

Redakcja naukowa
Iwona Wieczorek
Jarosław Szymanek

SŁOWNIK POJĘĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ



NARODOWY
INSTYTUT
SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO

PRZYSZŁOŚĆ | ROZWÓJ | SAMORZĄD

SŁOWNIK POJĘĆ
W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

SŁOWNIK POJĘĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

pod redakcją
Iwony Wieczorek
Jarosława Szymanka



Łódź 2018

Recenzenci:

dr hab. Katarzyna Dunaj

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

dr hab. Michał Bożek

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Redakcja naukowa:

dr Iwona M. Wieczorek

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Uniwersytet Łódzki, Wydział
Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Pracy i Polityki Społecznej

dr hab. Jarosław Szymanek

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, Instytut Prawa, Administracji
i Ekonomii

Opracowanie redakcyjne:

Marzena Kwiatek (Skibniewski Media s.c.)

Aneta Podgajna

Skład i łamanie:

Wydawnictwo NIST

© Copyright by Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego
Łódź 2018

ISBN 978-83-947833-4-1

Szanowni Państwo!

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, utworzoną 3 września 2015 r. w celu realizowania zadań na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania oraz prowadzenia badań i analiz w zakresie funkcjonowania jst.

Do najistotniejszych obszarów działania Instytutu należy m.in.: opracowywanie ekspertyz, opinii oraz ocen, dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego. NIST prowadzi także działalność edukacyjną, szkoleniową i wydawniczą. Do 30 września 2018 r. wsparcie Instytutu otrzymało blisko 12 000 osób z 1710 jednostek samorządu terytorialnego, co stanowiło 61 proc. ogólnej liczby jst.

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, realizując zadania statutowe, wydaje własne publikacje dotyczące funkcjonowania jst oraz biuletyn. Od początku działalności NIST ukazało się kilkadziesiąt ekspertyz, opinii prawnych oraz monografii, a także liczne opracowania i raporty z badań. NIST prowadzi również cyfrowe repozytorium.

Realne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi prowadzona przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego e-platforma, umożliwiająca odbycie służby przygotowawczej dla nowo zatrudnionych pracowników administracji samorządowej. Uzupełnienie dotychczasowej, tradycyjnej oferty szkoleń stacjonarnych stanowią e-szkolenia, dostępne pod adresem <https://e-szkolenia.nist.gov.pl>. W okresie styczeń-wrzesień 2018 r. z kształcenia e-learningowego skorzystało łącznie ponad 7 000 przedstawicieli jst.

W obszarze działalności Instytutu znajduje się także propagowanie dobrych standardów w zakresie zarządzania jakością w samorządzie terytorialnym. W grudniu 2016 r. NIST przejął funkcję i zadania Krajowego Koordynatora CAF, realizowane dotychczas przez MSWiA.

Wszelkie informacje dotyczące działalności Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego dostępne są na stronie internetowej Instytutu <https://www.nist.gov.pl>

dr Iwona Wieczorek
Dyrektor Narodowego Instytutu
Samorządu Terytorialnego

SPIS POJĘĆ

Absolutorium / Krzysztof Prokop	14
Administracja elektroniczna / Krystyna Brzozowska	15
Administracja publiczna / Marcin Szewczak	16
Administracja samorządowa / Marcin Szewczak	17
Administracja skarbowa / Krystyna Brzozowska	18
Akt administracyjny / Piotr Korzeniowski	19
Akt normatywny / Jarosław Szymanek	21
Akty prawa miejscowego / Jacek Zaleśny	23
Audyty / Helena Pietrzak	24
Bezczynność organu administracji publicznej / Jacek Zaleśny	26
Bezstronność / Jarosław Szymanek	27
Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) / Bogusława Urbaniak	29
Biurokracja / Jarosław Szymanek	30
Budżet państwa / Grzegorz Kuca	31
Budżet partycypacyjny / Jan Fazlagić	33
Budżet zadaniowy / Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj	34
Budżetowanie brutto / Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj	35
Budżetowanie netto / Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj	36
Centralizacja administracji / Marcin Szewczak	38
Centralna administracja państwowa / Piotr Korzeniowski	38
Centralna administracja rządowa / Piotr Korzeniowski	40
Czynność materialno-techniczna / Bartosz Majchrzak	42
Decentralizacja / Jarosław Szymanek	44
Decyzja administracyjna / Marcin Adamczyk	45
Deficyt budżetowy / Krystyna Brzozowska	46
Demokracja / Jarosław Szymanek	47
Dialog społeczny / Danuta Stawasz	50
Dług publiczny / Krystyna Brzozowska	52
Dobra publiczne / Danuta Stawasz	53
Dobre rządzenie / Jarosław Szymanek	54
Dobro wspólne / Bogusława Urbaniak	57
Dochody jednostek samorządu terytorialnego / Marek Bielecki	59
Dyscyplina finansów publicznych / Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj	61
Działy administracji rządowej / Jarosław Szymanek	63

E-administracja / Marcin Szewczak	65
Egzekucja administracyjna / Leszek Graniszewski	66
Euroregion / Danuta Stawasz	67
Finanse publiczne / Grzegorz Kuca	68
Finanse samorządu terytorialnego / Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj	69
Formy prawne działania administracji publicznej / Krzysztof Prokop	70
Fundusz sołecki / Marek Bielecki	71
Fundusze celowe / Danuta Stawasz	74
Funkcje administracji publicznej / Paweł Sobczyk	75
Funkcjonariusz publiczny / Marcin Adamczyk	78
Gabinet polityczny / Jarosław Szymanek	80
Gmina / Marek Bielecki	81
Innowacyjność / Jan Fazlagić	84
Instytucja gospodarki budżetowej / Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj	85
Interes publiczny / Danuta Stawasz	86
Interesariusze / Danuta Stawasz	88
Jawność działania organów administracji publicznej / Marek Bielecki	89
Jednostki budżetowe / Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj	92
Jednostki samorządu terytorialnego / Paweł Sobczyk	92
Język urzędowy / Krzysztof Prokop	95
Kapitał społeczny / Jan Fazlagić	97
Kara administracyjna (administracyjna kara pieniężna) / Anna Tunia	99
Kodeks etyki pracownika samorządowego / Bogusława Urbaniak	102
Kolegialność / Jarosław Szymanek	103
Kompetencja organu administracji publicznej / Piotr Korzeniowski	105
Komunikacja społeczna / Jan Fazlagić	106
Konsultacje społeczne / Jan Fazlagić	107
Kontrasygnota / Paweł Sobczyk	108
Kontrola działalności administracji publicznej / Paweł Sobczyk, Mateusz Pszczyński	110
Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) / Iwona Wieczorek	112
Krajowa Administracja Skarbowa (KAS) / Leszek Graniszewski	113
Kworum / Krzysztof Prokop	115
Legislacja administracyjna / Marcin Szewczak	117
Marszałek województwa / Paweł Sobczyk, Mateusz Pszczyński	119
Mediacja w administracji publicznej / Paweł Sobczyk, Mateusz Pszczyński	120
Metropolia / Jan Fazlagić	121
Miasto na prawach powiatu / Jan Fazlagić	123

Mienie komunalne / Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj	124
Milczenie administracji publicznej / Bartosz Majchrzak	125
Misja / Jan Fazlagić	126
Modele zarządzania publicznego / Danuta Stawasz	127
Nadzór nad działalnością samorządu województwa / Paweł Sobczyk	129
Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) / Iwona Wieczorek	130
Nauka administracji / Bartosz Majchrzak	131
Nepotyzm / Jan Fazlagić	133
Nowe zarządzanie publiczne (NPM) / Jan Fazlagić	134
Numeryczne reguły fiskalne / Grzegorz Kuca	135
Obligacje komunalne / Krystyna Brzozowska	137
Obowiązek administracyjnoprawny / Leszek Graniszewski	138
Obszar metropolitalny / Jan Fazlagić	139
Ocena skutków regulacji / Jacek Zaleśny	140
Oceny oddziaływania na środowisko / Piotr Korzeniowski	142
Odpady komunalne / Piotr Korzeniowski	144
Odpowiedzialność administracyjna / Krzysztof Prokop	145
Odpowiedzialność dyscyplinarna / Marcin Adamczyk	147
Organ administracji publicznej / Leszek Graniszewski	147
Organizacje pozarządowe / Jan Fazlagić	148
Organizacje pożytku publicznego / Danuta Stawasz	150
Organy postępowania wykonawczego / Leszek Graniszewski	152
Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) / Danuta Stawasz	154
Partycypacja społeczna / Jan Fazlagić	155
Podatek / Krystyna Brzozowska	157
Podpis elektroniczny / Krystyna Brzozowska	158
Podział terytorialny państwa / Leszek Graniszewski	159
Podziały administracyjne / Leszek Graniszewski	160
Pomoc społeczna / Bogusława Urbaniak	161
Pomocniczość / Jan Fazlagić	162
Porozumienie administracyjne / Piotr Korzeniowski	164
Postępowania administracyjne / Majchrzak	165
Postępowanie odwoławcze / Krystyna Brzozowska	167
Powiat / Marek Bielecki	169
Prawo administracyjne / Bartosz Majchrzak	170
Prawo miejscowe / Jacek Zaleśny	171
Procedura administracyjna / Piotr Korzeniowski	173

Procedura budżetowa / Grzegorz Kuca	175
Prywatyzacja zadań publicznych / Paweł Sobczyk	177
Przepisy porządkowe / Piotr Korzeniowski	179
Przewodniczący sejmiku wojewódzkiego / Paweł Sobczyk, Mateusz Pszczyński	180
Rada gminy/powiatu – radni gminy/powiatu / Paweł Sobczyk, Mateusz Pszczyński	182
Rada polityki fiskalnej / Grzegorz Kuca	183
Referendum / Krzysztof Prokop	185
Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO) / Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj	186
Samorząd terytorialny / Paweł Sobczyk	188
Samorządowe jednostki pomocnicze / Marek Bielecki	189
Sądowictwo administracyjne / Jacek Zaleśny	191
Sejmik województwa / Paweł Sobczyk	193
Sektor publiczny / Danuta Stawasz	195
Sfery działania administracji publicznej / Leszek Graniszewski	196
Skarbnik / Leszek Graniszewski	198
Służba cywilna / Krzysztof Prokop	199
Sołectwo/Sołtys - sołectwo / Paweł Sobczyk	201
Starosta / Paweł Sobczyk	202
Stosunek administracyjnoprawny / Leszek Graniszewski	204
Stosunek służbowy / Leszek Graniszewski	205
Strategie rozwoju / Jan Fazlagić	207
Terenowa administracja publiczna / Leszek Graniszewski	209
Uгода administracyjna / Jacek Zaleśny	210
Unia Metropolii Polskich (UMP) / Iwona Wieczorek	211
Unia Miasteczek Polskich / Iwona Wieczorek	212
Ustrój administracji publicznej / Paweł Sobczyk, Mateusz Pszczyński	213
Wieloletni plan finansowy państwa (WPPF) / Grzegorz Kuca	215
Wieloletnia prognoza finansowa / Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj	217
Władztwo administracyjne / Marcin Szewczak	218
Władztwo podatkowe / Krystyna Brzozowska	219
Wniosek (wolny, formalny, materialny) / Piotr Korzeniowski	220
Województwo samorządowe / Marcin Szewczak	222
Zadania sektora publicznego / Danuta Stawasz	224
Zakład administracyjny / Marcin Szewczak	224
Zarząd województwa / Marcin Szewczak	225
Zarządzanie publiczne / Danuta Stawasz	227
Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej / Bogusława Urbaniak	229

Zasady budżetowe / Grzegorz Kuca	230
Zasady prawa administracyjnego / Jacek Zaleśny	231
Zespolenie administracyjne / Marcin Szewczak	233
Związki i porozumienia jednostek samorządu terytorialnego / Danuta Stawasz	234
Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGW RP) / Iwona Wieczorek	237
Związek Miast Polskich (ZMP) / Iwona Wieczorek	237
Związek Powiatów Polskich (ZPP) / Iwona Wieczorek	238
Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej (ZWRP) / Iwona Wieczorek	239
Źródła finansowania administracji publicznej / Danuta Stawasz	240
Źródła prawa administracyjnego / Anna Tunia	240

SŁOWO WSTĘPNE

Słownik administracji publicznej ma w założeniu przybliżyć, w możliwie przystępnej formie, kluczowe pojęcia z zakresu administracji. Przy czym pojęcie administracji jest szeroko rozumiane i obejmuje: naukę prawa administracyjnego, nauki o polityce i administracji oraz elementy nauki o zarządzaniu. Dziedziny te wyznaczają bowiem w największym stopniu ramy działania administracji oraz naukowe narzędzia jej badania. Współczesna administracja publiczna już dawno wyszła poza ramy wąsko rozumianego prawa administracyjnego czy nieco szerzej traktowanej nauki o administracji. Niniejsze opracowanie obejmuje zatem tematykę niezwykle istotną, aktualną i interdyscyplinarną, odnoszącą się do zagadnień z zakresu administracji publicznej. Instytucje administracji publicznej są elementarnym ogniwem ładu demokratycznego, a realizowane przez nie zadania łączą się na płaszczyźnie ekonomiczno-społecznej i politycznej, co sprawia, że niezwykle ważne jest nieustanne systematyzowanie wiedzy, między innymi z punktu widzenia aktualnego stanu prawnego. Współczesne podejście do administracji uwzględnia rozmaite dziedziny nauki, wraz ze specyficzną dla nich perspektywą metodologiczną. W ich ujęciu administracja postrzegana jest jako proces zarządzania sferą publiczną, w której zderzają się płaszczyzny prawne, psychologiczne, politologiczne, komunikacyjne, marketingowe, ekonomiczne *etc.*

Celem słownika jest przede wszystkim pełniejsze wyjaśnienie istoty przybliżanych pojęć, a także, zgodnie z koncepcją przyświecającą Redaktorom i Autorom, położenie nacisku na praktyczny wymiar działania administracji publicznej.

Wychodząc naprzeciw temu wyzwaniu, a także realizując swoje zadania statutowe, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) stworzył niniejszy słownik, który teraz z przyjemnością oddaje do rąk Czytelników. NIST jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, utworzoną w celu realizowania zadań na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania. Instytut wspiera wielokierunkowy rozwój jednostek samorządu terytorialnego poprzez: upowszechnianie wyników badań, ekspertyz, opinii prawnych czy publikacji

naukowych.¹ Do najistotniejszych obszarów działania Instytutu należy działalność edukacyjna, szkoleniowa i wydawnicza.²

Dzięki współpracy specjalistów z różnych dziedzin nauki powstało niniejsze kompendium, ujmujące wieloaspektowo problematykę administracji publicznej – zarówno w aspekcie formalno-prawnym, ekonomiczno-finansowym, jak i społecznym. Opracowanie zawiera zestaw klasycznych haseł, głównie z nauk prawych, w tym w szczególności prawa administracyjnego, ale również pojęcia i terminy wprowadzane przez komplementarne dziedziny nauki, które jednak – w mniejszej lub większej części – obejmują swoim zasięgiem badanie administracji publicznej. Stąd wziął się pluralistyczny zestaw Autorów słownika, którzy reprezentują bardzo różne dziedziny nauki, obszary badawcze, a co za tym idzie także i metody oraz warsztat naukowy. Do współpracy zaproszono prawników, politologów, socjologów, ekonomistów, specjalistów z dziedziny zarządzania i komunikacji społecznej. W pracę nad słownikiem zaangażowało się 20 naukowców, reprezentujących liczne ośrodki akademickie w Polsce, m.in.: Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Opolski, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, Akademię Sztuki Wojennej oraz Katolicki Uniwersytet Lubelski.

Proponowane Czytelnikowi opracowanie składa się ze 155 terminów, dotyczących funkcjonowania administracji publicznej, ułożonych w porządku alfabetycznym, uwzględniających stan prawny na dzień 31 sierpnia 2018 roku. Niniejszą publikację dedykujemy szerokiemu gronu odbiorców, w szczególności praktykom związanym z administracją publiczną, w tym m.in.: wójtom, burmistrzom, prezydentom, starostom, radnym, ale również osobom poszukującym rzetelnej i aktualnej wiedzy z zakresu omawianej tematyki. Z publikacji korzystać będą mogli także studenci wydziałów prawa, administracji, gospodarki przestrzennej, ekonomii czy zarządzania oraz pracownicy naukowo-dydaktyczni.

Mamy nadzieję, że stworzony przez nas słownik spełni oczekiwania wszystkich, którzy po niego sięgną. Mamy świadomość, że nie wyczerpuje on omawianej tema-

1 W 2018 roku (do 30 września) wsparcie Instytutu otrzymało blisko 12 000 osób z 1710 jednostek samorządu terytorialnego, co stanowiło 61 proc. ogólnej liczby jst.

2 Realne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi prowadzona przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego e-platforma, umożliwiająca odbycie służby przygotowawczej dla nowo zatrudnionych pracowników administracji samorządowej. Uzupełnienie dotychczasowej, tradycyjnej oferty szkoleń stacjonarnych stanowią e-szkolenia. W okresie styczeń-wrzesień 2018 r. z kształcenia e-learningowego skorzystało łącznie ponad 7 000 przedstawicieli jst.

tyki i nie jest pełnym opracowaniem z punktu widzenia nauki, wierzymy jednak, iż stanowić będzie ważny punkt odniesienia dla współczesnych dylematów praktyki oraz dla innych opracowań o podobnym charakterze. Oddając do rąk Czytelników niniejszą publikację, mamy nadzieję, że spotka się ona z życzliwym zainteresowaniem i zostanie potraktowana jako pomoc dla wszystkich pracujących na co dzień w administracji publicznej, której to zawsze powinien przyświecać konstytucyjnie (w preambule) określony cel, jakim jest rzetelność i sprawność działania.

dr Iwona Wieczorek
dr hab. Jarosław Szymanek

A

Absolutorium – jest aktem, którego istotę stanowi pozytywne skwitowanie przez uprawniony organ (posiadający kompetencje kontrolne) sprawozdania finansowego, do przedłożenia którego obowiązany jest inny organ (posiadający kompetencje wykonawcze i zarządzające). Udzielenie absolutorium oznacza potwierdzenie prawidłowości działania finansowego organu wykonawczego za okres, którego przedmiotem jest przedłożone sprawozdanie (rok budżetowy).

Z ustrojowego punktu widzenia najważniejsze znaczenie ma udzielenie absolutorium przez Sejm wobec Rady Ministrów, z tytułu wykonania ustawy budżetowej (art. 226 Konstytucji RP). Rada Ministrów w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego musi przedłożyć Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia natomiast analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Sejm, w ciągu 90 dni od dnia złożenia sprawozdania Rady Ministrów, podejmuje zwykłą większością głosów uchwałę o udzieleniu lub nieudzieleniu rządowi absolutorium z wykonania ustawy budżetowej. Absolutorium jest udzielane całej Radzie Ministrów – niedopuszczalne są wyłączenia poszczególnych ministrów.

Konstytucja nie określa konsekwencji niezyskania przez Radę Ministrów absolutorium z wykonania ustawy budżetowej. Nie przewiduje zwłaszcza konieczności podania się rządu do dymisji. Z politycznego punktu widzenia trudno jednak wyobrazić sobie funkcjonowanie gabinetu, który nie uzyskał absolutorium. Jest to sygnał dla premiera, że Rada Ministrów utraciła większość w Sejmie, w związku z czym powinien rozważyć możliwość złożenia dymisji swojego rządu. Konsekwencją nieuchwalenia absolutorium może być również pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu, odpowiedzialnych za niewłaściwą realizację ustawy budżetowej. Oczywiście nie można również wykluczyć ich odpowiedzialności politycznej (uchwalenie wotum nieufności).

