

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
makowiec@kul.lublin.pl

SŁAWOMIR FUNDOWICZ

Służba publiczna w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej

Public Service in the Light of Personalist Approach to Public Administration

PERSONALISTYCZNA KONCEPCJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Koncepcja administracji publicznej zależy od poglądów tych, którzy je tworzą. Z koncepcji zaś wynika sposób rozwiązywania szczegółowych problemów, w tym sposób budowania norm prawnych i wprowadzania konstrukcji organizacyjnych. Sama koncepcja administracji publicznej uwarunkowana jest założeniami filozoficznymi, często nawet nieuświadomionymi. Najczęściej chodzi tutaj o założenia aksjologiczne, które jednak wynikają z antropologii lub ontologii. Na kształt współcześnie rozwijanych koncepcji administracji publicznej mogą więc mieć wpływ różne poglądy. Nie jest łatwo dokonać pełnej klasyfikacji poglądów mających wpływ na koncepcje administracji publicznej. Często są to bowiem koncepcje sięgające do wielu źródeł. Można jednak próbować wyodrębnić pewne wiodące kierunki. Są wśród nich:

- koncepcje humanistyczne,
- koncepcje normatywistyczne,
- koncepcje pragmatyczne,
- koncepcje socjalistyczne,
- koncepcje personalistyczne,
- koncepcje modernistyczne (ponowoczesne).

Koncepcje humanistyczne nawiązują bezpośrednio do osiągnięć Rewolucji Francuskiej. Założenia ideologiczne zostały w tym czasie przedstawione w słynnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela. Są one owocem prac en-

cyklopedystów, a w sferze normatywnej – założeń szkoły prawa natury. W tym czasie powstała doktryna indywidualistycznego liberalizmu. Ma ona swoje korzenie w twórczości i sformułowaniach J.J. Rousseau. Podstawowym jej założeniem jest to, że każdy człowiek rodzi się wolny. Dla Rousseau znaczy to tyle, że każdy człowiek cieszy się stanem wolności, który ma od urodzenia. Człowiek jest niezależny i nie może ulegać nikomu. Jest posłuszny tylko sobie i własnym nakazom. W *Umowie społecznej* Rousseau pisze: „Znaleźć formę zrzeszania, która by broniła i chroniła całą siłą wspólną osobę i dobra każdego członka i przy której każdy, łącząc się ze wszystkimi, słuchałby jednak tylko siebie i pozostał wolnym jak poprzednio”¹. W ten sposób przyjęto mit o powszechnej zgodzie, w myśl której każdy do pewnego stopnia rezygnuje ze swych suwerennych praw i zrzesza się w związku społecznym kierowanym przez prawo, które nie jest produktem rozumu, lecz rezultatem woli liczby jednostek ludzkich i dlatego występująca w imię pewnej liczby ludzi władza może drugiemu człowiekowi rozkazywać. Siłą rzeczy niemożliwe jest tutaj realizowanie żadnego dobra wspólnego. Jedynym konsekwentnym wyjściem z tak pojętego liberalizmu jest anarchia społeczna. Ostatecznym etapem procesu rozwojowego tej doktryny stał się faszyzm i komunizm. Demokracja indywidualistyczno-liberalistyczna przeradzała się w rządy albo jednej partii totalnie rozwiązującej wszelkie trudności, albo jednej rasy, albo jednego narodu, albo jednego „opatrnościowego” człowieka – wodza².

W naszych czasach jest coraz bardziej oczywiste, że w każdym społeczeństwie są jednostki niekarne względnie zbrodnicze, które nie poddają się woli większości³. J. Bocheński zauważa, że w ten sposób powstaje tak naprawdę wiara w człowieka i wpisuje ją w jeden ze swych 100 zabobonów, twierdząc, że chyba jest on najbardziej dziś rozpowszechniony. Są to wspólne wierzenia kaznodziejów, polityków, filozofów, dziennikarzy oraz prawników. Można dzisiaj być czymkolwiek się chce, ale nie wolno nie być humanistą. W przeciwnym razie można uchościć za „podłego barbarzyńcę”. Humanizm jako zabobon to pogląd, według którego każdy człowiek bez wyjątku jest czymś istotnie, zasadniczo różnym od innych stworzeń, a w szczególności od zwierząt, a więc człowiek jest wyniesiony ponad wszystko inne, w wielu wypadkach jest po prostu czymś świętym.

Ludzie zawsze szukają czegoś, co mogliby uważać za święte i godne uwielbienia. Człowiek potrzebuje jakiejś religii, a więc kiedy nie wierzy w Boga, zaczyna tworzyć bożka z człowieka i staje się humanistą⁴. W ten sposób humanizm

¹ J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Kęty 2002, s. 19.

² A. Krąpiec, *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 2009, s. 171–172.

³ *Ibidem*, s. 19.

⁴ J.M. Bocheński, *Sto zabobonów. Krótki filozoficzny słownik zabobonów*, Paryż 1987, s. 45–48.

sprowadza się do bałwochwalstwa, które polega na tym, że uwielbiany jest przedmiot istniejący w świecie, np. człowiek (humanizm), naród (nacjonalizm) czy rozum (scjentyzm), w przeciwieństwie do religii, która ma za przedmiot Bóstwo niedostępne naukowemu doświadczeniu. Przyznawanie cech boskich stworzeniom wyklucza przyznanie jakichkolwiek praw jednostce ludzkiej. Ubóstwiony bałwan, nawet jeśli jest to człowiek, jest i działa w świecie, a będąc ubóstwionym, odbiera wszystkiemu innemu wszelkie prawa⁵. Tak właśnie dzieje się często z prawami człowieka, których realizacja zaczyna być coraz częściej kierowana przeciwko człowiekowi⁶. Bałwochwalstwo szerzy się w okresach upadku religii. Kiedy bowiem człowiek nie wierzy w Boga, szuka jakiegoś bytu, który mógłby Go zastąpić. Człowiek wyposażony w swoje prawa staje się święty i nietykalny i takiego człowieka świat uwielbia i mu służy.

