

## IV. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

### Przegląd polskich opracowań naukowych

Rafał Stasikowski, *Pluralizm administracji publicznej*,  
seria *Monografie Prawnicze*, Wydawnictwo C.H. Beck,  
Warszawa 2019, ss. 312, ISBN 978-83-8158-503-3

W rozbudowanym wstępie liczącym trzynaście stron autor monografii zwraca uwagę, że „[d]zieje administracji państwowych na przestrzeni dwóch ostatnich wieków to pasmo nieustannych zmian i procesów dostosowywania struktur, zakresów i form działania do oczekiwań politycznych władców i rządzących elit reagujących na bieżące potrzeby społeczne czy gospodarcze. Zjawiska te przybierały odmienny zakres i rytm w poszczególnych państwach europejskich i nie dają się zakwalifikować w jeden uniwersalny model organizacyjny, czy też funkcjonalny. Same zmiany wprowadzane były na różne sposoby” (s. XI). Pomysłodawca książki podkreśla także, iż „[z]jawisko administracji publicznej jest zogniskowane dzisiaj wokół sfery normatywnej. Z istoty zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP wynika oparcie organizacji państwa, stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych na obowiązującym prawie. W całej złożoności państwa, jego administracja jawi się jako jego element kluczowy, będący nośnikiem państwowości. Państwo wyrażane, a jego obecność w życiu indywidualnym i zbiorowym unaoczniata jest poprzez strukturę organizacyjną administracji publicznej i całokształt jej działalności” (s. XI–XII).

System administracji publicznej jest systemem funkcjonującym w otaczającej go rzeczywistości. Powiązany jest on wieloma różnymi więzami z pozostałymi podstawowymi systemami tworzącymi pełny obraz warunków, w których bytuje człowiek. Systemy te to: system polityczny państwa, system społeczny i system gospodarczy. W pracy przyjęto wąskie rozumienie systemu społecznego i w konsekwencji wydzielono z niego system polityczny, administracyjny i gospodarczy, wskazując, że „[z]abieg ten służy wyodrębnieniu powiązań i interakcji zachodzących pomiędzy systemami i ich przyczyn. Założeniem podstawowym jest także, iż wszystkie systemy są pluralistyczne, otwarte i bazujące na demokracji i wolności” (s. XIII).

Celem pracy będącej studium z zakresu nauki prawa administracyjnego i nauki administracji jest przedstawienie spójnej i całościowej teorii pluralizmu współczesnej administracji publicznej. Środkiem do określenia rzeczywistej jego istoty

i przyczyn pojawienia się tak rozumianego pluralizmu jest określenie i zbudowanie teorii zadania publicznego, zasad lokowania zadań w strukturze administracji publicznej, charakterystyki struktury organizacyjnej administracji publicznej oraz zasad organizowania wykonywania zadań publicznych, zasad i przyczyn współpracy systemu administracyjnego z systemami politycznym, społecznym i gospodarczym. Przy czym „[s]ystem administracyjny jest dla tych systemów źródłem racjonalności określonej kategorią dobra wspólnego” (s. XVII).

Prezentowana monografia składa się z ośmiu rozbudowanych rozdziałów, z których każdy zamyka się wnioskami końcowymi. Rozdział pierwszy stanowi zarys przemian administracji publicznej i ich przyczyny. W ramach fragmentu poświęconego czynnikom rozwoju historycznego autor podnosi, że „[r]ozwojowi cywilizacji ludzkiej towarzyszy równoległy rozwój administracji publicznej. Stałą cechą historii administracji jest jej postęp, czyli proces w zasadzie nieustających przemian prowadzących w dłuższej perspektywie czasu zawsze do jej udoskonalania” (s. 1). Wśród czynników, które od zawsze determinowały administrację i jej rozwój, wskazuje się na środowisko naturalne (czynnik geograficzny) i środowisko kulturowe (człowiek). Do innych czynników wprowadzonych do badań, a mających wpływ na dzieje administracji należą zaś religia (system wierzeń), postęp techniczny oraz prawa i wolności człowieka i obywatela. Kolejno w książce poddano analizie modele państwa. Ze względu na ich odmienności w opracowaniu przedstawiono cechy charakterystyczne każdego z wymienionych modeli.

Itak państwo stanowe to narodziny i zaczątki nowoczesnej administracji ukształtowanej w państwie nowożytnym. Okres ten cechuje się przemożnym wpływem religii na życie społeczne i gospodarcze. Administrację podzielono na administrację centralną z władcą i administrację lokalną. Co więcej, „[z]aangażowanie władcy skoncentrowane było na krzewieniu wiary katolickiej, utrzymaniu własnej osoby oraz jego dynastii przy władzy, co osiągnęte było poprzez organizację i utrzymanie dwóch typów aparatu: wojskowego oraz skarbowego” (s. 4). Inną cechą tego typu państwa był brak podziału władzy państwowej i wyróżnienia pośród niej sądownictwa i administracji. Ówczesne organy zajmowały się wykonywaniem obu tych funkcji. Autor wskazuje także na pewne modyfikacje władzy państwowej w tym modelu.

Z kolei państwo liberalne (ze wskazaniem na Rewolucję Francuską jako wydarzenie bez precedensu w dziejach Francji i Europy, otwierające drzwi kolejnej epoki w rozwoju państwa, prawa i społeczeństw) zostało ukształtowane przez ideę podziału władzy, praw i wolności jednostki, zjawisko sekularyzacji oraz rozwój techniki. Autor, omawiając te cztery czynniki, wskazuje także na ich wpływ na ówczesny kształt administracji. I tak idea podziału władzy polegała m.in. na przejmowaniu przez reprezentacje społeczeństw zgromadzone w ciałach parlamentarnych funkcji ustawodawczych oraz delimitacji administracji od sądownictwa, wraz ze zjawiskiem uniezależniania się administracji od władzy sądowniczej. Sekularyzacja ówczesnych państw na skutek wybicia tysięcy duchowieństwa i zakonników oznaczała, że pewnych zadań Kościoła nie miał po prostu kto wykonywać i tym samym nastąpiło ich przejęcie przez administrację (urzędy państwowe, czyli świeckie – niekościelne). Z kolei „[r]ozwój idei praw i wolności jednostki, zakładający jej upodmiotowienie w stosunku do państwa i jego organów (prawo administracyjne od tego momentu staje się prawem dwustronnie obowiązującym), jak również zrównanie czysto

formalne w prawach z klasami społecznymi dotychczas uprzywilejowanymi doprowadził do uczynienia z państwa «stróża nocnego», a rdzeniem zadań wykonywanych przez administrację państw liberalnych stały się sprawy policyjne” (s. 6–7). Ostatnią z determinant rozwojowych była technika (tj. środki, sposoby i czynności związane z wytwarzaniem dóbr materialnych), która stała się synonimem postępu (w tym postępu technicznego).

