

# Rozdział 1. Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji

Prof. UKSW dr hab. *Zbigniew Cieślak*

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest określenie administracji publicznej oraz wprowadzenie narzędzia badawczego – pojęcia układu administracyjnego.

Administracja publiczna jest zjawiskiem społecznym, którego istotą jest „określony w czasie i przestrzeni zbiór ogniskowanych przez wyróżnione wartości, powtarzalnych i niepowtarzalnych, zachowań ludzi (funkcjonariuszy i pracowników administracji)”<sup>1</sup>. Administracja publiczna jest więc wieloelementowym zjawiskiem społecznym, zmiennym w czasie i przestrzeni, zdeterminowanym wieloma czynnikami, o różnej naturze.

Układ administracyjny jest z kolei kategorią poznawczą, dzięki której opisujemy treść i ramy zachowań osób w związku z realizacją dobra wspólnego (merytoryczny i instrumentalny sens administracji w rozumieniu prawa) oraz relacje między nimi. Układy administracyjne są zbiorami zachowań pracowników administracji i ich adresatów. Układy administracyjne są konkretyzowane pod względem czasu, miejsca, podmiotu i przedmiotu (treści zachowań), a także sposobu i skutków zachowań<sup>2</sup>.

Odnosząc powyższe uwagi do administracji publicznej wyróżnionej ustawowo ze względu na wartości, których realizację związane ze stanem jawności, możemy mówić o zróżnicowanych pod względem wielkości i struktury układach – np. w danym przedziale czasowym ujawnia się jakaś liczba zachowań pracownika zatrudnionego na stanowisku merytorycznym w urzędzie gminy, stanowią one jednocześnie element szerszych zbiorów zachowań: zespołu pracowniczego, całego urzędu, administracji w powiecie, województwie, administracji samorząd-

---

<sup>1</sup> Z. *Cieślak*, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 12.

<sup>2</sup> Z. *Cieślak* (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2012, s. 180–181.

dowej, administracji publicznej. Co do istoty zachowana jest jedność treściowa i funkcjonalna, różna jest jedynie skala wielkości oraz trudności badania, wnioskowania i oceniania. Miejsce danego układu w strukturze systemu nie tylko identyfikuje dany układ, lecz także wyznacza zbiór relacji tegoż układu z innymi układami systemu, a także relacje z otoczeniem.

Układy administracyjne są uwarunkowane systemowo i pozasystemowo. Istotą uwarunkowania systemowego układu administracyjnego jest zatem zbiór różnokierunkowych czynników (bodźców) generowanych w systemie administracji publicznej, a także zaprojektowanych dla układów administracyjnych przez ich twórcę (podmiot administrujący), których skutki oddziaływania nie wykraczają poza sferę realizacji administracji publicznej, rozumianej jako funkcja państwa. Istotą uwarunkowania pozasystemowego jest natomiast zbiór nieskoordynowanych bodźców generowanych przez otoczenie układu administracyjnego, których skutki wkraczają w sferę realizacji administracji publicznej, rozumianej jako funkcja państwa<sup>3</sup>. Z punktu widzenia naszego zadania szczególne znaczenie ma uwarunkowanie aksjologiczne wewnętrzne i zewnętrzne.

W słowniku języka polskiego pod redakcją M. Szymczaka odnajdujemy następujące trzy podstawowe znaczenia wyrazu „wartość”:

- 1) wartość jako kategoria wymierna materialnie, „to, ile coś jest warte pod względem materialnym; cecha jakiejś rzeczy dająca się wyrazić równoważnikiem pieniężnym lub innym środkiem płatniczym; cena (...)” (np. wartość domu, majątku, produkcji, wartość rynkowa, użytkowa);
- 2) wartość jako cecha lub zespół cech właściwych danej osobie lub rzeczy, stanowiących o jej walorach (np. moralnych, artystycznych) cennych dla ludzi, mogących zaspokoić jakieś ich potrzeby; ważność, znaczenie kogoś lub czegoś (np. wyjątkowa, szczególna, artystyczna, naukowa itd.);
- 3) wartość jako kategoria fizyczno-matematyczna, „liczba określająca, ile jednostek zawiera dana wielkość fizyczna”, „wartość liczbowa wyrażenia algebraicznego”<sup>4</sup>.

W prawie i prawoznawstwie przyjmuje się z reguły znaczenie drugie, wprowadzie często silnie zniuansowane, ale jednak przy wyraźnej zgodzie posługujących się słowem wartość co do jej istotnych elementów konstytuujących znaczenie.