Koncepcja normatywistyczna wyrasta ze szkoły filozoficznej I. Kanta. W nauce prawa najdoskonalej została dopracowana przez H. Kelsena i jego tzw. czystą teorię prawa. Najpełniej ten model, zwany modelem konkretnego prawa naturalnego, przestawił R. Kaufman, według którego, budując normę prawną, należy wyjść od abstrakcyjnych, ogólnych, ponadpozytywnych, ponadhistorycznych podstawowych zasad prawnych (aksjologiczny fundament obowiązującego systemu prawnego), by poprzez konkretną, ogólną formalnopozytywną, historyczną, funkcjonującą w konkretnym czasie ustawę przejść do konkretnej materialnoprawnej normy prawnej znajdującej zastosowanie w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego⁷. Według tego kierunku myślowego tym, co upoważnia twórcę norm prawnych jako reprezentanta społeczeństwa do tego, aby dla powinności ustanowionej w normach prawnych żądać obiektywnej mocy wiążącej dla adresatów normy, jest pewna powinność wyższa, którą ostatecznie jest podstawowe pojęcie etyczne, tzn. etos prawny. Etos jest konkretną postacią moralności, stanowiącą system obyczajów określonej grupy społecznej, wyróżniający się w stylu życia. Etos prawny zobowiązuje człowieka żyjącego w społeczeństwie do zachowania zgodnego z wymogami społeczeństwa prawa przez niego ustanowionego⁸.

Dużą siłę oddziaływania zyskały ostatnio koncepcje pragmatyczne, nawiązujące do XIX-wiecznej filozofii Comte'a. Na wyróżnienie zasługuje tutaj zwłaszcza ekonomizacja działań administracji publicznej.

W XIX w. zaczęła się formułować koncepcja socjalistyczna, która następnie zyskała dużą popularność dzięki jej praktycznemu zastosowaniu w Związku

⁵ *Ibidem*, s. 28–29.

⁶ Najbardziej oczywistą próbą wykorzystania praw człowieka przeciwko niemu samemu jest nasilenie głosów żądających prawa do eutanazji lub aborcji albo propagowanie związków homoseksualnych. Coraz częściej indywidualistycznie i formalnie pojmowane prawa dziecka prowadzą do zniszczenia środowiska wychowawczego, jakim jest rodzina, szkoła, parafia.

⁷ R. Kaufman, *Gesetz und Recht*, München 1984.

⁸ A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005, s. 275–277.

Socjalistycznych Republik Radzieckich, wielu państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Chinach i niektórych państwach Azji, na Kubie oraz w licznych państwach Ameryki Południowej i Środkowej, a także w niektórych państwach afrykańskich. Ponadto nie można nie dostrzegać znacznego wpływu socjalizmu na kształtowanie się poglądów na państwo w krajach Europy Zachodniej. Wpływ ten również współcześnie jest bardzo widoczny. Prawnicy w byłych państwach socjalistycznych uważali, że dychotomiczny podział prawa ma swe uzasadnienie tylko w odniesieniu do prawa tzw. formacji przedsocjalistycznych⁹. Twierdzili oni, że prawo prywatne rozwija się równoległe z rozwojem własności prywatnej i może istnieć tylko wtedy, gdy istnieje taka własność. Skoro w prawie socjalistycznym nie ma prywatnej własności narzędzi i środków produkcji, to nie ma podstaw dla wyodrębnienia prawa prywatnego. Odwoływano się przy tym do stanowiska W.I. Lenina, według którego w dziedzinie gospodarki nie ma niczego, co byłoby niedostępne dla ingerencji państwa i dlatego ingerencja państwa może występować i występuje we wszystkich wypadkach naruszenia interesów państwa socjalistycznego¹⁰. Innym argumentem przeciw dualizmowi prawa w prawie socjalistycznym miała być teza, że dualizm ten wyraża właściwe kapitalizmowi sprzeczności występujące między interesami jednostki a interesami ogółu. W socjalizmie świadomie głosi się prymat interesu społecznego, który oznacza realizację programu sprawiedliwości społecznej, zniesienie antagonistycznych klas i stworzenie społeczeństwa bezklasowego, w którym będzie można zaspokajać każdego według jego potrzeb¹¹. Trzeba jednak zauważyć, że tezy te znajdowały krytyków także wśród teoretyków prawa socjalistycznego¹² i nie znalazły poparcia poza blokiem państw socjalistycznych¹³.

Po II wojnie światowej przez chwilę wydawało się, że na czoło wyjdzie koncepcja personalistyczna. Za podstawę współczesnej teorii prawa i ładu społecznego uznać można Powszechną Deklarację Praw Człowieka przyjętą 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych. Od ogłoszenia właśnie tego dokumentu w centrum zainteresowania prawnika stanął człowiek. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jest zbiorem praw pojętych nie jako *lex* (jakaś norma prawna), lecz jako *ius* (uprawnienie, które człowiek zawsze posiada

⁹ G.L. Seidler, *Teoria państwa i prawa (część analityczna)*, Kraków 1951, s. 61.

¹⁰ *Teorija gosudarstva i prava*, red. A.M. Vasil'ev, Moskwa 1977, s. 327; G.L. Seidler, *op. cit.*, s. 590 i n.; *Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie*, Berlin 1975, s. 456; O.S. Joffe, M.D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963, s. 302.

¹¹ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 482; *Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie*, s. 456; G.L. Seidler, *op. cit.*, s. 590; O.S. Joffe, M.D. Szargorodski, *op. cit.*, s. 302.

