

Adam Sosnowski

**RECENZJA ZBIOROWEJ MONOGRAFII
„JAKA ADMINISTRACJA? ROZWAŻANIA NAD TEORIĄ
I PRAKTYKĄ ADMINISTRACJI POLSKIEJ
PO 1989 ROKU”**



Jaka administracja? Rozważania nad teorią i praktyką administracji polskiej po 1989 roku

red. Michał Strzelecki, Waldemar Zubrzycki, Dariusz Jurczak

Wydawnictwo Naukowe WSiE TWP

Olsztyn 2016

Format B5

str. 302

ISBN 978-83-65376-01-5

Recenzowana praca zbiorowa pod redakcją trzech znanych osób w prawniczym, bezpieczeństwa narodowego i socjologii środowiskach naukowych dawała nadzieję, że podjęta w monografii interdyscyplinarna tematyka dotycząca administracji polskiej po 1989 roku zostanie wieloaspektowo zdiagnozowana, zinfiltrowana i ujęta porównawczo. Generalnie rzecz ujmując oczekiwania te potwierdziły się. Nie dotyczy to jednak ujęcia porównawczego, które zostałyby zawarte w artykule (albo otwierającym, albo kończącym tom zbiorowy), który niejako „spinałby problemową klamrą” ustalenia pomieszczone w zróżnicowanych teoretycznie, problemowo i metodologicznie tekstach. Takiego artykułu w opiniowanej monografii wyraźnie zabrakło.

Nie można mieć większych zastrzeżeń do układu strukturalnego opracowania zbiorowego poza dwiema uwagami. Pierwsza dotyczy tego, że teksty empiryczne dotyczące bezpośrednio administracji publicznej (zarówno rządowej, jak i samorządowej) i jej społecznego otoczenia powinny zostać umieszczone na końcu tomu. Dotyczy to artykułów Mariusza Nepelskiego, Bogdana Kosowskiego, Cezarego Guźniczaka i Dariusza Jurczaka. Natomiast druga uwaga wiąże się z niekonsekwencją umieszczenia w spisie treści i wewnątrz pracy poszczególnych tekstów. Przykładowo: artykuł Tomasza Kuczara i Tomasza Lewandowskiego umieszczony

jest w spisie treści jako trzeci, natomiast wewnątrz opracowania jako czwarty. Oceniając dalej strukturę recenzowanej monografii zbiorowej godne podkreślenia jest, że całość źródeł naukowych i pozanaukowych (zarówno prace książkowe zwarte i pod redakcją, czasopiśmiennictwo naukowe oraz materiały internetowe, sprawozdania, raporty, dokumenty partyjne, orzeczenia sądowe, publicystyka prasowa, pisma społeczno-polityczne i prawnicze, akty normatywne) zostały umiejscowione na końcu pracy, zbiorczo w odniesieniu do wszystkich artykułów. Czytelnik ma więc możliwość całościowego, porównawczego odniesienia się do przywoływanych źródeł przez poszczególnych autorów tekstów.

Przejdę teraz do opiniowania poszczególnych artykułów monografii. Opracowanie otwiera tekst Michała Strzeleckiego „Polityczne aspekty przebudowy i funkcjonowania administracji publicznej w III Rzeczypospolitej”. Autor, posiłkując się i odwołując do licznych prac w zakresie omawianej problematyki, wskazuje na znaczące strony pozytywne, ale również negatywne procesu transformacji administracji publicznej w Polsce po zmianach systemowych. Opracowanie jednego z redaktorów monografii zbiorowej jest dobrym wprowadzeniem do całości książki.

Joanna Juchniewicz przedstawia artykuł zatytułowany „Instytucja odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów i jej członków w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”. Autorka poprzez definiowanie odpowiedzialności politycznej w historycznym odniesieniu do Konstytucji 3 Maja 1791 roku oraz konstytucji z lat 1921, 1935, 1992 i 1997 stara się ustalić, które z ekip rządowych w przekroju dwudziestopięcioletnia transformacji systemowej były bliżej, a które dalej od odpowiedzialności politycznej. Nie otrzymujemy w tej kwestii jasnej i jednoznacznej deklaracji badaczki. Autorka konstatuje jedynie, że „Po latach obowiązywania Konstytucji z 1997 roku można jednoznacznie stwierdzić, iż zwłaszcza instytucja wotum nieufności w stosunku do ministrów – członków rządu jest stosunkowo często wykorzystywana do ich kontrolowania i uruchamiania mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności politycznej, jednakże faktycznie trudno jest doprowadzić do odwołania ministra”.

