

AGATA BARCZEWSKA-DZIOBEK, KATARZYNA KŁOSOWSKA-LASEK (RED.)

ADMINISTRACJA NIEWŁADCZA

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU RZESZOWSKIEGO, RZESZÓW 2014, ss. 216

W literaturze powszechniejsze stają się głosy, że w działalności administracji publicznej coraz więcej miejsca zajmują działania niewładcze¹. Recenzowana monografia pt. *Administracja niewładcza* zredagowana przez Agatę Barczewską-Dziobek i Katarzynę Kłosowską-Lasek wpisuje się w ten trend. Poszczególne jej rozdziały prezentują nierówny poziom; na ujęcie w niej pewnych wątków recenzent spojrzał krytycznie, a swym wątpliwościom dał wyraz w przedkładanej recenzji.

Monografia zawiera siedemnaście rozdziałów pogrupowanych w pięć części, łącznie z częścią wprowadzającą, zawierającą jeden tekst. W spisie treści nie wskazano danych autorów, ale redaktorki uczyniły to w słowie wstępnym, prezentując także zamysł monografii i zamieszczając podziękowania. Zabrakło recenzentowi zakończenia, w którym zebrano by najważniejsze wnioski z rozdziałów oraz podania stanu prawnego, jaki został w pracy uwzględniony. Na podstawie stopki redakcyjnej i dat dostępu do stron internetowych można się domyślać, że autorzy zakończyli prace nad tekstami wiosną 2013 r. Obowiązkiem redaktorów i wydawcy jest jednak podanie konkretnej daty, co w przypadku tej pracy było dotkliwym zaniedbaniem, gdyż utrudnia ocenę, czy autorzy wykorzystali aktualną literaturę przedmiotu.

W części wprowadzającej znalazł się tekst Iwony Niżnik-Dobosz, pt. *Istota i znaczenie stosunków niewładczych w polskim prawie administracyjnym*. Autorka przedstawiła w nim pojęcie prawa administracyjnego i jego norm, stosunku administracyjnoprawnego, przechodząc do niewładczych form działania administracji publicznej. Rozróżniła zjawiska publicyzacji i prywatyzacji prawa administracyjnego. Konkludując, w ocenie piszące-

¹ Zob. cztery tomy publikacji ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego w Białymstoku, 23-26 września 2012 r., pod wspólnym tytułem: *Kryzys prawa administracyjnego?*

go te słowa rozdział ten bardzo dobrze spełnia funkcję wprowadzenia do monografii. Recenzentowi nasuwa się jednak kilka uwag praktycznych.

Od strony teoretycznej rzeczywiście jest tak, jak napisała autorka, że „pojęcie stosunków niewładczych administracyjnych zakłada ideę kształtowania treści tego stosunku przez obie jego strony” (s. 18). Występuje – co autorka zaznaczyła – pewna dwoistość owych stosunków, gdyż z jednej strony „nawiązywane są przez strony na zasadzie pełnej dobrovolności”, a z drugiej „organ administracyjny będzie miał w określonym stanie prawnym i faktycznym obowiązek wejścia w niewładczy stosunek administracyjnoprawny” (s. 21). Rzeczywiście tak jest, ale wskutek tego, że wśród tych form znajdują się bardzo różne instytucje prawne (np. porozumienie pomiędzy gminą a wojewodą w sprawie powierzenia zadań dotyczących utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, partnerstwo publiczno-prywatne celem wspólnego budowy szpitala powiatowego, ugoda pomiędzy gminą a wspólnotą mieszkaniową co do dzierżawy gruntu w związku z termomodernizacją budynku) nie można ich traktować identycznie. Ostatni przypadek może być interesujący, gdyż w tej sytuacji nie istnieje swoiście rozumiana „swoboda umów” (o ile można tę cywilistyczną terminologię w tym miejscu zastosować), natomiast wspólnota ma wybór: albo ugodę w treści przedstawionej przez gminę zawrzeć, albo nie. Przy czym nie można wykluczyć, że w razie odmowy wspólnota będzie musiała z inwestycji zrezygnować. Dobrowolność stosunku prawnego może być zatem fikcyjna, a niewładcza forma działania administracji publicznej przypominać będzie wzorzec umowny. Mimo wszystko niekwestionowaną zaletą stosunków niewładczych jest przyspieszenie działania administracji publicznej zwłaszcza w sytuacji, gdy drugiej stronie stosunku prawnego zależy na szybkim uzyskaniu stanowiska organu administracyjnego.

