

PRZEDMOWA

Tomem CXI „Przeglądu Prawa i Administracji”, na który składają się prace pracowników i doktorantów Zakładu Nauki Administracji Instytutu Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Zakład rozpoczyna wspólne publikowanie tematycznych opracowań z zakresu głównego przedmiotu naszych badań — nauki administracji. Jest to pierwsze takie przedsięwzięcie w historii Zakładu, jako że mimo czterdziestu ośmiu lat jego funkcjonowania nigdy nie doszło do zwartego monotematycznego opracowania, którego autorami byłiby wyłącznie pracownicy, a współcześnie też doktoranci Zakładu, chociaż wielokrotnie uczestniczyli oni we wspólnych opracowaniach instytutowych lub wydziałowych. Zamysł jest wart uwagi, albowiem we współczesnej nauce coraz rzadziej spotykamy monograficzne opracowania obrazujące badania prowadzone wspólnie przez grupę osób powiązanych z sobą instytucjonalnie, częściej są to zespoły badawcze powstałe *ad hoc*, co być może jest dowodem swoistego *signum temporis* — końca ery mistrzów, wokół których zgromadzone jest grono uczniów skłonnych podążać za wyznaczonym kierunkiem badawczym.

Za temat pierwszej zakładowej monografii przyjęliśmy problematykę otoczenia administracji publicznej, a zatem problematykę uwzględniającą jeden z fenomenów nauki administracji, jakim jest wielodyscyplinarne pochodzenie jej metod badawczych. Problematyka otoczenia administracji wywodzi się z nurtu badawczego nauk organizacyjnych, a dokładniej z prakseologicznej interpretacji zjawisk organizacyjnych, w którym dążono do ustalenia warunków wyodrębnienia danej organizacji jako osobnej całości. W jego wyniku ustalono, iż o odrębności organizacji na jej najwyższym poziomie zorganizowania, jakim jest instytucja, decyduje przede wszystkim cel instytucji, a następnie — wynikający z niego — stopień zorganizowania, czyli nasilenia zjawiska współprzyczyniania się członków instytucji do jej powodzenia, inaczej — realizacji celu. Ze względu na stopniowalność zorganizowania przyjęto w prakseologii, że stopień zorganizowania nie tylko różnicuje instytucje, lecz także uczestnictwo w instytucji, co prowadzi do wyróżnienia uczestników tworzących rdzeń instytucji (bezpośrednio realizujących cel instytucji i trwale z nią związani), stanowiących krąg zewnętrzny instytucji (również bezpośrednio realizujących cel instytucji, ale związanych z nią nietrwale) i wreszcie otoczenie instytucji (mogą, ale nie muszą realizować celu instytucji,

co więcej mogą niekiedy wpływać negatywnie na jego realizację, nie są związani w żaden z formalnych sposobów z organizacją).

Właśnie ta cecha otoczenia — brak instytucjonalnych związków i daleko posunięta swoboda zachowań ze względu na zgodność z celami instytucji (w porównaniu z członkami rdzenia podlegającymi odpowiedzialności instytucjonalnej — pracowniczej czy przynajmniej politycznej, a nawet członkami kręgu zewnętrznego, którzy jak na przykład studenci szkoły wyższej mogą być poddani odpowiedzialności regulaminowej) — skłania do zbadania, jak otoczenie administracji publicznej wpływa na wykonywanie zadań stanowiących główny cel instytucji administracji publicznej oraz jak pozyskiwać otoczenie do wykonywania tych zadań. Przypomnieć przecież należy, iż mimo klasycznego postrzegania administracji publicznej w kontekście jednostronności jej działań zabezpieczonej przymusem podporządkowania się im, w nauce zarówno prawa administracyjnego, jak zwłaszcza nauki administracji, wskazuje się na archaizm metody przymusu na rzecz preferowania metody przekonywania prowadzącej do dobrowolnego poddania się owym działaniom.