Institucja absolutorium występuje również w prawie samorządowym. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (tj. rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) udziela organowi wykonawczemu (odpowiednio: wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, zarządowi powiatu albo zarządowi województwa) absolutorium z wykonania budżetu jednostki. Organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej sprawozdanie z wykonania budżetu. Regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię

w przedmiocie sprawozdania. Organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu gminy jest równoznaczne z uruchomieniem procedury referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadku zarządu powiatu lub zarządu województwa chodzi o możliwość odwołania tych organów odpowiednio przez radę powiatu lub sejmik województwa.

Krzysztof Prokop

Literatura:

- M. Chrzanowski, *Absolutorium jako forma kontroli wykonania budżetu gminy*, [w:] *Konstytucja – ustrój polityczny – system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Temida 2, Białystok 2010.
- J. Juchniewicz, *Absolutorium jako realizacja funkcji kontrolnej Sejmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010.
- W. Skrzydło, *Absolutorium na gruncie Konstytucji z 1997 roku*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999.

Administracja elektroniczna – zwana inaczej e-administracją. Elektroniczna administracja opiera się na wykorzystaniu w administracji publicznej technologii informatycznych i telekomunikacyjnych, w celu udostępnienia drogą elektroniczną usług publicznych różnym interesariuszom (przedsiębiorcom, obywatelom oraz pracownikom urzędów). E-usługi publiczne mogą być świadczone na czterech poziomach zaawansowania: **podstawowym poziomie informacyjnym** – gdy urzędy administracji udostępniają obywatelom i przedsiębiorcom informacje publiczne na portalach internetowych urzędów; **poziomie interakcyjnym** – gdy interesariusze komunikują się drogą elektroniczną z pojedynczymi urzędami, jednak całkowite załatwienie sprawy wymaga osobistej wizyty w urzędzie; **poziomie transakcyjnym** – wiążącym się z możliwością dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwiania danej sprawy urzędowej całkowicie drogą elektroniczną w pojedynczym urzędzie; oraz **najbardziej**

zaawansowanym poziomie integracyjnym – zapewniającym integrację różnych e-usług w obszarze całej administracji publicznej (nie tylko pojedynczych urzędów). Istotnym aspektem jest standaryzacja systemów e-administracji w ramach państw UE. Wdrażanie elektronicznej administracji jest wspierane inicjatywami wspólnotowymi w postaci wyspecjalizowanych programów. Te unijne inicjatywy mają na celu polepszenie efektywności działań europejskich organów administracji publicznej i współpracy między nimi, poprzez wsparcie finansowe przy wdrożeniu projektów, będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, skupionych na wdrażaniu ogólnoeuropejskich usług e-administracji w określonych obszarach.

Krystyna Brzozowska

Literatura:

- E. Ziemia, *Miejsce e-administracji w kreowaniu społeczeństwa informacyjnego – teoria i praktyka*, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH nr 24, 2012.
- R. Perdał, *Czynniki rozwoju elektronicznej administracji w samorządzie lokalnym w Polsce*, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań 2014.
- M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej: nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009.

Administracja publiczna – stworzenie jednej i prawidłowej definicji administracji publicznej jest rzeczą niemożliwą. Na przestrzeni lat i zmieniających się ustrojów politycznych teoretycy i praktycy nauki prawa administracyjnego podejmowali się stworzenia wielu definicji tego pojęcia.

Definicje pojęcia administracji publicznej dzielone są na „definicje pozytywne i negatywne oraz podmiotowe i przedmiotowe. W ujęciu pozytywnym od strony podmiotowej są to osoby lub zespoły osób wykonujące funkcje administracyjne, organy administracyjne i inne jednostki administrujące. Od strony przedmiotowej pojęcie administracji wiąże się z aktywnością tych osób, zespołów, organów lub jednostek administrujących bądź z działalnością państwa i innych podmiotów władzy publicznej. Ujęcie negatywne wskazuje, jaka działalność lub jakie podmioty nie są administracją publiczną. Jedną z rozpowszechnionych definicji jest ta określająca administrację publiczną jako system organów i ich aparatu

pomocniczego, działającego w strukturach państwa lub jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa”.

Administrację można określać jako system, gdyż:

- a) składa się z podsystemów (np. poszczególne resorty, urzędy), pomiędzy którymi zachodzą wzajemne relacje;
- b) można ją wyodrębnić z otoczenia zewnętrznego (przede wszystkim wskazać, które podsystemy zalicza się do administracji, a które są jej otoczeniem zewnętrznym);
- c) pomiędzy administracją i jej podsystemami zachodzą relacje z bezpośrednim i pośrednim otoczeniem zewnętrznym;
- d) realizuje cele postawione jej w związku z realizowaną misją;
- e) administracja i jej podsystemy są w stanie modernizować, a nawet zmieniać swoje cele;
- f) posiada system sterujący (np. burmistrz).

Marcin Szewczak

Literatura:

- S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008.
- S. Wrzosek, *Administracja publiczna*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010.

Administracja samorządowa – funkcjonuje w oparciu o „zastosowanie zasady decentralizacji władzy publicznej, poprzez przeniesienie władztwa na podmioty odrębne od państwa jako osoby prawne prawa publicznego – gminy, powiaty, województwa i wyposażenie tych podmiotów w kompetencje i środki finansowe oraz rzeczowe. Samorząd terytorialny uczestniczy więc w sprawowaniu władzy publicznej na podstawie normy konstytucyjnej, czyli z woli organu ustawodawczego państwa, a zatem z woli samego państwa”.

Samorząd terytorialny „stanowi jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa. W literaturze przedmiotu wyodrębnia się podmiot i przedmiot samorządu. Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny

związek samorządowy. Związek ten jest tworem powoływanym przez państwo w celu realizacji jego zadań. Przedmiotem samorządu terytorialnego jest administracja publiczna. Państwo nakłada na samorząd obowiązek wykonywania tej administracji. Administracja samorządowa (samorząd terytorialny) rozumiana może być jako wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki realizacji nałożonych zadań. Z faktu wyodrębnienia terytorialnych związków samorządowych wynika ich względna niezależność od innych części aparatu państwowego, a w konsekwencji możliwość kształtowania własnej, wewnętrznej organizacji, wybór organów przedstawicielskich oraz uprawnienia do stanowienia prawa lokalnego. Z faktu wykonywania administracji państwowej wynika możliwość stosowania przezeń władztwa administracyjnego oraz podległość nadzorowi państwa”.

Marcin Szewczak

Literatura:

- Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007.
- A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.

Administracja skarbowa – część administracji finansów publicznych w dziedzinie gromadzenia środków publicznych, obejmująca od strony przedmiotowej podatki państwowe i samorządowe, a także te daniny, które w przepisach prawa nie zostały nazwane podatkami, jednakże stanowią dochód budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a obowiązek ich ponoszenia na rzecz tych podmiotów wynika z ustawy. Zadaniem administracji skarbowej jest obliczanie środków pieniężnych, rozporządzalnych i niezbędnych dla zaspokajania potrzeb publicznych, zebranie tych środków, czuwanie nad ich całością i obrotem, nad prawidłowym podziałem i zużyciem.

Administracja skarbowa jest nazywana również administracją podatkową, mimo iż jej zakres jest szerszy; obejmuje bowiem organy administracji zajmujące się gromadzeniem publicznych środków pieniężnych oraz ich rozdysponowywa-

niem. Administracja podatkowa natomiast składa się z organów podatkowych (Ministra Finansów i naczelników urzędów skarbowych) oraz organów jednostek samorządu terytorialnego.

Od 2017 roku w Polsce rozpoczęła funkcjonowanie **Krajowa Administracja Skarbowa**, definiowana jako wyspecjalizowana administracja rządowa, wykonująca zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniająca obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych.

Krystyna Brzozowska

Literatura:

- C. Kosikowski, E. Ruśkowski red., *Finanse i prawo finansowe*, Dom Wyd. ABC, Warszawa 2003.
- J. Kulicki, *Prawne podstawy budowy modelu administracji danin publicznych*, „Analizy BAS” nr 5 (30), 2010.
- Ustawa z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1947).

Akt administracyjny – jest główną prawną formą działania administracji publicznej. Akt administracyjny to wszelkie działania prawne organów administracji publicznej, regulowane przez przepisy prawa administracyjnego. Pojęcie to w szerszym znaczeniu obejmuje zarówno akty generalne (przepisy prawne), wydawane przez organy administracji będące źródłami praw i obowiązków dla wszystkich podmiotów lub ich określonych grup (np. rozporządzenia wykonawcze do ustaw jako tzw. akty normatywne administracji) oraz akty indywidualne dotyczące konkretnych spraw lub osób. Na podstawie tej prawnej formy działania administracja dokonuje ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich oraz ustala w sposób władczy sytuację prawną adresata aktu administracyjnego w sprawach indywidualnych, które należą do sfery działania administracji. Akt administracyjny jest wydawany na podstawie prawa oraz w celu wykonania obo-

wiązującego prawa. Pochodzi on od organu właściwego rzeczowo i miejscowo. Podstawa prawna aktu administracyjnego musi znajdować się w przepisach prawa materialnego. Może to być wyłącznie przepis, który znajduje się w ustawie lub akcie wykonawczym, wydanym na podstawie i w ramach upoważnienia zawartego w ustawie. Akt administracyjny musi posiadać formę wymaganą przez prawo i powinien być wydany zgodnie z obowiązującą procedurą.

Akt indywidualny w postaci decyzji administracyjnej jest wydawany na podstawie przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.). Akty indywidualne regulują pewną konkretną sytuację prawną, jak np. pozwolenie na korzystanie z zasobów środowiska, lub też nakładają obowiązek albo przyznają indywidualne uprawnienie oznaczonej osobie. Aktem administracyjnym w ścisłym znaczeniu jest akt prawny zewnętrzny, regulujący indywidualne obowiązki i uprawnienia określonego adresata, wydany przez kompetentny organ na podstawie przepisów prawa administracyjnego. Akt administracyjny indywidualny służy ochronie interesu publicznego, jak i uprawnień indywidualnych. Za **decyzję administracyjną** uznaje się takie oświadczenie woli organu administracji, które wywiera skutki prawne w sferze stosunku administracyjnoprawnego (ukształtowanie, zmiana lub wygaśnięcie tego stosunku). Nie można domniemywać stosowania władczej i jednostronnej formy działania, jaką jest decyzja administracyjna, tylko z okoliczności sprawy lub z samego przepisu. Podstawę do jej wydania należy wyprowadzić z powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego. Należy odróżnić decyzję administracyjną od zaświadczenia. Decyzja jest aktem stosowania prawa, aktem woli, czynnością prawną, która zmierza bezpośrednio do wywołania skutków prawnych. Zaświadczenie jest natomiast tylko czynnością faktyczną, aktem wiedzy, który może wywoływać skutki prawne, ale nie jest to jego główny cel.

Na podstawie aktu administracyjnego dochodzi do stworzenia, przekształcenia albo zniesienia stosunku administracyjnoprawnego. Akt administracyjny jest czynnością jednostronną. Treść aktu zależy wyłącznie od organu, który go wydaje.

Wykonanie aktu administracyjnego jest zagwarantowane poprzez możliwość użycia przymusu. Formą aktów administracyjnych są akty egzekucyjne (przymusu). Ich celem nie jest uregulowanie indywidualnego obowiązku czy uprawnienia, ale przymusowe wykonanie decyzji. W konsekwencji wydania aktu administracyjnego w sposób prawnie wiążący i władczy dochodzi do ukształtowania sytuacji jego adresata. Akt administracyjny władczo i jednostronnie rozstrzyga o prawach i obowiązkach konkretnego adresata aktu. Aktem administracyjnym

są związani: jego adresat, organ wydający akt oraz wszystkie inne podmioty. Ważną cechą aktu administracyjnego jest jego podwójna konkretność. Oznacza to, że jest on skierowany do konkretnie określonego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie. Cechy w postaci konkretności adresata i sprawy odróżniają akt administracyjny od aktu normatywnego administracji.

Piotr Korzeniowski

Literatura:

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.).

Wyrok NSA z 7 listopada 2017 r., I GSK 1830/15, LEX nr 2419411.

Wyrok NSA z 25 kwietnia 2012 r., I OSK 654/11, LEX nr 1264894.

Wyrok NSA z 3 listopada 2016 r., II OSK 172/15, LEX nr 2256232.

Akt normatywny – akt prawny, wydany przez upoważniony do tego organ w określonym trybie, zawierający przepisy, z których zgodnie z przyjmowanymi regułami wykładni odtwarzane są normy prawne o charakterze generalnym (skierowane do pewnej kategorii adresatów, wyróżnionych z uwagi na pewną ich wspólną cechę uznaną za relewantną i występującą u wszystkich podmiotów zaliczonych do zbioru adresatów normy) oraz abstrakcyjnym (ustanawiające określone wzory zachowań, które nie ulegają konsumpcji poprzez ich jednorazowe zastosowanie).

Pojęcie aktu normatywnego uzyskało szczególne znaczenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, bowiem stało się pojęciem wyznaczającym zakres jego kognicji. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że może on kontrolować tylko takie akty prawne, które mają charakter normatywny (tzn. ustanawiają normy prawne). Normatywność aktu prawnego oceniana jest przy tym najczęściej przy zastosowaniu kryterium materialnego, zgodnie z którym aktem normatywnym jest taki akt, który ustanawia normy prawne (wiążące wzory zachowań). Podstawową przesłanką kwalifikacji danego aktu jako aktu normatywnego jest zatem jego treść (materia) i to, czy w drodze interpretacji można odtworzyć z jego treści normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje domniemanie normatywności aktu prawnego (oznaczające, że

przyjmuje się, iż akt jest normatywny, czyli że zawiera normy prawne), a w sytuacjach wątpliwych, obok wspomnianego kryterium materialnego, stosuje się jeszcze kryterium systemowe. Pozwala ono uznać za akt normatywny taki akt prawny, który nie zawiera norm generalnych i abstrakcyjnych, ale systemowo powiązany jest z innym aktem prawnym, uznanym niewątpliwie za normatywny. Kryterium materialne, ewentualnie kryterium systemowe, uzupełnia jeszcze jedno kryterium przesądzające normatywność aktu prawnego, a mianowicie kryterium formalne. Zgodnie z nim aktami normatywnymi są wszelkie akty, które – niezależnie od swej treści – są kwalifikowane jako źródła prawa przez Konstytucję (np. ustawy, rozporządzenia, ratyfikowane umowy międzynarodowe). Akty normatywne w znaczeniu formalnym mogą zawierać nie tylko normy prawne, ale również wypowiedzi służące dokonaniu określonych czynności konwencjonalnych (np. wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej czy utworzenie organu władzy publicznej).

Akty normatywne są hierarchicznie uporządkowane oraz podlegają ogłoszeniu na zasadach i w trybie ustawowo określonym. Ogłoszenie jest co do zasady warunkiem ich wejścia w życie, a co za tym idzie i obowiązywania.

Akty normatywne mogą mieć charakter powszechnie obowiązujący (Konstytucja, ustawa, ratyfikowana umowa międzynarodowa, rozporządzenie z mocą ustawy, rozporządzenie, akty prawa miejscowego i akty prawa UE) oraz wewnętrznie obowiązujący (uchwały, zarządzenia i inne akty adresowane do jednostek organizacyjnie podległych organowi, który wydał dany akt). W tym pierwszym przypadku akt normatywny adresowany może być do nieograniczonej klasy podmiotów, podczas gdy akty o charakterze wewnętrznie obowiązującym – zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku – mogą być jedynie adresowane do podmiotów organizacyjnie podległych organowi, wydającemu taki akt. Obie kategorie aktów normatywnych stanowią podstawę prawną działania organów władzy publicznej, a akty normatywne powszechnie obowiązujące dodatkowo mogą być adresowane do obywateli i innych podmiotów niepaństwowych.

Jarosław Szymanek

Literatura:

- A. Redelbach, A. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994.
- S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2002.

Akty prawa miejscowego – akty normatywne, w ramach konstytucyjnego podziału źródeł prawa (na źródła prawa o mocy powszechnego obowiązywania i źródła prawa o mocy wewnętrznego obowiązywania) zaliczone są do źródeł prawa o mocy powszechnego obowiązywania. Obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jako akty normatywne o mocy powszechnego obowiązywania mogą regulować zachowania dowolnego podmiotu, który spełnia cechy określone w akcie.

W Konstytucji RP nie wyliczono ani form (rodzajów) aktów prawa miejscowego ani nie wymieniono organów władzy publicznej kompetentnych je wydawać. Ustrojodawca ustalił jedynie, że akty prawa miejscowego wydają organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Nazwy aktów prawa miejscowego i organów władnych je wydawać określone są w drodze ustaw lub zwyczajowo. Najczęściej akty prawa samorządowego są podejmowane w formie uchwał przez rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw, a terenowych organów administracji rządowej (np. wojewodowie, powiatowi lekarze weterynarii, dyrektorzy urzędów morskich) – w formie zarządzeń, rozporządzeń.

Zakres terytorialny obowiązywania aktów prawa miejscowego jest ograniczony do obszaru, na jakim działają organy danego szczebla i rodzaju, tj. organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Odpowiednio do jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa, akty prawa miejscowego obowiązują na terenie gminy, powiatu i województwa. Organami je stanowiącymi są organy samorządu terytorialnego. Akty prawa miejscowego są także stanowione przez terenowe organy administracji rządowej, tj. wojewodów i organy administracji niezespólonej. O ile obszar obowiązywania aktów prawa miejscowego wydawanych przez wojewodę jest wyznaczony przez terytorium województwa, o tyle obszar działania organów administracji niezespólonej nie musi pokrywać się z terytorialnym podziałem państwa. Ze względów celowościowych akty prawa miejscowego mogą obowiązywać na części obszaru działania organu, który je wydał. O zakresie obowiązywania aktu prawa miejscowego przesadzają potrzeby regulacji, a nie względy formalnoprawne.

Akty prawa miejscowego nie mają charakteru autonomicznego względem ustaw. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP są wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jeżeli brak jest *expressis verbis* wyrażonego przyzwolenia ustawodawcy, to nie można w przepisach lokalnych ani tworzyć

ani znosić ani zawężać ani rozszerzać nakazów, zakazów bądź obowiązków ustawowo ustanowionych. Akty prawa miejscowego muszą być zgodne z ustawami. Na tę okoliczność akty samorządowego prawa miejscowego podlegają nadzorowi wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych, a akty organów terenowej administracji rządowej – nadzorowi organów administracji rządowej. Natomiast wszystkie akty prawa miejscowego, niezależnie od tego kto je ustanowił, podlegają kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

Jacek Zaleśny

Literatura:

- D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.
- P. Mijal, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Naczelnego Sądu Administracyjnego” nr 5-6, 2007.

Audyt – to niezależna i obiektywna ocena (badanie doradcze lub weryfikujące) danej jednostki (organizacji, systemu, procesu czy projektu), którego przedmiotem weryfikacji jest badanie beneficjenta pod względem zgodności z przepisami prawa, określonymi przedmiotowo standardami, normami wewnętrznymi i zewnętrznymi jednostki. Audyt ukierunkowany jest na usprawnienie jednostki, dokonanie oceny (*ex-ante*), zwiększenie efektywności procesów zarządzania. Praktykowany jest zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Czynności audytorskie prowadzi powołany, niezależny ekspert (audytor), który posiada praktykę i uprawnienia określone w standardach. Niezależność i obiektywizm to cechy wymagane od audytora, dotyczące jego samodzielnego działania. Niezależność – to brak okoliczności, które zagrażają bezstronnemu wykonywaniu obowiązków przez audytora. Wysoki poziom niezależności jest niezbędnym elementem do skutecznego wykonania przez niego obowiązków. Stąd też audytor musi mieć zagwarantowany bezpośredni i nieograniczony dostęp do dokumentów, w tym kierownictwa i jego rady. Obiektywizm – to bezstronna postawa intelektualna, która pozwala audytorowi na przeprowadzenie konkretnych czynności, zadań, mając na względzie końcowy efekt pracy, w tym jej zasadniczy element – jakość. Obiektywizm uwalnia od postawy podporządkowania czy opinii innych osób.