Na część pierwszą, zatytułowaną *Konsensualne formy działania administracji publicznej* złożyło się pięć rozdziałów. Ich autorzy skupili się na czterech obszarach: bezpieczeństwie i porządku publicznym, prawie lotniczym (utrzymywanie połączeń lotniczych z obszarów peryferyjnych państwa), prawie cywilnym (użytkowanie wieczyste) i prawie oświatowym (przekazanie prowadzenia szkoły podmiotowi niepublicznemu).

Małgorzata Polinceusz i Marta Pomykała pisały o formach współdziałania w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przystępnie zaprezentowały, na czym polega współdziałanie w systemie administracji publicznej, za to zabrakło szerszego omówienia jego przykładów. Autorki wskazały trzy przejawy dotyczące służby celnej, straży gminnych

i imprez masowych, a jak same napisały występuje w „wielu innych regulacjach z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego” (s. 29). Wprawdzie taka egzemplifikacja ze względu na podręcznikowy charakter monografii może być uznana za uzasadnioną, ale nie zaszkodziłoby ją rozbudować.

W kolejnym rozdziale Jakub Sznajder rzeczowo opisał, skomentował i poddał ocenie przepisy regulujące umowę z zarządzającym lotniskiem w zakresie wykonywania przez niego obowiązku użyteczności publicznej, celem utrzymywania lotniska o niedużym ruchu lotniczym, lecz ważnym dla miasta lub regionu tak, by ruch lotniczy na nim był regularny i ciągły (s. 36). Autor uświadomił czytelnikowi, jak wiele niuansów wiąże się z omawianą instytucją prawną w odniesieniu na przykład do dokumentów strategicznych miasta lub regionu (co chyba należy rozumieć jako strategie rozwoju miast lub województw) czy też relacji między zarządzającym lotniskiem, jednostką samorządu terytorialnego a Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Ewidentnie za to zabrakło przypisów do cytowanych unijnych aktów prawnych. Autor, przywołując dyrektywę, rozporządzenie, decyzję itp. powinien był wskazać publikator urzędowy lub inne oficjalne źródło.

O procedurze ustanawiania prawa użytkowania wieczystego pisała w sposób klarowny Dorota Kamuda. Po jej tekście występują dwa rozdziały z zakresu prawa oświatowego. Pierwszy, autorstwa Iwony Lubimow-Burzyńskiej, ma charakter ogólny i nosi tytuł: *Obszary administracji niewładczej w realizowaniu usług oświatowych przez gminy*. O ile do warstwy merytorycznej niżej podpisany uwag krytycznych nie wnosi, o tyle dostrzega wadliwość struktury tego tekstu. Rozdział jest niewielki, liczy siedem stron, z czego większość zajmują rozważania ogólne. Trójstronicowe wprowadzenie dotyczy pojęcia działań niewładczych i powiela rozdział I. Niżnik-Dobosz. Ponadto, jeśli I. Lubimow-Burzyńska wskazała, że „usługi publiczne są instytucją odmienną niż zadania publiczne” (s. 63), to powinna była podać konkretne przykłady, potwierdzające jej tezę, a co za tym idzie zacytowany pogląd Adama Błasia, do przytoczenia którego się ograniczyła. Następnie jedną stronę poświęciła na opisanie pojęcia i zastosowania umowy w działaniach administracji publicznej, czyli nadal pozostawała w sferze rozważań teoretycznych. Kolejne dwie i pół strony poświęciła na streszczenie zadań oświatowych, jako przykładu administracji niewładczej (o ile oczywiście można uznać tytuł podrozdziału jako logicznie poprawny, tzn. jeśli „zadania” są „administracją”, gdyż takie aprioryczne założenie autorka postawiła). Ograniczyła się jedynie do przedstawienia przepisów, nie sięgając ani do komentarzy, ani do orzecznictwa, a jedyna pozycja z literatury szczegółowej to książka autorstwa Mikołaja Herbsta, Jana Herczyń-