¹² A. Lopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975, s. 261; K. Opalek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 1988.

¹³ Na temat nauki prawa socjalistycznego oraz dychotomicznego podziału prawa zob. J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 39 i n.

i od nikogo go nie nabywa). Z natury rzeczy prawo jako uprawnienie stoi przed prawem rozumianym jako norma prawna, która ma kierować ludzkimi czynami w jakiejś społeczności. Zanim bowiem pojawi się jakakolwiek norma postępowania, już zastajemy w świecie realnie istniejących ludzi prawo, które z człowiekiem jest nieodzownie związane¹⁴.

Sama koncepcja praw człowieka określona w deklaracji z 1948 r. ma swoje źródło w personalistycznych koncepcjach J. Maritaina i E. Mouniera. Rozróżnili oni pojęcie indywiduum oraz pojęcie osoby. Zauważyli, że jednostkowość człowieka jest funkcją materii i dlatego nie wyodrębnia go w stosunku do grupy społecznej, lecz podporządkowuje tej grupie na wzór podporządkowania komórki biologicznej całemu organizmowi. Natomiast człowiek jako osoba góruje nad społecznością i ta powinna być mu przyporządkowana¹⁵. Również w materialnym prawie administracyjnym, w dziedzinie postępowania administracyjnego, należy dążyć do realizacji tej formuły, według której człowiek jako jednostka jest państwu powinien, natomiast jako osoba jest wolny od państwa. Nie jest to reguła łatwa do rozpisania na czynniki pierwsze w perspektywie konkretnych sytuacji prawnych i stanów faktycznych, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę ciągle trwające przeobrażenie rzeczywistości społeczno-gospodarczej, za którym stosunkowo wolno idą zmiany świadomości społecznej także wśród tych, którzy tworzą i wykonują normy prawne¹⁶.

Koncepcje personalistyczne zostały w następnych latach przesłonięte przez nawiązujące do socjalizmu koncepcje modernistyczne (ponowoczesne). Kierunek rozwoju jest tutaj zaznaczony przez modernizm – postmodernizm – postnowoczesność. Z. Bauman nazywa ten ostatni okres czasem płynnej nowoczesności (*liquid modernity*). Płynna nowoczesność ma charakteryzować się prywatyzacją ambivalencji, poczuciem niepewności jednostki wobec przygodności bytów, fragmentarycznością i epizodycznością. Jest to nowoczesność pogodzona z klęską swego projektu, pozbawioną ambicji ładotwórczej. Kultura i sztuka, a w tym także przecież prawo i administracja publiczna, w ramach płynnej nowoczesności są stale poddawane dekonstrukcji swych znaczeń. Ich sens zmienia się wraz ze zmieniającą krytyką oraz interpretacją i wraz z nimi umiera¹⁷. W odniesieniu do prawa i administracji publicznej najpełniej tę ideę oddaje koncepcja multicytryczności prawa. Koncepcja ta, jak wiadomo, odrzuca tradycyjną strukturę systemu prawa, zbudowanego w oparciu o hierarchiczne powiązania między normami prawnymi. Zakłada, iż różne „centra” mogą w wiążący sposób wypełniać swoim działaniem

¹⁴ A. Krąpiec, *Suwerenność... czyja?*, Lublin 1996, s. 131.

¹⁵ *Idem*, *Ja – człowiek. Zarys antropologii filozoficznej*, Lublin 1991, s. 320.

¹⁶ M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 1998, s. 115–116.

¹⁷ Por. Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006.

tę samą przestrzeń prawną¹⁸. Łatwo też dostrzec tutaj wpływ filozofii J. Derridy i jego dekonstruktywizmu.

DOBRO WSPÓLNE JAKO JEDNO Z PODSTAWOWYCH ZAŁOŻEŃ PERSONALISTYCZNEJ KONCEPCJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Działalność jednostek porządkuje zasada solidarności, zwracając je ku dobru społecznemu. Ta zasada jest utożsamiana z zasadą dobra wspólnego i można ją zdefiniować jako uporządkowaną zgodę w dążeniu do dobra wspólnego¹⁹.

Dobro wspólne trzeba rozumieć jako cel dążenia ludzkiego (finalistyczna koncepcja dobra). Dobrem można nazwać ten przedmiot ludzkiego działania, który może stać się celem jednostkowym każdego osobowego dążenia²⁰. Tomasz z Akwinu tak to sformułował:

Działania są zawsze jednostkowo-szczegółowe, ale takie właśnie działania można odnieść do dobra wspólnego, które jest wspólne, ale nie w ten sposób, jak wspólny jest gatunek lub rodzaj, lecz jak jest wspólną przyczyną celowa, i dlatego dobrem wspólnym można nazwać wspólny cel²¹.

Ta nauka została rozwinięta przez Sobór Watykański II, który w Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes* zdefiniował dobro wspólne jako ogół warunków życia społecznego, jakie bądź zrzeczeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają osiągnąć pełniej i łatwiej własną doskonałość. W tak rozumianym dobru wspólnym można wyróżnić trzy elementy: poszanowanie osoby jako takiej; dobrobyt, czyli rozwój dóbr duchowych i ziemskich społeczności; pokój, czyli trwałość i bezpieczeństwo sprawiedliwego porządku²².

Te rozważania trzeba osadzić w kontekście pojęcia dobra. Klasyczna definicja dobra stwierdza: „Dobro jest tym, czego wszystkie byty pożądają” (*Bonum est quo omnia appetunt*). Etyka zaś każe nam postrzegać dobro jako własność przysługującą czynowi lub przedmiotowi pożądania. Czyn jest dobry, jeśli jest dobra

¹⁸ Por. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 3 i n.; eadem, „Multicentryczność” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 1127 i n. Zob. M. Kisielowska, *Multicentryczność systemu norm prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 5, s. 75 i n.