Kolejny z modeli „[p]aństwo świadczące było odpowiedzią na niedostatki życia jednostki wynikające z naiwnej wiary w samoregulację gospodarczą i wolność jako wystarczające źródło pomyślności człowieka” (s. 8). Na nowe zadania, jakie stanęły przed ówczesną administracją, wpływ miały dwa czynniki katalizujące, tj. procesy urbanizacji i industrializacji, przy czym „[a]dministracja, będąc warunkiem postępu, sama podlegała postępowym przekształceniom, wynikiem których była nowa jej postać – administracja świadcząca (socjalna)” (s. 9). Autor w ramach państwa świadczącego omawia takie zagadnienia, jak zakład administracyjny i administracja gospodarcza, zwraca uwagę na nową dziedzinę prawa – ubezpieczenia społeczne, a ponadto na ideę państwowego interwencjonizmu gospodarczego. W książce nie umyka uwadze problematyka powstania przedsiębiorstw użyteczności publicznej dysponujących pozycją monopolistyczną w określonych obszarach gospodarki, jako instytucji prawnie uprzywilejowanych wobec przedsiębiorstw prywatnych, oraz ustawodawstwa antymonopolowego mającego zapewnić prawidłowe działanie wolnego rynku czy zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Procesom przekształceń podlegała też tradycyjna administracja policyjna, koncentrująca się na ochronie przed zagrożeniami, z wyodrębnieniem policji wyspecjalizowanych (gospodarcza, sanitarna, budowlana, polityczna). Autor podkreśla przy tym: „[w]ażne jest to, iż w państwie socjalnym administracja świadcząca stanęła na pierwszym planie przed administracją policyjną, która zajmowała tę pozycję w państwie liberalnym. Świadczenie usług zajęło więc miejsce orzekania” (s. 11).

Ostatni model to państwo regulacyjne. Jak podnosi autor, „[z]akłóceniem dla budowania państw socjalnych stała się II wojna światowa. Jej zakończenie umożliwiło kontynuację tych procesów na Zachodzie Europy i w Ameryce Północnej. W Europie Środkowej i Wschodniej rozwijano tragiczny, jak się później okazało, w skutkach eksperyment społeczno-gospodarczy oparty na ideologii socjalizmu, który przewidywał w swych założeniach rozwój idei dobrobytu mas. Na Zachodzie Europy przejście z formy państwa liberalnego do państwa socjalnego nie było jednorazowym aktem, lecz procesem ścierania się obu idei rozłożonym na całe dziesięciolecia. Zwiastuny zmian funkcjonalnych widoczne były już na przełomie wieków. Dopiero jednak po 1945 r. stworzony został rozbudowany system administracji państwowej zajmującej się spełnianiem rozmaitych świadczeń (usług) na rzecz ludności” (s. 12). Państwo dobrobytu cechowało się nadzwyczajną i niespotykaną ekspansją prawa administracyjnego, a także rozrostem jednostek organizacyjnych egzekutywy. Co więcej, „[c]elami państwa pomyślności społecznej była [...] realizacja praw wolnościowych jednostki przez socjalny dobrobyt, stwarzający jednostce szanse samorealizacji” (s. 13). Administracja przekształciła się w aparat świadczący i kierujący. Zwiększenie zaś liczby zadań publicznych i ich charakteru zmieniło funkcje administracji publicznej względem społeczeństwa, ponieważ oprócz odpowiedzialności za porządek publiczny znacząca była odpowiedzialność

za bezpieczeństwo socjalne, koniunkturę i prosperity społeczno-gospodarcze. Założenia ideologiczne państwa dobrobytu uległy weryfikacji w latach osiemdziesiątych XX w., co było związane z wykonywaniem coraz nowszych zadań publicznych, a w ślad za tym z ograniczeniem zasobów finansowych państwa i zdolności administracyjnych. Ratunku przed bankructwem państwa upatrywano w prywatyzacji, z którą wiązano nadzieję m.in. na odciążenie budżetu państwa z części wydatków. Prywatyzacja jako początek przekształceń funkcjonalnych (i kolejno organizacyjnych) administracji publicznej oznaczała przesunięcie spraw, które dotąd sprawowane były przez podmioty publiczne, do sfery prywatnej. Istotne przeobrażenia wywołane procesami prywatyzacyjnymi są następujące: (1) państwo świadczące stopniowo przeobraziło się w państwo regulujące (sterujące); (2) państwo produkujące – w państwo gwarantujące; (3) nastąpiła redukcja zadań, a część z nich „wepchnięto” na „wolny” rynek; (4) stworzono „regulowaną konkurencję” (odnośnie do zadań objętych monopolami naturalnymi) oraz (5) kontrolowaną konkurencję („sztuczną konkurencję”) w sferach określonych usług (świadczanie ich było deficytowe i nie istniał dla nich nigdy wolny rynek). Ukształtowana w tych sferach nowa funkcja – regulacyjna (w swojej istocie najbliższa nadzorowi) – stała się sercem funkcji sprawowanych przez nowoczesne państwo. We wnioskach końcowych (s. 15 i n.) autor zwraca uwagę, że pomimo różnicowania płaszczyzny funkcjonalnej oddającej istotę administracji w każdej epoce „[s]fera aktywności administracji była i jest zdominowana przez trzy determinanty: bezpieczeństwa, wolność jednostki i jej dobrobyt”.

Rozdział drugi, bardzo rozbudowany treściowo, to nauka o zadaniach publicznych i jej współczesne problemy. W uwagach wstępnych autor stwierdza, że „[c]elem tego rozdziału będzie uchwycenie istoty zadania publicznego, jego źródeł, systemu, w którym formułowane są zadania publiczne, czynników oddziałujących na procesy ich formułowania. Zadania państwa i jego administracji nie stanowią problemu wyizolowanego, lecz są związane z koncepcjami polityki społeczno-gospodarczej państwa w danej epoce. W tym sensie historia zadań publicznych jest częścią historii społeczno-gospodarczej. Stąd zachodzi potrzeba uwzględniania w ich badaniach m.in. takich czynników, jak: religia, koncepcje prawa naturalnych myśli i nurtów polityczno-gospodarczych, czy wreszcie programów politycznych partii politycznych oraz toczącej się konkurencji i walki politycznej partii politycznych funkcjonujących w demokratycznych państwach (ta bowiem oddziałuje wzajemnie na programy konkurentów)” (s. 17–18). Inne problemy poddane analizie to określenie czynników przesądzających o rozlokowaniu zadań administracyjnych w aparacie administracyjnym państwa, wyodrębnienie abstrakcyjnych zasad lokowania zadań w różnych podsystemach administracji, ich rodzajach, szczeblach, czy też wpływ typu zadania na strukturę, przez którą może bądź powinno być ono wykonywane.