skiego i Anthony'ego Levitasa z 2009 roku². Swoje rozważania zamknęła wnioskiem, który nie wynika z treści rozdziału, że środki, jakie samorządy otrzymują na cele oświatowe z budżetu państwa „są zdecydowanie niewystarczające” (s. 67). Gdyby autorka pokusiła się o przykładową analizę statystycznie relewantnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub chociaż przywołała fachowe opracowania, to taka teza byłaby metodologicznie uprawniona, a tak – w świetle przeprowadzonej wyłącznie analizy samego tekstu normatywnego – pozostaje w sferze wiedzy potocznej.

Część pierwszą zamyka tekst Elżbiety Małeckiej o administracyjnoprawnych aspektach procedury przekazania prowadzenia szkoły przez jednostkę samorządu terytorialnego innemu podmiotowi. Autorka celnie wskazała na obowiązki gminy i podmiotu, któremu szkoła jest przekazywana, np. względem powiadamiania rodziców i nauczycieli. Autorka jednak – w odczuciu recenzenta – powinna jaśniej napisać, kto pozostaje organem prowadzącym szkołę w razie jej przekazania i na czym polega przeniesienie nauczyciela w stan nieczynny. Ponadto zabrakło w wykorzystanej przez autorkę literaturze wydanej w 2013 r. nowszej książki Danuty Kurzyny-Chmiel pt. *Oświata jako zadanie publiczne*³.

W drugiej części monografii pojawiły się trzy rozdziały o relacjach administracji publicznej z podmiotami niepublicznymi w sferze stanowienia przepisów i planów działania (tekst Agaty Barczewskiej-Dziobek), podmiotach prywatnych w procesie prywatyzacji zadań publicznych jako przejawu niewładczej działalności administracji (Patrycji Jakubowskiej) oraz mediacji a ugody administracyjnej (Anety M. Arkuszewskiej). W ocenie piszącego te słowa tytuł pierwszego rozdziału tej części jest nieadekwatny do treści. Autorka nie wskazała w wyraźny sposób, dlaczego odróżniła stanowienie przepisów od stanowienia planów działania. Poza tym tytuł może nieco wprowadzać w błąd czytelnika, gdyż recenzent był przekonany, że autorka skupi się na udziale obywateli np. w kształtowaniu planów pracy, planów działalności urzędów miast i gmin, a może wręcz planów zagospodarowania przestrzennego czy strategii rozwoju i innych dokumentów określonych mianem „planów”.

Recenzent zastrzega jednak, że być może po prostu nie zrozumiał intencji autorki. Zaprezentowała ona bowiem bardzo dobry ogłód idei partycypacji od strony teoretyczno-normatywnej. Krok po kroku wyszczególniła techniki, „których wspólnym mianownikiem jest doprowadzenie

² M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylematy, możliwości*, Warszawa 2009, ss. 285.

³ D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, ss. 357.

do jak najszerzego rozpropagowania informacji o planowanych działaniach i zebranie optymalnej liczby i jakości opinii” (s. 80) od obywateli. W świetle treści tego rozdziału partycypację w stanowieniu planów działania administracji rozumieć trzeba chyba bardzo szeroko, jako każdy udział obywateli w wykonywaniu funkcji planistyczno-prognostycznej przez administrację publiczną. Autorka szczególniejszą uwagę poświęciła wysłuchaniu publicznemu, Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, resortowym i międzyresortowym gremiom opiniodawczym. Wątek dotyczący podmiotów tworzących segment niepubliczny dla niżej podpisanego był zbyt pobieżny i ogólnikowy (być może wręcz zbędny), zwłaszcza że zabrakło odwołania do książki Anny Gronkiewicz, pt. *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*⁴. Na przyszłość warto sięgnąć do stojącego na wysokim poziomie podręcznika Kazimierza Bandarzewskiego o samorządzie gospodarczym i nie pomijać w katalogu instytucji tegoż samorządu Polskiej Izby Ubezpieczeń⁵. W 2013 r. ukazała się ponadto praca Kazimierza Ostaszewskiego poświęcona właśnie partycypacji⁶.

