nie powstrzymają ani Liga Narodów, ani żadne artykuły genewskie.

¹¹ <http://www.republika.pl/adniel/prawnienar.html>.

Kamil Eckhardt

Stanisław Wrzosek

„System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji”

Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, ss. 194

Obecnie na rynku wydawniczym odnaleźć można wiele pozycji poświęconych zagadnieniom z zakresu historycznego kontekstu rozwoju struktur administracyjnych, prawa

administracyjnego czy procedury administracyjnej obowiązującej na poszczególnych szczeblach administracji państwowej i samorządowej (zarówno w Polsce, jak i w in-

nych państwach – głównie europejskich). Autor¹ recenzowanej publikacji poruszył natomiast problematykę związaną z istnieniem i funkcjonowaniem systemu administracji publicznej w szeroko rozumianym otoczeniu społecznym i instytucjonalnym. Jego praca jest jedną z nielicznych prób całościowego spojrzenia na czynniki determinujące ostateczny kształt decyzji administracyjnej.

Celem monografii jest ukazanie administracji publicznej (rozumianej w ujęciu podmiotowym) jako organizacji, która zgodnie z założeniami nurtu systemowego teorii organizacji i zarządzania jest systemem otwartym, funkcjonującym w określonym otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym. Takie podejście, według Autora, powinno „przyczynić się do postępu w poszukiwaniu koncepcji nowej interdyscyplinarnej dziedziny, a mianowicie ogólnej teorii administracji” (s. 14 n.). Pracę S. Wrzosa, jak sądzę, można także interpretować w szerszym kontekście – jako odzwierciedlenie toczącej się debaty, pomiędzy zwolennikami podejścia holistycznego w wyjaśnianiu zjawisk społecznych i politycznych a analitycznym spojrzeniem na tę rzeczywistość, przejawiającym się w wyodrębnianiu coraz to nowych pól badawczych, ale o mniejszym zasięgu.

Książka składa się ze wstępu i siedmiu rozdziałów. Rozdział pierwszy służy przedstawieniu argumentów, przemawiających za uznaniem zespołu organów administracji publicznej w danym państwie za „megasytem”, składający się z odpowiednich subsystemów, między którymi zachodzą określone relacje. Przytoczenie różnorodnych definicji administracji publicznej daje możliwie pełny obraz przedmiotu badawczego. Autor zwraca w tym miejscu uwagę na to, iż działania podejmowane w ramach administracji publicznej powinny sprzyjać realizacji dobra wspólnego oraz podejmuje próbę określenia miejsca tak zorganizowanej struktury w systemie organów państwa,

wskazując jednocześnie na możliwość rozpatrywania administracji publicznej w kategoriach systemu społeczno-kulturowego. Nie obawia się także zakwalifikować politycznego charakteru administracji publicznej do jej cech swoistych.

W rozdziale drugim administracja publiczna zostaje przedstawiona jako przedmiot nauk administracyjnych i nauki o zarządzaniu. S. Wrzosek poszerza w tym miejscu rozważania obejmujące poglądy kameralistów i policystów (dominujące w Europie w XVII i XVIII wieku) o przedstawienie drugiego źródła nauki administracji (zdecydowanie rzadziej przytaczanego w literaturze przedmiotu), a związanego z rozwojem nauki o zarządzaniu w Stanach Zjednoczonych. Autor nie w pełni zgadza się z takim podziałem źródeł, zwracając uwagę na to, że przedmiotem zainteresowania nauki o zarządzaniu była przede wszystkim administracja podmiotów gospodarczych (s. 23). W innym miejscu wskazuje jednak, że teoria organizacji i zarządzania przyczyniła się do rozwoju systemowego ujęcia administracji publicznej, w którym administracja analizowana jest jako organizacja funkcjonująca w określonym otoczeniu, składająca się z odpowiednich subsystemów oraz zachodzących między nimi relacji (s. 25). Rozdział ten kończy się przedstawieniem podstawowych cech, charakteryzujących model biurokratyczny według M. Webera, zaakcentowaniem wpływu ogólnej teorii systemów (stworzonej przez L. von Bertalanffy'ego) na organizację administracji oraz krótką charakterystyką „wejść” i „wyjść” tak skonstruowanego systemu.