Odnosząc się do definiowania zadania publicznego, inicjator książki podnosi, że „[p]ojęcie zadania jest wieloznaczne już na gruncie semantyki. Oznaczać może ono problem do rozwiązania, sprawę, obowiązek, zlecenie lub misję. Może ono być traktowane jako pewne zachowanie istotne życiowo, a więc także jako treść pewnego działania” (s. 19). Poza tym dodaje, że pojęcie zadania może być rozumiane jako cel działania lub funkcja (dokonując przy tym analizy tych pojęć), a czasami jest określane zamiennie z kompetencją czy formą działania. Kolejno wyodrębnia

trzy współczesne, różne znaczeniowo kategorie: zadania publiczne, zadania państwowe oraz zadania administracyjne. W tym kontekście zauważa się, że „[t]o, jakie zadania administracja wykonywać musi, może albo jak to w rzeczywistości robi, nie jest konsekwencją li tylko woli politycznej kształtowanej w systemie politycznym (tj. woli partii politycznej sterującej pracą parlamentu, Rady Ministrów, poszczególnych samorządów), ale także wypadkową czynników prawnych (np. Konstytucji RP), społecznych, kulturowych i historycznych” (s. 21 i n.).

Następny fragment rozdziału stanowią definicje zadań publicznych rozpatrywane w kontekście: (1) teorii „naturalnych” zadań administracyjnych oraz (2) kolejno w następujących ujęciach: (a) definicji formalnej, (b) definicji aksjologicznej, (c) definicji typologicznej i (d) definicji politycznej. W ramach rozważań dotyczących formalnych źródeł zadań publicznych autor czyni uwagi do Konstytucji RP i ustaw oraz relacji pomiędzy administracją publiczną a katalogiem zadań publicznych. Trzeba tu podkreślić, że według autora regulacja konstytucyjna z jednej strony ze względu na swoją ogólność zmierza w kierunku oznaczenia systemu celów i wartości, które powinna realizować administracja, choć z drugiej strony rozstrzyga o rozdzieleniu zadań pomiędzy administrację rządową i administrację samorządową, bez precyzyjnego określenia poszczególnych zakresów zadań. Toteż „[r]ola systemu politycznego, przemawiającego ustami ustawodawcy zwykłego, staje się doprecyzowanie celów i wartości konstytucyjnych oraz rozpisanie ich na konkretne zadania publiczne (państwowe)” (s. 27). W tym przypadku wskazuje się na katalog zadań publicznych wykonywanych przez gminy. Kolejna poruszana kwestia to rozdział zadań w strukturze administracji publicznej, gdzie autor stoi na stanowisku, że „[d]ecyzja o przyporządkowaniu zadania do jakiejś płaszczyzny organizacji współkształtuje [...] struktury administracji publicznej” (s. 31 i n.).

Lektura opracowania zaciekawi ze względu na wyodrębnienie struktury administracyjnej na: (1) administracje lokalne (tj. jednostki podstawowe podziału terytorialnego państwa, zazwyczaj zdecentralizowane), (2) administrację regionalną (może być ona ulokowana w strukturze administracji rządowej lub samorządowej, administracja regionalna może też być dualistyczna – rządowo-samorządowa) i (3) administrację centralną (obejmującą zakresem swojej właściwości miejscowej obszar całego państwa, zbudowaną według zasady centralizmu) z uwzględnieniem poszczególnych ich zadań oraz sprawowanych funkcji przez te struktury. Równie zajmująco zaprezentowano formy wykonywania zadań publicznych, dla tego rodzaju aktywności administracji sformułowano bowiem pojęcie „produktów administracyjnych”, a na potrzeby opracowania przyjęto, że „produktami będą pewne wyodrębnione spośród innych, «zmaterializowane» przejawy działalności administracji, takie jak rozporządzenie wykonawcze do ustawy, akt prawa miejscowego, akt administracyjny, decyzje administracyjne, umowy, czy też świadczenia (z zakresu administracji świadczącej) pozyskiwane bezpośrednio od administracji przez system społeczny i gospodarczy, a także system polityczny” (s. 37).

W dalszej kolejności autor dokonuje typologii zadań publicznych z próbą dokonania ich systematyzacji oraz skrupulatnego wyodrębnienia i omówienia następujących kompleksów tych zadań: (1) bezpieczeństwo publiczne, (2) administracja świadcząca, (3) nadzór, (4) rozstrzyganie sporów przez administrację publiczną, (5) jawność działania administracji oraz środki komunikacji i relacje, (6) utrzymanie

systemu. Co ważne, „[p]odział ten został zbudowany według skutku, który będzie osiągnięty po wykonaniu zadania w systemie społecznym i gospodarczym. Wystąpienie skutku, skala zmian wywołanych w obu systemach będą z kolei determinować kształt i treść działań systemu politycznego na płaszczyźnie normotwórczej oraz oddziaływania systemu politycznego na system administracyjny” (s. 41–42). Autor podejmuje ponadto zagadnienie racjonalizacji zadań publicznych, które to „wiąże się [...] z opracowaniem mechanizmów odnoszących się do podejmowania decyzji co do zakresu i sposobów realizacji zadań publicznych (w praktyce ograniczania ich liczby), czynników, które winny być uwzględniane lub dostrzegane w tych procesach, oraz okoliczności, które wiążą się z wykonywaniem zadań, a które są dostrzegalne z dłuższej perspektywy historycznej. Zagadnienie to jest przejawem najszerszej współpracy poszczególnych systemów pomiędzy sobą. Wykonywanie określonych zadań jest konsekwencją decyzji zapadłych w systemie politycznym. Decyzje te nie są jednakże zatowarzyszone, bo są wynikiem oddziaływania pozostałych systemów na system polityczny, ale też przebiegu zjawisk wewnątrz systemu politycznego” (s. 60 i n.). Autor odnosi się także do problemów teorii i praktyki zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem takich problemów, jak teoria krytyki zadań publicznych i teoria cyklicznego rozwoju tych zadań oraz ich planowania, gdzie „[p]lanowanie zadań publicznych sprowadza się do prostego połączenia planowania wykonywania zadań administracyjnych z planowaniem zasobów koniecznych do ich wykonania. Pokazuje ono, jakie są możliwości realizacji danego planu” (s. 68–69). Wnioski końcowe (s. 69 i n.) stanowią podsumowanie rozważań ujętych w rozdziale i pozwalają na określenie pewnych tendencji w zakresie rozwoju zadań administracji. W ostatnim zdaniu podniesiono: „[t]ym samym wydaje się, iż sformułowanie kategorii zadania publicznego stało się podstawą do włączenia systemu społecznego i gospodarczego w zakresy przedmiotowe objęte do tej pory monopolem systemu administracyjnego i realizacji dobra publicznego przy zastosowaniu racjonalności ekonomicznej i aksjologicznej”.