Drobne niedociągnięcia stylistyczne widoczne są również w rozdziale Patrycji Jakubowskiej. Tytuł *Podmioty prywatne w procesie prywatyzacji zadań publicznych jako przejaw niewładczej działalności administracji* mogłoby zostać doprecyzowany, gdyż nie tyle „podmioty” są „przejawem”, co na przykład angażowanie ich do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Poza tym autorka nadużywa sformułowania „jak podkreśla”, a warto w języku polskim poszukać synonimów. Warto, aby autorka rozwinęła swoje badania nad udziałem podmiotów prywatnych w administrowaniu sprawami publicznymi, ale to jest nadal szczebel pośredni rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i chyba rewolucyjna (którą recenzent poleca w ramach literatury uzupełniającej) koncepcja Krzysztofa Księskiego zastąpienia organów władzy publicznej instytucjami społecznymi mogłaby być – cytując autorkę – „dobrym rozwiązaniem dla współczesnego państwa” (s. 93)⁷.

⁴ A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, ss. 347.

⁵ K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, ss. 330.

⁶ K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013, ss. 266.

⁷ K. Księski, *Prawno-finansowe przeszkody w rozwoju polskich organizacji pozarządowych – zarys problematyki*, „Rocznik Samorządowy” 2013, t. 2, s. 116-136.

Aneta M. Arkuszewska pisząc o mediacji i ugodzie administracyjnej trafnie wskazała zaś na potrzebę rozróżnienia między procesami o charakterze niewładczym oraz niewładczych formach działania administracji (s. 103). Rzadziej w literaturze podnosi się, na co autorka zwróciła uwagę, że organy administracji publicznej mają obowiązek ochrony reputacji wspólnoty, jaką reprezentują (s. 105-106). Opis związków pomiędzy mediacją a ugodą jej autorstwa jest wartościowy dla czytelnika. Zaciekawienie recenzenta wzbudziło też zdanie autorki, że „prawo powinno nadążać za zmieniającymi się potrzebami i odpowiednio reagować na nowe zjawiska, porządkując je i regulując” (s. 104).

Trzecia część monografii posiada wysoką wartość egzemplifikacyjną, gdyż autorzy tekstów opisali niewładcze formy działania organów administracji publicznej na konkretnych przykładach: inspekcji weterynaryjnej, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Urzędu Regulacji Energetyki. Dzięki temu ta część ma dużą wartość praktyczną dla czytelników. W praktyce zawodowej niżej podpisany wielokrotnie zaś obserwuje, co ocenia wysoce krytycznie, instrumenty *soft law* w działaniach Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Recenzent podchodzi do tego zjawiska z dużą rezerwą, gdyż traktuje to jako wygodną ucieczkę osób na stanowiskach kierowniczych, a przede wszystkim sekretarzy stanu i kierowników departamentów, przed wydaniem decyzji administracyjnej, która pozwoliłaby adresatowi pism lub okólników (gdyż nie wiadomo, jak traktować takie dokumenty władzy publicznej) na obronę przed samowolą biurokracji w postępowaniu sądowym. Nadawcy owych pism bardzo często nie podają bowiem podstawy prawnej swego działania (gdyż ona nie istnieje), co przecież jest złamaniem konstytucyjnej zasady legalizmu. Recenzent chętnie zapoznałby się – gdyby redaktorki przygotowały kolejne wydanie – także z naukowym opisem działań niewładczych GIODO.

Główne ostrze krytyki piszący te słowa kieruje w związku z treścią rozdziału o nowym publicznym zarządzaniu autorstwa Katarzyny Kułak-Krzyśiak, zawartym w części czwartej książki. Najważniejsze jest to, że tekst ten bazuje na całkowicie nieaktualnym stanie wiedzy naukowej w tym temacie. Trzeba powiedzieć wprost: koncepcja nowego publicznego zarządzania przestała być adekwatną teorią badawczą już w pierwszym dziesięcioleciu XXI w. Gdyby w rozdziale wykorzystano prace chociażby Wolfganga Drechslera⁸,

⁸ W. Drechsler, *The Rise and Demise of the New Public Management*, „Post-Autistic Economics Review” 2005, nr 33, <http://www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm> [dostęp: 1.10.2014 r.].