Termin „audyt” pochodzi z języka łacińskiego. W starożytnym Rzymie tzw. „auditor” (czyli „słuchacz”) to urzędnik, który przeprowadzał weryfikację rachunków finansowo-księgowych. Odczytując treść rachunków porównywał ją z treścią zawartą w innych dostępnych dokumentach. Sprawdzał i weryfikował dane zawarte w dokumentach finansowych. Czynność ta zabezpieczała beneficjenta przed stratami finansowymi. Zasadniczy rozwój audytu (zewnętrznego i wewnętrznego) dokonał się w XIX i XX wieku. Ówczesny audyt ukierunkowany był zasadniczo na wykazywanie nieprawidłowości. Organizacje dość powszechnie rekrutowały wówczas własnych audytorów ze środowiska biegłych rewidentów.

Współczesny audyt ukierunkowany jest na usprawnienie organizacji (jednostki). Badanie, ujęte w planie (karcie audytu), rozpoczyna audytor od szczegółowej analizy ryzyka, mając za podstawę określone systemy kontroli. W XX wieku audyt ewoluował z charakteru rachunkowo-księgowego na biznesowo-zarządczy. Złożoność działalności gospodarczych, w tym ograniczenia bezpośredniego kierowania, wpłynęła na postępujący wzrost specjalizacji audytu. Najbardziej powszechne jest rozróżnienie audytu ze względu na kryterium umiejscowienia w jednostce – audyt wewnętrzny i zewnętrzny.

Audyt wewnętrzny został zdefiniowany przez ustawodawcę jako „działalność niezależna i obiektywna, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze (art. 272 ustawy o finansach publicznych). Audyt wewnętrzny jest elementem, narzędziem monitorowania kontroli zarządczej oraz źródłem rekomendacji usprawniających.

Audyt zewnętrzny to badanie przeprowadzone przez audytorów zewnętrznych, niezależnych od badanej jednostki. Stąd jego podział na: audyt drugiej strony (audyt dostawcy) i audyt trzeciej strony (audyt certyfikujący). Audyt zewnętrzny jest powszechnie wymagany i przeprowadzany w większości organizacji międzynarodowych. Realizują go najwyższe organy kontroli krajów członkowskich. W roku 2012 Najwyższej Izbie Kontroli powierzono mandat audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych CERN na lata 2013-2015. Przedstawiciele NIK wchodzi w skład ciał audytorskich mechanizmu ATHENA oraz Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji. Drugi podział audytu, bardziej szczegółowy, uwzględnia przedmiot oceny (stąd m.in. audyt: finansowy, informatyczny, działalności, ekologiczny, operacyjny, personalny, systemowy, wiedzy).

Helena Pietrzak

B

Bezczywność organu administracji publicznej – zaniechanie przez organ administracji publicznej czynności w sytuacji, gdy do jej wykonania był prawnie zobowiązany (niezałatwienie sprawy w terminie). Zgodnie z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, organy administracji publicznej obowiązane są działać szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy. Zobowiązane są załatwić sprawę w terminie prawnie określonym, bez zbędnej zwłoki. Jeżeli tego nie czynią, to dochodzi do bezczynności. Bezczywność ma miejsce po upływie ustawowego terminu załatwienia sprawy, niezależnie od tego, jakie były jej powody i w jakim stopniu organ wykazywał się aktywnością podczas prowadzonego postępowania, którego nie zakończył. Bezczywność występuje nie tylko wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ administracji nie podjął żadnych czynności w sprawie, ale również wtedy, gdy je podjął, lecz mimo ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem decyzji lub innego aktu administracyjnego albo nie podjął stosownej czynności. Bezczywność organu dotyczy również sytuacji, gdy organ odmawia wydania aktu lub podjęcia czynności, mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku, gdyż stan taki skutkuje nierozpoznanie sprawy w terminie.

W przepisach prawa ustalone są terminy załatwienia sprawy administracyjnej. Sprawy mają być załatwiane bez zbędnej zwłoki co do zasady nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowane – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

O każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia pognaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy, z przyczyn niezależnych od organu.

Dla strony postępowania administracyjnego bezczynność jest podobnie niekorzystna, jak uzyskanie decyzji odmownej. Uniemożliwia bowiem korzystanie z przysługujących jej praw. Z tego względu w prawie polskim, po uprzednim wyczerpaniu administracyjnych środków zaskarżenia, przewidziana jest skarga do sądu na bezczynność organu władzy publicznej. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność postępowania, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji, stwierdzenia albo uznania uprawnienia dokonania czynności lub wykonania przez organ administracji innego obowiązku wynikającego z przepisów prawa.

Jeżeli z powodu bezczynności organu władzy publicznej strona postępowania poniosła szkodę, to ma prawo dochodzić roszczeń cywilnoprawnych.

Od bezczynności odróżnia się milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej. Milczące zakończenie postępowania jest środkiem przeciwdziałającym bezczynności organu i ponoszeniu z tego powodu negatywnych konsekwencji przez strony postępowania. Co do zasady, po upływie terminu przewidzianego na załatwienie sprawy administracyjnej, jeżeli organ nie załatwił jej, to sprawa indywidualna jest milcząco załatwiona w sposób uwzględniający w całości żądanie strony.

Jacek Zalesny

Literatura:

- W. Bochenek, *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” nr 12, 2003.
- R. Hauser, M. Wierzbowski red., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.

Bezstronność – inaczej neutralność, brak zainteresowania, indyferencja, brak poparcia i wsparcia kogokolwiek bądź czegokolwiek, brak uprzedzeń, ale też obiektywność, niezaangażowanie, nieingerencja, pasywizm, czasami także solidność, sumiennosc, rzetelnosc, godziwość, słusznosc oraz apolitycznosc. Jedna z cech (właściwości) opisujących charakter państwa i jego organów oraz samorządu terytorialnego, szczególnie w warunkach demokratycznego państwa prawnego. Uznaje się, że atrybut (cecha) bezstronności formułuje dyrektywę sprawiedliwości, w myśl której dana decyzja powinna być podejmowana na podstawie obiektywnych (bezstronnych) kryteriów, a nie osobistych przekonań, uprzedzeń, preferencji lub w wyniku wpływu innych osób (o charakterze politycznym, światopoglądowym, religijnym czy każdym innym). Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. zasadę bezstronności formułuje wprost wobec władz publicznych (państwowych i samorządowych), które winny zachować bezstronność w sprawach światopoglądowych, religijnych i filozoficznych. Zasada bezstronności jest też jedną z zasad działania administracji publicznej, w tym korpusu urzędników służby cywilnej. Zgodnie z nią członek korpusu służby cywilnej powinien jed-

nakowo traktować wszystkich uczestników prowadzonych spraw administracyjnych. Stosownie do zasady bezstronności pracownik administracji publicznej nie powinien: 1) dopuszczać do podejrzeń o powstaniu konfliktu między interesem publicznym i prywatnym; 2) podejmować pracy i innych zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi; 3) ulegać jakimkolwiek naciskom; 4) demonstrować zażyłość z osobami publicznie znanymi ze swej działalności politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej; 4) promować jakiejkolwiek grupy interesu. Zasada bezstronności formułuje wobec tego wzorce pozytywne (jak należy postępować), jak i wzorce negatywne (jak nie należy postępować).

Zasada bezstronności, uzupełniona o dodatkowy aspekt obiektywizmu, została wyrażona m.in. w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji. W myśl przepisów EKDA urzędnik powinien działać bezstronnie i niezależnie. Winien powstrzymać się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację pojedynczych osób oraz od wszelkich form faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania. Na postępowanie urzędnika nie będzie miał wpływu w żadnym czasie interes osobisty, rodzinny lub narodowy, ani też nie będzie wpływać presja polityczna. Urzędnik nie uczestniczy w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes prawny. Zasada obiektywizmu oznacza, iż w toku podejmowania decyzji urzędnik uwzględni wszystkie istotne czynniki i przypisze każdemu z nich niezależne mu znaczenie: nie uwzględni się przy tym żadnych okoliczności nienależących do sprawy. Pojęcie obiektywizmu w powyższym znaczeniu uzupełnia pojęcie bezstronności. Chodzi o to, aby w postępowaniu nie sugerować się okolicznościami niemającym związku ze sprawą (np. przy wydawaniu decyzji dotyczących świadczeń rodzinnych nie jest istotne, czy mieszkaniec realizuje zobowiązania podatkowe, czy też nie).

Zasada bezstronności jest też ważnym elementem etyki w administracji publicznej, rozumianym jako wyznawanie i przestrzeganie przez grupę urzędników publicznych wspólnych wartości i wzorców zachowania. Pośród tych wartości wskazuje się na pierwszym miejscu, że urzędnik powinien być bezstronny podczas wykonywania swoich zadań i obowiązków służbowych, a ponadto, że musi on być profesjonalistą zarówno w kwestiach merytorycznych, jak i moralnych. Zasada ta została wyrażona wprost w zarządzeniu nr 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej wraz ze szczegółową ich charakterystyką.

Jarosław Szymanek

Literatura:

Z. Tabor, T. Pietrzykowski, *Bezstronność jako pojęcie prawne*, [w:] *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, red. I. Bogucka, Z. Tabor, Kraków 2003.

Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) – zwany urzędowym publikatorem te-
leinformatycznym – to system elektronicznych informacji, zapisanych w po-
staci stron internetowych o ustalonym adresie, służący powszechnemu, bez-
płatnemu i bezpośredniemu dostępowi do informacji publicznej, którą stano-
wi każda informacja o sprawach publicznych. Na BIP składa się ujednoczony
systemu stron w sieci informatycznej, dający możliwość dostępu do informacji
w sprawach publicznych. Prawo dostępu do informacji publicznej przysługu-
je każdemu obywatelowi. Gwarantuje to art. 61 Konstytucji RP z 1997 roku
oraz ustawa o dostępie do informacji publicznej. Do udostępniania informacji
publicznej są zobowiązane władze publiczne oraz inne podmioty realizujące
zadania publiczne oraz reprezentatywne organizacje związków zawodowych
i pracodawców oraz partie polityczne. Do grupy podmiotów obowiązanych do
udostępniania informacji publicznej w BIP należą m.in.: podmioty reprezen-
tujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego
oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo
jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego. W pewnych sytuacjach
prawo dostępu do informacji publicznej podlega ograniczeniu.

BIP został utworzony „w celu powszechnego udostępniania informacji pu-
blicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej”
(art. 8.1). Podmioty zobowiązane przez prawo do prowadzenia BIP tworzą
strony podmiotowe, na których umieszczają informacje o prowadzonej przez
siebie działalności. Istnieje wykaz podmiotów ustawowo zobowiązanych do
udostępniania informacji publicznej wraz z odnośnikami umożliwiającymi
połączenie z ich stronami podmiotowymi (na stronie głównej BIP www.bip.gov.pl). Strony podmiotowe BIP powinny być zarejestrowane na stronie głów-
nej www.bip.gov.pl. Obywatel odwiedzający stronę podmiotową BIP może do-
wiedzieć się z niej, jaki jest przedmiot i kompetencje działania danego pod-
miotu, sposób przyjmowania i załatwiania spraw itd. Za utrzymanie oraz
aktualizację informacji zamieszczanych na stronach podmiotowych BIP od-

powiedzialne są podmioty udostępniające informacje publiczne, natomiast za budowę i utrzymanie strony głównej Biuletynu odpowiada minister właściwy do spraw informatyzacji.

Bogusława Urbaniak

Literatura:

Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198). Według Obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 29 czerwca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. R. P. z 2018 r. poz. 1330).
Biuletyn Informacji Publicznej <https://www.bip.gov.pl> [2018].

Biurokracja – (fr. *bureau* – urząd i gr. *kratos* – władza) – pojęcie utworzone przez Vincenta de Gournaya we Francji w roku 1745 od słowa *bureau*, które początkowo oznaczało gabinet i stół do pisania urzędowych dokumentów, a z czasem służyło oznaczeniu urzędu jako takiego. Pojęciu temu od samego początku nadawano pejoratywne znaczenie, z czasem określając nim wszystkich urzędników państwowych. Współcześnie przez biurokrację rozumie się: 1) system organów władzy publicznej zasadzający się na urzędach, które są faktycznym i często formalnym kreatorem i wykonawcą polityki (tzw. władza urzędnicza); 2) ogół ludzi zajmujących się administrowaniem (pracowników administracji); 3) przerost formalistyki w działaniach administracji (urzędów); 4) oderwanie władz (urzędników) od obywateli, rozdźwięk między społeczeństwem a władzą, utożsamianą z urzędnikami (słynna dychotomia rządzący i rządzeni). Zaawansowane badania nad biurokracją prowadził Max Weber, dla którego biurokracja stanowiła typ idealny. Zgodnie z jego koncepcją biurokracji jako typu idealnego: 1) wszystkie działania biurokracji są oparte na przepisach prawa; 2) każdy z urzędników ma swoje wyraźnie określone zadania, za które ponosi odpowiedzialność służbową; 3) istnieje wyraźna hierarchia między urzędnikami i urzędami; 4) stosunki między urzędnikami mają charakter bezosobowy, co oznacza, że cechy osobowe i relacje prywatne między urzędnikami nie mają wpływu na te stosunki; 5) urzędnicy są wysokiej klasy specjalistami; 6) urzędnicy wykonują swoje obowiązki, kierując się za-

sadą bezstronności; 7) ścieżka kariery urzędniczej zależy od kompetencji, doświadczenia i stażu pracy i nie mają na nią wpływu czynniki subiektywne; 8) pracownicy administracji (biurokraci) są pracownikami najemnymi, co oznacza, że nie są oni właścicielami ani współwłaścicielami żadnej części urzędu, w którym pracują; 9) wymiana informacji ma charakter oficjalny i odbywa się drogą służbową; 10) urzędnicy posiadają wysoki prestiż i gwarancje bezstronności wykonywanych obowiązków.

Typ idealny biurokracji, w ujęciu M. Webera, nie oznacza, że biurokracja nie jest obciążona licznymi dysfunkcjami. Zdiagnozował je najlepiej Robert Merton, który wskazuje, że biurokracja odznacza się: 1) wyuczoną nieudolnością, która oznacza, że urzędnicy działają rutynowo i nie są zdolni we właściwy sposób reagować na nowe okoliczności i wyzwania; 2) psychozą zawodową, która oznacza, że urzędnicy w toku wykonywania swoich obowiązków nabywają pewnych uprzedzeń czy antypatii, które następnie rzutują na postulowaną bezustanność ich pracy; 3) nadmierny formalizm, który nie uwzględnia subiektywnych czynników i innych zmiennych sytuacyjnych (tzw. rytualizm); 4) konformizm urzędników, którzy hierarchię służbową utożsamiają z lojalnością wobec własnej grupy.

Możliwe dysfunkcje i nieprawidłowości w funkcjonowaniu biurokracji ujmuje tzw. prawo Parkinsona, zgodnie z którym „praca rozszerza się tak, aby wypełnić czas potrzebny na jej wykonanie” (*work expands as to fill the time available for its completion*).

Jarosław Szymanek

Literatura:

L. von Mises, *Biurokracja*, Lublin 2005.

P. Solarz, *Biurokracja w funkcjonowaniu aparatu państwowego po 1989 roku*, Warszawa 2013.

Budżet państwa – traktowany jest jako scentralizowany fundusz środków publicznych, dzielonych przez państwa w związku z realizacją jego zadań (funkcji). W tej postaci kojarzony jest z pewnym urządzeniem planistycznym i rozważany w kategoriach ekonomicznych. W początkowej fazie rozwoju

określano go mianem „bilansu”. Dopiero z czasem pojawiło się pojęcie „budżet”, które szybko zostało upowszechnione i dało początek wielu późniejszym regulacjom.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym odnotowuje się brak definicji legalnej „budżetu państwa”, która nie występuje ani na gruncie Konstytucji RP z 1997 r., ani w ustawie o finansach publicznych z 2009 r., ale występowała w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. Rezygnacja z definicji legalnej budżetu państwa nie zmienia istoty obowiązujących regulacji prawnych. Ułatwia natomiast interpretację przepisów budżetowych. Podobnie jest w innych państwach, gdzie – obok pojęcia „budżet państwa” stosuje się inne określenia, na przykład uwzględniające specyfikę terytorialną terminy: „budżet Federacji” (RFN), „budżet Republiki” (Cypr), „narodowy budżet publiczny” (Rumunia). Dlatego też prawodawcy zdecydowanie częściej odnoszą się do aktu prawnego, jaki otrzymuje budżet, rzadziej do budżetu państwa w znaczeniu materialnym. W Polsce używa się zwrotu „ustawa budżetowa”, który przed drugą wojną światową był określany mianem „ustawy skarbowej”. Podobnie jest w innych państwach, gdzie na przykład stosuje się określenia: „federalna ustawa budżetowa” (Austria), „ustawa finansowa” (Francja) czy „ustawa o finansach państwa”. Zamieszczenie budżetu państwa w ustawie budżetowej powoduje konieczność odróżniania pojęcia „budżetu państwa” od „ustawy budżetowej”, polegającego na tym, że budżet państwa jest zawarty w ustawie budżetowej, a zatem stanowi jej integralną część.

Budżet państwa uchwalany jest przez Sejm na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. **Ustawa budżetowa** składa się z budżetu państwa, załączników, postanowień, których obowiązek zamieszczenia w ustawie budżetowej wynika z niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw. Ustawa budżetowa jest uchwalana na okres roku budżetowego, który pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów. Projekt ustawy budżetowej powinien być przedłożony Sejmowi najpóźniej trzy miesiące przez rozpoczęciem roku budżetowego, tj. najpóźniej do 30 września włącznie, chyba że zaistnieje wyjątkowy przypadek, np. wybory parlamentarne i związana z nimi konieczność powołania nowego rządu. Procedura rozpatrywania projektu przez Sejm przebiega w trzech czytaniach. Pierwsze czytanie musi odbyć się na posiedzeniu plenarnym Sejmu, następnie projekt kierowany jest do Komisji Finansów Publicznych, a poszczególne jego części do pozostałych komisji sejmowych. W procedurze rozpatrywania ustawy budżetowej

bierze udział Senat, który winien rozpatrzyć ustawę budżetową w terminie 20 dni i nie ma możliwości jej odrzucenia; może tylko uchwalić do niej poprawki. Prezydent ma siedem dni na podpisanie ustawy. Inaczej niż w niektórych państwach (np. w Bułgarii, na Cyprze, w Czechach, w Estonii, na Litwie, w Łotwie, Słowacji) Prezydent RP nie może zastosować weta ustawodawczego. Może natomiast wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego w trybie prewencyjnej kontroli norm. Trybunał obowiązany jest do wydania orzeczenia nie później niż w terminie dwóch miesięcy.