Rozdział trzeci stanowią współczesne zasady organizacji wykonywania zadań publicznych. W uwagach ogólnych autor stwierdza, że „[w]yбір zasady organizacji danej struktury wywiera bezpośredni wpływ na rozlokowanie zadań w strukturach administracyjnych i na sposób wykonywania zadania publicznego przez struktury administracji publicznej. Programowanie sposobów wykonywania zadania następuje w ustawie lub w łonie samej administracji w związku z ustawową delegacją. Wykonywaniem zadań publicznych może zajmować się sama administracja” (s. 75). Nawiązuje także do nowego zjawiska określonego w nauce policentrycznością, które sprowadza się do działania w państwie kilku samodzielnych względem siebie ośrodków centralnych, podejmujących najważniejsze decyzje odnośnie do najistotniejszych procesów rozgrywających się we wszystkich systemach. W kontekście wykonywania zadań publicznych zwraca również uwagę na: (1) tzw. trzeci sektor (jego rdzeniem są organizacje pozarządowe – głównie organizacje pożytku publicznego – i wolontariat); (2) zjawisko zadaniowości struktur jako przejaw delegowanego, na administrację publiczną, szerokiego i wcześniej nieznanego zakresu władztwa organizacyjnego, opierając się na którym może ona kreować nowe podmioty administracyjne lub inne dedykowane pod konkretne zadania; (3) zjawisko modelowania organizacyjnego, któremu towarzyszy zjawisko dostosowywania katalogu zadań



publicznych do społecznych oczekiwań – modelowanie zadań. Kolejno analizuje wykonywanie zadań publicznych z oparciem organizacji administracji na zasadach centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji. Omawia także koordynację i kooperację poprzez ukazanie powiązań wewnątrz administracji, gdzie zjawiska te należą do zasad wykonywania zadań publicznych, będących konsekwencją podziału pracy ze względu na wielość podmiotów je wykonujących.

Przedmiotem rozważań w tym rozdziale autor czyni również rynek i konkurencję, są to bowiem obszary nabywania przez administrację zasobów w postaci towarów i usług, co jest konieczne dla zapewnienia wewnętrznych i zewnętrznych procesów administrowania, a ponadto stanowią możliwy mechanizm wykonywania określonych zadań publicznych. Następne zagadnienie to uspołecznienie i partycypacja – jak pisze autor: „[z]jawiska te polegają na włączeniu systemu społecznego w procesy administrowania. W ten sposób następuje aktywizacja osób prywatnych w sferach zastrzeżonych uprzednio dla państwa. Administracja ta zapewnia powstanie nowych więzi społecznych” (s. 86 i n.). Wnioski końcowe (s. 89 i n.) zawierają ustalenia, że „zasady organizacji wykonywania zadań muszą zapewniać równowagę między: (1) «widocznym» udziałem systemu administracyjnego w wykonywaniu zadań a włączeniem systemów społecznego i gospodarczego w wykonywanie zadań publicznych, (2) przyznaniem niższemu szczeblom administracji większego zakresu samodzielności, w tym władztwa organizacyjnego oraz możliwości prywatyzowania zadań publicznych, i zachowaniem generalnej kompetencji kierowania po stronie rządu, (3) wzmocnieniem odpowiedzialności politycznej rządu za sprawy lokalne bez osłabienia skuteczności i gospodarności działalności szczebli administracji lokalnej, (4) różnorodnością a jednolitością warunków życia, (5) wzmocnieniem autonomii i osłabieniem atomizacji, (6) specjalizacją a bliskością i wrażliwością”. Autor wskazuje zmiany i problemy związane z wykonywaniem zadań publicznych.

W rozdziale czwartym przedstawiono teoretyczne aspekty podmiotów wykonujących zadania publiczne. W pierwszej kolejności dokonano rozróżnienia pojęcia podmiotu administracji od pojęcia podmiotu wykonującego zadania publiczne. W kontekście podjętej w książce problematyki wydaje się, że jest to zagadnienie niezwykle istotne, bo „[w]ykonywanie różnorodnych zadań publicznych wymaga rozbudowanego aparatu administracyjnego wyposażonego w personel i środki rzeczowe. W literaturze przyjmuje się, że pojęcie aparatu administracyjnego rozumiane jest bardzo szeroko, ponieważ obejmuje różne jednostki organizacyjne wykonujące funkcje administracji publicznej, takie jak organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej), zakłady publiczne, przedsiębiorstwa, organizacje społeczne, a nawet upoważnione osoby prywatne” (s. 93). Autor, porządkując bogaty obraz jednostek organizacyjnych składających się na organizację owego aparatu, wskazuje, że przez pojęcie podmiotu administracji należy rozumieć podmiot prawa uprawniony i zobowiązany do sprawowania administracji, a zatem taki podmiot, który jest powołany do realizacji dobra publicznego. Zwraca uwagę na podział podmiotów administracji, wyróżniając: (1) podmioty prawa publicznego i (2) podmioty prawa prywatnego, a dalsze rozważania ukierunkowuje na problemy dotyczące posiadania przez te podmioty osobowości publicznoprawnej i/lub prywatnoprawnej, czy też podmiotowości administracyjnoprawnej i osobowości cywilnoprawnej. Z poczynionych badań wynika, że „[n]adanie podmiotowości publicznoprawnej związkom

publicznoprawnym, zakładom administracyjnym i fundacjom prawa publicznego odnosi się wyłącznie do sfery wykonywania zadań i kompetencji administracyjnych. [...] Z podmiotowości publicznoprawnej nie wynika nigdy osobowość prywatnoprawna. Osobowość prawna na gruncie prawa prywatnego musi być zawsze nadana mocą szczegółowej normy prawnej. [...] Z podmiotowości administracyjnoprawnej nie wynika więc osobowość cywilnoprawna. [...] Z kolei pojęcie podmiotu wykonującego zadania publiczne zastrzec należy dla podmiotu ulokowanego w systemie gospodarczym lub społecznym, dla którego strukturami macierzystymi są podmioty będące częścią tych systemów” (s. 93 i n.).