Larsa Holtkampa⁹ i Dawida Sześciły¹⁰, to zamiast powielać nieaktualne tezy można by było skoncentrować się na przykład na neoweberyźmie, administracji sieciowej czy zarządzaniu wielopłaszczyznowym. O tym, „na ile koncepcja *New Public Management* może zwiększyć efektywność funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego” (s. 156) już dawno znaleziono w nauce odpowiedź, analizując choćby jednostronność tej koncepcji, trudność przekształcenia urzędnika w menedżera, ogromne ryzyko społeczne dla obywateli, a z drugiej zalety modelu tilburskiego, odchodząc od koncepcji *Neues Steuerungsmodell*, pracując nad teoriami *Kontraktmanagement* i *Kommunale Steuerungsmodell*¹¹.

Niedopuszczalne jest pod kątem jakości aparatu naukowego zastępowanie w przypisach pełnych danych bibliograficznych linkami do stron internetowych, a tym bardziej, gdy chodzi o artykuł z czasopisma zdigitalizowanego w bibliotece cyfrowej. Chodzi o prace Hanny Krynickiej¹², Jerzego Supernata¹³ i Michała Ochnio¹⁴. Pobieżny referat M. Ochnio trudno zresztą traktować jako pełnoprawne naukowe źródło, a ponadto nosi on nieco inny tytuł niż podała autorka. Dziwne, że autorka skorzystała z artykułu J. Supernata z 2003 r., a nie z nowszego, odnoszącego się do tytułowej tematyki, z roku 2008¹⁵, w którym ten wrocławski badacz opisał koncepcję *good governance*. Powiększa to braki w zakresie literatury, gdyż pozycje wykorzystane w rozdziale pochodzą z lat 1991-2002, natomiast monografia została napisana w roku 2013, a wydana w 2014. Błędy zostały pogłębione przez popularnonaukowy styl autorki. Przykładowe

⁹ L. Holtkamp, *Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells*, „Der Moderne Staat” 2008, nr 2, s. 423-446. Zob. też komentarz Gerharda Bannera na stronach 447-455 w tym samym numerze.

¹⁰ Oprócz tekstów sprzed roku 2013 na przyszłość należy polecić monografię D. Sześciły, *Rynek – Prywatyzacja – Interes Publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014, ss. 179, a dodatkowo rozprawę Michała Szewczaka, *Administrowanie rozwojem regionalnym w systemie prawa administracyjnego*, Lublin 2013, ss. 424.

¹¹ Zob. np. A. Bury, *Problemy zarządzania finansami publicznymi*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2010, vol. 243, s. 5-18; S. Dorobek, *Public Supply Chain Management. Steuerung öffentlicher Wertschöpfungsketten nach privatwirtschaftlichem Vorbild*, Wiesbaden 2013, ss. 313.

¹² H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Studia Lubuskie” 2006, t. 2, s. 193-202.

¹³ J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja Publiczna” 2003, nr 2, s. 28-46.

¹⁴ M. Ochnio, *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, „Instytut Zmian Working Paper” 2012, nr 1.

¹⁵ J. Supernat, *Administracja publiczna, „governance” i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1, s. 5-16.

zdanie brzmi: „Jak pisze M. Ochnio, Dunleavy i Hood wskazują pięć najistotniejszych ich zdaniem cech *New Public Management*”. Pomijając brak interpunkcji oddzielających frazę „ich zdaniem” od reszty zdania i brak naukowego charakteru cytowania znanych anglojęzycznych specjalistów za pośrednictwem słabej jakości opracowania, to Patrick Dunleavy i Christopher Hood nie „wskazują pięciu cech”, gdyż oni je „wskazali” w roku 1994, czyli dwadzieścia lat temu i współcześnie ich tezy nie są już aktualne¹⁶. Poza tym M. Ochnio nie sięgnął do ich tekstu bezpośrednio, a zacytował ich za pośrednictwem publikacji Jerzego Hausnera. Korzystanie z takiego zapożyczania cytatów jest wadliwym sposobem uprawiania procesu naukowego. Paradoksem jest to, że nawet przywoływany M. Ochnio podał w swoim opracowaniu cytowanego W. Drechslera, którego publikacji w komentowanym rozdziale zabrakło. Owe błędy może byłyby zrozumiałe, gdyby autorka bazowała na czołowej książce apologetów NPM – Davida Osborne’a i Teda Gaeblera, ale tego nie uczyniła, ograniczając się do korzystania z publikacji wtórnych¹⁷. Biorąc zaś pod uwagę, jakie szkody może przynieść schematyczne stosowanie założeń NPM można – odwołując się do zacytowanego przez autorkę Michała Kuleszy – cieszyć się, że „koncepty nowoczesnego zarządzania publicznego i efektywnej administracji nie zostały jeszcze w Polsce w pełni zrealizowane” (s. 159).