Warto zauważyć, iż od opublikowania *Ogólnej teorii systemów* upłynęło już kilka dziesięcioleci² (co sugerowałoby, iż nastąpił postęp w rozwoju teorii i metod o charakterze systemowym), a jednak S. Wrzosek przychyliła się do dosłownej interpretacji badanego systemu jako „czarnej skrzynki”. Fakt ten zastanawia, ponieważ współczesne badania

z zakresu nauk społecznych, administracyjnych i prawnych pozwalają odpowiedzieć (przynajmniej częściowo) na pytania związane z przebiegiem procesów wewnątrz systemu, jakim jest administracja publiczna³. Autor akcentuje jednak potrzebę podjęcia badań o charakterze interdyscyplinarnym w tym zakresie.

W trzeciej części książki przedstawione zostają argumenty przemawiające za potrzebą postrzegania administracji jako organizacji z systemowego punktu widzenia oraz krótka charakterystyka misji administracji publicznej, którą S. Wrzosek uznaje za formę określenia przez organizację swojego stosunku do otoczenia. Warty uwagi są spostrzeżenia Autora, iż „administrowanie we współczesnym państwie nie polega jedynie na prostym stosowaniu prawa” oraz że „nie można sztucznie rozdzielać polityki i administrowania” (s. 49). Rozdział ten zawiera także kilka uwag na temat stopnia otwartości systemu administracji publicznej oraz jej podsystemów: społecznego i technicznego.

Rozdziały czwarty, piąty i szósty poświęcone są odpowiednio organizacji administracji publicznej na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Na uwagę zasługuje jednolita i oryginalna konstrukcja opisu badanych struktur. Na każdym szczeblu omówione zostają podsystemy celów, zadań i wartości oraz podsystemy struktury, sterujące i decyzyjne. Autor zwraca w tym miejscu uwagę na nowe idee, rozpowszechniane od początku lat osiemdziesiątych XX w., związane z potrzebą decentralizacji administracji publicznej, zmniejszaniem wielkości jednostek organizacyjnych administracji, prywatyzacją zadań publicznych oraz wprowadzaniem do administracji publicznej mechanizmów rynkowych (s. 61). Przyjmując szeroką definicję funkcji administracji publicznej, S. Wrzosek wymienia wśród nich m.in. organizację życia społecznego, realizację założeń i ustaleń władzy ustawodaw-

czej oraz zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Każdy z omawianych w tym miejscu rozdziałów (czwarty, piąty i szósty) zakończony zostaje przedstawieniem uwarunkowań, wynikających ze stanu otoczenia zewnętrznego (dokonany zostaje jego podział na otoczenie ogólne i bezpośrednie) oraz wewnętrznego. Z jednej strony, Autor odbiega od tradycyjnego ujęcia nauki prawa administracyjnego, zwracając uwagę na wpływ takich czynników, jak system społeczno-kulturowy, tradycje historyczne, politykę partyjną, zmiany ekonomiczne czy dynamikę otoczenia międzynarodowego. Z drugiej jednak, przechodząc do omawiania podsystemów sterujących i decyzyjnych, skupia się głównie na analizie formalnoprawnej, pomijając rolę takich czynników, jak np. wpływ grup interesu na proces decyzyjny⁴.

W ostatnim, siódmym rozdziale pracy przedstawione zostają kryteria oceny działania megasystemu i podsystemów administracji publicznej. Ta część została poświęcona krótkiej charakterystyce pojęć, takich jak sprawność, skuteczność, ekonomiczność i korzystność działania administracji. Książka kończy się ponownym postulatem podjęcia interdyscyplinarnych badań nad szeroko rozumianą problematyką funkcjonowania administracji publicznej.