¹⁹ C. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 516.

²⁰ A. Krapiec, *Człowiek i prawo naturalne*, s. 164–171.

²¹ *Operationes quidem sunt in particularibus: sed illa particularia referri possunt ad bonum commune, non quidem communitate generis vel speciei, sed communitate causae finalis, secundum quod bonum commune dicitur finis communis*, STH, I–II, q. 90, a. 2, ad 2.

²² *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, R. Balicki, Wrocław 1998, s. 16–17.

jego intencja, przedmiot i okoliczności czynu. Można jednak przyjmować różne kryteria dobra, jak: szczęście podmiotu, zgodność z nakazem uznanego autorytetu, afirmacja osoby. Stąd też mówi się o różnych kierunkach w etyce: eudajmonizm, deontologizm, personalizm. Dobro może być także własnością przedmiotu pożądanego. W zależności od rodzaju pożądanego wyróżnia się:

- dobro godziwe (*bonum honestum*), jeśli przedmiotem pożądanego jest dobro dla niego samego (zwykle chodzi o osobę) (dobro-cel obiektywne),
- dobro przyjemne (*bonum delectabile*), jeśli jest pożądanego ze względu na sam akt pożądanego (dobro-cel osobiste),
- dobro użyteczne (*bonum utile*), jeśli jest pożądanego ze względu na inne dobro (dobro-środek)²³.

Relację między prawem administracyjnym a dobrem bardzo trafnie opisuje R. Sobański:

Władza ustawodawcza tworzy prawo, kierując się rzeczowymi racjami (*ratio legis*). W ustawie tkwi jakiś zamysł, celowość należy do jej cech. Stosowanie prawa to wyciągnięcie konsekwencji z jego celowości, uczynienie go efektywnym. Na drodze sądowej dokonuje się to przez przyporządkowanie norm prawa i stanu faktycznego, co ma prowadzić do ustalenia obiektywnej prawdy. W postępowaniu administracyjnym zmierza się nie tyle do ustalenia stanu faktycznego, istniejącego w świetle prawa stanu, ile dokonuje się zmiany w sytuacji prawnej osób zainteresowanych. Zgodnie z tradycją europejską ustawę wydaje się ze względu na dobro wspólne, jej stosowanie przez organ władzy administracyjnej ma konkretyzować to dobro w poszczególnych przypadkach: administracja zmierza do spowodowania dobra. Prawo w ręku władzy administracyjnej to środek prowadzący do dobra. Konkretnie: do wywołania zmodyfikowanej lub wręcz nowej sytuacji adresatów²⁴.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stawia zasadę, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli²⁵. W ten sposób zasada dobra wspólnego została umieszczona na honorowym miejscu wśród wszystkich zasad ustrojowych²⁶. Zasady ustrojowe zaś stanowią podstawę wykładni pozostałych przepisów konstytucyjnych²⁷, ale także przepisów ustaw w całym systemie prawa polskiego. Określenie Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego jest stwierdzeniem z porządku organizacyjnego i realizacyjnego, a nie ontologicznego. Nie można uważać, że wszystkie najcenniejsze i najważniejsze wartości zawdzięczamy państwu. Samo istnienie człowieka nie jest uzależnione od państwa. W ten sposób

²³ *Mały słownik terminów i pojęć filozoficznych*, oprac. A. Podsiad, Z. Więckowski, Warszawa 1983, s. 68–69.

²⁴ R. Sobański, *Dobro zasadą i racją bytu administracji*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 233.

²⁵ Art. 1 Konstytucji RP.

²⁶ W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3, s. 17.

²⁷ K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 78–94.

np. przyrodzone wolności i prawa człowieka nie są zależne od państwa, a Konstytucja i inne ustawy jedynie ich istnienie stwierdzają i zabezpieczają²⁸. Postawienie w centrum zainteresowania człowieka jako osoby wymaga porównania jego suwerenności z suwerennością państwa oraz ustalenia ich wzajemnej zależności i pierwszeństwa. Istnieją tu tylko dwie możliwości: albo pierwotnie suwerenem jest państwo, a osoba ludzka zyskuje jakieś uczestnictwo w suwerenności od państwa, albo odwrotnie – pierwotnie suwerenem jest ludzka osoba, która udziela w pewnym zakresie praw suwerena państwu. Zwykle suwerenność wiąże się z państwem, ale to prymat suwerenności osoby jest związany z samym celem państwa i racją bytu społeczeństwa, jakim jest dobro wspólne²⁹. Dzisiaj już nie można mówić o państwie jako o stosunku prawnym, w którym jedna strona rządzi, a druga strona podlega władzy rządzenia. Państwo jako podmiot prawa jest związkiem ludzi stworzonym dla realizacji wspólnych celów i posiadającym osobowość prawną³⁰.

Idea dobra wspólnego może więc współcześnie zachować swe znaczenie jedynie w powiązaniu z pewną koncepcją natury ludzkiej oraz jako zasada regulująca w państwie stosunki między jednostkami przez poszanowanie ich wolności i równości prawnej³¹.

Z. Cieślak uważa, że pojęcie dobra wspólnego jest pojęciem agregującym na poziomie całego systemu obowiązującego prawa wszystkie określone konstytucyjne wartości, dla których realizacji stanowi się prawo. Realizacji dobra wspólnego służą regulacje tzw. szczegółowej części prawa administracyjnego, gdzie znajdują się wartości, które można nazwać merytorycznymi, a stanowią one aksjologiczną podstawę ustaw prawa administracyjnego materialnego. Te wartości Z. Cieślak klasyfikuje według następującego porządku:

- a) tożsamość państwa jako wspólnoty wspólnot i obywateli,
- b) bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,
- c) bezpieczeństwo wewnętrzne państwa,
- d) tożsamość obywateli (administracyjnoprawna reglamentacja osób fizycznych),
- e) ochrona życia i zdrowia obywateli,
- f) gwarancja wolności myślenia i działania obywateli,
- g) tożsamość wspólnot (administracyjnoprawna reglamentacja dobrowolnych i obligatoryjnych wspólnot obywateli),

²⁸ M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP*, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XIV-lecia, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 200.