Ustawa o finansach publicznych wskazuje na zawartość (treść) budżetu państwa, która obejmuje: łączną kwotę prognozowanych podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa, łączną kwotę planowanych wydatków budżetu państwa, kwotę planowanych wydatków, oraz kwotę planowanego limitu wydatków, kwotę planowanego deficytu budżetu państwa wraz ze źródłami jego pokrycia, łączną kwotę prognozowanych dochodów budżetu środków europejskich, łączną kwotę planowanych wydatków budżetu środków europejskich, wynik budżetu środków europejskich, łączną kwotę planowanych przychodów budżetu państwa, łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu państwa, planowane saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa, limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Grzegorz Kuca

Literatura:

- T. Augustyniak-Górna, *Definicja legalna budżetu państwa*, „Przegląd Sejmowy” nr 2, 1996.
- G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018.
- M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.

Budżet partycypacyjny – wydzielona część budżetu samorządu, która służy lepszemu wykorzystaniu potencjału innowacyjnego mieszkańców oraz włączeniu ich w rozwój samorządu. Dlatego często jest nazywany „procesem”, który daje mieszkańcom możliwość współdecydowania o części budżetu ich samorządu. Na

początku tego procesu mieszkańcy mogą zgłaszać swoje pomysły na wydatkowanie pieniędzy. Władze samorządu zachęcają mieszkańców do przedstawiania pomysłów wraz z proponowanym kosztem ich realizacji. Budżet partycypacyjny zwykle jest wydzieloną częścią całkowitego budżetu samorządu. Partycypacja polega zarówno na umożliwieniu mieszkańcom przedstawiania pomysłów, jak i na głosowaniu nad nimi. Autorzy pomysłów często są z nimi emocjonalnie związani i prowadzą swego rodzaju kampanie, zachęcające innych mieszkańców do oddania głosu na dany pomysł. Dzięki temu idea budżetu partycypacyjnego w sposób naturalny i spontaniczny jest upowszechniana i promowana. Budżety partycypacyjne są coraz powszechniejsze w Polsce, a zasady ich funkcjonowania ewoluują. Na przykład w regulaminach pojawiają się zastrzeżenia, co do minimalnej liczby głosów tak, aby uniemożliwić wybieranie pomysłów, na które głosowała relatywnie mała liczba osób. Regulaminy budżetów partycypacyjnych często zakładają, że urzędnicy samorządowi włączają się do etapu weryfikacji projektów – pracownicy urzędu wstępnie weryfikują projekty przed spotkaniami dyskusyjnymi i na spotkaniach przekazują informacje o proponowanych zmianach w projektach.

Jan Fazlagić

Literatura:

J. Fazlagić, *Kapitał Intelektualny w polskich powiatach*, Wydawnictwo UEP, Poznań 2018.

Budżet zadaniowy – stanowi jeden z terminów, jakim określa się nowy model budżetowania, zorientowany na rezultaty osiągnięte w związku z ponoszonymi wydatkami publicznymi. Przepisy ustawy o finansach publicznych wprowadziły definicję układu zadaniowego budżetu państwa, który stanowi zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych, sporządzone według funkcji państwa, oznaczające poszczególne obszary działań państwa oraz zadań budżetowych, grupujących wydatki według celów jak i podzadań budżetowych, wraz z miernikami określającymi stopień realizacji celu.

Istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników.

Metoda budżetu zadaniowego może być stosowana także w jednostkach samorządu terytorialnego. Dotyczy to zarówno kompetencji ustawowych, obowiązków zleconych przez administrację rządową, jak i innych wynikających z woli samorządu, określanych na podstawie priorytetów zawartych w strategii rozwoju.

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Literatura:

- U. K. Zawadzka-Pąk, *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, Wyd. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, 2013.
- K. Winiarska, *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*, Wyd. C.H. Beck, 2012.
- E. Malinowska-Misiąg, J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Metody budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Przewodnik*, Wyd. Presscom, 2015.

Budżetowanie brutto – jest to sposób rozliczania się jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych z budżetem państwa bądź budżetami jednostek samorządu terytorialnego. Metoda budżetowania brutto realizuje zasadę zupełności w ujęciu klasycznym, zgodnie z którą jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a ewentualne dochody odprowadza w całości bezpośrednio na rachunek budżetu państwa lub rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Metodą budżetowania brutto objęte są jednostki budżetowe, które są podmiotami nieposiadającymi osobowości prawnej. W jednostkach budżetowych nie ma związku pomiędzy planem dochodów a planem wydatków. Jednostki budżetowe mogą w ogóle nie osiągać dochodów albo dochody te mogą być bardzo niskie w porównaniu z ich wydatkami.

Zalety budżetowania brutto:

- wartość wydatków nie zależy od strony dochodowej; jest to istotne w szczególności w jednostkach, które nie mają możliwości osiągnięcia dochodów;
- łatwa kontrola i ewidencja wykonania planu finansowego określonej jednostki.

Wady budżetowania brutto:

- jednostka może nie być zainteresowana oszczędzaniem ani inwestowaniem; to ile pieniędzy zostanie w następnym roku w dużej mierze zależy od tego, ile pieniędzy wydała w roku bieżącym.

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Literatura:

- S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2016.
- K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wyd. CeDeWu, 2013.
- A. Błaszko, *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy*, Wyd. Infor PL S.A., 2017.

Budżetowanie netto – jest to sposób rozliczania się jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych z budżetem państwa bądź budżetami jednostek samorządu terytorialnego. Budżetowanie netto polega na tak zwanym rozliczaniu się wynikiem finansowym. W ten sposób mogą rozliczać się te jednostki sektora finansów publicznych, które mają możliwość osiągnięcia przychodów z prowadzonej przez siebie działalności. Jednostka finansująca się w trybie budżetowania netto pokrywa swoje wydatki z osiągniętych przychodów. Jeżeli rok budżetowy zamknie się wynikiem ujemnym, to jednostka może otrzymać dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przy której funkcjonuje. W przypadku dodatniego wyniku finansowego nadwyżka zostaje wpłacona do macierzystego budżetu, chyba że organ stanowiący danej jst postanowi inaczej (np. wyrazi zgodę na jej przeznaczenie na wydatki inwestycyjne jednostki). W sektorze publicznym rozliczeń w trybie budżetowania netto dokonują samorządowe zakłady budżetowe.

Zalety budżetowania netto :

- ten sposób rozliczania się umożliwi elastyczność finansową jednostkom organizacyjnym;
- daje możliwość uzależniania wysokości wydatków od wysokości wygenerowanych dochodów, a to pobudza podmioty do prowadzenia bardziej efektywnej gospodarki i umożliwia ocenę całokształtu ich gospodarki na podstawie wyniku finansowego.

Wady budżetowania netto:

- ten typ rozliczania się jednostki z budżetem macierzystym służy zmniejszaniu zakresu redystrybucji budżetowej i kontroli budżetu;
- jednostki rozliczające się tą metodą reprezentują tzw. gospodarkę pozabudżetową.

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Literatura:

- S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2016.
- K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wyd. CeDe-Wu, 2013.
- A. Błaszko, *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy*, Wyd. Infor PL S.A., 2017.

C

Centralizacja administracji – pojęcie centralizacji w nauce prawa administracyjnego doczekało się różnych definicji. Według jednej z nich „przez centralizację rozumiemy taki sposób zorganizowania aparatu administracyjnego państwa, w którym organy niższego stopnia są hierarchicznie podporządkowane organom stopnia wyższego. Brak samodzielności organów niższego stopnia wyraża się z jednej strony w uprawnieniach organów nadrzędnych do decydowania o sytuacji prawnej pracowników organu niższego w zakresie stosunku pracy, z drugiej strony organ niższego rzędu nie ma zagwarantowanej sfery samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć”.

W nauce prawa administracyjnego pojęcie centralizacji często występuje w dwóch znaczeniach: „po pierwsze oznacza strukturę organizacyjną administracji składającą się z kilku stopni organizacji, w której decyzje podejmowane są jedynie przez organ centralny. Po drugie oznacza taki układ stosunków wewnętrznych administracji publicznej, w którym część zadań prowadzona jest tylko przez organy państwowe przy rozdziale od administracji samorządowej”.

Za „istotne elementy współczesnej centralizacji uważa się: 1) ściśle wyodrębnienie prawne zadań i kompetencji na każdym stopniu organizacyjnym administracji; 2) możliwość ich dekoncentrowania na organy niższego stopnia; 3) zachowanie hierarchicznego podporządkowania w sferze realizacji tych kompetencji.”

Marcin Szewczak

Literatura:

A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.

Centralna administracja państwowa – zasadniczy model prawny centralnej administracji państwowej określają przepisy Konstytucji RP. Podstawy działania centralnego aparatu administracyjnego oraz jego strukturę regulują ustawy ustrojowe. Kształt normatywny centralnej administracji państwowej ma charakter złożony. Z tego powodu trudno sformułować definicję centralnej administracji państwowej, która odzwierciedlałaby jej złożoną funkcjonalną całość.

Działalność organów centralnej administracji państwowej polega na organizowaniu i realizowaniu, na podstawie przepisów prawnych, zadań państwowych w obszarze stosunków społecznych, gospodarczych, kulturalnych, oświatowych, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, obrony państwa itd. Dla zrealizowania tych zadań organy centralnej administracji państwowej działają w różnych prawnych formach. Działania te skierowane są na wywołanie określonych i zamierzonych skutków prawnych.

Administrację państwową w piśmiennictwie określa się jako organizację, stanowiącą fragment aparatu państwowego, powołaną do osiągnięcia określonych celów państwa. Centralna administracja państwowa jest unormowanym w prawie rodzajem działalności państwa oraz jedną z jego funkcji realizowaną przez organy państwowe. Administracja ta od strony funkcjonalnej jest rodzajem działalności państwa realizowanej przez organy państwowe. W ramach centralnej administracji państwowej organy państwa wykonują władzę publiczną i stosują na podstawie i w granicach prawa narzędzia przymusu państwowego. Organy te działają w imieniu państwa. W piśmiennictwie wskazuje się, że organy państwa, które powołane zostały z mocy prawa do realizowania funkcji administracji państwowej, są nazywane organami administracji państwowej. Organy centralnej administracji państwowej dysponują określonym w prawie zakresem władzy, w celu wykonywania organizatorskich i kierowniczych zadań państwa. Źródłem działania organów centralnej administracji państwowej jest prawo. W piśmiennictwie wyrażono pogląd, że organ administracji państwowej jest przede wszystkim konstrukcją prawną, co oznacza, że istnieje on jako utworzony przez normy prawne podmiot, z którym normy te wiążą określone zadania. Organ centralnej administracji państwowej wykonuje zadania państwa. Do podmiotów realizujących zadania centralnej administracji państwowej zalicza się również zakłady administracyjne.

Według art. 10 Konstytucji RP ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, wykonawczą Prezydent RP i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. W ramach organów centralnych wyodrębnia się dwa ich rodzaje: 1) organy naczelne; 2) pozostałe organy centralne, określane jako „urzędy centralne”. Organy centralne zakresem swojego działania obejmują terytorium całego państwa. W kategorii organów centralnych wyróżnia się naczelne organy administracji. Są to organy wchodzące w skład Rady Ministrów. Do organów naczelnych należą: Rada Ministrów oraz organy, które wchodzi w jej skład. Obecnie dominuje pogląd, że podział na orga-

ny naczelne i urzędy centralne nie ma uzasadnienia, ponieważ nie są to pojęcia konstytucyjne.

Piotr Korzeniowski

Literatura:

W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1974.

W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Wydawnictwo PWN, 1972.

Centralna administracja rządowa – obejmuje: Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, ministrów, przewodniczących określonych w ustawach komitetów oraz podległe tym organom urzędy centralne. Rada Ministrów wykonuje władzę wykonawczą. Podstawowe uregulowania prawne dotyczące Rady Ministrów znajdują się w Konstytucji, zwłaszcza w rozdziale VI. Organizację i tryb pracy Rady Ministrów oraz zakres działania ministrów reguluje ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.). Rada Ministrów (Rząd) działa kolegialnie. Rada Ministrów, wykonując ustanowione dla niej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawach zadania i kompetencje, rozpatruje sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniach. Rada Ministrów może również rozstrzygać poszczególne sprawy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (drogą obiegową). Organizację i tryb swojej pracy Rada Ministrów określa w regulaminie. Rada Ministrów posiada następujące cechy: 1) jest to kolegialny organ władzy wykonawczej; 2) członkowie Rady Ministrów są jednoosobowymi organami administracji rządowej, posiadającymi własny zakres kompetencji; 3) Rada Ministrów, jako organ władzy wykonawczej, odpowiada za bieżące prowadzenie polityki państwa; 4) Do Rady Ministrów należą wszystkie sprawy polityki państwa, które nie zostały zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego; 5) Rada Ministrów wykonuje kierownictwo administracji rządowej. Konstytucja wyróżnia dwie kategorie ministrów: 1) ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej; 2) ministrów wypełniających zadania zlecone przez Prezesa Rady Ministrów. Istnieje prawny obowiązek powołania ministrów kierujących

działami administracji rządowej. Proces powoływania Rady Ministrów reguluje Konstytucja. Powołanie Rady Ministrów wymaga współdziałania najwyższych organów państwowych. Kompetencje Rady Ministrów normuje Konstytucja, ustawa o Radzie Ministrów oraz inne ustawy szczególne.

Prezes Rady Ministrów jest odrębnym organem. Kompetencje Prezesa Rady Ministrów, jako przewodniczącego Rady Ministrów, reguluje Konstytucja i ustawa o Radzie Ministrów. Należą do nich: 1) reprezentowanie Rady Ministrów; 2) kierowanie pracami Rady Ministrów; 3) koordynowanie i kontrolowanie pracy ministrów; 4) zapewnienie wykonania polityki Rady Ministrów i określanie sposobów jej wykonywania; 5) wyznaczanie zadań dla ministrów, a także zakresu spraw, w których minister działa z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów.

W celu wykonania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawach, Prezes Rady Ministrów może w szczególności: 1) wyznaczyć ministrowi zakres spraw, w których minister ten działa z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów; 2) żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody oraz od pracowników urzędów organów administracji rządowej po zawiadomieniu właściwego ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody; 3) zarządzić przeprowadzenie korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków Rady Ministrów; 4) zwoływać, brać udział i przewodniczyć posiedzeniom organów pomocniczych Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, bez względu na ich skład i zakres działania; 5) zwoływać posiedzenia z udziałem właściwych ministrów, kierowników urzędów centralnych lub wojewodów i im przewodniczyć; 6) przekazać, z urzędu lub na wniosek właściwego organu albo na wniosek strony, sprawę należącą do właściwości więcej niż jednego ministra lub kierownika centralnego urzędu, do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi, zawiadamiając o tym wszystkie inne właściwe organy oraz strony; 7) rozstrzygać o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego między ministrami.

Ministrowie są podstawową grupą członków Rady Ministrów. Dzielią się oni na ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej oraz ministrów wypełniających zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów. Minister jest jednocześnie członkiem Rady Ministrów oraz organem administracji rządowej, kierującym określonym działem administracji rządowej.

Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy. W myśl ustawy o Radzie Ministrów członek Rady Ministrów uczestniczy, na zasadach określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w usta-

laniu polityki państwa, ponosząc za treść i za realizację działań Rządu odpowiedzialność w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzeniach Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. Członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, w szczególności: 1) współdziała z innymi członkami Rady Ministrów; 2) nadzoruje działalność terenowych organów administracji rządowej; 3) współdziała z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych; 4) występuje do Prezesa Rady Ministrów o powołanie zespołów międzyresortowych do wykonywania zadań wykraczających poza zakres jego działania; 5) po zawiadomieniu Prezesa Rady Ministrów powołuje rady i zespoły, jako organy pomocnicze w sprawach należących do zakresu jego działania.

Piotr Korzeniowski

Literatura:

M. Stahl, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.).

Czynność materialno-techniczna – jedna z prawnych form działania administracji, za których pomocą organy administracji publicznej wykonują swoje zadania. Wyróżnia ją wśród innych form to, że nie jest ukierunkowana na doprowadzenie do powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego (uprawnienia lub obowiązku). Bezpośrednim celem dokonania czynności materialno-technicznej przez organ administracji publicznej jest wywołanie zmian w sytuacji faktycznej (w sferze faktów), czego konsekwencją w dalszej kolejności może być powstanie określonego skutku prawnego. Innymi słowy, w przypadku tego typu czynności skutek prawny jest rezultatem („odbiciem”) realnego skutku, który nastąpił

w sferze pewnych stanów faktycznych (np. adresatowi doręczono decyzję administracyjną – „fizycznie” otrzymał pismo ją zawierające, co skutkuje powstaniem uprawnienia lub obowiązku wynikającego z tej decyzji; policjant wykonał ruch ręką, a w konsekwencji kierujący pojazdem ma obowiązek jego zatrzymania). Wśród czynności materialno-technicznych można wymienić w szczególności: zaświadczenie w rozumieniu ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.); obliczanie opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych; czynność polegającą na udostępnieniu lub odmowie udostępnienia dokumentacji medycznej pacjentowi zakładu opieki zdrowotnej; wydanie dziennika budowy; wpisy do rejestrów (ewidencji), o ile nie przewidziano w tym zakresie wydania decyzji administracyjnej; doręczenie pisma w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego; dokonanie zwrotu nadwyżki w podatku od towarów i usług; udzielenie informacji publicznej na wniosek; pozostawienie bez rozpoznania podania o wszczęcie postępowania administracyjnego; udostępnienie stronie do wglądu akt sprawy administracyjnej.

Bartosz Majchrzak

Literatura:

J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.

Z. Kmiecik, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” nr XXXIX, 1987.

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.).

D

Decentralizacja – pojęcie określające układ stosunków prawnych prawa publicznego, łączących organy administracji wyższego i niższego stopnia. Decentralizacja, będąca przeciwieństwem centralizacji, przewiduje istotną samodzielność organów niższego stopnia w stosunku do organów wyższego stopnia, a zatem ograniczenie ich podporządkowania względem tych organów. Stąd też decentralizację określa się najczęściej jako taką organizację administracji, w której organy niższego stopnia (szczebla) nie są hierarchicznie podporządkowane organom stopnia (szczebla) wyższego. Samodzielność prawna organów niższego stopnia, będąca istotą decentralizacji, wyraża się w tym, że: 1) ingerencja podmiotu wyższego stopnia może dotyczyć jedynie działań już dokonanych przez podmiot zdecentralizowany (co oznacza że ma charakter następczy i weryfikacyjny, a nie uprzedni i kształtujący); 2) ingerencja organu nadrzędnego może nastąpić tylko w drodze stosowania nadzoru, którego środki prowadzenia są określone w sposób taksatywny; 3) podmiot zdecentralizowany (niższego stopnia) powinien mieć otwartą drogę sądową ochrony swojej samodzielności.

Decentralizacja nie jest pojęciem autotelicznym czy też takim, które ma *per se* określony swój zakres przedmiotowy. Oznacza to, że zakres samodzielności prawnej jednostek niższego stopnia określają zawsze ustawy, przyznające podmiotom zdecentralizowanym konkretne zdania i kompetencje w określonych dziedzinach. Ustawa, jako akt szczególny w określeniu ram decentralizacji, ma status szczególny. Ustanawia ona bowiem decentralizację, jej zakres przedmiotowy i mechanizmy gwarancyjne.

Rozróżnia się decentralizację funkcjonalną (rzeczową) i terytorialną. Decentralizacja funkcjonalna oznacza, że państwo tworzy wyspecjalizowane zakłady publiczne, które realizują określone zadania z obszaru edukacji, ochrony zdrowia czy np. kultury (szkoły, szpitale, teatry, biblioteki). Wszystkie one są wyposażone w środki osobowe i rzeczowe, które są konieczne dla przypisanej im publicznej działalności usługowej. Decentralizacja terytorialna polega z kolei na wyposażeniu podmiotów terytorialnych w prawnie określoną samodzielność oraz niezbędne gwarancje jej ochrony. Klasyczną, a zarazem najwyższą formą decentralizacji terytorialnej, jest samorząd terytorialny.