Ten nurt badawczy zawdzięczamy naszemu Mistrzowi, Twórcy i wieloletniemu kierownikowi Zakładu — profesorowi Tadeuszowi Kucie, którego stulecie urodzin upłynęło w 2016 roku. Od samego początku istnienia Zakładu — 1969 roku — dążył on do wyeksponowania w badaniach wątku ergologicznego, tak jak to czyniono w wielu ówczesnych pracach z zakresu nauki administracji, słusznie przyjmując, iż wykonywanie zadań przez administrację to w istocie rzeczy działanie osób piastujących funkcje jej organów i zatrudnionych w jej aparacie pomocniczym pracowników. Profesor Kuta zachęcał każdego z pracowników Zakładu do podejmowania tematów badawczych swoich rozpraw naukowych w obszarze pogranicza nauki administracji i nauk ergologicznych, dzięki czemu od końca lat 70. do początków wieku XXI powstało wiele prac prezentujących to podejście. Był też Tadeusz Kuta twórcą kierunku badawczego w klasycznej nauce prawa administracyjnego działań niewładczych, które w istocie rzeczy wskazują, że administracja winna pozyskiwać adresatów swoich działań (członków otoczenia) do swoich celów, a nie jedynie wymuszać uległość w obawie przed egzekucją zobowiązań administracyjnych.

Artykuły składające się na niniejszy tom prezentują nie tylko różne przedmiotowo obszary działania administracji publicznej (otoczenie społeczne — D. Cendrowicz, M. Giełda, J. Korczak, R. Raszevska-Skałecka, M. Tabernacka, otoczenie gospodarcze — P. Ilnicka-Jordan, K. Pilarz, J. Przedzińska, B. Zyzda, otoczenie polityczne — R. Kusiak-Winter, A. Pakuła), lecz także różne podejście do samego otoczenia. Może być ono bowiem traktowane jako jedna z form uczestnictwa w zrelatywizowanych granicach organizacji (J. Korczak, B. Zyzda), może być także traktowane jako sieć międzyorganizacyjna, w której dochodzi do interakcji między poszczególnymi organizacjami występującymi w danym obszarze aktywności, na przykład organami administracji publicznej i podmiotami

gospodarczymi (K. Pilarz, J. Przedańska) oraz innymi podmiotami niepublicznymi (R. Raszevska-Skałeczka), organami administracji i organizacjami politycznymi (R. Kusiak-Winter, A. Pakuła). Autorzy w swych rozważaniach wskazują na szczególne znaczenie dla funkcjonowania administracji publicznej takich cech otoczenia — opisywanych w literaturze z zakresu nauk o zarządzaniu — jak jego zmienność, nieprzewidywalność, a nawet burzliwość.

W takich właśnie uwarunkowaniach ekonomicznych, technologicznych, demograficznych, polityczno-prawnych i kulturowych współczesna administracja publiczna wykonuje swoje zadania i tym samym zmuszona jest poszukiwać nowych metod działania, nowych technik ich realizacji i nowych form działania. Artykuły zamieszczone w niniejszym tomie prezentują poglądy wrocławskiej szkoły administratywistycznej odpowiadające na wybrane jedynie egzemplifikacyjnie problemy relacji administracji publicznej z jej otoczeniem.

Niniejsza publikacja jest podsumowaniem zadania badawczego realizowanego w Zakładzie Nauki Administracji „Administracja rządowa i samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej” przez wiele lat pod kierownictwem prof. zw. dr. hab. Adama Błasia, poprzedniego kierownika Zakładu, który z końcem roku akademickiego 2016/2017 został zamknięty, aby w nowym roku akademickim rozpocząć nowe zadanie badawcze. Cele badawcze tego zadania obejmowały między innymi określenie i ocenę możliwości wykonywania zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego przez podmioty prywatne, wyłonione w przetargu, w trybie zamówień publicznych. Przedmiotem badań była także problematyka odpowiedzialności prawnej za wykonywanie zadań publicznych powierzonych przez jednostki samorządu terytorialnego podmiotom prywatnym, celem zaś odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego mogą być zlecane podmiotom prywatnym (na przykład spółkom prawa handlowego) oraz jakie skutki wywołuje proces prywatyzacji wykonania zadań publicznych w sferze odpowiedzialności prawnej za wykonanie tych zadań. Badania prowadzone w okresie objętym tym tematem badawczym obfitowały wieloma publikacjami indywidualnymi i zbiorowymi, których tematyka dotyczyła zagadnień samorządowego władztwa organizacyjnoprawnego wykonywania zadania publicznego podmiotom prywatnym, i wszystkie one stanowią bezsporne osiągnięcie naukowe. Problematyka otoczenia administracji publicznej syntezyzuje wszystkie cząstkowe zagadnienia badawcze i tym samym jest istotnym zwieńczeniem tych badań.

Jerzy Korczak

Wrocław, wrzesień 2017