W recenzowanej publikacji nie zostaje podjęta analiza samego procesu podejmowania decyzji administracyjnych, wskazane zostają jednak jego najistotniejsze determinanty. Autor podejmuje próbę sformułowania i sklasyfikowania różnorodnych czynników wpływających na kształt, a przede wszystkim funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce. Przedstawia zagadnienie (ze swej istoty niezwykle złożone), posługując się przekazem czytelnym i usystematyzowanym. Analiza ma charakter interdyscyplinarny, łącząc w sobie elementy teorii organizacji i zarządzania, prawa administracyjnego, socjologii i politologii,

co wzbogaca tradycyjne spojrzenie na administrację publiczną. W wielu miejscach S. Wrzosek przytacza wybrane definicje analizowanych pojęć oraz wskazuje ustawowe kompetencje podstawowych organów administracji państwowej i samorządowej.

Zaletą podejścia przyjętego w recenzowanej publikacji jest zaakcentowanie wpływu otoczenia na kształt i charakter decyzji podejmowanych przez przedstawicieli administracji publicznej. Analiza wpływu otoczenia na proces formułowania poszczególnych decyzji i działań jest bowiem niezbędna dla prawidłowego zrozumienia i wyjaśnienia procesów zachodzących w tak złożonej strukturze organizacyjnej. Przyjęcie takiego stanowiska umożliwia także analizę wzajemnych zależności między administracją publiczną a otoczeniem. Pozytywnie należy także ocenić podjętą przez Autora próbę stworzenia możliwie pełnego katalogu zmiennych, bez uwzględnienia których, system administracji publicznej nie mógłby funkcjonować w niezmiennym kształcie. S. Wrzosek wskazuje również na potrzebę postrzegania i badania administracji jako organizacji, co przekłada się nie tylko na możliwość wyodrębnienia podsystemów administracji publicznej, ale także analizę ich wzajemnych powiązań.

Zasadnym jest także zwrócenie przez Autora uwagi na problemy związane z określeniem odpowiednich metod badawczych, które pozwoliłyby w możliwie pełny sposób odpowiedzieć na pytania stawiane przez badacza zajmującego się naukowo administracją oraz utrudnienia organizacyjne i finansowe w tym zakresie. Problematyka ta związana jest jednocześnie z pojawiającymi się w tej dziedzinie nowymi obszarami zainteresowań, które mogą przyczynić się do istotnej zmiany stosowanych dotychczas metod badania administracji publicznej. Książkę *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji* cechuje oryginalna i interesująca kon-

strukcja. Autor nie podjął jednak próby szerszego uzasadnienia kryteriów, według których dokonał podziału czynników determinujących kształt i funkcjonowanie administracji publicznej. Zamieszczenie takiego uzasadnienia, w mojej ocenie, mogłoby przybliżyć czytelnika do odpowiedzi na pytania związane z metodologicznymi problemami zarówno badań systemowych, jak i badań prowadzonych w zakresie administracji publicznej.

Wątpliwości może wzbudzać także nieuwzględnienie siły (stopnia oddziaływania) poszczególnych czynników na kształt i kierunek poszczególnych działań w omawianym obszarze badań. Trudnym zadaniem okazało się również wykazanie sposobu, w jaki określone zmiany w środowisku wewnętrznym lub zewnętrznym wpływają na pracę poszczególnych organów administracji publicznej. Jednocześnie, stworzenie tego typu uniwersalnych parametrów jest niezwykle utrudnione, nie tylko ze względu na różnorodność oddziałujących czynników, ale przede wszystkim na różną ich konfigurację w poszczególnych przypadkach.