Jarosław Szymanek

Literatura:

W. Wytrzęzek, *Decentralizacja administracji publicznej*, „Rocznik Nauk Prawnych” t. XIV, z. 3, 2004.

J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.

U. Kalina-Prasznic, *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999.

Decyzja administracyjna – to jednostronna czynność organu administracji publicznej posiadająca odpowiednią formę prawną i określająca konsekwencje stosowanej normy prawnej w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej.

Cechą decyzji jest jej tzw. podwójna konkretność, tzn. że decyzja rozstrzyga sprawę indywidualną konkretnego adresata (strony). Powyższa cecha decyzji, jako aktu stosowania prawa, pozwala odróżnić decyzję administracyjną od aktów stanowienia prawa – aktów ogólnych i generalnych. Można wyróżnić decyzje rozstrzygające sprawę co do jej istoty (w całości lub w części) oraz decyzje kończące sprawę w danej instancji w inny sposób.

Organ załatwia sprawę przez wydanie decyzji, co oznacza, iż sprawa administracyjna jest załatwiona w rozumieniu Kodeksu, gdy organ wydał decyzję, tzn. w chwili, gdy decyzja została podpisana przez osobę upoważnioną do jej wydania. Chwilą wydania decyzji jest nie data doręczenia stronie, lecz data jej sporządzenia, czyli w przypadku decyzji pisemnej dzień podpisania decyzji.

Decyzja administracyjna to czynność prawna posiadająca odpowiednią formę. Decyzja administracyjna może mieć formę pisemną, formę dokumentu elektronicznego lub formę ustną, oraz jest możliwość załatwienia sprawy poprzez „milczące załatwienie sprawy”. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 107 określa elementy decyzji administracyjnej. Zgodnie z tym przepisem decyzja zawiera:

- 1) oznaczenie organu administracji publicznej;
- 2) datę wydania;
- 3) oznaczenie strony lub stron;
- 4) powołanie podstawy prawnej;
- 5) rozstrzygnięcie;
- 6) uzasadnienie faktyczne i prawne;
- 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;

- 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny;
- 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Ponadto decyzja powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania.

Marcin Adamczyk

Literatura:

- A. Wróbel, M. Jaśkowiak, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Wyd. VII, Wolters Kluwer, 2018.
Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, 2014.

Deficyt budżetowy – przewaga wydatków budżetu państwa nad dochodami budżetowymi państwa w danym roku fiskalnym, równym rokowi kalendarzowemu. W przypadku przewagi dochodów budżetu państwa nad wydatkami występuje nadwyżka budżetowa. Istotną kwestią jest zbadanie, czy deficyt budżetowy jest wynikiem nieprzewidzianych procesów gospodarczych, czy też jest skutkiem prowadzonej polityki gospodarczej i fiskalnej państwa. Deficyt budżetowy może

występować jako deficyt rzeczywisty, deficyt strukturalny i deficyt cykliczny. Deficyt rzeczywisty jest faktyczną różnicą między wydatkami a dochodami w danym roku budżetowym. Deficyt strukturalny jest hipotetycznym określeniem poziomu wydatków i dochodów budżetowych w danym roku budżetowym, przy założeniu pełnego wykorzystania zdolności wytwórczych gospodarki. Deficyt cykliczny jest efektem cyklu koniunkturalnego, wpływającego na poziom wydatków i dochodów budżetowych, przy niepełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki.

Deficyt budżetowy może być w świadomy sposób korygowany w drodze stosowania narzędzi polityki fiskalnej w postaci automatycznych stabilizatorów koniunktury oraz form dyskrecjonalnego oddziaływania państwa na gospodarkę. Wysokość deficytu budżetowego, wraz ze źródłami jego sfinansowania, musi być ustalona zgodnie z procedurą budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego. Deficyt budżetowy może być pokryty środkami pochodzącymi z przychodów ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (obligacji skarbowych, bonów skarbowych) na rynku krajowym i zagranicznym, kredytów zaciąganych w bankach krajowych i zagranicznych, pożyczek, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, kwot pochodzących ze spłat udzielonych kredytów i pożyczek, nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych i nadwyżek budżetu środków europejskich oraz innych operacji finansowych.

Krystyna Brzozowska

Literatura:

- S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, 2013.
A. Alińska i B. Woźniak red., praca zbiorowa, *Współczesne finanse publiczne*, Wyd. Difin, 2015.
Ustawa z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).

Demokracja – (gr. *demos* – lud, *krátos* – władza). Demokracja oznacza przeciwieństwo takich form ustrojowych, jak np. autokracja, ochlokracja czy teokracja, a zarazem wskazuje na źródło i piastuna władzy publicznej, na procedury podejmowania decyzji, na sposób legitymizowania władzy oraz na ograniczenia jakim władza podlega.

Najbardziej znanymi definicjami demokracji są: definicja Peryklesa, definicja Lincolna, definicja Attlee oraz definicja Churchilla.

Perykles w mowie pogrzebowej ofiar wojny peloponeskiej, wyłożonej w dziele Tukidydesa, przedstawił pierwszą dojrzałą definicję, zgodnie z którą demokracja „opiera się na większości obywateli, a nie na mniejszości. W sporach prywatnych każdy obywatel jest równy w obliczu prawa; jeśli zaś chodzi o znaczenie, to jednostkę ceni się nie ze względu na jej przynależność do pewnej grupy, lecz ze względu na talent osobisty, jakim się wyróżnia; nikomu też, kto jest zdolny służyć ojczyźnie, ubóstwo albo nieznanne pochodzenie nie przeszkadza w osiągnięciu zaszczytów. W naszym życiu państwowym kierujemy się zasadą wolności. W życiu prywatnym nie wglądamy z podejrzliwą ciekawością w zachowanie się naszych współobywateli, nie odnosimy się z niechęcią do sąsiada, jeśli się zajmuje tym, co mu sprawia przyjemność, i nie rzucamy w jego stronę owych pogardliwych spojrzeń, które wprawdzie nie wyrządzają szkody, ale ranią. Kierujemy się wyrozumiałością w życiu prywatnym, szanujemy prawa w życiu publicznym; jesteśmy posłuszni każdoczesnej władzy i prawom, zwłaszcza tym niepisanim, które bronią pokrzywdzonych i których przekroczenie przynosi powszechną hańbę”. Cytowana definicja czy też raczej charakterystyka demokracji jest już dzisiaj jej ujęciem klasycznym.

Abraham Lincoln z kolei w słynnej mowie gettysburskiej, wygłoszonej 19 listopada 1863 roku, określił demokrację jako „rządy ludu, przez lud i dla ludu” (*government of the people, by the people, for the people*), wskazując tym samym podmiot władzy (czyli lud), sposób jej realizacji (tj. system przedstawicielski, schowany pod określeniem „przez lud”) oraz cel demokracji, jakim jest wolność i równość ludzi („dla ludu”). Według Lincolna rudymetarnym elementem demokracji jest bowiem głębokie przekonanie, że „wszyscy ludzie stworzeni zostali równi” (*all men are created equal*), a celem demokracji jest tę równość chronić. Dla odmiany Clement Attlee w przemówieniu wygłoszonym 12 grudnia 1945 roku w Izbie Gmin stwierdził, że demokracja nie jest zwykłym prawem do rządów większości, ale prawem do rządów większości szanującej prawa mniejszości, co wprowadziło do dyskusji o demokracji fundamentalne dzisiaj założenie, że demokracja to nie prosta wola większości, ale to także respektowanie praw mniejszości (rozmaitego rodzaju). Winston Churchill natomiast do definicji demokracji wprowadził element krytyczny, twierdząc (w przemówieniu wygłoszonym w Izbie Gmin 11 listopada 1947 roku), że „demokracja jest najgorszą formą rządu, jeśli nie liczyć wszystkich innych form, których próbowano od czasu do czasu” (*democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time*).

W odniesieniu do demokracji stosuje się co najmniej trzy grupy definicji. Pierwszą, najczęściej stosowaną, są tzw. **definicje proceduralne**. Reprezentatywną dla tej grupy definicji jest znana definicja Josepha Schumpetera, wedle której demokracja „to takie instytucjonalne rozwiązanie dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez konkurencyjną walkę o głosy wyborców”. Definicja ta dała początek uznaniu, że kluczowymi elementami demokracji są: cykliczne wybory, swobodna rywalizacja polityczna oraz partie polityczne (kandydaci), jako podmiot konkurencji politycznej na rynku wyborczym. Inną grupą definicji demokracji jest **grupa definicji aksjologicznych**. Akcentuje się w niej znaczenie nie instytucji i procedur, ale wartości, których realizacji ma sprzyjać demokracja. Przy takim założeniu demokrację postrzega się jako sposób rządzenia państwem, który realizuje jednocześnie określone zasady i wartości. Do wartości tych zalicza się najczęściej: 1) równość obywateli; 2) wolność słowa; 3) wolność sumienia i wyznania; 4) wolność zrzeszania się w partiach politycznych i innych organizacjach; 5) wynikający z tego wszystkiego pluralizm partii, ocen, sądów i wartości; 6) sprawiedliwość społeczna. Zwraca się przy tym uwagę, że aksjologiczny sposób definiowania demokracji zmienia nieco jej sens. Przestaje ona być jedynie „maszyną” czy „sposobem rządzenia” a staje się, jak mówił A. Burda, systemem stosunków społecznych, który stanowi urzeczywistnienie tych wartości. Taki system stosunków społecznych może przy tym kształtować się nie tylko w zbiorowościach zorganizowanych politycznie, ale we wszystkich typach wspólnot społecznych. Trzecią grupą definicji demokracji jest **grupa definicji teleologicznych (celowościowych)**. Cechą wspólną tych definicji jest to, że ujmują one demokrację od strony pożądanego efektów (celów), jakie demokracja ma realizować. Przykładem może być tu chociażby propozycja Karla Poppera – patrzenia na demokrację jako efektywny sposób zapobiegania nadużyciom władzy. K. Popper definiuje demokrację jako sposób osądzania rządu i możliwość jego odwoływania wówczas, kiedy w opinii ogółu nadużyje on swojej władzy. W podobnym, teleologicznym ujęciu patrzy na demokrację R. Dahl, wychodząc z założenia, że charakteryzuje ją pionowa odpowiedzialność władzy, będąca środkiem do zapewnienia swobody samookreślenia oraz rozwoju osobistego i ochrony interesów wspólnoty. Z kolei autor tzw. ekonomicznej teorii demokracji Anthony Downs postrzega ją jako grę, dającą możliwość podejmowania racjonalnych działań. Efektem demokracji jest więc przede wszystkim racjonalizacja decyzji politycznych. T. Karl i P. Schmitter są z kolei zdania, że celem demokracji jest ustanowienie współzawodnictwa i współdziałania, jako modelu działania politycznego. Kenneth Bollen dla odmiany definiuje demokrację jako

system, którego celem jest minimalizacja władzy elity na rzecz nieelity. W duchu tym wypowiada się również Ian Shapiro, który demokrację postrzega jako taki sposób zarządzania relacjami nadrzędności i podporządkowania, który umożliwia minimalizację zjawiska dominacji, rozumianego jako „nieuprawnione sprawowanie władzy”. Także Charles Tilly charakteryzuje demokrację jako specyficzny system zależności między państwem a obywatelami, który za pomocą równej i wzajemnej konsultacji wyklucza możliwość nadużycia władzy czy innej jej patologii. Celem demokracji, w myśl większości definicji teleologicznych, jest więc ochrona jednostek czy obywateli przed jakąkolwiek uzurpacją władzy bądź innym jej nadużyciem.

Oczywiście trudno jest separować poszczególne grupy definicji od siebie. Stąd coraz częściej zastosowanie mają swoiste **definicje mieszane, określane mianem systemowych**, po które sięga się szczególnie w tzw. jakościowych badaniach demokracji. Przykładem może być definicja zaproponowana przez Leonardo Morlino, dla którego demokracja to „stabilna struktura instytucjonalna, która zapewnia wolność i równość obywateli, poprzez prawidłowe i legitymowane funkcjonowanie mechanizmów i instytucji, rezultatem czego jest wysoki poziom społecznej satysfakcji, oznaczający brak nadużycia władzy i sprawowanie jej zgodnie z zasadą korelacji, tj. odwzorowania opinii i oczekiwań obywateli”.

Jarosław Szymanek

Literatura:

A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2017.

G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 1994.

Dialog społeczny – definiowany jest jako różne formy negocjacji, konsultacji lub wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracobiorców, odnoszące się do zagadnień związanych z przyjęciem i realizacją polityki gospodarczej i społecznej. W procesie stałej interakcji uczestnicy dialogu społecznego dążą do osiągnięcia porozumienia w sprawach kontroli nad zmiennymi czynnikami społeczno-ekonomicznymi w skali makro i mikro. Strona rządowa składająca się z przedstawicieli władzy wykonawczej reprezentuje interesy państwa, strona związkowa reprezentuje różne organizacje pracowników na

wszystkich poziomach dialogu społecznego, strona pracodawcza reprezentuje interesy pracodawców na wszystkich poziomach dialogu społecznego. Najczęściej dialog społeczny realizowany jest jako proces trójstronny, wówczas uczestnikami dialogu jest rząd, związki zawodowe (przedstawiciele pracowników) oraz organizacje pracodawców. Może także być dwustronny, wówczas prowadzony jest między przedstawicielami pracowników i pracodawców. Może również przybrać formę dialogu wielostronnego, kiedy oprócz strony rządowej, strony pracodawców i strony pracowników w dyskusji biorą udział przedstawiciele innych organizacji, np. samorządu terytorialnego czy też organizacji pozarządowych. W każdym przypadku, bez względu na liczbę zaangażowanych stron, państwo w dialogu odgrywa istotną rolę, stronami dialogu są przedstawiciele społeczni, a sam dialog ma bardziej lub mniej zinstytucjonalizowany charakter. W dialogu zinstytucjonalizowanym negocjacje zbiorowe prowadzone są przez specjalnie w tym celu powołane instytucje, działające w ramach obowiązującego prawa lub przyjętych porozumień. Udział w takim procesie ograniczony jest do kilku najbardziej reprezentatywnych organizacji związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, które mogą realnie wpływać na zachowania członków, których reprezentują. Pozainstytucjonalny dialog może być realizowany poprzez zawieranie układów zbiorowych pracy oraz konsultacje i opiniowanie. W tej formie dialogu możliwym jest udział organizacji pozarządowych. Zasady dialogu społecznego to: niezależność i równość stron dialogu, zaufanie i kompromis, działanie zgodne z prawem. Dialog społeczny może przybrać formy: negocjacji, konsultacji, opiniowania, informowania.

W szerokim ujęciu dialog społeczny to proces negocjowania kluczowych decyzji w sprawach publicznych, mający na celu uspołecznienie mechanizmu podejmowania decyzji oraz przeciwdziałanie marginalizacji rozmaitych interesów różnych grup społecznych.

Danuta Stawasz

Literatura:

- M. Białach, *Dochodząc do sukcesu. Uwarunkowania zarządzania dialogiem społecznym na poziomie regionalnym i lokalnym*, Wydawca: Zarząd Regionu Środkowowschodniego NSZZ „Solidarność”, Lublin 2010.
- R. Towalski red., *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2017.

Dług publiczny – (nazywany również narodowym lub państwowym) to łączne finansowe zobowiązanie władz publicznych (władz centralnych – rządu oraz władz lokalnych – jednostek samorządu terytorialnego) z tytułu zaciągnięcia pożyczek. W praktyce dług publiczny jest definiowany jako skonsolidowane zadłużenie brutto sektora finansów publicznych, obejmujące wartość nominalną zadłużenia instytucji wchodzących w skład sektora. Bezpośrednią i najważniejszą przyczyną powstawania długu publicznego jest zaciąganie pożyczek i kredytów dla pokrycia deficytu budżetowego oraz nieuregulowanie wymagalnych zobowiązań. Zaciąganie pożyczek z jednej strony stwarza możliwość pozyskania znacznych zasobów bez większych wyrzeczeń, z drugiej zaś niesie niebezpieczeństwo obciążenia w przyszłości konsekwencjami nieuniknionych transferów.

Dług publiczny można klasyfikować według wielu kryteriów: efektywności, podsektorów, czasu, miejsca emisji. Biorąc pod uwagę poziom efektywności różni się: dług produktywny (służący finansowaniu inwestycji i gwarantowany posiadanymi w gospodarce aktywami) oraz dług martwy (służący jedynie równoważeniu budżetu bez pokrycia jakimikolwiek aktywami). Przyjmując kryterium podmiotowe wyróżnia się: dług rządowy, dług samorządowy, dług sektora ubezpieczeń społecznych. Z uwagi na okres zapadalności zobowiązań rozróżnia się: dług krótkoterminowy (dla zabezpieczenia płynności finansowej władz publicznych) i dług długoterminowy (powstający w wyniku zaciągania pożyczek długoterminowych, służących finansowaniu wydatków majątkowych). Według kryterium miejsca emisji dług publiczny jest dzielony na: dług wewnętrzny (krajowy) i zewnętrzny (zagraniczny). Inny ważny podział to: dług nominalny (według wartości nominalnej zadłużenia) oraz realny (uwzględniający procesy inflacyjne zachodzące w gospodarce). Kontrolę nad stanem długu publicznego zgodnie z przyjętymi zasadami sprawuje Minister Finansów.

Krystyna Brzozowska

Literatura:

S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, 2013.

M. Podstawka red. praca zbiorowa, *Finanse*, Wyd. Naukowe PWN, 2010.

Ustawa z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).

Dobra publiczne – zaspokajanie wielu potrzeb człowieka jest możliwe poprzez produkty/usługi lub inaczej dobra. Ze względu na konkurencyjność w konsumpcji oraz wyłączość z konsumpcji dobra dzieli się na cztery kategorie: czyste i mieszane dobra publiczne oraz dobra prywatne i klubowe. Dobra publiczne charakteryzują się dwoma cechami: 1) koszt krańcowy udostępnienia dobra kolejnej osobie jest zawsze równy zeru; 2) niemożliwym jest wykluczenie kogokolwiek z jego konsumpcji. Konsumpcja dobra publicznego jest niekonkurencyjna i cechuje się brakiem możliwości wykluczenia kogokolwiek. Dobro w pełni publiczne to takie, którego jednostka może zaspokoić więcej niż jednego konsumenta, a kolejny konsument nie ogranicza ilości dostępnej dla innych. Dobra publiczne nie są przedmiotem transakcji rynkowych. Koszt wytworzenia dobra publicznego u nadawcy (dostarczyciela) nie daje się przypisać do odbiorcy w długim okresie. Dostarczycielem dóbr publicznych jest sektor publiczny. Klasykami przykładami dóbr publicznych są: obrona narodowa, ład prawno-instytucjonalny, bezpieczeństwo wewnętrzne, ochrona własności prywatnej. Tak więc przez dobra publiczne należy rozumieć tylko te dobra, które mogą być konsumowane przez wszystkich członków danej zbiorowości lokalnej, albo przez całe społeczeństwo.