²⁹ S. Fundowicz, *Administracja bliska ludziom i bliska ludzi*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 259.

³⁰ *Idem*, *Korporacje prawa publicznego w teorii i praktyce prawa niemieckiego*, „Roczniki Naukowe TN KUL” 1999, t. 9, s. 177.

³¹ *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 16.

- h) rozwój państwa jako wspólnota wspólnot, w tym:
- tworzenie przestrzennych warunków rozwoju,
 - ochrona i korzystanie z zasobów środowiska,
 - tworzenie społecznych warunków rozwoju,
 - tworzenie gospodarczych warunków rozwoju,
 - tworzenie naukowych i kulturowych warunków rozwoju,
- i) zapewnienie harmonijnego (w tym przez rozstrzygnięcie konfliktów interesów) funkcjonowania wspólnot³².

MATERIALNE POJĘCIE SŁUŻBY PUBLICZNEJ W ŚWIETLE PERSONALISTYCZNEJ KONCEPCJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Materialne rozumienie służby publicznej koncentruje się wokół pojęcia zadania publicznego. Wydaje się, że najprościej można powiedzieć, iż administracja publiczna polega na wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty (organy) publiczne. Przez zadanie publiczne rozumiemy tu będziemy przejęte przez państwo zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach. W tak definiowanym zadaniu publicznym można wyróżnić dwa elementy: materialny i formalny. Pierwszy wypełnia się w stwierdzeniu, że chodzi o zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społeczności. W związku z coraz pełniejszym poznaniem człowieka i jego społecznej natury zmienia się też zakres obejmowany pojęciem zadania publicznego. Za aspektem materialnym podąża aspekt formalny, polegający na tym, że państwo przejmuje zaspokajanie wcześniej ustalonych potrzeb. Przejęcie przez państwo dokonuje się przez ustalenie w normie prawnej pewnych działań jako zadań publicznych albo przez powszechne przypisywanie pewnych działań do zakresu zadań publicznych w ramach obrotu prawnego lub na podstawie bezspornego, niebudzącego wątpliwości domniemania, że określone działanie jest wykonywaniem zadania publicznego, którego podstawą jest fakt, iż działanie to podejmuje osoba prawna prawa publicznego, a działanie to nie zostało dookreślone w normie prawnej jako czynność prawna prywatnego.

Najszybciej odkryto znaczenie potrzeb człowieka dla jego funkcjonowania w społeczności na gruncie nauki o organizacji i zarządzaniu. Za istotny punkt zwrotny w rozwoju tej nauki przyjmuje się eksperymenty przeprowadzone w Hawthorne (przedmieście Chicago) od połowy lat 20. do początków lat 40. XX w. W 1924 r. kierownictwo General Electric Company zainicjowało cykl eksperymentów, które były początkowo zaprojektowane i prowadzone przez inżynierów w zakładach Hawthorne Works. Eksperymenty początkowo polegały na badaniu wpływu rozma-

³² Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 57–59.

itych poziomów natężenia oświetlenia na wydajność pracy robotników. Stworzono dwie grupy robotników wykonujących podobną pracę: eksperymentalną, która pracowała przy zmieniającym się natężeniu światła, oraz kontrolną, która pracowała przy stałym poziomie natężenia. Okazało się, że mimo różnicy natężenia światła w obu grupach wydajność pracy wzrastała. Wezwano do udziału w eksperymencie wówczas E. Mayo, profesora Uniwersytetu Harvarda. Badania prowadzone przez Mayo w latach 1927–1932 doprowadziły do podobnych obserwacji. Wydajność wyselekcjonowanej grupy systematycznie wzrastała niezależnie od zmian w warunkach zewnętrznych. Przyjęło się nazywać te wyniki efektem Hawthorne, który polega na tym, że sam sposób organizowania i przeprowadzania badań implikuje określone reakcje u osób będących ich przedmiotem; reakcje te traktowane są jako informacje na temat rzeczywistości społecznej. Mayo postawił wówczas tezę, że zadowolenie z pracy prowadzi do wzrostu wydajności³³.

Wkrótce rozwinęły się badania psychodynamiczne, akcentujące rolę wewnętrznych wyznaczników w zachowaniach człowieka, szczególnie potrzeb i emocji. Do najbardziej znanych koncepcji psychodynamicznych należy hierarchia potrzeb opracowana przez amerykańskiego psychologa A. Masłowa. W hierarchii tej zostały umieszczone:

- potrzeby fizjologiczne (głód, pragnienie, seks itd.),
- potrzeby bezpieczeństwa (pewności, stałości, zależności, opieki, wolności od strachu, lęku i chaosu, potrzeba struktury, porządku, prawa, ograniczeń, silnego opiekuna itd.),
- potrzeby afiliacji (kontaktów społecznych, miłości, czułości, przynależności),
- potrzeby szacunku (osiągnięć i prestiżu),
- potrzeby samorealizacji (pragnienie samourzeczywistnienia, tzn. zrealizowania swoich pragnień, zdolności i zainteresowań; potrzeby poznawcze, a więc rozumienia otaczającej nas rzeczywistości; potrzeby estetyczne, czyli dotyczące odczuwania piękna)³⁴.