Przyznać należy, że S. Wrzosek zwraca uwagę, iż działania mające charakter ponadnarodowy, podejmowane np. na podstawie prawa europejskiego, nabierają coraz większego znaczenia (s. 34); zalicza ochronę praw jednostki do celów działania administracji publicznej (s. 71 n.) oraz wymienia UE jako element otoczenia ogólnego i bezpośredniego administracji na szczeblu centralnym. Podkreśla także, iż „Polska administracja nie może ograniczać się tylko do czerpania wartości i celów przekazywanych ze struktur unijnych, ale żeby realizować swoją misję musi także swoje wartości i cele przekazywać do tych struktur” (s. 105), jednakże spostrzeżenia te mają charakter ogólny. W mojej ocenie, znaczenie i wpływ procesu integracji europejskiej na polski system administracji publicznej został zaakcentowany w sposób niewystarczający.

Interesujące byłoby zatem rozwinięcie tego wątku⁵.

Pomimo wspomnianych uwag, które w założeniu mają pełnić funkcję jedynie konstruktywną, praca S. Wrzosa pozwala w sposób możliwie pełny wyjaśnić naturę stosunków administracyjnych oraz relacji administracji publicznej z pozostałymi elementami struktur państwa. W podsumowaniu warto dodać, iż pogłębiająca się złożoność struktur administracyjnych we współczesnym państwie oraz znacząca rola administracji publicznej w systemie politycznym (bez względu na stopień, w jakim przejawia on cechy systemu demokratycznego), uzasadnia podjętą przez Autora refleksję, nie tylko na temat formalnego usytuowania organów administracji w państwowym procesie decyzyjnym, czy norm

prawnych wyznaczających zasady jej funkcjonowania, ale także nad szerszą analizą pozostałych czynników, wpływających na kształt i charakter działań podejmowanych przez przedstawicieli administracji publicznej. Książka ta (w sposób pośredni) wyznacza jednocześnie obszary wymagające dalszych badań, zawierając tym samym wiele cennych myśli czy koncepcji, wymagających jednocześnie dalszego, twórczego rozwinięcia. Natomiast odpowiedź na pytanie, czy przyjęta w recenzowanej publikacji forma organizacji wiedzy, może zostać z powodzeniem wykorzystana w procesie dydaktycznym, jako wprowadzenie do szeroko rozumianych zagadnień związanych z administracją publiczną lub uzupełnienie wiedzy już nabytej w tym zakresie – pozostawiam refleksji Czytelnika.

¹ S. Wrzosek jest autorem wielu publikacji z zakresu organizacji administracji państwowej i samorządowej w Polsce, prawa administracyjnego oraz polityki administracyjnej. Obecnie pełni funkcję kierownika Katedry Nauki Administracji na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

² Pierwsza, angielskojęzyczna wersja książki L. von Bertalanffy'ego pt. *General System Theory. Foundations, Development, Applications* została wydana w 1968 r. Jedyne polskie wydanie *Ogólnej teorii systemów* pochodzi z roku 1984. Zob. L. von Bertalanffy, *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój, zastosowanie*, Warszawa 1984.

³ Na temat przebiegu procesów decyzyjnych wewnątrz administracji publicznej oraz relacji między podmiotami realizującymi zadania publiczne a otoczeniem społecznym w kontekście procesów informatyzacji zob. szerzej D. Szostek (red.), *E-administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Wrocław 2009, *passim*.

⁴ Na temat problemów związanych z dokonaniem podziału między administracją a polityką oraz wzorów relacji łączących administrację publiczną z grupami interesu (powiązania o charakterze legalnym, klientelizm, parantelizm oraz powiązania o charakterze nielegalnym) zob. szerzej B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 211–248.

⁵ Na temat nowych metod zarządzania publicznego w Unii Europejskiej, problemów związanych z europeizacją administracji publicznej; stosowania *acquis de l'Union* przez administrację publiczną państw członkowskich UE oraz służby cywilnej w procesie integracji europejskiej zob. szerzej J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.

Agnieszka Huczek