Zdecydowanie wyższej jakości jest – w ocenie recenzenta – rozdział Kamilli Kurczewskiej, pt. *Funkcje administracji publicznej w społeczeństwie wiedzy*. Autorka perfekcyjnie zdiagnozowała stan współczesnej administracji, a jej sposób rozkładu funkcji administracji w kontekście zarządzania informacją jest doskonały. Recenzent popiera tezę autorki, że w erze cyfrowej podziały doktrynalne definiujące czynności niewładcze są niewystarczające (s. 164). Koncepty K. Kurczewskiej zmierzające do jak najszerszego włączenia obywateli w życie państwa zasługują na pełną aprobatę i upowszechnienie. Piszący te słowa postulowałby wykonanie następnego kroku: skoro obywatele mogą efektywnie być informowani o planach władz (listy mailingowe), mogą o nich dyskutować (fora dyskusyjne i komentarze), uruchamiać referenda i dysponować swoimi głosami, tworzyć – trawestując hasło Wikipedii – sumę administracyjnej wiedzy, to nie ma żadnych przeszkód, aby ci sami obywatele decydowali o przeznaczeniu środków publicznych na określone projekty rządowe i samorządowe, a co więcej samodzielnie pisali akty prawne. Gdyby powiązać to z alternatywnymi – lepszymi, me-

¹⁶ Zob. P. Dunleavy, Ch. Hood, *From old public administration to new public management*, „Public Money & Management” 1994, vol. 14, nr 3, s. 9-16.

¹⁷ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej: jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, tłum. A. Jankowski, Poznań 1995, ss. 511.

todami głosowań, patrząc np. na projekty Piotra Faliszewskiego, to wówczas można by było „myśleć o partycypacji obywatelskiej na skalę wcześniej nie do wyobrażenia” (s. 172). Piszący te słowa pozwole sobie tylko na trzy drobne uwagi redakcyjne: nie do końca zrozumiałe jest łączenie w jednym przypisie książki Alvina Tofflera oraz raportu Alexandra Kinga i Bertranda Schneidera¹⁸; dane księgi jubileuszowej prof. Jerzego Malca powinny być pełniejsze¹⁹; a w miejsce linku do biblioteki cyfrowej do tekstu Agnieszki Dobek²⁰ trzeba było wskazać informacje bibliograficzne zdigitalizowanego czasopisma. Konkludując: podejście autorki jest niezwykle nowatorskie z punktu widzenia nauki prawa i jej rozdział jest jednym z najbardziej wartościowych w recenzowanej monografii.

Omawianą książkę zamykają dwa teksty: *Zakres samodzielności decyzyjnej jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu współpracy* Katarzyny Kłosowskiej-Lasek oraz *Wojewódzkie centra usług wspólnych* Magdaleny Kisały. Z treści pierwszego z wymienionych rozdziałów przebija przydatny katalog form współpracy JST z różnymi podmiotami. Recenzent poza tym potwierdza przypuszczenie K. Kłosowskiej-Lasek, że prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (projekt nr 1699) z pewnością doprowadzi do „przesytu” „wymuszania” i to nawet nie „twórczego” zarządzania sprawami publicznymi, ale nieracjonalnego biurokratyzowania tego procesu. Pozostaje mieć nadzieję, że projektowane, a mijające się z potrzebami lokalnymi i logiką, twory w stylu obligatoryjnych konwentów nie staną się elementem polskiej rzeczywistości. M. Kisała w swoim tekście zaprezentowała rzeczową krytykę koncepcji tworzenia centrów usług wspólnych. Jednak wydaje się, że jej spojrzenie na *outsourcing* może być zbyt jednostronne. Recenzent nie chciałby, aby ochrona i administrowanie budynków publicznych było powierzane z pieniędzy podatników przedsiębiorstwom ochroniarzom angażującym ochroniarzy-emerytów na umowie o dzieło ze stawką poniżej 10 zł za godzinę, a konserwacja sieci teleinformatycznych przekazywana zewnętrznym informatykom, gdy chodzi o ochronę informacji niejawnych. Mimo że utrzymywanie sztabu pracowników administracyjno-informatycznych w urzędach podnosi koszt-