Dobra prywatne charakteryzują się tym, iż jednostka tego dobra może zaspokoić tylko jednego konsumenta. Przykładami dóbr prywatnych są: domy, meble, samochody, ubrania. Przez dobro publiczne rozumie się dobra niestanowiące własności prywatnej i przeznaczone do ogólnego użytku. W tym znaczeniu dobro prywatne stanowi biegunową odwrotność dobra publicznego. Ponieważ istnieje ograniczona ilość czystych dóbr publicznych, w praktyce zazwyczaj mamy do czynienia z **dobrami mieszanymi**. Do mieszanych dóbr publicznych można przykładowo zaliczyć: edukację, ochronę zdrowia, infrastrukturę techniczną, ochronę środowiska, pomoc społeczną. O dobra te ludzie konkurują ze sobą, ale jednocześnie nikogo z ich konsumpcji nie można wykluczyć. Jednak zbyt duża liczba osób chcących skorzystać z danego dobra może być zgubna dla możliwości odtworzenia tego dobra albo skorzystania z niego (np. park miejski, publiczna komunikacja, publiczna droga). **Dobra klubowe** to takie, które są jednocześnie konsumowane przez wiele osób bez uszczerbku dla kogokolwiek, jeśli chodzi o ilość tego dobra, ale są one dostępne dla pewnej grupy osób, jeśli poniosą oni stosowne koszty (np. kino, szkoła, basen). Czyste i mieszane dobra publiczne są źródłem efektów zewnętrznych, czyli korzyści materialnych i nie-

materialnych produktów, które uzyskuje dany podmiot z otoczenia, bez rekompensaty z jego strony kosztów ich wytworzenia.

Danuta Stawasz

Literatura:

- M. Woźniak, E. Pierzchała red., *Dobra publiczne w administracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Dobre rządzenie – (ang. *good governance*) określane również mianem dobrej administracji – jest jedną z trzech (obok podejścia tradycyjnego i nowego zarządzania publicznego) koncepcji zarządzania w sektorze publicznym. Przez „rządzenie” rozumie się tutaj proces podejmowania i wprowadzania w życie określonych decyzji. Dobre rządzenie oznacza podejmowanie decyzji oraz działań, charakteryzujące się zaangażowaniem wszystkich zainteresowanych stron, praworządnością, odpowiadaniem na potrzeby społeczne, dążeniem do konsensusu, inkluzją różnych grup i środowisk, efektywnością oraz rozliczalnością (odpowiedzialnością) społeczną. Wiele definicji tego pojęcia odnosi rządzenie do dwóch wymiarów: 1) funkcjonowania administracji i władz politycznych (na wszystkich poziomach władzy) oraz 2) włączania w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji społecznych i pozarządowych. Wskazuje się, że dobre rządzenie obejmuje trzy aspekty: 1) proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów; 2) zdolność administracyjną do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych; 3) udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi.

W definiowaniu dobrego rządzenia uwzględnia się przede wszystkim trzy elementy:

- 1) **Efektywność rządów** – zdolność (potencjał) władz publicznych i administracji (na różnych szczeblach zarządzania) do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych (w tym dostosowanie skali

interwencji publicznej do rzeczywistych potrzeb społecznych). W szczególności odnosi się to do zapewnienia podstawowych usług społecznych, podnoszenia poziomu życia mieszkańców i likwidowania ubóstwa, zapewnienia rozwoju gospodarczego w celu walki z biedą, zagwarantowania równych szans dla wszystkich obywateli, rozwoju zasobów ludzkich w społeczeństwie, zapewnienia ochrony socjalnej i polityki zatrudnienia, ochrony przyrody i zrównoważonego rozwoju itd. Istotnym elementem omawianego komponentu jest zapewnienie odpowiednich kwalifikacji zasobów ludzkich w sektorze publicznym, stosownych kompetencji regulacyjnych, a także uczciwej administracji i przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym.

- 2) **Rozwój gospodarki** – zdolność do tworzenia wysokiej jakości polityk gospodarczych, gwarantujących funkcjonowanie wolnego rynku, stabilność makroekonomiczną, zapewnienie wzrostu gospodarczego itp. Element ten obejmuje przestrzeganie i skuteczne egzekwowanie praw własności oraz zawartych kontraktów, a także likwidowanie niepotrzebnych ciężarów administracyjnych, utrudniających rozwój gospodarczy (w tym regulacyjnych), oraz liberalizację handlu, otwartość na zagranicznych inwestorów, prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, zapewnienie skutecznego systemu podatkowego i polityki długu publicznego itp.
- 3) **Demokratyzacja** – przejrzystość i transparentność funkcjonowania władz publicznych i administracji, a także zdolność do włączania w prace administracyjne obywateli, w tym organizacji społecznych i pozarządowych, na zasadach odpowiedniej reprezentatywności i pluralizmu. Omawiany komponent obejmuje także szeroko rozumianą demokratyzację zarządzania, przestrzeganie praw człowieka, praw mniejszości, rozliczalność władz publicznych i administracji, zapewnienie konsensusu społecznego i rozwiązywania konfliktów między sprzecznymi interesami społecznymi. Ponadto obejmuje on decentralizację i wprowadzanie zasad demokracji na szczeblu lokalnym oraz cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi (i zmniejszanie wydatków na obronność). Omawiany aspekt *good governance* łączy się z zapewnieniem stabilizacji politycznej w kraju, w tym gwarantowanie pokoju i bezpieczeństwa mieszkańców.

Do oceny dobrego rządzenia stosuje się dzisiaj sześć kryteriów. Są nimi: 1) Głos i rozliczalność – zakres udziału obywateli w pracach instytucji rządowych, demokratyczny wybór władz, jak również wolność wypowiedzi i mediów, swoboda stowarzyszania się itp. 2) Stabilność polityczna i brak przemocy – prawdopodobieństwo stabilnych rządów, bezpieczeństwo obywateli, pokój i przeciwdziałanie

zagrożeniom terrorystycznym. 3) Efektywność rządów – wskaźnik dotyczy potencjału administracyjnego rządów do efektywnego realizowania polityk i usług publicznych (*state capacity*). 4) Jakość regulacyjna – dotyczy formułowania i implementowania regulacji, głównie związanych z rozwojem prywatnego sektora w gospodarce. 5) Rządy prawa – w szczególny sposób wskaźnik ten dotyczy warunków działalności gospodarczej, zwłaszcza poszanowania własności, wykonalności kontraktów, sprawności systemu policyjnego i sądownictwa. 6) Kontrola korupcji – wskaźnik dotyczy głównie postrzegania zagrożeń korupcyjnych. Dla odmiany Komisja Europejska w Białej Księdze „European Governance” zaproponowała pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia, które mają odniesienie przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, ale również dotyczą poprawy rządzenia w państwach członkowskich. Są to: 1) Otwartość – polegająca na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej. 2) Partycypacja – jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel-partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja kładzie nacisk na udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. dialog społeczny). 3) Rozliczalność – co oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą. 4) Efektywność – dotycząca poprawy potencjału administracyjnego (*state capacity*) w zakresie skutecznego, sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych. Wspomniane kryterium dobrego rządzenia obejmuje dwie dodatkowe zasady: po pierwsze zasadę proporcjonalności, która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny; po drugie zasadę subsydiarności, według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują. 5) Koherencja – jako integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych (w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia: *multilevel governance*). Ponadto dotyczy integracji polityk sektorowych i terytorialnych.

W Polsce podjęto próby zdefiniowania i dookreślenia pojęcia dobrego rządzenia. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013 wskazano, że *good governance* to sprawne i partnerskie sprawowanie władzy, oparte o zasady

otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności (por. Dokument opracowany przez MRR, zaakceptowany przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r.). Rozumienie terminu *good governance* i jego elementy zaprezentowano w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, gdzie zakres pojęcia był determinowany operacyjnym charakterem dokumentu oraz rodzajem wsparcia, udzielanego w ramach V osi priorytetowej Dobre rządzenie. W dokumencie tym wskazano, że dobre rządzenie polega na rozwijaniu zdolności administracyjnych instytucji publicznych, w tym podniesieniu jakości kadr administracji, w celu poprawy jakości usług publicznych i modernizacji funkcjonowania administracji oraz wzmacnianiu mechanizmów partnerstwa i współpracy z trzecim sektorem. Uwzględniając powyższe można powiedzieć, że dobre rządzenie to sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością.

Jarosław Szymanek

Literatura:

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Koncepcja good governance. Refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008.

W. Szumowski, *Zarządzanie procesami w administracji samorządowej zgodne z koncepcją good governance*, „Nauki o Zarządzaniu” nr 4, 2016.

J. Wilkin red., *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować, poprawiać?*, Warszawa 2013.

Dobro wspólne – jest kategorią fundamentalną, określającą podstawy całego porządku konstytucyjnego, czego dowodem jest zapis: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (Art. 1, Rozdział 1 Konstytucji RP z 1997 r.). Zasada dobra wspólnego dzierży prymat nad innymi zasadami, budującymi porządek konstytucyjny, należy do konstytucyjnych zasad naczelnych. Każdy obywatel jest zobowiązany troszczyć się o dobro wspólne (Art. 82, Rozdział II Konstytucji RP z 1997 r.).

Dobro wspólne wg M. Piechowiaka rozumiane jest najczęściej jako „suma warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej (...) i tworzonych przez nich społecz-

ności” (s. 27), odnosi się zawsze do grupy społecznej. Wspólnota polityczna obejmuje nie tylko obywateli, ale wszystkich członków społeczności zorganizowanej w państwo. Podkreśla się, za M. Piechowiakiem, że dobro wspólne to „suma tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i inne społeczności mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość” (s. 261).

Idea dobra wspólnego wywodzi się z tradycji nauki społecznej Kościoła katolickiego i opiera się na myśli filozoficznej Tomasza z Akwinu, a sięgając jeszcze dalej – odwołuje się do myśli Arystotelesa i Platona. Jako kategoria filozoficzna występuje w różnych odmianach. Zwraca uwagę rozróżnienie dwojakiego sensu idei dobra wspólnego – dobra wspólnego całej ludzkości i dobra wspólnego mniejszych społeczności; tą społecznością jest zarówno państwo, ale także naród, rodzina czy społeczność lokalna. Społeczność łączy wspólny cel, poczucie wspólnoty, afirmacja wybranych wartości, wzajemne poszanowanie uprawnień i zobowiązań, istnienie określonych struktur i instytucji. Konstytucja *Gaudium et spes* (Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym ogłoszona przez papieża Pawła VI 7 grudnia 1965 r.) wskazuje na dwa ważne elementy dobra wspólnego, tj. na zespół wartości umożliwiających rozwój jednostki, jej samorealizację i doskonalenie oraz na zewnętrzno-instytucjonalne uwarunkowania tego rozwoju. Dobro jednostki, jako osoby, musi być respektowane przez dobro wspólne. Jak zauważa społeczna nauka Kościoła katolickiego prymat dobra wspólnego nad dobrem jednostki nie może naruszać wolności człowieka. Społeczna nauka Kościoła katolickiego wyznaczyła kontekst rozumienia dobra wspólnego w pracach nad Konstytucją RP.

Za dobro wspólne lub jego element Trybunał Konstytucyjny uznał bezpieczeństwo państwa, niepodzielność terytorium, nienaruszalność granic, równowagę budżetową, powszechny dostęp do dóbr kultury, sztuki i nauki, system oświaty i szereg innych. Realizacja dobra wspólnego jest uwarunkowana szczególnymi wymaganiami, kierowanymi pod adresem osób pełniących służbę publiczną. Jednostki samorządu terytorialnego w swoich samodzielnych i autonomicznych działaniach w sferze spraw publicznych o znaczeniu lokalnym kierują się interesem publicznym i tym samym służą dobru wspólnemu.

Praktyczny wymiar rozumienia dobra wspólnego skłania do uznania następujących wyrażen jako bliskoznacznych: dobro ogólne, interes wspólny, interes publiczny, o charakterze publicznym, interes ogółu, interes ponadlokalny. Pojęcia te są przeciwstawiane dobru indywidualnemu, interesom jednostki, partykularnym interesom grupowym czy interesom lokalnym.

Bogusława Urbaniak

Literatura:

- S. Kowalczyk, *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005.
- M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012 .

Dochody jednostek samorządu terytorialnego – prawo jednostek samorządu terytorialnego (jst) do gromadzenia majątku ściśle skorelowane jest z zasadą decentralizacji władzy, której wynikiem jest ich kompetencja do realizowania zadań, zastrzeżonych dotychczas dla administracji rządowej. Upodmiotowienie jst w tym zakresie wymagało stworzenia mechanizmów prawnych, umożliwiających pozyskiwanie źródeł finansowania dla realizacji poszczególnych zadań (własne, zlecone). Obowiązująca Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., wyposażając jst w osobowość prawną, przyznała im jednocześnie prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Ponadto jst zapewniono udział w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań. Ogólny podział dochodów, jaki ustanawia Konstytucja oraz ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, sprowadza się do wyodrębnienia dochodów własnych, subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa. Ustawa zalicza te dochody do **dochodów obligatoryjnych**, których jst nie mogą zostać pozbawione. Ponadto wyodrębnia się **dochody fakultatywne**, przyznawane w zależności od potrzeb oraz zaangażowania samych jst. Należą do nich m.in. środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, z budżetu Unii Europejskiej, oraz określone w odrębnych przepisach. W ustawie o dochodach jst istnieje pewna sprzeczność, co do zakwalifikowania dotacji celowych z budżetu państwa. Brzmienie art. 3 sugeruje, że są to obligatoryjne źródła dochodów jst, natomiast art. 8 używa odnośnie dotacji sformułowania „mogą być” dochodami jst. W doktrynie pojawia się więc słuszny postulat, aby ustawodawca precyzyjnie wskazał, które dotacje celowe są obligatoryjnymi, a które fakultatywnymi źródłami dochodów jst. Obok dotacji celowych dochodami jst mogą być fundusze celowe, pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów oraz dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a także wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ponadto istnieje możliwość pozyskiwania dodatkowych dochodów przez samorządy gmin-

ne, dzięki samoopodatkowaniu mieszkańców. W tym celu konieczne jest przeprowadzenie referendum. **Dochody własne** jednostek samorządu terytorialnego uzależnione są od typu danej jednostki oraz od charakteru wykonywanych zadań. Konstytucja przyznaje jst, niezależnie od ich rodzaju, prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Pomimo istnienia takiej regulacji, ustawa o dochodach jst prawo to przyznaje wyłącznie gminie.

Wszystkie jst mają prawo do udziału we wpływach podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), które **zaliczane są do dochodów własnych**. Według ustawy, udział poszczególnych jst w podatku PIT wynosi: gminy – 39,34 proc., przy czym stawka ta zostaje pomniejszona o wskaźnik określony w ustawie (za 2018 r. – 37,98 proc.), powiaty – 10,25 proc., województwa – 1,6 proc. Odpowiednio udział w podatku CIT równa się dla: gminy – 6,71 proc., powiatu – 1,4 proc. i województwa – 14,75 proc. Ustawa o dochodach jst przewiduje, że ponadto **źródłami dochodów własnych gminy są**: wpływy z podatku (od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych), wpływy z opłat (skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej, innych stanowiących dochody gminy); dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych; dochody z majątku gminy; spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy; dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 5,0 proc. dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności, stanowiących dochody gminy; odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej; dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego; inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów. **Źródła dochodów własnych powiatu** są niemal identyczne za wyjątkiem braku możliwości pobierania podatków. Pewne odmienności wynikają również w kwestii pobierania opłat, które regulowane są przez odrębne przepisy np.: **opłata komunikacyjna** – ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. Z kolei województwo, oprócz podatków, nie ma również możliwości pobierania opłat, a pozostałe źródła dochodów odpowiadają dochodom gminy. Do dochodów własnych zalicza się również **subwencje ogólne**, przekazywane jst z budżetu państwa. Zgodnie z ustawą o dochodach

jst subwencja ogólna dla gmin, powiatów oraz województw składa się z części wyrównawczej, równoważącej (w przypadku województw – regionalnej) oraz oświatowej. Środki przekazywane w formie subwencji nie mają ściśle określonego przeznaczenia, dlatego też jst posiadają swobodę w zakresie wydatkowania środków, a o ich przeznaczeniu decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawa o dochodach jst stanowi, że dotacje celowe mają być przeznaczone na: zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami; zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej; usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych; finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych; realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych. Jak sama nazwa wskazuje istotą dotacji celowych jest ich ściśle powiązanie z realizacją określonych zadań gminy, powiatu lub województwa samorządowego.

Marek Bielecki

Literatura:

M. Droba, *Podstawy prawa – prawoznawstwo, prawo konstytucyjne, prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

P. Ludwiniak, D. Mazur, M. Wojas, R. Żydok, *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Analiza uwarunkowań prawnych i ekonomicznych*, marzec 2018. <http://fundacjarepublikanska.org/wp-content/uploads/2018/03/raport-finansowanie-jst-web.pdf>

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 ze zm.).

Dyscyplina finansów publicznych – przestrzeganie określonych przez ustawodawcę zasad prawidłowej gospodarki finansowej środkami publicznymi, których naruszenie może spowodować pociągnięcie do odpowiedzialności. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany. Odpowie-

działność jest ponoszona zarówno za umyślne, jak i nieumyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Podstawową przesłanką odpowiedzialności jest wina sprawcy. Odpowiedzialność ponosi zarówno osoba, która popełniła czyn stanowiący naruszenie, jak też osoba, która wydała polecenie dokonania takiego czynu. Katalog czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zamknięty – został określony w ustawie.

Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają:

- osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych, otrzymującej środki publiczne lub zarządzającego mieniem tych jednostek;
- kierownicy jednostek sektora finansów publicznych;
- pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności przewidziane w przepisach o zamówieniach publicznych;
- osoby gospodarujące środkami publicznymi, przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.

Organami właściwymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych są:

- Rzecznicy dyscypliny finansów publicznych oraz Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych – pełniący funkcję oskarżycieli;
- Komisje orzekające w I instancji w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i Główna Komisja Orzekająca – pełniące funkcję organów orzekających.

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Literatura:

- A. Kościńska-Paszowska, K. Borowska, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Wyd. LexisNexis, 2010.
- W. Robaczyński, A. Babczuk, A. Talik, *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, Wyd. C.H. Beck, 2015.
- M. Smaga, M. Winiarz, *Dyscyplina finansów publicznych. Doktryna, orzecznictwo, praktyka*, Wyd. C.H. Beck, 2015.

Działy administracji rządowej – pojęcie konstytucyjne wprowadzone przez art. 149 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. i dookreślone ustawą z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Kształtuje ono mechanizm tzw. władzy organizacyjnej premiera (konstrukcja prawna niemieckiego prawa konstytucyjnego), która pozwala Prezesowi Rady Ministrów w sposób elastyczny określać liczbę członków Rady Ministrów oraz zakres ich kompetencji. Stąd też przyjmuje się, że konstrukcja działów administracji rządowej jest elementem szerszej koncepcji zwiększenia ustrojowego znaczenia premiera, do tego stopnia, że niekiedy mówi się, iż m.in. działy administracji rządowej kształtują system premierowski, w którym to Prezes Rady Ministrów jest podmiotem kluczowym. Swoboda premiera polega na tym, że może on względnie swobodnie kształtować liczbę członków Rady Ministrów, poprzez łączenie wielu działów administracji rządowej w ramach jednego resortu, albo działania odwrotne. Możliwość dowolnego kształtowania przez Prezesa Rady Ministrów struktury rządu jest ograniczona dwojako. Po pierwsze, w konstytucji wprost wymieniono trzy stanowiska ministerialne, które muszą zawsze istnieć (tj. minister spraw zagranicznych, minister obrony narodowej oraz minister finansów). Po drugie, ustawa o działach administracji rządowej nakazuje, aby działami: 1) budżet, 2) finanse publiczne oraz 3) instytucje finansowe, kierował ten sam minister. Oznacza to, że działów tych nie można rozdzielić, choć z drugiej strony można do nich dodać inne działy i powierzyć je ministrowi finansów. W pozostałym zakresie premier dysponuje swobodą łączenia bądź dzielenia poszczególnych działów i powierzania ich konkretnemu ministrowi.