Kolejne zagadnienie to teorie o podmiotach wykonujących zadania publiczne. Autor szczegółowo analizuje: (1) teorię wyodrębniania (dehierarchizacji) – w tym system biurokratyczny i władzę biurokratyczną; (2) teorię samoorganizacji społeczeństwa (partnerstwa publiczno-społecznego) – w tym pojęcia: „trzeci sektor, społeczeństwo obywatelskie, organizacje pozarządowe, organizacje non-profit, działalność pożytku publicznego, organizacje pożytku publicznego, inicjatywa obywatelska, sektor obywatelski” (s. 106); (3) filozofię nowego publicznego zarządzania, której istota sprowadza się do zaszczepienia w tradycyjnym systemie administracyjnym zasad racjonalności rządzącej systemem gospodarczym; (4) teorię władztwa organizacyjnego i jej przekształcania, w której istotą owego władztwa jest kompetencja do tworzenia, przekształcania i znoszenia podmiotów administracyjnych, jak urzędy, organy administracyjne, zakłady administracyjne, korporacje publicznoprawne i fundacje publicznoprawne; (5) administrację sieciową organów – jej istotą jest to, że w ramach sieci nie dochodzi do współpracy państw członkowskich, lecz organów poszczególnych państw Unii Europejskiej; (6) teorię nietypowych podmiotów administracyjnych – opartą na różnicowaniu czy pluralizacji podmiotów wykonujących zadania publiczne, które ze względu na posiadanie przez nie struktury hybrydowej, trudno zakwalifikować do tradycyjnych kategorii pojęciowych nauki prawa administracyjnego (np. szkoły wyższe, Poczta Polska, Narodowy Bank Polski, Narodowy Fundusz Zdrowia, Otwarte Fundusze Emerytalne). We wnioskach końcowych (s. 120 i n.) autor stwierdza, że „[p]ierwotnym podmiotem administracji jest państwo. Posiada ono osobowość publicznoprawną (jako jedyne), której elementem jest podmiotowość administracyjnoprawna oraz podmiotowość na gruncie prawa prywatnego. Państwo w stosunkach cywilnych uosabiane jest przez abstrakcyjno-teoretyczną konstrukcję Skarbu Państwa. Z kolei wykonywaniem zadania państwa o charakterze administracyjnym zajmuje się rozbudowany system jednostek organizacyjnych wyodrębnionych przez przepisy prawa. Wykonywane one są przez: (1) organy administracyjne działające *de iure* w imieniu państwa, co do zasady, w ramach układów scentralizowanych; (2) podmioty prawa publicznego, tj. jednostki posiadające podmiotowość na gruncie prawa publicznego w postaci związków publicznoprawnych, zakładów administracyjnych, fundacji prawa publicznego, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej lub podmioty mieszane zawierające cechy powyższych konstrukcji, zdecentralizowane względem administracji rządowej; (3) podmioty prawa prywatnego, dla których strukturą macierzystą jest system administracyjny”. Autor zwraca także uwagę, że powstałe przekształcenia organizacyjne wiązały się z potrzebą zwiększenia racjonalności i skuteczności działania systemu administracyjnego (m.in. ze względu



na zapotrzebowanie: zwiększenia stopnia autonomii, uelastycznienia organizacji, demonopolizacji i kooperacji systemu administracyjnego w wykonywaniu zadań administracji, zwiększenia specjalizacji tego systemu przez kreację nowych organów, wyłączenia pewnych sfer administracji spod reżimu prawa administracyjnego (np. spółki prawa prywatnego tworzone przez administrację).

Tematem rozdziału piątego jest administracja rządowa (scentralizowana) jako najbardziej jednolity i spójny organizacyjnie fragment w obrębie pluralistycznej administracji. W ramach ogólnej charakterystyki administracji rządowej autor zauważa, że: (1) organizację tej administracji oparto na zasadzie specjalizacji (resortowości); (2) proces różnicowania w centralnym ośrodku dyspozycji administracyjnej (rząd) wymaga instrumentów integracyjnych, gdyż przenosi się on też na szczebel regionalny (województwo), a zachowanie jedności aparatu administracji rządowej wymaga funkcjonowania mechanizmów integracyjnych na dwóch poziomach: pionowym (zapewnia to zasada hierarchiczności) i poziomym (zasada kolegialności, zespolenie i funkcja koordynacyjno-informacyjna); (3) struktura resortu w warunkach państwa zdecentralizowanego traci na znaczeniu; (4) swoistą cechą administracji rządowej jest formalne nałożenie się na system administracyjny części systemu politycznego. Kolejno omawia Radę Ministrów i jej zadania, zwracając uwagę na trzy elementy, jakie można wyodrębnić w ramach całej administracji rządowej, a mianowicie podsystemy: (1) polityczny – efektem działania owego systemu są decyzje polityczne; (2) rządowy – efektem działania tego systemu są głównie plany i programy; (3) administracyjno-operacyjny – efektem działania tego systemu są decyzje administracyjne (akty indywidualno-konkretne). Pomysłodawca książki dodatkowo rozpoznaje bardziej szczegółowe zakresy aktywności Rady Ministrów oraz podkreśla zupełnie wyjątkową funkcję sprawowaną przez rząd, czyli kierowanie gospodarką, odróżniając tę funkcję od nadzoru gospodarczego. Równie ciekawie analizuje rozdział kompetencji gospodarczych pomiędzy Radą Ministrów a Narodowym Bankiem Polskim i Radą Polityki Pieniężnej, wskazując przy opisie tych relacji na najsilniejszy przykład zjawiska policentryczności w strukturze polskiej administracji publicznej. W tym kontekście odnosi się także do poziomego podziału zadań publicznych, zjawiska koordynacji (współdziałania) oraz występujących w tym układzie zależności. Następnie zwraca uwagę na zwiększenie elastyczności struktur administracji rządowej. Pomimo że „[s]truktura organizacyjna oparta na zasadzie hierarchicznego podporządkowania z natury rzeczy jest mało elastyczna”, to – zdaniem autora – „[d]ynamika współczesnych procesów administrowania spowodowała konieczność zmian polegających na umożliwieniu łatwiejszego dostosowywania struktur organizacyjnych do zmieniających się warunków. Wyposażenie systemu administracyjnego w kompetencję do kształtowania w pewnym stopniu swoich struktur jest również przejawem pluralizmu administracji” (s. 130). Kolejnym zagadnieniem jest modernizacja hierarchicznych struktur administracji rządowej. Z lektury monografii wynika, że „[c]entralizacja w ujęciu modelowym w aspekcie strukturalnym oznacza taką strukturę organizacyjną administracji, która składa się wprawdzie z kilku stopni, ale w której decyzje podejmowane są jedynie przez organ (organy w układzie wieloresortowym) centralny” (s. 132). Autor, dostrzegając, że centralizacja w modelowym ujęciu jest systemem w istocie niesprawnym i mało skutecznym ze względu na wmontowany mechanizm blokowania decyzji, wskazuje,