W prawoznawstwie pojęcie wartości występuje, moim zdaniem, w trzech aspektach – wymiar indywidualny (wartość jako kategoria cenności), wymiar

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 192–193.

<sup>4</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, PWN, Warszawa 1989, s. 660.

społeczny (wartość jako kategoria faktyczna) i wymiar prawny (wartość jako kategoria prawna)<sup>5</sup>.

Wartość jako kategoria cenności ma charakter subiektywny i jest nią subiektywnie formułowana przez osobę ocena rzeczy, faktu, zjawiska, zdarzenia odniesiona do względnie stałego systemu ocen tej osoby. „Subiektywnie” oznacza, że jest to ocena jednostkowa, której mandat „ważności” nie musi być weryfikowany ani uzgadniany z innymi ocenami, wynika ze złożonego spłotu czynników intelektualnych i wolicjonalnych osoby, jej doświadczenia życiowego, zawodowego, wiedzy, nastawień i żywionych przekonań. Cecha względności stałego systemu ocen osoby opisuje powszechny i oczywisty stan zmienności w czasie hierarchii i zróżnicowania ocen danej osoby, ale z ważnym zastrzeżeniem, że jest on zbiorem nie zmieniającym się w przedziałach czasowych, wyznaczonych przez czynniki osobowe i doświadczenia danej osoby. Przykładowo dla kogoś cenna jest praca naukowa, traktuje ją jako swoją ważną wartość, w związku z tym występuje do urzędu gminy z wnioskiem o udostępnienie informacji na temat istnienia i treści programów działania gminy w zakresie wspierania uczniów szczególnie uzdolnionych (jest to bowiem przedmiot jako aktualnych zainteresowań badawczych).

Wartość jako kategoria faktyczna (wymiar społeczny) ma charakter zobiektywizowany, a cechy konstytutywne tego pojęcia są bardziej złożone. Wartość ta oznacza intersubiektywnie ustalany obiekt w świadomości społecznej rozumiany jako dostatecznie ukształtowany zbiór ludzkich wyobrażeń o rzeczach, faktach, zjawiskach i zdarzeniach, przyjmowany w danym czasie przez generalnie określoną wspólnotę ludzi, przy zachowaniu wymogu zgody członków wspólnoty na kwalifikowanie obiektu jako doniosłego dla wspólnoty. Przykładowo stowarzyszenie obywateli definiuje jeden ze swoich celów statutowych tak – wspieramy młode talenty (wartością jest tu zwiększanie poziomu edukacji młodzieży) i w związku z tym występuje do urzędu gminy z wnioskiem o udostępnienie informacji na temat istnienia i ewentualnych treści programów działania gminy w zakresie wspierania uczniów szczególnie uzdolnionych.

Powyższa kategoria faktyczna może mocą decyzji prawodawcy stać się kategorią prawną, przez co ulegnie zmianie jej charakter – z zobiektywizowanego na obiektywny, w sytuacji, gdy prawodawca uzna za doniosłe wartości danej wspólnoty i obejmie je regulacją (ochroną) prawną. Przykładowo ustawodawca wprowadza nowe regulacje, które mają wzmocnić procesy wzrostu poziomu edukacji, nakładając na gminy obowiązek wspierania materialnego uczniów szczególnie uzdolnionych, zapewniając przy tym adekwatne środki realizacji zadania.

---

<sup>5</sup> Z. Cieślak, Status ontologiczny wartości w prawie (zarys problemu), w: Z. Cieślak, A. Fogel (red.), Wartości w planowaniu przestrzennym, Warszawa 2010, s. 12–14.

Wartość jako kategoria prawna (wymiar prawny) jest to skonkretyzowana (przez prawodawcę) czasowo ocena stanu, przedmiotu, faktu lub zdarzenia odniesiona do relatywnie stałych ocen. Wartość w prawie ma charakter obiektywny, gdyż, po pierwsze – przez akt ustanowienia prawa (ustalenia tekstu prawnego, opisywanego i analizowanego według zobiektywizowanych metod i sposobów) nabiera cech względnej trwałości; po drugie zaś – jej urzeczywistnienie jest efektem sformalizowanego i skorelowanego funkcjonalnie działania podmiotów przypisanych do jednej z trzech kategorii: 1) podmiot mający mandat systemowo-prawny do definiowania wartości; 2) podmiot mający mandat prawny do określania sposobu realizacji wartości; 3) podmiot mający mandat prawny do realizacji wartości. Dla przykładu, są to następujące triady podmiotów: ustawodawca → sąd → uczestnicy sporu sądowego; rada gminy → wójt → adresaci decyzji; ustawodawca → organizacja pożytku publicznego → beneficjenci jej działania.

