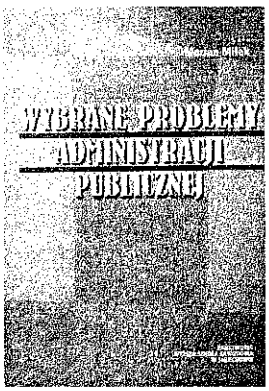
Norbert Banaszak

RECENZJA

Marian Miłek, *Wybrane problemy administracji publicznej*,

Sulechów 2004,
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, ss. 164.



Powszechnie dominującym modelem nauczania przedmiotów prawniczych w szkołach wyższych, także tych rangi uniwersyteckiej, jest w dalszym ciągu nauczanie prawa pozytywnego. Tymczasem prawo się zmienia i w praktyce często dochodzi do takich paradoksów, że studenci poznają i są egzaminowani z treści jakiegoś aktu, gdy ten ma być wkrótce zmieniony lub już jest nieaktualny. Problem ten szczególnie wyraźnie widoczny jest w procesie kształcenia kadr administracji publicznej. Młodzi ludzie zmuszeni do przyswajania sobie wiadomości o ustroju, procedurach i zasadach bez odniesienia ich do praktyki, nie są w stanie zrozumieć działania instytucji w których mają pracować.

To co dziś nazywamy administracją, jako zjawisko występuje przez całą historię ludzkiej cywilizacji. Zmieniają się cele administracji, jej zadania, formy i metody działania. Podlegają zmianom struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma w tym procesie nic stałego z wyjątkiem faktu istnienia samej administracji[1]. Administracja publiczna współczesnego państwa jest nie tylko produktem przemian cywilizacyjnych, ale także

Autor, dr nauk prawnych, jest wykładowcą PWSZ w Sulechowie oraz członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze.

[1] Zob. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 7 i 8.

czynnikiem te zmiany kreującym. W ustroju demokratycznym poglądy polityków zmieniają się w prawo, a to jest wykonywane przez administrację. Administracja publiczna to funkcja państwa polegająca na wykonywaniu zadań tegoż państwa w oparciu o regulacje prawne. Złożoność zjawisk występujących we współczesnym państwie znajduje swe odzwierciedlenie w złożoności działań administracji. Stąd też trudności z jej opisem, tworzeniem pojęć i klasyfikacji.

Wśród nauk zajmujących się administracją publiczną wyróżniamy trzy dyscypliny: naukę prawa administracyjnego, naukę administracji i politykę administracyjną. Ta pierwsza zajmuje się prawem administracyjnym, to jest prawem, które normuje ustrój, przedmiot działania i zasady działania administracji publicznej. Nauka administracji to nauka społeczna opierająca się na metodach empirycznych, której przedmiotem jest wszechstronna wiedza o istniejącej w danym ustroju administracji publicznej. Przedmiotem badań nauki administracji jest administracja publiczna w określonych ramach czasowych, a zatem uwarunkowana określonym ustrojem społeczno-politycznym i ekonomicznym danego państwa[2]. Przez naukę polityki administracyjnej możemy rozumieć określoną wiedzę (umiejętność), dotyczącą ustalenia dla administracji publicznej programów działania oraz ich ocenę i weryfikację w toku realizacji przez administrację. Polityka administracyjna to określony program działania dla administracji publicznej. Program ten zakłada realizację celów za pomocą prawnych i pozaprawnych środków[3]. Mimo, że nauki te dawno wyodrębniono i zdefiniowano, przedmiot ich zainteresowania jest trudny do opisania przy użyciu metod i pojęć charakterystycznych tylko dla wybranej. Trudno snuć refleksje nad funkcją wykonawczą administracji na płaszczyźnie nauki administracji bez rozważań nad prawem administracyjnym. Nie jest możliwym kreowanie polityki administracyjnej bez zbadania administracji metodami empirycznymi. W każdym przypadku konieczna jest analiza kompleksowa. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w coraz częstszym obecnie podejściu do badań nad administracją, jako zjawiskiem występującym w szerokim kontekście przemian współczesnego państwa[4].

W nurcie takich rozważań znajduje się praca Mariana Miłka, traktująca o problemach administracji jako wykonawczyni zadań publicznych państwa. Książka będąca podręcznikiem do wykładu monograficznego jest tym bardziej interesująca, że napisana została przez praktyka, a nie teoretyka administracji. Ma to niewątpliwy wpływ na jej treść. Praca podzielona jest na trzynaście rozdziałów. Pierwszych osiem zawiera opis rozwiązań prawno-ustrojowych administracji, a także wyjaśnienie podstawowych pojęć naukowych,

[2] Zob. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002.
[3] Ibidem. Zob. też A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
[4] Zob. opracowania H. Izdebskiego, M. Kuleszy czy autorów powoływanych wyżej.

określających kształt tych rozwiązań. Znajdujemy tam również wiadomości na temat weryfikacji rozstrzygnięć organów administracji i możliwości wpływania obywateli na działalność tych organów. Rozdziały te zawierają uwagi praktyczne i spostrzeżenia autora. Rozwiązania ustrojowe opisywane są w kontekście historycznym. Każdy z rozdziałów, a także mniejsze jednostki redakcyjne, kończą się uwagami autora na temat słuszności przyjętych w praktyce rozwiązań, a także na temat ewentualnych zmian tych rozwiązań.

Rozdziały od dziewiątego do trzynastego poświęcone są omówieniu istotnych problemów funkcjonowania państwa i administracji polskiej obecnie i w przyszłości. W rozdziale dziewiątym autor opisuje system finansów publicznych Polski. Po wyjaśnieniu podstawowych pojęć i scharakteryzowaniu podstawowej dla tych finansów instytucji – budżetu, autor przystępuje do opisu problematyki długu publicznego i programów jego zmniejszenia przez wdrożenie koniecznych reform. Podobnie szczegółowo autor w kolejnych rozdziałach traktuje o systemie oświaty, szkolnictwa wyższego, ubezpieczeniach społecznych i ochronie zdrowia. Analiza stanu istniejącego dokonywana jest z uwzględnieniem kształtu rozwiązań konkretnego problemu w innych krajach Unii Europejskiej, jak i z przytoczeniem danych i raportów międzynarodowych organizacji, np. takich jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Na tej bazie autor krytycznie ocenia stan istniejący, swobodnie formułuje wnioski i sugestie co do dalszego kierunku zmian w sektorze usług publicznych. Całość tych rozważań pozwala wyrobić sobie pogląd o bardzo dobrej orientacji autora w złożonej problematyce funkcjonowania państwa i jego administracji. Autor opierając się na swym doświadczeniu wyniesionym z pracy w organach administracji, tak centralnej jak i terenowej, stara się przybliżyć odbiorcy problematykę reform, jakim poddane zostały dziedziny o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa w dobie integracji europejskiej i globalizacji.

Wybrane problemy administracji publicznej to podręcznik, który wypełnia lukę, jaka istnieje pomiędzy podręcznikami prawa z czysto teoretycznymi rozważaniami i popularyzatorskimi opracowaniami o politycznym charakterze. Jego treść pozwoli studentom zrozumieć otaczającą ich rzeczywistość i uniknąć w procesie kształcenia problemów ze wspomnianym na wstępie rozziewem między teorią i praktyką. Kwalifikując podręcznik jako pracę naukową, należałoby go uznać za ciekawą i cenną pozycję z dziedziny nauki administracji z elementami charakterystycznymi dla nowych trendów badawczych występujących w tejże dziedzinie.

Norbert Banaszak