Ustawa o działach administracji rządowej nie tylko wylicza poszczególne działy, ale również określa ich zakres. Po licznych nowelizacjach ustawy obecnie istnieją następujące działy: 1) administracja publiczna; 2) budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; 3) budżet; 4) energia; 5) finanse publiczne; 6) gospodarka; 7) gospodarka morska; 8) gospodarka wodna; 9) gospodarka złożami kopalin; 10) instytucje finansowe; 11) informatyzacja; 12) członkostwo Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej; 13) kultura, ochrona dziedzictwa narodowego; 14) kultura fizyczna; 15) łączność; 16) nauka; 17) obrona narodowa; 18) oświata i wychowanie; 19) praca; 20) rolnictwo; 21) rozwój wsi; 22) rozwój regionalny; 23) rynki rolne; 24) rybołówstwo; 25) sprawiedliwość; 26) szkolnictwo wyższe; 27) transport; 28) turystyka; 29) środowisko; 30) rodzina; 31) sprawy wewnętrzne; 32) wyznania religijne oraz mniejszo-

ści narodowe i etniczne; 33) zabezpieczenie społeczne; 34) sprawy zagraniczne; 35) zdrowie; 36) żegluga śródlądowa.

Jarosław Szymanek

Literatura:

Z. Władek, *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, Warszawa 2016.

E. Zieliński, *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013.

Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943).

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

E

E-administracja – pojęciem e-tym określa się proces wykorzystywania nowoczesnych technologii informacyjnych, a także komunikacyjnych w funkcjonowaniu administracji publicznej. Rozwój e-administracji wpisuje się w dokumenty strategiczne Unii Europejskiej – Strategia Europa 2020 oraz strategiczne dokumenty poszczególnych państw członkowskich. Zgodnie z doktryną „e-government zakłada zwiększenie efektywności działania administracji publicznej i jakości świadczonych usług, uproszczenie załatwiania spraw urzędowych oraz uzyskiwania wyczerpujących informacji na ich temat. Wprowadzenie tego procesu w życie wymaga radykalnych zmian, zarówno w działaniu urzędników, jak i ich sposobie myślenia, przeobrażania ich patentów na pracę”.

Jednym z działań na rzecz rozwoju e-administracji jest funkcjonowanie elektronicznej skrzynki podawczej. Elektroniczna skrzynka podawcza to „dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej, służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego” (art. 3 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne). Elektroniczna skrzynka podawcza pozwala na realizowanie usług publicznych z wykorzystaniem platformy ePUAP. ePUAP to teleinformatyczny system, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci Internet. Założenia ePUAP to głównie: zachowanie jawności, otwartości oraz neutralności technologicznej interfejsów systemów teleinformatycznych, dążenie do jak największej standaryzacji formatów danych, wymieniających między instytucjami publicznymi a usługobiorcami oraz pomiędzy samymi instytucjami publicznymi oraz jednolity dostęp do usługi bez podnoszenia znaczących kosztów.

Marcin Szewczak

Literatura:

M. Ganczar, *Elektroniczna administracja publiczna*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010.
Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565).

Egzekucja administracyjna – zestaw środków i czynności prowadzonych przez organ egzekucyjny wobec podmiotu zobowiązanego oraz innych uczestników postępowania, mający na celu doprowadzenie do wykonania egzekwowanego obowiązku, wynikającego z normy prawa materialnego, do których dochodzi, gdy podmiot zobowiązany nie zachował się zgodnie z treścią nałożonego nań obowiązku. Przymus egzekucyjny jest stosowany, gdy stan faktyczny jest niezgodny z treścią obowiązku, wynikającego z przepisów prawa. Stosowanie przymusu egzekucyjnego może być poprzedzone wydaniem decyzji administracyjnej lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Akt administracyjny skierowany do podmiotu zobowiązanego konkretyzuje obowiązki zobowiązanego, wynikające z normy prawa materialnego. Zazwyczaj też w postępowaniu egzekucyjnym stosuje się środki egzekucji mniej uciążliwe dla zobowiązanego.

Przykład egzekucji administracyjnej: przymusowe ściągnięcie należności z tytułu niezapłacenia mandatu karnego przez prowadzącego samochód z powodu wykroczenia drogowego. Przykładem egzekucji obowiązku, wynikającego wprost z przepisów prawa, jest nałożenie grzywny na rodziców nieposyłających swojego dziecka do szkoły, które jest objęte obowiązkiem szkolnym. Na podstawie ustawy o systemie oświaty, organ egzekucyjny może nałożyć grzywnę na rodziców dziecka w celu przymuszenia.

Leszek Graniszewski

Literatura:

- M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzoska, *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters Kluwer Polska, 2008.

Euroregion – definiowany jest jako obszar obejmujący przygraniczne tereny dwu lub więcej państw, których społeczności i władze lokalne chcą ze sobą współpracować i wzajemnie ustalać działania w różnych obszarach tematycznych, zarówno o charakterze gospodarczym, jak i społecznym. Jest to zinstytucjonalizowana forma współpracy regionów przygranicznych, z pełnym poszanowaniem praw obowiązujących w krajach uczestniczących w tworzeniu euroregionu. Euroregion jest powołanym podmiotem prawnym, który stawia przed sobą wiele celów i posiada rozległe możliwości działania. Podstawowym celem działania euroregionu jest likwidowanie utrudnień w różnorodnej współpracy lokalnych społeczności, wynikających z bariery, jaką jest granica państwa. Najczęściej współpraca transgraniczna w ramach euroregionu dotyczy takich sfer, jak: sprawy społeczne, kultura i edukacja, współpraca gospodarcza, wspomaganie biznesu, rozwój rynku pracy, ochrona środowiska, turystyka, zapobieganie klęskom żywiołowym czy też zagospodarowanie przestrzenne.

Euroregion jest szczególnym rodzajem regionu, albowiem w tej dobrowolnie powstałej strukturze przestrzennej zachodzą procesy integracyjne, a uzyskane doświadczenia mogą przyczynić się do aktywizacji integracji europejskiej. Pod względem stopnia sformalizowania regionów transgranicznych w Unii Europejskiej można wyróżnić wspólnoty robocze (tzn. luźne organizacyjne struktury transgraniczne) oraz uzgodnienia instytucjonalne (tzn. formy prawne lub ich pozbawione, o różnym stopniu zintegrowania struktury). Są to często formy pośrednie, prowadzące do formalnego ustanowienia euroregionu. W najogólniejszym ujęciu euroregion to formalna struktura współpracy transgranicznej, skupiająca przedstawicieli szczebla lokalnego i regionalnego, a także w wielu przypadkach organizacji gospodarczych i społecznych, przyczyniająca się do racjonalnego gospodarowania zasobami euroregionu, co skutkuje poprawą warunków bytowych społeczności zamieszkującej euroregion.

Danuta Stawasz

Literatura:

- GUS, *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa-Wrocław 1999.
- K. Dunaj red., *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży, Łomża 2015.
- R. Żelichowski red., *Współpraca transgraniczna euroregiony*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2016.

F

Finanse publiczne – definiuje się w różny sposób, w tym jako procesy gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych w celu zaspokojenia potrzeb publicznych. Środki te pochodzą w głównej mierze z podatków i innych danin publicznych, majątku publicznego oraz z przychodów zwrotnych (kredytów, pożyczek, papierów wartościowych). Przedmiotem finansów publicznych są zjawiska, procesy i instytucje publiczne oraz prawne, związane z powstawaniem i rozdysponowaniem pieniężnych środków publicznych, zapewniających funkcjonowanie sektora publicznego. Podmiotami finansów publicznych są przede wszystkim parlament, rząd i jego organy centralne oraz jednostki samorządu terytorialnego. Ze środków publicznych realizowane są cele i zadania publiczne. Finanse publiczne dzielą się na finanse państwa, finanse jednostek samorządu terytorialnego oraz finanse systemu ubezpieczeń społecznych.

W tym znaczeniu finanse publiczne odróżnia się od finansów prywatnych, które pod względem podmiotowym obejmują przychody i wydatki gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, banków i innych instytucji finansowych, nienależących do państwa lub samorządu terytorialnego. Finanse publiczne są kategorią wyróżnianą ze względów podmiotowych, co oznacza, że istnieją istotne argumenty, dla których publiczne przychody i wydatki oraz ich gromadzenie i wydatkowanie podlega innym regułom, niż te związane z finansami prywatnymi. Podstawowe różnice obu kategorii sprowadzają się do odmiennych zadań, celów, podstaw prawnych, zakresu, struktury, efektywności, metod gromadzenia i wydatkowania oraz zasad organizacji, planowania, kontroli w zakresie środków publicznych i prywatnych.

Istotne znaczenie dla zakresu finansów publicznych ma typ państwa i gospodarki. W państwie socjalistycznym o gospodarce planowej zakres był szeroki, ponieważ państwo, opierając się na uspołecznieniu środków produkcji, przejmowało na siebie wszelkie funkcje gospodarcze, socjalne i administracyjne. Pod względem podmiotowym finanse publiczne obejmowały wówczas także finanse przedsiębiorstw uspołecznionych, banków i ubezpieczeń, które na ogół należały do państwa. W państwie kapitalistycznym o gospodarce wolnorynkowej opartej na prywatnej własności środków produkcji, wolności gospodarowania i wykonywania zawodu, państwo nie prowadzi w szerokim zakresie działalności gospodarczej. Nie ciąży na nim wydatki w sferze usług socjalnych, zdrowotnych, kulturalnych, edukacyjnych itp. Przychody opiera-

ją się na przychodach redystrybucyjnych (podatki i inne daniny publiczne) i częściowo emisyjne (emisja pieniądza przez bank centralny), a uzupełniające znaczenie mają dochody pierwotne (wpływy z majątku państwowego).

Grzegorz Kuca

Literatura:

S. Owsiak, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Warszawa 2006.

R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2011.

C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008.

Finanse samorządu terytorialnego – tj. finanse gmin, powiatów i województw są integralną częścią finansów publicznych i wiążą się z organizacją i strukturą podziału terytorialnego państwa, z zasadami podziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władzy i administracji publicznej, ze wspieraniem rozwoju lokalnego i regionalnego oraz z zakresem decentralizacji finansów publicznych.

W ujęciu podmiotowym finanse samorządu terytorialnego to finanse gmin, finanse powiatów, finanse województw. W ujęciu przedmiotowym finanse samorządu terytorialnego rozumiane są natomiast jako procesy gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych, są integralną częścią samorządowej gospodarki finansowej.

Celem finansów samorządu terytorialnego jest dostarczenie środków finansowych w takiej wielkości, która będzie wystarczająca do zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania na usługi publiczne i społeczne, świadczone przez sektor samorządowy.

Finanse samorządu terytorialnego obejmują zjawiska i procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem przez organy jednostek samorządu terytorialnego i podległe tym organom jednostki organizacyjne, a w szczególności:

- pobieranie i gromadzenie dochodów;
- wydatkowanie środków publicznych;
- finansowanie deficytu;
- zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;

- zarządzanie środkami publicznymi;
- zarządzanie samorządowym długiem publicznym.

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Literatura:

- M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- P. Sołtyk, M. Dębowska-Sołtyk, *Finanse samorządowe*, Wyd. Difin, 2016.
- L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

Formy prawne działania administracji publicznej – są to określone przez prawo rodzaje czynności, dokonywanych przez organy administracji publicznej. Do podstawowych form prawnych działania administracji publicznej należą: akty normatywne, akty administracyjne, ugody, porozumienia administracyjne oraz innego rodzaju czynności (cywilnoprawne, faktyczne).

Akt normatywny jest to dokument wydany przez uprawniony organ władzy publicznej, zawierający przepisy prawne stanowiące podstawę konstruowania norm prawnych, regulujących określoną sferę stosunków społecznych. Rodzaje aktów normatywnych stanowiących prawo powszechnie obowiązujące, czyli regulujące pozycję prawną podmiotów prawa, określają przepisy Konstytucji RP. Należą do nich: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Organy administracji publicznej upoważnione są do stanowienia aktów podustawowych. Rozporządzenia wydają podmioty upoważnione przez Konstytucję (Prezydent, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji). Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej stanowią natomiast akty prawa miejscowego (uchwały, rozporządzenia porządkowe i zarządzenia porządkowe).

Podstawową formę działania administracji publicznej stanowi akt administracyjny. Jest to władcze i jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, którego wykonanie poparte jest przymusem państwowym. Akt administracyjny jest formą stosowania prawa i określa pozycję podmiotu prawa,

będącego jego adresatem w konkretnej sytuacji. Wśród wielu rodzajów aktów administracyjnych kluczowe znaczenie mają decyzje administracyjne.

Ugoda administracyjna jest instytucją występującą w postępowaniu administracyjnym. Ugoda może być zawarta przed organem, przed którym toczy się postępowanie w pierwszej instancji lub postępowanie odwoławcze, do czasu wydania przez organ decyzji w sprawie. W takiej sytuacji organ obowiązany jest do odroczenia wydania decyzji i wyznaczenia terminu do zawarcia ugody przez strony. Jeżeli chociażby jedna ze stron odstąpi od zamiaru zawarcia ugody lub nie dotrzyma terminu jej zawarcia, organ rozstrzyga sprawę w formie decyzji administracyjnej. Ugodę sporządza się w formie pisemnej.

Do niewładczych form działania administracji publicznej należy w pierwszej kolejności porozumienie administracyjne. Przedmiotem porozumienia jest realizacja zadań publicznych, dlatego też przynajmniej jedna ze stron musi być podmiotem posiadającym w tym zakresie odpowiednie upoważnienie. Stronami porozumienia są zwykle jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej. W drodze porozumienia określają one sposób wykonania zadania, do realizacji którego ustawodawca zobowiązał jedną ze stron. Przykładem porozumienia administracyjnego jest porozumienie międzygminne lub porozumienie w sprawie wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej.

Krzysztof Prokop

Literatura:

- M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawne formy działania administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2005.

Fundusz sołecki – sołectwa, obok dzielnic i osiedli, zostały zaliczone w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do nazwanych jednostek pomocniczych gmin. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy

miasto. Jednostki pomocnicze, jakimi są sołectwa, nie są wyposażone w przymiot zdolności do czynności prawnych. Nie mogą więc zawierać umów czy posiadać odrębnych kont bankowych. Sołectwo nie może również uchwalać swego budżetu ani dysponować własnymi środkami finansowymi. Jednakże w odróżnieniu od innych jednostek pomocniczych (nazwanych i nienazwanych) sołectwa zostały wyposażone w możliwość pozyskiwania środków finansowych w ramach funduszu sołeckiego. Brak ograniczeń ustawowych co do tworzenia sołectw na terenie miast powoduje, że podejmowane są próby tworzenia sołectw w ich granicach administracyjnych. Wynika to najczęściej z chęci uzyskiwania dodatkowej możliwości wsparcia finansowego. Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 4 lutego 2014 r. (II OSK 2910/13), sformułował warunki, kiedy można tego dokonać. Zgodnie ze stanowiskiem NSA w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie bądź istnienie sołectwa w mieście, ale musi być to rozważane w granicach prawa i na podstawie prawa. Dopuszczalne jest tworzenie sołectw jedynie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich. Ma to swoje uzasadnienie w warunkach rozwoju miast, które włączają w swe granice administracyjne tereny, jakie jeszcze przez długi okres zachowują typowo rolniczy charakter. NSA w cytowanym orzeczeniu potępił praktyki, kiedy wbrew intencjom ustawodawcy, pojęciom o tradycyjnemu i językowo ukształtowanej treści nadaje się inne znaczenie tylko dlatego, że pozwala to na obejście ustawy o funduszu sołeckim.

Fundusz sołecki należy rozumieć jako wydzieloną w budżecie danej gminy kwotę pieniędzy, przeznaczoną na realizację potrzeb konkretnego sołectwa. Zasady jego przyznawania regulują przepisy ustawy z 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r., poz. 301 ze zm.). Rada gminy zobowiązana jest do podjęcia zarówno uchwały, w której wyraża zgodę na wyodrębnienie funduszu sołeckiego, jak również uchwały, w której nie wyraża takiej zgody. Zarówno jedna, jak i druga uchwała musi być przyjęta do 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy. Nie ma jednakże konieczności podejmowania kolejnych uchwał w przedmiocie wyodrębnienia funduszu ze względu na to, że ma ona zastosowanie w następnych latach budżetowych. Istnieje natomiast konieczność ponawiania uchwały o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu, ponieważ obowiązuje ona wyłącznie w roku budżetowym, w którym została podjęta. Fundusz sołecki nie jest funduszem celowym, w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Powoduje to, że jego środki mogą zostać przeznaczone na realizację przedsięwzięć zgłoszonych we wniosku aplikacyjnym pod warunkiem, że: są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Ponadto pieniądze z fun-

duszu mogą być przeznaczone na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęsk żywiołowych. Ustawa określa algorytm określania wysokości środków finansowych, które uzależnione są od liczby mieszkańców sołectwa oraz od dochodów bieżących gminy. Jednakże do 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, rada gminy może w drodze uchwały zwiększyć środki funduszu przypadającego na poszczególne sołectwa. Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym pieniędzy z funduszu sołeckiego jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo wniosku, spełniającego określone wymagania formalne. Wniosek uchwalany jest przez zebranie wiejskie, z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. Powinny zostać określone w nim przedsięwzięcia przewidziane do realizacji, ich koszt oraz uzasadnienie. Sołtys przekazuje wniosek do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w terminie do 30 września poprzedzającego rok budżetowy. Jeżeli wniosek nie spełnia wymagań formalnych, zostaje odrzucony przez organ wykonawczy gminy, z jednoczesnym poinformowaniem sołtysa. W powyższej sytuacji możliwe są dwa rozwiązania. Po pierwsze sołtys może podtrzymać pierwotny wniosek i w ciągu 7 dni od otrzymania informacji, za pośrednictwem wójta, przekazać go radzie gminy. Drugą możliwością jest uchwalenie nowego wniosku przez zebranie wiejskie i przekazanie go przez sołtysa w ciągu 7 dni od otrzymania informacji za pośrednictwem wójta radzie gminy. Rada gminy ma obowiązek rozpatrzyć oba wnioski w terminie 30 dni od ich otrzymania. Wójt zaś jest związany rozstrzygnięciem rady. Obok przesłanek formalnych odrzucenie wniosku również uzasadnia nieadekwatność celów zakładanych przedsięwzięć. Jeżeli nie są one zgodne z zadaniami własnymi gminy, nie służą poprawie warunków życia mieszkańców, są sprzeczne ze strategią rozwoju gminy bądź nie zostaną przekazane na zwalczanie klęsk żywiołowych, rada gminy uchwalając budżet odrzuca wniosek sołectwa. Ustawodawca przyznaje sołectwu prawo do zmiany realizowanych przedsięwzięć lub ich zakresu. Odpowiedni wniosek sołectwo musi złożyć do wójta w trakcie roku budżetowego, jednakże nie później niż po uchwaleniu budżetu gminy na dany rok i nie później niż do 31 października danego roku budżetowego. Istnieje ponadto możliwość wspólnego aplikowania przez sołectwa z obszaru danej gminy o przyznanie środków na realizowane przedsięwzięcia. W takiej sytuacji każde z sołectw odrębnie uchwała wniosek, który powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć, przewidzianych do realizacji na obszarze danego sołectwa lub innego sołectwa w danej gminie.