Już na pierwszy rzut oka widać rysującą się sekwencję różnych wartości, przy czym są one niejako rozpoznawczym znakiem dla szeregów wartości osadzonych w prawie i otoczeniu; sekwencja ta tworzy się spontanicznie ze względu na treść. Dla przykładu są to: wolność badań naukowych – rozwój człowieka – wolność zrzeszania się – sprawność podmiotu administrującego – równowaga budżetowa – wartości opisane treścią zasady pomocniczości. Z perspektywy stanów rzeczy określanych mianem „jawność” wartości te są w jakimś stosunku do siebie: „styczności” (wartości styczne, współchronione), neutralności i (choćby potencjalnie) konfliktowości. Jeżeli uświadomimy sobie, iż wartości identyfikują grupy norm prawnych, które są przeciwieństwem zasadniczym czynnikiem motywującym pracowników do działania (zachowania), to zauważymy, że w procesach stosowania prawa mogą nieuchronnie nastąpić kolizje także treści zachowań i skutków, tzn. podmiot uprawniony występuje o udostępnienie danych informacji (powodowany daną wartością), a pracownik urzędu organu odmawia udostępnienia (powodowany inną wartością). Na ten typ konfliktu mogą się nałożyć także inne czynniki, które determinują zachowanie: błąd, zła wola, niejasność przepisu skutkująca różną wykładnią, zwyczaj, presja czynników otoczenia układu administracyjnego, itp.

W układach administracyjnych występują także wartości o innym niż merytoryczne (omówione wyżej przykładowo) statusie istotowym i funkcjonalnym. Są to tzw. wartości homeostatyczne (instrumentalne, sprawnościowe, ustrojowe), składające się na zbiorczo rozumianą sprawność działania układów administracyjnych. Tak więc jeśli uprościmy układ administracyjny do modelu aksjologicznego (a więc będziemy abstrahowali od zachowań powtarzalnych i niepowtarzalnych oraz norm w układzie) to otrzymamy zbiór wartości merytorycznych (zakotwiczonych w prawie materialnym), homeostatycznych i nieco

arbitralnie wyróżnionych dwóch wartości proceduralnych (szybkość postępowania i prawidłowość rozstrzygnięcia). Taki obraz, mimo że uproszczony, wierne oddaje istotę administracji jako funkcji państwa, choć nie obejmuje wartości „implementowanych” z otoczenia układu. Model aksjologiczny obejmuje także relacje między wartościami merytorycznymi a homeostatycznymi, a także identyfikuje pola ścierania się wartości. Wartości w prawie autonomizują się (mają charakter obiektywne), tzn. nie tracą swojej aktualności i zaplanowanej przez ustawodawcę mocy motywacyjnej dla pracowników do czasu ustania obowiązania danej regulacji prawnej<sup>6</sup>.

O relacjach między wartościami merytorycznymi oraz wartościami merytorycznymi i homeostatycznymi przekonuje katalog wartości konstytucyjnych. Konstytucja RP wyznacza pole aksjologicznych wyborów ustawodawcy, przy czym zachodzi tu relacja rozstrzygnięć ogólnych do „szczególnych”. Przy przyjęciu trzech zasadniczych kryteriów klasyfikacji (państwo, naród, obywatel) katalog wartości Konstytucji RP wygląda następująco:

Państwo:

1. Demokracja prawo, sprawiedliwość społeczna
2. Jednolitość państwa
3. Niepodzielność i nienaruszalność terytorialna
4. Zrównoważony rozwój
5. Praworządność
6. Współdziałanie władz
7. Decentralizacja władzy publicznej
8. Podmiotowość wspólnot samorządowych
9. Autonomia kościołów i wyznań,

Naród:

1. Suwerenność narodu
2. Tożsamość narodu
3. Trwanie narodu
4. Dziedzictwo narodowe
5. Dostęp do dóbr kultury
6. Rozwój narodu
7. Udział Polaków za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturowym,

Obywatel:

1. Wolności i prawa człowieka i obywatela
2. Bezpieczeństwo obywateli
3. Wolność zrzeszania się

---

<sup>6</sup> Z. Cieślak (red.), Nauka administracji, s. 211–212.