iż „[d]o istotnych elementów prawnych współczesnej centralizacji należy [...] zaliczyć: (1) ściśle wyodrębnienie prawne zadań i kompetencji na każdym stopniu organizacyjnym struktury scentralizowanej; (2) możliwość ich dekoncentrowania na organy niższego stopnia; (3) zachowanie hierarchicznego podporządkowania w sferze realizacji tych kompetencji” (s. 132 i n.). Czytelnika bez wątpienia zainteresuje punkt dotyczący pogłębiania specjalizacji wiążącej się z rozczłonkowaniem organizacji, co prowadzi do podziału zadań i wyodrębniania się celów częściowych. Co więcej, zjawisko specjalizacji „[s]prowadza się [...] do potrzeby legitymowania się przez urzędnika, mającego ustalić stan faktyczny w jakiejś sprawie administracyjnej, szczególną wiedzą, wykraczającą poza ogólną wiedzę administracyjną, którą dysponują urzędnicy administracji ogólnej” (s. 141 i n.). Wśród jej następstw należy wskazać: (1) generalnie pozytywnie ocenianą strukturyzację, która wymaga podziału zadań, co oznacza przyporządkowanie pewnym strukturom określonych zadań w ramach pewnego układu kompetencyjnego (właściwości), (2) ale i wady, takie jak (a) naruszenie pewnej jednolitości administracji, (b) fakt, że prowadzi ona do problemów we współpracy pomiędzy wyseparowanymi strukturami poszczególnych administracji specjalnych, jak i z administracją ogólną. Wśród innych instrumentów zapewniających integralność (jednolitość) całego aparatu administracji rządowej wskazuje się integrację: (1) pionową (zapewniają zasadą hierarchiczności) i (2) poziomą (zbudowaną za zasadach kolegalności i zespolenia). Ponieważ administracja rządowa z dużym powodzeniem od wielu lat wykonuje zadania publiczne w formach prawa prywatnego, w monografii podnosi się, że „[w] przypadku zadań sprawowanych w ten sposób chodzi o wyeliminowanie mechanizmu hierarchicznego podporządkowania z procesu ich wykonywania oraz oparcia go również o reguły racjonalności ekonomicznej, rzadziej aksjologicznej” (s. 146). W ramach przykładów opisujących to zjawisko autor podaje spółki prawa handlowego (w tym spółki akcyjne typu *non profit*), rządowe agencje gospodarcze czy spółki specjalnego przeznaczenia. Wśród wniosków końcowych (s. 149 i n.) będących częściowym podsumowaniem rozważań podjętych w tym rozdziale pracy, szczególną uwagę zwraca to, że „[c]echy współczesnej administracji rządowej sprowadzają się do zwiększenia jej elastyczności i autonomii wewnątrz jej organizacji przez: (1) tworzenie się na jej bazie nowych struktur o wyższym stopniu niezależności, a nawet struktur niezawisłych oraz bardziej wyspecjalizowanych; (2) ściśle wyodrębnienie prawne zadań i kompetencji na każdym stopniu organizacyjnym struktury scentralizowanej; (3) przeniesienie przez system polityczny części władztwa organizacyjnego na poziom systemu administracyjnego; (4) modernizację tradycyjnych zależności hierarchicznych przez ich osłabienie; (5) wyodrębnianie się z niej nowych struktur, które uzyskują od niej niezależność, prowadząc do policentryczności ośrodków decyzyjnych w Polsce; (6) szerokie stosowanie form prawa prywatnego lub współpracy z systemem gospodarczym przy wykonywaniu zadań administracji rządowej, prowadzących do ograniczenia lub wyeliminowania mechanizmu hierarchicznego podporządkowania z procesu ich wykonywania i oparcia ich wykonywania o racjonalność ekonomiczną lub aksjologiczną. Dokonywane w ten sposób przekształcenia w obrębie administracji rządowej służą mają zapewnić większej racjonalności wykonywania zadań, za które odpowiedzialny jest rząd”.

Rozdział szósty poświęcono samorządowi terytorialnemu. Już w uwagach wstępnych autor podkreśla, że „[d]ecentralizacja jest przejawem najszerszej współpracy systemu administracyjnego z systemem społecznym oraz systemem gospodarczym. W przypadku samorządu terytorialnego współpraca polega na włączeniu wyodrębnionych części systemu społecznego (wyczerpujących cały system) zwanych wspólnotami, ukształtowanych według miejsca zamieszkania, w procesy samo-administrowania, które w ten sposób i w zakresie zadań administracyjnych określonych ustawami stają się częścią systemu administracyjnego” (s. 153). Kolejno dokonując przeglądu doktryny, autor prowadzi bardziej szczegółowe rozważania nad decentralizacją. Następnie w krótkim rysie historycznym przedstawia rozwój instytucji samorządu terytorialnego, który obecnie stanowi jedną z podstawowych form organizacyjnych administracji pluralistycznej. W dalszej części rozdziału autor opisuje status prawny tego samorządu będącego korporacją prawa publicznego poprzez charakterystykę takich elementów, jak: (1) osobowość publicznoprawna (z zaznaczeniem, że charakteryzują ją cztery istotne cechy: określony tryb tworzenia, obowiązkowa przynależność, wykonywanie zadań publicznych, sprawowanie władzy publicznej), (2) terytorium (gdzie zwraca się uwagę na: (a) pojęcie geografii administracyjnej dotyczącej określenia wielkości jednostek terytorialnych, wyznaczenia ich granic, siedzib władz administracyjnych, (b) racjonalność i emocje, jakie utrwalają się w świadomości społeczności lokalnych, (c) relatywizm decyzji przestrzennych, każda bowiem decyzja dotycząca terytorialnej organizacji administracji uzależniona jest od wielu często przeciwnych czynników, (d) optymalną wielkość jednostki terytorialnej, gdzie „[p]unktem wyjścia do ustalania wielkości jednostki podstawowej jest ilość szczebli (poziomów) w danym aparacie administracyjnym” (s. 161 i n.), (e) zdolność do wykonywania zadań publicznych, co oznacza, że „[k]ażda jednostka podziału terytorialnego musi posiadać odpowiednie środki do wykonywania powierzonych jej zadań publicznych, w sposób ciągły i na wymaganym przez ustawę poziomie jakości. Zdolności administracyjne są w pierwszym rzędzie uzależnione od ilości oddanych do jej dyspozycji środków finansowych” (s. 162), (f) przejrzystość, która umożliwia bezpośredni i bliski wgląd w stosunki społeczne podlegające zarządzaniu przy szybkiej reakcji na zachodzące zmiany, (g) dostępność, gdyż „[p]odział terytorialny winien zapewniać dostępność obywatela do władz administracyjnych” (s. 164), (h) mechanizm elastycznego kształtowania zadań w jednostkach terytorialnych, oznaczający przesuwanie zadań w ramach samej jednostki i pomiędzy nimi, co pozwala wpływać na wielkość jednostek podziału terytorialnego (autor wskazuje tu jednostki pomocnicze), (i) instrumenty podnoszenia zdolności do wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, „tj. instrumenty, za pomocą których można zwiększać potencjał jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych bez zmiany ich wielkości. Temu celowi służą takie formy współpracy międzykomunalnej, jak porozumienia publicznoprawne oraz związki celowe” (s. 165), (j) aglomeracje – jako nowe zjawisko administracyjno-przestrzenne – które „stanowią konsekwencję koncentracji działalności gospodarczej na stosunkowo niewielkim terenie, która pociągnęła za sobą skupienie ludności” (s. 165).