¹⁸ A. Toffler, *Trzecia fala*, Warszawa 1997, ss. 662 oraz A. King, B. Schneider, *Pierwsza rewolucja globalna. Raport Rady Klubu Rzymskiego*, Warszawa 1992, ss. 242.

¹⁹ S. Grodziski, A. Dziadzio (red.), *Regnare, gubernare, administrare. Z dziejów administracji, sądownictwa i nauki prawa. Prace dedykowane profesorowi Jerzemu Malcowi z okazji 40-lecia pracy naukowej*, Kraków 2012, ss. 374.

²⁰ A. Dobek, *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Erasmiiana Wratislaviensia” 2008, z. 2, *Państwo – koncepcje i zadania*, s. 155-168.

ty biurokracji, to przez wzgląd na czynniki pozafinansowe, w tym etyczne, czasem nie warto doprowadzać urynkowania administracji publicznej za daleko. Granicą prywatyzacji musi być dobro ogólne i godność człowieka i nie można ona wywoływać negatywnych skutków społecznych. Hasło „potanienia” administracji korzystne dla elit, których tak naprawdę stać na utrzymanie państwa i które mają interes ekonomiczny w rozroście biurokracji połączonym ze spadkiem ilości i jakości usług publicznych, uderza przede wszystkim w „szarego człowieka”²¹.

Zbierając uwagi krytyczne trzeba podkreślić, że redaktorki powinny dopracować w szczególności: cytowanie unijnych aktów prawnych; aktualizację tekstów o najnowszą literaturę przedmiotu i co najważniejsze: dorobek nauki w zakresie kierunków badawczych w naukach administracyjnych; dopracować styl, strukturę tekstów oraz dodać wykaz skrótów. Piszący te słowa zauważył też, że w wielu rozdziałach autorzy skupiają swoją uwagę na definiowaniu działań niewładczych, mimo iż było to przedmiotem rozdziału z części wprowadzającej. Prowadzi to, owszem, do dublowania treści, ale dzięki temu rozdziały pełnią samodzielne funkcje pełnych tekstów naukowych, więc można uznać ten zabieg za dopuszczalny, o ile nie prowadzi do zaburzenia układu rozdziałów.

Monografię zamyka bibliografia podzielona na wykaz literatury (obejmujący co ważne łącznie publikacje zwarte i ciągłe), wykaz aktów normatywnych (podzielony na: Prawo międzynarodowe i unijne i Prawo krajowe), wykaz orzecznictwa oraz pozostałe źródła, tj. dokumenty urzędowe upublicznione w Internecie. Wydaje się, że do źródeł powinno trafić uzasadnienie do projektu ustawy wymienione przy pozycji 227 wykazu literatury, jednak jest to jednostkowa uwaga, a pracę redaktorów nad skompletowaniem jednolitej bibliografii należy w pełni docenić. Wygodne dla czytelnika jest również to, że pomimo ciągłej numeracji przypisów, każdy rozdział zachowuje własny ich układ. Dzięki temu odszukanie cytowanych prac jest prostsze i szybsze.

Biorąc pod uwagę z jednej strony walory recenzowanej pracy, a z drugiej wskazane niedomagania, można mieć nadzieję, że redaktorki będą kontynuować podjętą pracę i do rąk czytelników trafi drugie, poprawione, wydanie.

rec. Karol Dąbrowski*

²¹ Zob. R. Drozdowski, *Władza państwowa a kryzys finansów publicznych, czyli o tym, że nie ma tego złego, co by na dobre nie wyszło*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 3, s. 125-136.

* Dr; Public Administration & Local Government Research Network.