4. Wolność pracy i środków przekazu
5. Małżeństwo i rodzina
6. Macierzyństwo i rodzicielstwo
7. Wolność działalności gospodarczej
8. Własność
9. Solidarność, współpraca
10. Praca
11. Wolność wyznania<sup>7</sup>.

Nietrudno zauważyć wszystkie podstawowe typy relacji między wartościami jednorodnymi np. zrównoważony rozwój – rozwój narodu – wolność działalności gospodarczej; jednolitość państwa – tożsamość narodu – wolność pracy i środków przekazu, czy też różnorodzajowych; współdziałanie władz (wartość homeostatyczna) – dziedzictwo narodowe (wartość merytoryczna) „owocujące” skutkami „wspierania”, „neutralności”, „kolizji” (np. zrównoważony rozwój – wolność działalności gospodarczej).

Wartości konstytucyjne ustawodawca uszczegóławia w ustawach, przy czym uszczegółowienie to ma charakter operacjonalizujący, tzn. szczegółowość regulacji wymusza doprecyzowanie treści wartości konstytucyjnej, a nie wprowadzenie nowej wartości. Kluczową rolę w realizacji wartości przez układ administracyjny odgrywają normy prawa administracyjnego. Wartości merytoryczne norm tego prawa możemy pogrupować i zaszeregować według następujących kryteriów:

- 1) tożsamość państwa,
- 2) tożsamość wspólnot ludzi,
- 3) tożsamość człowieka i obywatela,
- 4) bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,
- 5) bezpieczeństwo wewnętrzne państwa,
- 6) ochrona życia i zdrowia ludzi,
- 7) wolność myślenia i działania ludzi,
- 8) rozwój państwa, wspólnot i obywateli: tworzenie przestrzennych warunków rozwoju, tworzenie społecznych warunków rozwoju, tworzenie gospodarczych warunków rozwoju, tworzenie naukowych i kulturowych warunków rozwoju, ochrona i korzystanie z zasobów środowiska,
- 9) harmonijne funkcjonowanie wspólnot<sup>8</sup>.

Zauważymy, iż każda z wartości merytorycznych prawa administracyjnego jest „przypisana” do wartości konstytucyjnej.

---

<sup>7</sup> Z. Cieślak (red.), Nauka administracji, s. 213.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 214.

Wartości homeostatyczne w układach administracyjnych dopełniają (choć chyba trafniej należałoby powiedzieć: nakładają się na) zbiór wartości merytorycznych. Zbiór wartości homeostatycznych jest naturalną konsekwencją systemu dyrektyw prakseologicznych (norm) tworzenia i funkcjonowania układu administracyjnego.

Wartości prakseologiczne (uszczegółowienie dla układów administracyjnych zasadniczych aspektów sprawności działania):

- normatywne umocowanie działania,
- aksjologiczne uzasadnienie działania,
- maksymalizowanie efektów działania,
- minimalizowanie kosztów działania,
- optymalna pojemność kompetencyjna działającego podmiotu,
- rozdzielność kompetencyjna działających podmiotów,
- określoność sposobów wewnątrzukładowego oddziaływania,
- oznaczoność skutków wewnątrzukładowego oddziaływania,
- rozpoznanie okoliczności działania,
- wewnątrzukładowe weryfikowanie rozstrzygnięć,
- domniemanie prawidłowości rozstrzygnięć w układzie,
- względna trwałość rozstrzygnięć,
- identyfikacja dobra wspólnego,
- ważenie interesów państwa, wspólnot, obywateli,
- prawna determinacja form pozaukładowego oddziaływania,
- określoność skutków pozaukładowego oddziaływania<sup>9</sup>.

Wartości te z natury, treści i funkcji prakseologiczne uszczegóławiają dla układów administracyjnych zasadnicze aspekty sprawności działania, a ich porządek, zwłaszcza relacje w stosunku do siebie sprawiają, iż w istocie spełniają kryteria systemowe. Jest to zresztą jedna z zasadniczych cech odróżniających wartości homeostatyczne w układach administracyjnych od wartości merytorycznych.