Kolejny fragment poświęcono organizacji administracji samorządowej. Autor podnosi, że „[o]gólny kształt organizacyjny administracji samorządowej wyznacza

zasadniczy podział terytorialny państwa. Samorządowe gminy, powiaty i województwa są ustrojowymi formami organizacji lokalnego życia publicznego. Administracja samorządowa – w przeciwieństwie do administracji rządowej, zorganizowanej o hierarchiczne podporządkowanie, zbudowana jest wedle zasady pomocniczości” (s. 166). Czyni też drobne uwagi do ustroju jednostek samorządu terytorialnego, głównie gminy. Następną kwestia to zadania administracji samorządowej z uwzględnieniem art. 16 Konstytucji RP i stwierdzenie, że „[z]adania publiczne – rządowe i samorządowe – są wzajemnie powiązane, tworząc pewien system” (s. 168 i n.), wskazanie konstrukcji zadań publicznych gminy, powiatu i województwa przy zwróceniu szczególnej uwagi na otwarty system zadań gminy, która może podejmować zadania wykraczające poza te wyraźnie określone przez ustawy. Czytelnika zainteresują prawne formy współdziałania w administracji samorządowej – autor charakteryzuje tu: (1) związek międzygminny (komunalny) i porozumienie komunalne jako publicznoprawne formy współdziałania międzygminnego (powiatowego) powoływane/zawierane w celu wspólnego wykonywania zadania/zadań publicznych czy (2) umowę lub spółkę prawa handlowego jako prywatnoprawne formy współdziałania międzygminnego. We wnioskach końcowych (s. 175 i n.) autor przypomina, że „[s]amorząd terytorialny stanowi podstawową formę organizacyjną administracji pluralistycznej”. Aparat administracji samorządowej jest zintegrowany z systemem społecznym i politycznym, zaś „zadania samorządowe są sprawowane tak, aby zaspokoić lokalne oczekiwania i potrzeby, a ich wykonywanie może prowadzić do różnicowania sytuacji w poszczególnych wspólnotach. Samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań samorządowych wiąże się ze swobodnym kształtowaniem sposobu realizacji oraz osiąganych celów (efektów), a w prawie ograniczonym stopniu – także z samodzielnym ustalaniem wolumenu zadań (nie dotyczy to zadań obowiązkowych)”.

W rozdziale siódmym poddano krótkiej charakterystyce pozostałe formy decentralizacji administracji publicznej. W uwagach wstępnych twórca książki przytacza określone formy organizacyjnoprawne będące przedmiotem podjętych rozważań. Należą do nich omówione: (1) samorząd zawodowy jako korporacja prawa publicznego (ze szczególnym uwzględnieniem jego zadań, organizacji i nadzoru), (2) samorząd gospodarczy, (3) zakład administracyjny, (4) fundacja publiczna, (5) przedsiębiorstwo użyteczności publicznej. Warto podkreślić, że formy te są kolejnym elementem pluralistycznej administracji, różnicując ją, zarówno w zakresie organizacyjnym, jak i zasad funkcjonowania oraz racjonalności, którymi kierują się w swoim działaniu. Autor poddaje tu analizie rodzaj i charakter wykonywanych zadań publicznych, zakres ich autonomii i przyczyny jego przyznania, system nadzoru i kontroli nad ich działalnością oraz zakres związania ich zasadą legalizmu. Wszystkie zbadane formy decentralizacji wiążą się z nałożeniem się systemu społecznego lub gospodarczego na system administracyjny, co bez wątpienia służy wykorzystywaniu racjonalności kryjących się we wskazanych obu systemach w procesach administrowania. We wnioskach końcowych (s. 193 i n.) podkreśla się, że „[H]ażnikami tych różnorodnych form organizacyjnoprawnych jest wykonywanie zadań publicznych (w przypadku samorządów gospodarczych jest to fakultatywne), szeroki zakres autonomii w zakresie ich wykonywania i ich organizacji wewnętrznej, system nadzoru i kontroli nad ich działalnością oraz ograniczone do pewnych sfer

związanie zasadą legalizmu". Co więcej, formy te wiążą się z zasadą specjalizacji i funkcjonalności.