ORGANIZACYJNE POJĘCIE SŁUŻBY PUBLICZNEJ W ŚWIETLE PERSONALISTYCZNEJ KONCEPCJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wykonywanie zadań publicznych nie może być dzisiaj postrzegane jedynie jako model normatywny. O wiele bardziej mamy do czynienia z pewnym procesem decyzyjnym. Akt administracyjny (decyzja administracyjna) powstaje przecież jako wynik powzięcia woli przez organ administracji publicznej, procesu przepracowa-

³³ Zob. A. Chrisdu-Budnik, [w:] A. Chrisdu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 62–64.

³⁴ *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A. Koźmiński, W. Piotrowski, Warszawa 1997, s. 402.

nia posiadanych informacji, w tym przepracowania problemu i interesu (względnie interesów), a wreszcie skonkretyzowania w miejscu i czasie długotrwałych stosunków między obywatelem a państwem. Większa wiedza o praworządności działań administracji zakłada lepszą znajomość struktur i biegu procesu decyzyjnego – tych dziedzin wiedzy, które zajmują się procesem decyzyjnym, a więc w szczególności nauki o administracji publicznej, teorii organizacji i zarządzania, nauk o gospodarce, informatyki i innych. Trudności powstają jednak przy konkretyzacji przebiegu tego procesu i to nie tylko dlatego, że istniejące teorie decyzji dotyczą tych dziedzin życia, które opierają się na innych podstawach normatywnych i empirycznych³⁵, ale także z tego powodu, że terminologia rozstrzygnięć odnosząca się do postępowania administracyjnego może wynikać z różnych punktów wyjścia. Bieg postępowania administracyjnego różnie można opisywać: można odnieść się do reguł, których uczestnicy powinni przestrzegać, i stworzyć normatywny model decyzyjny albo szukać opisu, jak postępowanie administracyjne wygląda w rzeczywistości, a więc budować empiryczny model decyzyjny. Obydwie strony wpływają na siebie wzajemnie i nie pozwalają się rozdzielić, choć nie są przecież identyczne³⁶.

W rozważanym zakresie istotne znaczenie ma organizacja administracji publicznej. Tradycyjna nauka prawa administracyjnego wyraźnie oddziela sferę wewnętrzną administracji publicznej od sfery zewnętrznej. Organizacja administracji publicznej była rozumiana jako jej sprawa wewnętrzna, która nie miała być relewantna dla stosunków zewnętrznych. Problem ten znalazł odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według której uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów (a także uchwały i zarządzenia innych organów) mają charakter wewnętrzny³⁷, co oznacza, że obowiązują tylko podległe organizacyjnie jednostki³⁸. Z drugiej strony doktryna prawa administracyjnego wyróżnia normy prawa ustrojowego, które regulują wszystkie najważniejsze elementy administracji publicznej jako organizacji³⁹. Dla postępowania administracyjnego pojęciem, które łączy je z organizacją administracji publicznej, jest słowo „właściwość”. Przez właściwość rozumiemy zdolność prawną organu do rozpoznawania i rozstrzygania określonego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym⁴⁰. Słowo „właściwość” stało się szcze-

³⁵ Chodzi tutaj o doradztwo polityczne czy gospodarcze.

³⁶ F. Hufen, *Fehler im Verwaltungsverfahren*, Baden-Baden 1986, s. 57–60.

³⁷ Art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁸ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 50. Wewnętrzne prawo administracyjne będzie jednak określało np. urzędników właściwych do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy na mocy upoważnienia organu administracji publicznej.

³⁹ *Ibidem*, s. 36.

⁴⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 78.

gólnie ważnym faktorem wiążącym „strukturę” i „postępowanie” w przedmiocie kontroli prawnej, a także skutków wadliwości prawnej. Brak właściwości jest bowiem wadą prawną, na którą może powołać się jednostka i – korzystając z właściwych środków zaskarżenia – doprowadzić do uchylenia lub stwierdzenia nieważności⁴¹ wydanego rozstrzygnięcia. Obok tego pozostaje pytanie o odpowiednią (tzn. umożliwiającą prawidłowe prowadzenie postępowania administracyjnego) strukturę administracji publicznej. Problem „wad strukturalnych” jest wciąż niedostatecznie jasno opracowany⁴².

W tym kontekście trzeba też przywołać zasadę dobrej administracji. Jak wiadomo, może ona być różnie rozumiana. Najczęściej chodzi o pewną paraprawną zasadę, tzn. niewiążącą zasadę prawa, będącą swoistą syntezą szczegółowych rozwiązań prawnych i jednocześnie stanowiącą uzasadnienie dla wprowadzania nowych rozwiązań prawnych w dziedzinie władza publiczna – obywatel. Dlatego, mimo ogólnego jej określenia jako optymalizacji działań administracji publicznej, często wymienia się szczegółowe zasady, z których składa się ta jedna ogólna. Realizacja tej zasady dokonuje się zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i stosowania prawa. Dotyczy ona wszystkich działów prawa administracyjnego: prawa ustrojowego, prawa materialnego i prawa procesowego.

Prawo do dobrej administracji jest różnie rozumiane. Jak zauważa Z. Cieślak, można je określić jako:

- uprawnienie obywatela,
- publiczne prawo podmiotowe,
- kategorię paraprawną,
- kategorię pozaprawną.