Obok modelu normatywnego prawnego i etycznego (nieopisywanego w tym opracowaniu) oraz aksjologicznego, funkcjonuje także porządek celów w układzie, składający się na aspekt teleologiczny układu administracyjnego. W literaturze przedmiotu ogólnie określa się ten zakres zagadnień mianem „polityka administracyjna”. Myślę, że pożytecznym dla dalszych rozważań będzie posłużenie się następującym określeniem „polityki administracyjnej” jako – „uporządkowany zbiór wartości i zaniechań wyróżnionego w strukturze organizacyjnej systemu administracji publicznej podmiotu, ukierunkowanych na zmianę lub utrzymanie aktualnego stanu, a polegających na określeniu, zważeniu i wybo-

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 225.

rze istotnych dla podmiotu realizującego politykę administracyjną wartości<sup>10</sup>. Uporządkowanie zbioru zachowań (działań) i zaniechań jest to wzajemna zależność czasowa, merytoryczna, funkcjonalna działań (zaniechań), występująca w podstawowych fazach realizacji polityki administracyjnej, tzn.:

- konstruowania programu działania,
- rozpisania programu na plan realizacyjny,
- bezpośredniej realizacji planu działania (akcja),
- reagowania na bodźce niezaplanowane (reakcja),
- realizacji skutków działania.

Etap realizacji polityki administracji poprzedza identyczna współzależność w fazach określania kierunku (kierunków) działania:

- identyfikacji wartości,
- ważenia wartości i wyboru wartości,
- oceny skutków wyboru i stopnia realizacji wartości.

Oczywiście treść zachowań i konsekwencje zaniechań w obu etapach całościowo rozumianej polityki administracyjnej różnią się, a wynika to głównie z odmiennej istoty prakseologicznej tych zachowań<sup>11</sup>. Zwróćmy uwagę na oczywistą sytuację orientowania działań ludzi w układach na zdefiniowane lub dorozumiane cele, np. zgodnie z art. 9a DInfPubLU podjęcie działań związanych z kwalifikowaniem informacji publicznej jako mającej szczególne znaczenie dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz kompletowanie zbioru i udostępnianie jest wyraźnie cechowane celowościowo.

Zachowania odniesione są do określonych wartości i są cechowane celowościowo, prowadząc do realizacji stanów rzeczy, które nazywamy funkcjami. Zaniechania natomiast to stany rzeczy powstrzymywania się od zachowania (lepiej powiedzieć akcji czynnej, gdyż „zaniechania” należą w istocie do kategorii „zachowań”), świadome i celowe, gdy stan dotychczasowy zostaje uznany przez dany podmiot za godny utrzymania lub które są efektem dysfunkcji danego układu administracyjnego.

Funkcja w układzie administracyjnym jest relacją stanów faktycznych opisanych skutkami działań (zaniechań) do wyróżnionych wartości, wraz z oceną stopnia ich realizacji. Wyróżniamy trzy zasadnicze funkcje: „organiczne”, „konieczne”, „zbędne”. „Funkcje organiczne” obejmują te skutki wywołane przez zachowania ludzi w układzie administracyjnym, które bezpośrednio odnoszą się

---

<sup>10</sup> Z. Cieślak, Siatka podstawowych pojęć nauki polityki administracyjnej, w: Z. Cieślak, K. Zalasńska (red.), *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu nauki administracji*, Warszawa 2013, s. 7.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 7.



do zaprojektowanych wartości i są z nimi koherentne (np. organ wydający pozwolenie wodnoprawne chroni ograniczony zasób naturalny, jakim jest woda, poprzez limitowanie korzystania z wody i wprowadzanie do niej ścieków).

„Funkcje konieczne” to takie skutki wywołane zachowaniami ludzi w układzie, które warunkują procesy realizacji wartości i stanowią elementarną rację istnienia układu (tzn. bez realizacji funkcji koniecznej rażąco naruszona byłaby fundamentalna zasada pierwszeństwa funkcji przed strukturą), np. warunkiem uchwalenia budżetu jest uprzednie przygotowanie jego projektu.

„Funkcje zbędne” oznaczają takie skutki wywołane zachowaniami podmiotów w układzie, które plasują się poza procesami realizacji wartości, ze względu na które układ został wyróżniony i które nie są koherentne z tymi wartościami (np. sprawozdawczość poza niezbędnym akceptowalnym zakresem, „kontrola dla kontroli”).

„Dysfunkcja układu administracyjnego” to takie stany rzeczy realnie dokonane, które odbiegają (niweczą lub znacząco, istotnie ograniczają) od założonego przez twórcę układu stopnia realizacji wartości wyróżnionych przez prawodawcę.