Ostatni, ósmy rozdział stanowi omówienie podmiotów niepublicznych wykonujących zadania publiczne. W przytoczonych uwagach wstępnych interesujące są zwłaszcza dwie kwestie: „[w]ykonywanie zadań przez podmioty niepubliczne łączyć należy z dwoma tendencjami: zbliżania się jednostki do administracji bądź zbliżania się administracji do jednostki. [...] Wykonywanie zadań publicznych przez podmioty prywatne prowadzi do zmiany roli administracji. Funkcją administracji staje się wówczas nadzorowanie i kontrolowanie, regulowanie sprywatyzowanych sfer oraz motywowanie podmiotów prywatnych do aktywności w sektorze publicznym” (s. 197). Bez wątpienia, wykonywanie zadań publicznych przez podmioty systemu społecznego lub gospodarczego nie jest zjawiskiem wewnątrznie jednorodnym, gdyż wiąże się z istnieniem kilku odrębnych grup zagadnień z tym związanych. Pomysłodawca opracowania w dalszych punktach rozdziału w logicznym porządku opisuje takie zagadnienia, jak: (1) prywatyzacja a wykonywanie zadań publicznych; w ramach tego (a) omawia pojęcie prywatyzacji i jej rodzaje, tj. prywatyzację majątkową, formalną (organizacyjną) i materialną (zadaniową) wraz z ich charakterystyką, (b) prezentuje poglądy nauki polskiej na istotę prywatyzacji, (c) przedstawia na podstawie analizy przepisów prawnych stanowiących podstawy prywatyzacji, które są rozproszone w różnych ustawach i aktach wykonawczych, przykłady obszarów objętych prywatyzacją, np. bezpieczeństwo publiczne (mistrzowie kominarscy, prywatne zakłady weterynaryjne, notariusze), oceny techniczne (np. stacje diagnostyczne, stowarzyszenia techniczne, prywatne biura architektoniczne), działalność normalizacyjna – ustanawianie norm technicznych (np. prywatne stowarzyszenia techniczne i zakłady naukowe), szeroko pojęta administracja świadcząca (np. różne gałęzie gospodarki komunalnej, organizacje społeczne, Kościoły i związki wyznaniowe prowadzące działalność charytatywno-filantropijną czy prywatna oświata bądź media elektroniczne), (d) określa cele prywatyzacji i wskazuje, że decyzje prywatyzacyjne powinny zmierzać do: odciążenia budżetu publicznego, konkurencji, efektywności i pożyteczności oraz usamodzielniania systemu społecznego i gospodarczego, (e) ograniczenia prywatyzacyjne dzieli zaś na: polityczne, ekonomiczne i prawne. Kolejne zagadnienie (2) to partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) będące przykładem współpracy systemu administracyjnego z systemem gospodarczym, gdzie w odniesieniu do tego pojęcia, pomimo braku ogólnie akceptowanej definicji, „można przyjąć, że jego istotą jest równoprawność partnerów, którzy w równym stopniu partycypują w efektach oraz ryzyku i odpowiedzialności. Partnerstwo implikuje pewną trwałość (długookresowość) współdziałania. [...] Z samego pojęcia PPP wynika, że jego uczestnikami są z jednej strony podmioty publiczne, a z drugiej zaś prywatne przedsiębiorstwa. Obie strony koncentrują się również na «produkcje końcowym» swojej współpracy” (s. 211 i n.). Następne zagadnienie stanowią (3) osoby fizyczne, co jest związane z tym, że aktywność jednostki na polu sprawowania zadań publicznych jest zjawiskiem znanym od dawna, a współcześnie zjawisko to zyskuje nowe oblicza i oznacza, że wykonywanie zadań publicznych przez osoby fizyczne ma postać: samorzutnych, wolnych inicjatyw osób prywatnych, wolontariatu czy wykonywania zadań publicznych w formie zlecenia zadań lub funkcji administracyjnych. Ostatnią kategorię podmiotów pozostających poza

strukturą administracji publicznej, a dopuszczoną przez państwo do sprawowania administracji publicznej, są (4) organizacje społeczne, tj. osoby fizyczne i kryjące się pod innymi określeniami „organizacje pożytku publicznego, organizacje pozarządowe, organizacje non-profit, organizacje nieochodowe, organizacje trzeciego sektora, organizacje ekologiczne, zrzeszenia, związki” (s. 217 i n.). Autor omawia też (a) problemy legitymizacji organizacji społecznych do sprawowania funkcji administracyjnych i wykonywania zadań publicznych (parlamentarna legitymacja demokratyczna) oraz (b) zakres wsparcia publicznego dla organizacji społecznych (dążenie przez te organizacje do zapewnienia sobie jedynie płynności finansowej, przy czym podstawową formą wsparcia jest przekazywanie środków publicznych w formie dotacji), ponadto (c) charakteryzuje organizacje społeczne jako podmioty administracji świadczącej przy wskazaniu, że „[p]owierzenie organizacji pożytku publicznego wykonywania zadania publicznego oznacza poddanie go w tym zakresie regułom postępowania charakterystycznego dla podmiotu administracyjnego, wiążących się z przestrzeganiem: zasad legalizmu; prowadzenia swojej «administracji» w sposób uporządkowany, bezstronny, w sposób ciągły, oszczędny i gospodarny, skuteczny, przejrzysty (transparentny)” (s. 230). Ostatni problem to (5) zakres odpowiedzialności administracji publicznej oraz podmiotów niepublicznych za wykonywanie zadań publicznych: „[z]delegowanie wykonawstwa zadania publicznego przez administrację na podmiot niepubliczny prowadzi do odciążenia administracji od odpowiedzialności za wszelkie działania operacyjne związane z realizacją danego zadania podejmowane przez wykonawcę, za czasowy brak rezultatu lub jego niewłaściwą jakość. W tym zakresie odpowiedzialność przejmuje podmiot, który podjął się wykonania zadania publicznego” (s. 233 i n.). We wnioskach końcowych (s. 238) istotne znaczenie ma zdanie: „[p]aradoksalnie stałe zbliżanie się, współpraca, współdziałanie, przekazywanie sobie zadań, wiedzy, własnych potencjałów i zasobów, jak i poszerzanie sieci powiązań i zależności doprowadziło do wzrostu autonomii wszystkich systemów, partnerstwa, potencjałów i wzajemnego znaczenia względem siebie poszczególnych systemów”. Z kolei w zakończeniu monografii (s. 243 i n.) autor podnosi: „[z]miana roli administracji w procesach wykonywania zadań publicznych wzmocniła społeczne oczekiwania co do jej odpowiedzialności politycznej za wykonywanie zadań na wszystkich szczeblach administracji”.

Umieszczony w monografii wykaz skrótów jest rozbudowany i tworzą go: (1) źródła prawa, (2) organy i instytucje, (3) publikatory i czasopisma oraz (4) inne skróty. Równie okazały jest wykaz literatury. Uwagę czytelnika zwrócą pogrubione fragmenty tekstu, które bez wątplenia są niezwykle pomocne w uporządkowaniu zebranego materiału badawczego. Dodatkową pomoc w tym zakresie stanowi także, zawarty na końcu książki, indeks rzeczowy.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska\**  
DOI: 10.14746/spp.2020.1.29.9

---

\* Paulina Jachimowicz-Jankowska, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: janpkows@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>.