W pierwszym przypadku będzie chodziło o badanie często występującej konstrukcji prawnej, skonkretyzowanej miejscowo i zindywidualizowanej w systemie obowiązującego prawa, opisanej przez treść skorelowanego z nim obowiązku organu administracji publicznej. Drugie rozumienie wskazuje na pewną rzeczywistą lub co najmniej postulowaną wyodrębnioną instytucję prawną, której wyróżniającym się elementem jest skuteczne prawnie roszczenie wobec organów administracji publicznej, przy czym realizacja tego roszczenia powinna być gwarantowana przez procedury i prawne rozwiązania demokratycznego państwa prawnego. Jako kategoria paraprawna „prawo do dobrej administracji” jest niewiążącą zasadą prawa, będącą swoistą syntezą szczegółowych rozwiązań prawnych i jednocześnie stanowiącą uzasadnienie dla wprowadzania nowych rozwiązań prawnych w dziedzinie władza publiczna – obywatel. W ostatnim rozumieniu będzie raczej chodziło o wieloaspektowe zjawisko społeczne, oceniane pozytywnie, a przejawiające się w sferze relacji

⁴¹ Art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

⁴² F. Hufen, *op. cit.*, s. 60–62.

politycznych, w różnych kontekstach społecznych, stosunkach o charakterze psychologicznym, w warunkach ocen etycznych⁴³.

Ponadto należy zauważyć, że o „dobrej administracji” możemy mówić w znaczeniu „indywidualnym” lub „ogólnym”. W pierwszym z nich poszukuje się dodatnich elementów zachowań pracowników i funkcjonariuszy aparatu władzy wykonawczej, motywowanych przez przyjęte i społecznie akceptowane powinności urzędnicze. Drugie rozumienie natomiast przenosi rozważania na płaszczyznę ocen stopnia realizacji przez podmioty administrujące celów normatywnie określonych, akceptowanych przez obywateli i powszechnie uważanych za społecznie użyteczne⁴⁴.

Zasada dobrej administracji nie jest taką zasadą, jak zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego, uregulowane w art. 6–16 k.p.a. Trzeba zauważyć, że zasadami prawa są, po pierwsze, normy obowiązującego prawa lub ich logiczne konsekwencje oceniane jako podstawowe dla danego systemu prawa lub jego części. W tym przypadku o zasadniczym charakterze takiej normy przesądza:

- jej usytuowanie w hierarchicznej strukturze systemu prawa,
- stosunek do innych norm,
- rola w kształtowaniu danej instytucji prawnej,
- ocena celu, zadań i funkcji pełnionych przez normę w kontekście jej stosowania⁴⁵.

Można też, po drugie, mówić o zasadach prawa jako wypracowanych przez doktrynę uogólnieniach pewnych rozwiązań prawnych, a nawet wzorcach zachowań nieunormowanych wyraźnie przez prawo, lecz uznanych za wiążące⁴⁶. W kontekście prawa administracyjnego takie rozumienie zasad ogólnych przedstawił J. Starościak, który uważał, że zasady ogólne prawa administracyjnego są „wnioskami ogólnymi z przepisów prawa i z ich stosowania”, stającymi się – poprzez relacje z innymi zasadami regulującymi zachowanie człowieka – „for-

⁴³ Z. Cieślak, *Prawo do dobrej administracji (tezy wystąpienia)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 18–19.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 19.

⁴⁵ K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92 i n. Tak właśnie należy rozumieć zasady ogólne k.p.a., których ogólny charakter wyraża się w tym, że: 1) zakres ich obowiązywania obejmuje każde stadium postępowania prowadzonego przez organy administracji publicznej w obu instancjach, zarówno w trybie zwyczajnym, jak i w trybach nadzwyczajnych; 2) są one normami realizowanymi poprzez konkretne instytucje procesowe ustanowione w k.p.a., a zatem ilekroć organ administracji publicznej interpretuje i stosuje przepisy Kodeksu dotyczące poszczególnych instytucji procesowych, powinien stosować zarazem dyrektywy wynikające z zasad ogólnych; 3) wszystkie instytucje k.p.a. powinny być odczytywane w kontekście zasad ogólnych k.p.a. jako ich konkretyzacja, w związku z czym zasady ogólne należy uznać za wskazówki właściwej interpretacji poszczególnych przepisów k.p.a., a także proceduralnych zasad szczegółowych. Zob. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 33. Por. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 889.

⁴⁶ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 61, 116 i n.

macją przejściową od prawa ku normom etyki i moralności działania organów administracyjnych⁷⁴⁷.

Po trzecie, zasady prawa mogą być wskazaniem „typu ukształtowania jakiejś instytucji prawnej (to znaczy funkcjonalnie powiązanego zespołu norm) odnoszącej się do określonej dziedziny spraw⁷⁴⁸. Zasady prawa będą tutaj więc wzorcami regulacji.

Wreszcie zasady prawa mogą być utożsamiane z postulatami zawierającymi syntetyczne oceny i określającymi pożądany stan rzeczy⁴⁹.

Warto może w tym kontekście przypomnieć słynne rozróżnienie R. Dworkina między regułami a zasadami. Zgodnie z nim obie grupy norm wskazują dane rozstrzygnięcia co do odpowiedzialności prawnej w określonych okolicznościach, lecz różnią się co do ich charakteru. Reguła opiera się na zasadzie „wszystko albo nic”, dlatego jeśli zachodzą okoliczności wskazywane przez regułę, to albo jest ona ważna (i wtedy zmusza do przyjęcia wynikającego z niej rozstrzygnięcia), albo nie (i wtedy nie wpływa w żaden sposób na to, jaką podejmuje się decyzję). Zasady zaś nie pociągają za sobą automatycznie konsekwencji prawnych. Ponadto posiadają one wymiar wagi i doniosłości. W przypadkach, gdy zasady krzyżują się ze sobą, konflikty takie muszą być rozwiązywane przy uwzględnieniu względnej doniosłości każdej z nich. Nie istnieje przy tym żadna dokładna metoda pomiaru, a decyzja, że jakieś zasady czy wymogi polityki prawnej są ważniejsze niż inne, często będzie przedmiotem kontrowersji. Kontrowersje te nie wyłączają możliwości postawienia pytania o to, jak ważna (czy jak doniosła) jest dana zasada. Istotną częścią pojęcia zasady będzie bowiem posiadanie przez nią tego wymiaru ważności. Reguły takiego wymiaru nie mają – nie można powiedzieć, że jedna reguła jest ważniejsza od drugiej w ramach systemu reguł. Jeżeli dwie reguły pozostają w sprzeczności, to jedna z nich musi być nieważna⁵⁰.