„Jawność” z punktu widzenia prawa administracyjnego i nauki administracji jest elementem funkcji koniecznych układów administracyjnych, a więc stanów rzeczy opisanych skutkami zachowań ludzi motywowanych oddziaływaniem norm prawnych, regulujących dostęp do informacji, które warunkują procesy realizacji wyróżnionych przez ustawodawcę wartości. Jest to więc stan rzeczy (kategoria faktyczna), która ma charakter stopniowalny, a dotyczy dostępu do informacji.

Dostęp do informacji dokonuje się na następujących poziomach:

Pełny i bezwarunkowy

Pełny i warunkowy

Niepełny i bezwarunkowy

Niepełny i warunkowy

Brak dostępu (bezpzymiotnikowy)

Jawność tak rozumiana jest częścią funkcji organicznych układów administracyjnych obejmującą skutki wywołane przez zachowania ludzi w układzie, które bezpośrednio odnoszą się do zaprojektowanych wartości i są z nimi koherentne.

Pojęcie „jawność” jako kategoria faktyczna obejmuje także stany wyczerpujące znamiona „funkcji zbędnych”, w znaczeniu wyżej przyjętym. Kiedy na

przykład ze względu na treść, cechy czy niedoskonałość regulacji prawnej organ ma nadmierną swobodę w odmowie do dostępu informacji (i z niej korzysta), czy też, na przeciwnym biegunie, jego obowiązek udostępniania informacji są nieprecyzyjnie określone, co w efekcie może prowadzić do „nadużywania prawa do informacji”. Z taką sytuacją mamy do czynienia choćby w związku z ułomną definicją informacji publicznej, konstruowaną na podstawie niezdefiniowanej (czy skromniej mówiąc bliżej nieokreślonej) kategorii „sprawy publicznej”; co w konsekwencji musi skutkować np. niejednolitością orzeczeń sądowych w tych sprawach. Na zjawisko „funkcji zbędnych” nakładają się niestety także akty (wadliwe czy niespójne z wartościami) stosowania prawa, różnorodnie motywowane, o specyficznych przebiegach, z zamierzonymi i niezamierzonymi skutkami, stosowania prawa, które są ewidentnymi dysfunkcjami, także prowadzącymi do zanegowania wartości lub znaczącego obniżenia stopnia realizacji wartości.

Zaprezentowana wyżej perspektywa nauk o administracji w odniesieniu do statusu ontologicznego, metodologicznego i funkcjonalnego „jawności” nie wyklucza, a tym bardziej nie dezawuuje innego rozumienia „jawności”. Jawność z perspektywy politologa, analizującego jawność w przestrzeni etyki politycznej (A. Dylus) jawi się jako wartość, przez politologów akceptowana i pozytywne kwalifikowana. Wywód prowadzony przez Autorkę, oparty na przyjętych założeniach jest nie tylko inspiracją, ale także poszerza naszą wiedzę o inne aspekty (także ważne) zagadnienia.

Z kolei teoretyk prawa (filozof prawa) J. Zajadło „jawność” postrzega jako zasadę prawną, odwołując się do literatury przedmiotu i analizując związek tej zasady z pojęciem prawdy. Ale przede wszystkim rozważa głównie pojęcie prawdy, także w sposób uprawniony łącząc je z rozważaniami na temat złożoności problemu prawdy przeniesionego na grunt prawa.

Status epistemologiczny i metodologiczny nauki administracji wymusza określony porządek pojęciowy, zwłaszcza przy przyjęciu za podstawowy punkt wyjścia badań szerokie rozumienie administracji publicznej jako zjawiska społecznego, którego rdzeniem są zbiory zachowań powtarzalnych i niepowtarzalnych podmiotów oraz pojęcie – narzędzie „układ administracyjny” różnorodnie warunkowany. Z jednej strony, daje to możliwość upraszczania administracji do jej modeli, a z drugiej, narzuca konieczność dyscypliny pojęciowej w badaniach różnorodnych, istotowo nieporównywalnych elementów integrujących administrację – norm, wartości, faktów.

W literaturze prawniczej jawność jest postrzegana jako zasada, wartość, postulat, stan rzeczy.

Z perspektywy nauki administracji jawność nie może być wartością, bowiem może być jednocześnie i „różnoperspektywicznie” kwalifikowana pozytywnie, neutralnie, negatywnie w sytuacji powszechnie i w sposób dorozumiany przy-