Autorem następnego tekstu „Projekty zasadniczego podziału terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej w latach 90-tych XX wieku. Stan obecny i perspektywy zmian” jest Paweł Machalski. Badacz rozpoczyna od pytań, w tym tak podstawowych, jak: Czym jest zasadniczy podział terytorialny państwa? W jaki sposób przejawia się on w praktyce życia społeczno-politycznego Polaków, a nawet „w zwyczajnej polskiej codzienności”? Autor z pozytywnym skutkiem próbuje nie tylko odpowiedzieć na powyższe pytania, ale również ustala sens ich znaczenia dla współczesnego społeczeństwa polskiego jako całości.

W tekście „Proces decentralizacji władzy w administracji publicznej w Polsce po 1989 roku” autorzy Tomasz Kuczarski i Tomasz Lewandowski próbują ustalić, na ile przeprowadzany proces decentralizacji władzy wpływał na proces przeobrażeń społecznych, politycznych, prawnych polskich gmin, powiatów i województw. Nie

otrzymujemy w tym względzie jednoznacznej odpowiedzi, poza podkreśleniem, że „gdyby w sposób jednoznaczny określić ramy czasowe procesu decentralizacji władzy w polskiej administracji publicznej, należałoby stwierdzić, iż trwał on jedną dekadę”, a także: „Niezaprzeczalny jest udział wspólnot samorządowych w realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej”. Jednak to troszkę za mało jak na kilkunastostronicowy tekst.

Mariusz Popławski w artykule „Decentralizacja a partie polityczne. Aspekt samodzielności względnej” ustala w jego pierwszej części znaczenie decentralizacji jako przedmiotu badań. W tym kontekście podkreśla znaczenie decentralizacji w relacji do funkcjonowania partii politycznych i ich wpływu na tenże proces w odniesieniu całościowym oraz w stosunku do siebie samej. W konkluzjach badacz sprawdzając postawioną przez siebie hipotezę stwierdza, że „Jedynymi skutecznymi narzędziami [decentralizacji] są [...] kontrola społeczna i odpowiednie [czyli jakie?] postawy samych członków partii”.

Grzegorz Radomski w artykule „Transformacja administracji polskiej w ocenie prawicy narodowej” zwraca uwagę na istotny aspekt zagadnienia związanego z tytułem tekstu, zgodnie z którym Rada Ministrów i ministrowie, jako rządzący, powinni służyć ogółowi; podkreślny powinni służyć: pro publico bono. Autor dokonuje krótkiej retrospektywy – od okresu PRL, w którym administracja była podporządkowana władzy jednej dyktatorsko rządzącej partii politycznej. Monopol ten został złamany w okresie transformacji systemowej, kiedy nastąpił pluralizm zarówno władzy, jak i – po części – administracji publicznej. Zasady funkcjonowania administracji w Polsce po roku 1989 stały się przedmiotem ostrej krytyki w ocenie prawicy narodowej. W wielu kwestiach krytyka taka miała racjonalne podłoże, jednakże nie we wszystkich.

W tekście „Trzy sektory w Polsce po 1989 roku. Problemy relacji sektora publicznego z sektorem prywatnym i obywatelskim” Zuzanna Osmólska podejmuje próbę nie tylko ustalenia tego, co jest *sui generis* dla poszczególnych sektorów administracji, ale także związków przyczynowo-skutkowych między nimi. Zdaniem autorki, mają one dwojakie podłoże: instytucjonalno-prawne oraz empiryczne, w sensie wymiany doświadczeń. W konkluzji badaczka stwierdza, że „Administracja publiczna może dużo zyskać na utrzymywaniu dobrych relacji z lokalnymi organizacjami pozarządowymi i podmiotami biznesu”. Jak na kilkanaście stron tekstu są to ustalenia zarówno banalne, jak i niewystarczające.

Dominik Hryszkiewicz w interesującym artykule „Diagnoza otoczenia w procesie pozycjonowania strategicznego instytucji publicznej” porządkuje relacje między otoczeniem organizacji jako determinantą planowania strategicznego a interesariuszami instytucji publicznej. Relacje te odzwierciedlają się współcześnie w procesach kontrolingu, zarządzaniu jakością, zarządzaniu marketingowym czy zarządzaniu strategicznym.

Artykuł Adriany Bartnik „Prywatne interesy czy brak procedur? Czynniki sprzyjające rozwojowi mobbingu w administracji publicznej w Polsce” najmniej przystaje do tematu monografii, a tym samym do podstawowego problemu, który powinien być spoiwem wszystkich prezentowanych w pracy zbiorowej tekstów. Dlatego nie poświęcam mu szczególnej uwagi.

Podobną opinię i ocenę wyrażam wobec tekstu „Rekrutacja pracownicza – wolność wyboru, wolny rynek czy wolna amerykanka? Doświadczenia w administracji publicznej vs doświadczenia korporacyjne. Metody i potencjalne zagrożenia związane z dyskryminacją” autorstwa Olgi Anny Czeranowskiej i Adriany Bartnik.