Na koniec trzeba przypomnieć, że prawo do dobrej administracji zostało wpisane do art. 41 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej przyjętej w dniu 2 grudnia 2000 r. w Nicei. Ta regulacja znalazła konkretyzację w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji opracowanym przez ombudsmána Unii Europejskiej i przyjętym stosowną rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 6 września 2001 r. W dokumentach tych odnosi się prawo do dobrej administracji do prawa procesowego. W doktrynie jednak podnosi się, że powinno być ono wyprawdane także z regulacji materialnoprawnych oraz ustrojowych⁵¹.

⁴⁷ J. Starościk, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977, s. 153–154.

⁴⁸ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 24–25.

⁴⁹ Szerzej na temat rozumienia zasad ogólnych zob. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 35 i n.

⁵⁰ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 60 i n.

⁵¹ Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?*, [w:] *Prawo do dobrej administracji...*, s. 16.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1999.
- Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006.
- Bocheński J.M., *Sto zabobonów. Krótki filozoficzny słownik zabobonów*, Paryż 1987.
- Brzozowski W., *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3.
- Chrisdu-Budnik A., [w:] A. Chrisdu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- Cieślak Z., *Prawo do dobrej administracji (tezy wystąpienia)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000.
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998.
- Działocha K., *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzygnięciu kolizji norm*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.
- Fundowicz S., *Administracja bliska ludziom i bliska ludzi*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
- Fundowicz S., *Korporacje prawa publicznego w teorii i praktyce prawa niemieckiego*, „Roczniki Naukowe TN KUL” 1999, t. 9.
- Hufen F., *Fehler im Verwaltungsverfahren*, Baden-Baden 1986.
- Joffe O.S., Szargorodski M.D., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963.
- Kaufman R., *Gesetz und Recht*, München 1984.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Kisieliwska M., *Multicentryczność systemu norm prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 5.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, R. Balicki, Wrocław 1998.
- Kość A., *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2005.
- Krąpiec A., *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 2009.
- Krąpiec A., *Ja – człowiek. Zarys antropologii filozoficznej*, Lublin 1991.
- Krąpiec A., *Suwerenność... czyja?*, Lublin 1996.
- Łętowska E., „Multicentryczność” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4.
- Łopatka A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975.
- Mały słownik terminów i pojęć filozoficznych*, oprac. A. Podsiad, Z. Więckowski, Warszawa 1983.
- Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie*, Berlin 1975.
- Niewiadomski Z., *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003.
- Nowacki J., *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992.
- Opałek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962.

- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000.
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, Kęty 2002.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.
- Seidler G.L., *Teoria państwa i prawa (część analityczna)*, Kraków 1951.
- Sobański R., *Dobro zasadą i racją bytu administracji*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008.
- Starościk J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977.
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984.
- Strzeszewski C., *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985.
- Teorija gosudarstva i prava*, red. A.M. Vasil’ev, Moskwa 1977.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Zarządzenie. Teoria i praktyka*, red. A. Koźmiński, W. Piotrowski, Warszawa 1997.
- Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001.
- Zdyb M., *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 1998.

SUMMARY

The approach to public administration depends upon the views demonstrated by those who create it. This approach determines the manner of solving detailed problems, including the way of building legal standards and implementing organizational structures. The approach to public administration itself was conditioned by philosophical assumptions, sometimes even unconscious. Most frequently it is about axiological assumptions that are actually based on anthropology or ontology. The form of currently developing ideas of public administration can therefore be affected by different views. It is not easy to make a full classification of views influencing the approaches to public administration. Frequently, these are approaches referring to many sources. However, one can try to separate certain leading directions. They include the following approaches: humanist, normativist, pragmatic, socialist, personalist and modernist (post modern). One of the basic assumptions of personalist approach to public administration is common interest, whereas determining the essence of public service requires differentiating between the material and organizational understanding of that notion.

Keywords: public service; public administration; personalist approach; public task; decision making process; common interest; good administration principle

STRESZCZENIE

Koncepcja administracji publicznej zależy od poglądów tych, którzy je tworzą. Z koncepcji zaś wynika sposób rozwiązywania szczegółowych problemów, w tym sposób budowania norm prawnych i wprowadzania konstrukcji organizacyjnych. Sama koncepcja administracji publicznej uwarunkowana jest założeniami filozoficznymi, często nawet nieuświadomionymi. Najczęściej chodzi tutaj o założenia aksjologiczne, które jednak wynikają z antropologii lub ontologii. Na kształt współcześnie rozwijanych koncepcji administracji publicznej mogą więc mieć wpływ różne po-

glądy. Nie jest łatwo dokonać pełnej klasyfikacji poglądów mających wpływ na koncepcje administracji publicznej. Często są to bowiem koncepcje sięgające do wielu źródeł. Można jednak próbować wyodrębnić pewne wiodące kierunki. Są wśród nich: koncepcje humanistyczne, koncepcje normatywistyczne, koncepcje pragmatyczne, koncepcje socjalistyczne, koncepcje personalistyczne, koncepcje modernistyczne (ponowoczesne). Jednym z podstawowych założeń personalistycznej koncepcji administracji publicznej jest dobro wspólne, z kolei określenie istoty służby publicznej wymaga rozróżnienia materialnego i organizacyjnego rozumienia tego pojęcia.

Słowa kluczowe: służba publiczna; administracja publiczna; koncepcja personalistyczna; zadanie publiczne; proces decyzyjny; dobro wspólne; zasada dobrej administracji