Artykuł Bolesława Sprengela „Policja w systemie administracji publicznej” jest pozytywną próbą pokazania relacji między policją a administracją rządową, a zarazem systemu wzajemnych oddziaływań i jednokierunkowych zależności od administracji publicznej do policji.

Bardzo interesujący jest tekst Waldemara Zubrzyckiego „Administracja bezpieczeństwa publicznego w Polsce”. Autor dokonuje kompleksowego przeglądu najważniejszych problemów w odniesieniu do administracji rządowej w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa publicznego w działaniach administracji samorządowej oraz realizacji hasła „razem bezpieczniej”.

Bernard Wiśniewski w artykule „Teoretyczne aspekty organizacji działań administracji publicznej w obszarze obronności” wyszczególnia najważniejsze – jego zdaniem – faktory dotyczące obronności w kontekście administracji publicznej. W konkluzji stwierdza, że „brakuje [...] przygotowań opartych na prawie oraz permanentnie doskonalonych procedurach w zakresie doskonalenia działalności bieżącej wszystkich poziomów organizacyjnych administracji publicznej”.

Tekst „Administracja publiczna w obliczu zagrożeń masowych. Świadczenia osobiste i rzeczowe” Mariusza Nepelskiego jest jednym z najciekawszych, w recenzowanej monografii zbiorowej. Autor stwierdza między innymi, że „W celu wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, zgodnie z zakresem kompetencji, na poziomie gminy wójt, burmistrz, prezydent miasta albo pełnomocnik oraz na poziomie powiatu starosta mogą wydawać zarządzenia albo decyzje, które są niezwłocznie ogłaszane w lokalnej prasie oraz rozplakatowane w miejscach publicznych”. Ustalenia autora są w większości spójne i uporządkowane problemowo, treściowo i semantycznie.

Izabela Nowicka i Janusz Bryk w artykule „Wpływ prawa administracyjnego na kształtowanie się ustrojowego prawa wykroczeń” tylko luźno mieszczą się w podstawowej formule problemowej recenzowanej pracy zbiorowej.

Bogdan Kosowski w tekście „Funkcjonowanie administracji publicznej fundamentem sprawnego zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnych” powinien, w moim odczuciu, bardziej skupić się na rozstrzygnięciach empirycznych niż dywa-

gacjach natury ogólnej. Brak empirycznych odniesień, jak wspominałem w pierwszej części recenzji, jest słabością zdecydowanej większości opiniowanych tekstów.

W artykule „Samorząd gminny w stanach nadzwyczajnych – wybrane zagadnienia” autorstwa Cezarego Guźniczaka otrzymujemy przegląd sytuacji kryzysowych na terenie gminy, które powinny podlegać jurysdykcji, a tym samym operacyjnym działaniom władz administracyjnych gminy.

Dariusz Jurczak w artykule „Mikrokągi społeczne bezpieczeństwa przygranicza po 1989 roku” skupia się na pokazaniu tego, czego właściwie nie pokazuje. Pisząc o „mikrokągach” (nie ma takiej kategorii pojęciowej w socjologii) przypuszczam, że ma na myśli „małe grupy społeczne”, które *de facto* w jego tekście się pojawiają.

Tekst Roberta Sochy „Prawno-organizacyjne uwarunkowania akcji kurierskiej administracji publicznej” tylko bardzo luźno – jak kilka poprzednich artykułów – osadzony jest w problemie głównym recenzowanej monografii zbiorowej.

Artykuł „Administracyjne modele wymiany informacji kryminalnych z zagranicą na przykładzie polskiej Policji” Tomasza Safiańskiego również, jak opiniowana powyżej tekst, nie przystaje do podstawowego hasła tematycznego tejże pracy.

Jan Kudrelek w artykule „Decyzja administracyjna w przedmiocie przeniesienia funkcjonariusza Policji na niższe stanowisko służbowe” ustala, na ile skuteczne są odwołania od decyzji przeniesienia na niższe stanowisko służbowe. W konkluzji autor zauważa, że „w praktycznej działalności organów Policji, zwłaszcza w przedmiocie wydawanych decyzji, wynikających ze stosunku służbowego, można nadal wskazać wiele przykładów naruszania praw funkcjonariuszy Policji”.

Podsumowując całość mojej recenzji mogę stwierdzić, że problematyka merytoryczna opiniowanej monografii jest ważna zarówno w aspekcie naukowo-badawczym, jak również w praktycznym. Jednakże większość autorów nie zachowała arystotelejskiego „złotego środka” między tym, co teoretyczne/problemowe, a tym co praktyczne, na zdecydowaną niekorzyść tego drugiego.