Marek Bielecki

Literatura:

- M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.
- M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, LEX 2014.
- B. Jaworska-Dębska, *Dopuszczalność tworzenia sołectw w granicach administracyjnych miasta. Glosa do wyroku NSA z 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13*, [w:] „Finanse Komunalne” nr 7-8, 2014.
- Orzeczenie NSA z 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13, CBOSA.
- Ustawa z 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301 ze zm.)

Fundusze celowe – publiczne fundusze celowe to utworzone na mocy aktu prawnego (najczęściej ustawy) formy organizacyjne, służące organom władz publicznych do gromadzenia środków finansowych ze ściśle wskazanych źródeł. Zgromadzone środki finansowe muszą być wydatkowane na precyzyjnie wskazane cele, dla których realizacji został powołany fundusz. Powstanie funduszu celowego oznacza wyodrębnienie organizacyjne i/lub finansowe części środków publicznych z ogólnej puli publicznych środków finansowych. Konsekwencją takiego rozwiązania jest zapewnienie źródeł finansowania ściśle określonej sfery działalności. Ponadto następuje związanie części publicznych środków finansowych z wyznaczonymi zadaniami. Związanie to podnosi rangę zadań realizowanych przez dany fundusz celowy. Jako ważną cechę funduszy celowych można podać nieokreślony czas ich funkcjonowania, który jest jednak zazwyczaj dłuższy niż rok.

Fundusze celowe stanowią ważne obok budżetu państwa i budżetów samorządowych źródło finansowania niektórych zadań z zakresu sfery publicznej. Skuteczność funduszy celowych zależy od wysokości gromadzonych środków finansowych.

Fundusze celowe pełnią następujące funkcje:

- alokacji środków finansowych;
- redystrybucji dochodów w gospodarce i społeczeństwie;
- mobilizacji środków publicznych;
- racjonalizacji wydatków publicznych – podstawową przesłanką dla tworzenia funduszy celowych jest racjonalizacja wydatkowania środków publicznych.

Fundusz celowy może funkcjonować jako wyodrębniony z budżetu państwa osobny rachunek, na którym gromadzone są dochody i wpływy, oraz z którego właściwy dysponent (najczęściej odpowiedni minister) dysponuje zgromadzonymi środkami. Przykładem takiego funduszu celowego w Polsce jest Fundusz Pracy. Drugim rozwiązaniem jest utworzenie funduszu celowego, poprzez powołanie struktury organizacyjnej i nadanie jej osobowości prawnej. Wówczas dysponentem środków finansowych zgromadzonych na rachunkach funduszu jest organ tego funduszu, w randze np. prezesa zarządu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych czy Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

W skali międzynarodowej występują ponadnarodowe publiczne fundusze celowe, np. fundusze Organizacji Narodów Zjednoczonych, czy też funkcjonujące w ramach UE fundusze celowe, takie jak: Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

W ujęciu przedmiotowym w funduszach celowych można wyróżnić: finansujące pieniądze świadczenia społeczne, wspomagające finansowo dziedziny o ograniczonych możliwościach samofinansowania (np. kultura, sport), finansujące infrastrukturę społeczną, ochronę środowiska, czy też fundusze finansujące dziedziny gospodarcze (np. rolnictwo, rybołówstwo).

Danuta Stawasz

Literatura:

- B. Koźuch, *Nauka o organizacji*, CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2007.
- S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, PWN, Warszawa 2017.

Funkcje administracji publicznej – wieloznaczność pojęcia „funkcja” w języku polskim i w naukach prawych wpływa na używanie go w różnych znaczeniach w odniesieniu do administracji publicznej, tym bardziej, że funkcje ewoluują i zależą od różnych czynników. To z kolei skutkuje brakiem jednej uniwersalnej typologii funkcji administracji publicznej. Wyróżnienie i klasyfikacja funkcji administracji publicznej ma charakter porządkujący, zależny od przyjętych założeń i konwencji, stąd w literaturze przedmiotu występują różne koncepcje omawianej problematyki.

Dwa możliwe podejścia do charakterystyki funkcji, realizowanych przez administrację, zaproponowali H. Izdebski i M. Kulesza. Przyjmując za punkt wyjścia nauki o zarządzaniu, wyróżnili dwie podstawowe funkcje: **funkcję rządzenia i funkcję realizacji zadań** bieżącej administracji oraz **funkcję pomocniczą**, tj. funkcję zarządzania zasobami organizacji administracyjnej. Wyodrębnienie funkcji, przy których realizacji administracja działa na rzecz interesu publicznego, to drugie podejście H. Izdebskiego i M. Kuleszy. W oparciu o to kryterium wyróżnili oni funkcję porządkowo-reglamentacyjną (policyjną), funkcję administracji świadczącej (usługi publiczne), funkcję administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie (zarząd majątkiem publicznym) oraz funkcję zarządzania rozwojem.

T. Kuta zaproponował typologię funkcji administracji opartą na kryterium sposobów działania, przy czym każda z tych funkcji jest wykonywana przy pomocy swoistych sposobów i form działania administracji. Na tej podstawie wyróżnił on funkcję reglamentacyjno-porządkową, funkcję organizującą oraz funkcję wykonawczą.

Z kolei I. Lipowicz przedstawiła typologię opartą o dwa kryteria. Biorąc pod uwagę sposób działania, wyróżniła administrację ingerującą, wyposażoną w atrybuty władczości i możliwość stosowania przymusu. Biorąc zaś pod uwagę obszary działania, w których administracja realizuje określone cele publiczne, wyróżniła administrację świadczącą oraz administrację infrastruktury.

W ocenie J. Zimmermana funkcje administracji wywodzą się z podstawowego podziału administracji na administrację władczą i administrację niewładczą. Mając na względzie, że współcześnie podział ten nie jest już tak ostry, wyróżnia: funkcję porządkowo-reglamentacyjną, funkcję administracji świadczącej, funkcję kreującą i funkcję właścicielską.

A zatem najczęściej wskazywane, niezależnie od przyjmowanych przez poszczególnych autorów kryteriów, funkcje administracji publicznej to:

Funkcja porządkowo-reglamentacyjna – sprowadza się do obowiązku zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego, polega przede wszystkim na ochronie bezpieczeństwa państwa, życia i zdrowia ludzi oraz ładu w społeczeństwie, np. działania podejmowane przez policję, nakładanie koncesji. Wykonywanie tej funkcji odbywa się z wykorzystaniem środków władczych i polega często na wydawaniu nakazów, zakazów i zezwoleń (reglamentacja). Władcze działanie administracji to takie, któremu jednostka jest obowiązana się podporządkować. Realizacją tej funkcji zajmują się organy administracji publicznej, zorganizowane w służby, inspekcje i straże, o rozbudowanych kompetencjach

kontrolnych, nadzorczych, uprawnione do wydawania zezwoleń, nakazów i zakazów oraz do nakładania kar administracyjnych na podmioty naruszające prawo.

Funkcja świadcząca – polega na świadczeniu społecznie użytecznych usług, z zakresu np. edukacji, ochrony zdrowia, kultury, odbierania śmieci i nieczystości, oczyszczania ulic, transportu zbiorowego, utrzymania szpitali. Dotyczy usług, które w państwie powinny być dostępne dla każdego. Administracja publiczna może sama świadczyć te usługi lub skorzystać w tym celu z usług podmiotów prywatnych (np. przedsiębiorców, którzy zawarli z miastem umowę na odbieranie odpadów komunalnych). Realizując funkcję świadcząca, administracja publiczna najczęściej korzysta z niewładczych środków oddziaływania, takich jak umowy.

Funkcja kierująca, inaczej organizatorska – polega na kierowaniu całymi dziedzinami życia społecznego, gospodarczego czy kulturalnego, najczęściej poprzez planowanie, wsparcie finansowe zachowań pożądaných albo piętnowanie zachowań niepożądanych, np. ustalenie planu zagospodarowania przestrzennego.

Funkcja zarządzająca – polega na utrzymywaniu majątku publicznego i gospodarczego w należywym stanie oraz nabywaniu go i zbywaniu, np. pozyskiwanie funduszy unijnych. Działając jako właściciel, administracja nie ma żadnych dodatkowych uprawnień w porównaniu z obywatelami, ma za to dodatkowe obowiązki, np. związane z przestrzeganiem prawa zamówień publicznych.

Funkcja wykonawcza polega na wykonywaniu przepisów. Organy i instytucje administracji muszą przestrzegać prawa, m.in. w oparciu o zasadę legalizmu i praworządności. Czasami organy administracji mogą opierać swoje decyzje na podstawie uznania administracyjnego (swobodnego uznania).

Paweł Sobczyk

Literatura:

- J. Bukowska, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- I. Lipowicz, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
- J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Funkcjonariusz publiczny – podmiot korzystający na podstawie polskiego prawa karnego ze szczególnej ochrony prawnej i podlegający szczególnej odpowiedzialności prawnej, z uwagi na pozycję zawodową lub posiadane kompetencje związane ze sprawowaniem władzy publicznej. Definicja legalna pojęcia funkcjonariusza publicznego została zawarta w art. 115 § 13 Kodeksu karnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.). Za funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów kodeksu karnego nie może być uznana osoba, która nie należy do żadnej z kategorii osób wskazanych w art. 115 § 13 (tak Sąd Najwyższy w wyroku z 8 maja 2015 r., III KK 423/14, LEX nr 1710370), bowiem katalog osób posiadających status funkcjonariusza publicznego jest zamknięty i enumeratywnie określony we wskazanym przepisie. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 115 § 13 kodeksu karnego funkcjonariuszem publicznym jest:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) poseł, senator, radny;
- 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego;
- 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych, działających na podstawie ustawy;
- 4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;
- 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;
- 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;
- 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej;
- 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie;
- 9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

Polskie prawo karne rozróżnia również pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną. Zgodnie z art. 115 § 19 Kodeksu karnego osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

Marcin Adamczyk

Literatura:

A. Grześkowiak, K. Wiak, *Kodeks karny. Komentarz.*, Wyd. 5, Warszawa 2018.

W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz.*, Wolters Kluwer 2016.

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.).

Wyrok SN z 8 maja 2015 r., III KK 423/14, LEX nr 1710370.

G

Gabinet polityczny – formuła organizacyjna obsługi wysokich funkcjonariuszy publicznych sięgająca francuskiej etymologii słowa „gabinet”, który to termin odnosił się do najbliższych i najbardziej zaufanych doradców monarchy. Współcześnie gabinety polityczne tworzone są zwłaszcza przy organach egzekutywy (rząd, premier, ministrowie). W praktyce gabinet polityczny (np. premiera czy ministra) stanowi dość wąskie grono osób, w Polsce wyłączone spod rygorów i przepisów dotyczących pracowników służby cywilnej (mówi się w związku z tym o tzw. pionie politycznym pracowników danego resortu czy organu władzy publicznej). Do zadań gabinetów politycznych należą doradztwo eksperckie oraz realizacja zadań zleconych przez premiera czy szefa resortu. W gabinetach politycznych zatrudniani są pracownicy partii rządzącej bądź osoby przez partie wskazane, co często prowadzi do rozmaitych patologii. W praktyce odwieczne pytanie kierowane pod adresem gabinetów politycznych dotyczy tego, czy są one faktycznym zapleczem eksperckim, które jest niezbędne z punktu widzenia prawidłowości działania organu, przy którym gabinet polityczny działa, czy też może są one formułą organizacyjną, ułatwiającą polityczną karierę osobom w nich zatrudnianym.

Status pracowników gabinetów politycznych reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń, przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Zgodnie z nim np. osoba zatrudniona w gabinecie politycznym winna mieć wykształcenie wyższe oraz przepracowanych co najmniej 5 lat (w odniesieniu do szefów gabinetów polityczny obowiązuje wymóg co najmniej 7 lat pracy). Gabinety polityczne ciągle są instytucjami kontrowersyjnymi. Jest tak przede wszystkim dlatego, że wbrew idei nie tyle gromadzą ekspertów, ile młodą kadrę partyjną, często niespełniającą wymogów rozporządzenia (utartą praktyką jest np. zatrudnianie w gabinetach politycznych studentów, co umożliwia ogólna klauzula „szczególnie uzasadnionych przypadków”, która pozwala „obejść” wymogi odnoszące się zarówno do stażu pracy, jak i wykształcenia). Stąd w przestrzeni publicznej co i rusz zgłaszane są postulaty ich likwidacji. Tak np. w roku 2009 i 2012 projekt ustawy w sprawie likwidacji gabinetów politycznych zgłosił PiS. Obecnie natomiast (w 2018 r.) likwidację gabinetów politycznych ma w swoim programie ugrupowanie Kukiz'15 prowadzące kampanię pt. „zlikwidujemy gabinety polityczne”.

Jarosław Szymanek

Literatura:

D. Bach-Golecka red., *Gabinety polityczne. Narzędzie skutecznego działania*, Kraków 2007.

Gmina – jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Obowiązująca konstytucja reguluje wyłącznie jej status, natomiast nie zawiera norm odnoszących się do powiatu i województwa, których ustroj ma być regulowany wyłącznie w drodze ustaw. Oznacza to, że ewentualne zniesienie gmin wymaga zmiany konstytucji. Nie ma natomiast takiej konieczności odnośnie powiatu i województwa, gdzie wystarcza wyłącznie forma ustawowa. W polskich realiach status prawny gminy, obok konstytucji, reguluje ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z jej treścią pod pojęciem gminy należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Z kolei wspólnota samorządowa tworzona jest przez mieszkańców gminy. Obecnie nie wyróżnia się gmin wiejskich i miejskich. Gmina może obejmować wyłącznie obszar miasta bądź składać się z kilku miejscowości, w tym miasta. Gminy tworzone są przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, z jej własnej inicjatywy bądź na wniosek zainteresowanych gmin. W tym samym trybie dokonuje się łączenia, dzielenia, znoszenia gmin, ustalania granic, nadania gminie bądź miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic, a także ustalania i zmieniania nazwy gmin oraz siedziby ich władz. Wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów wymaga zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami. W sytuacji zaś, gdy zmiana granic narusza granice powiatów lub województw, zasięga się dodatkowych opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw. Ówczesne funkcjonowanie gminy jest konsekwencją reformy samorządowej, jaka miała miejsce w Polsce w wyniku przemian ustrojowych na przełomie lat 80-90. Zdecydowano się wówczas na przeprowadzenie decentralizacji władzy, która została przez obowiązującą konstytucję uznana za zasadę ustrojową. Jej istota sprowadza się do przeniesienia na istniejące jednostki samorządu terytorialnego kompetencji, zarezerwowanych dotychczas dla władz centralnych. Obecnie samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach istniejących ustaw część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Konstytucja

wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, w tym gminie, nadaje osobowość prawną. Ponadto przysługuje jej prawo własności i inne prawa majątkowe, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, niezastrzeżone dla powiatu czy województwa. Istnieje więc domniemanie kompetencji gminy przy realizowaniu zadań samorządowych. Powiat i województwo winny mieć do ich wykonywania wyraźną delegację ustawową.

Ustawodawca nakłada na gminę obowiązek realizowania zadań własnych i zleconych. **Zadania własne** mają na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Obejmują m.in.: infrastrukturę społeczną, porządek i bezpieczeństwo publiczne, ład przestrzenny i ekologiczny oraz infrastrukturę techniczną. Dodatkowo gminy mogą zostać zobowiązane w drodze ustawy do wykonywania **zadań zleconych**. Ich zakres obejmuje sprawy właściwe dla administracji rządowej, oraz dotyczące organizacji przygotowań i przeprowadzania referendum. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Ponadto gmina na podstawie porozumień z odpowiednimi organami może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu bądź województwa. W celu wykonywania zadań, gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. W gminie funkcjonują organy stanowiące (uchwałodawcze) oraz wykonawcze. **Organem stanowiącym** jest rada gminy, której kadencja trwa 5 lat, licząc od dnia wyborów. Skład rady uzależniony jest od liczby mieszkańców i waha się od 15 do 45 radnych. Na czele rady stoi przewodniczący i od jednego do trzech wiceprzewodniczących, wybieranych przez radę ze swego grona. Obok funkcji uchwałodawczych rada gminy kontroluje działalność organu wykonawczego oraz jednostek organizacyjnych samorządu. W tym celu obligatoryjnie powołuje komisję rewizyjną. **Organem wykonawczym** gminy jest wójt (gminy obejmujące wyłącznie wioski), burmistrz (siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy) bądź prezydent miasta (miasta powyżej 100 000 mieszkańców lub miasta, w których do dnia wejścia w życie ustawy występował prezydent – miasta powyżej 50 000 mieszkańców i miasta będące siedzibą wojewódzkiej rady narodowej). Kadencja organu wykonawczego rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru przez radę i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. Po upływie kadencji wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta, pełni on swe funkcje do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowe-

go, obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego ustanawiane są w formie uchwał. W przypadku niecierpiącym zwłoki, przepisy porządkowe może wydać wójt (burmistrz, prezydent) w formie zarządzenia, które podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Rada gminy uchwała najważniejszy dokument, decydujący o ustroju gminy, którym jest statut.

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. W razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. W przypadku rozwiązania rady gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru rady gminy pełni jej funkcję. Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt, wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie. W przypadku odwołania wójta (burmistrza, prezydenta), Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję.

Marek Bielecki

Literatura:

- Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.

I

Innowacyjność – cecha przypisywana zarówno ludziom, jak i ich dziełom. Innowacyjność jest kojarzona z nowością i oryginalnością. Efektem innowacyjności jest powstawanie innowacji. Innowacja to komercyjne lub przemysłowe zastosowanie czegoś nowego: produktu, procesu, metody produkcji; nowego rynku lub źródeł dostaw; nowej formy prowadzenia działalności gospodarczej. Innowacje dzielimy na kilka kategorii. Wśród nich szczególnie warto podkreślić fakt, że innowacje nie muszą ograniczać się wyłącznie do rozwiązań technologicznych. Mogą także dotyczyć usprawnienia procesów, nowych struktur organizacyjnych, a także metod marketingowych. Do innowacji zalicza się także modele biznesowe, czyli metody zaspokajania potrzeb klientów za pomocą zyskownych systemów obsługi. Wśród różnego rodzaju definicji innowacji warto przytoczyć następujące: „Innowacja polega na ekstrakcji wartości ekonomicznej z nowych działań” (Innovation Vital Signs Project 2007); „Innowacja dotyczy szerokiego zakresu działań służących poprawie wydajności w firmach, włączając w to implementację nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług, procesów dystrybucji, produkcji, marketingu oraz organizacji” (Komisja Europejska 2004). Z punktu widzenia zarządzania jst szczególnie ważne są innowacje społeczne. Innowacja społeczna pojawia się wówczas, gdy nowe normy społeczne lub mechanizmy zachowań scalają się w formie nowych modeli zachowań i organizacji ludzi w grupach społecznych, w celu poprawy jakości życia ludzi i zbiorowości ludzkich. Innowacje społeczne zwykle dotyczą poprawy jakości zdrowia, bezpieczeństwa, gospodarowania zasobami, zwiększenia zatrudnienia, walki z ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Z badań nad innowacyjnością wynika, że procesy innowacji polegają w większym stopniu na kombinacji wiedzy istniejącej, a w mniejszym na tworzeniu całkowicie nowej wiedzy. **Jeszcze do niedawna dokonywano rozróżnienia pomiędzy innowacją technologiczną i organizacyjną. Obecnie odchodzi się od tego rozróżnienia (OECD – EUROSTAT, 2000).** Zmiany i innowacje w zarządzaniu, szczególnie w zarządzaniu zasobami ludzkimi, są czynnikiem poprzedzającym zmiany technologiczne. W innowacjach społecznych mniejsze znaczenie ma akt wymyślenia pomysłu (wynalazek), a większe faza upowszechniania wiedzy i implementacji. Innowacje społeczne muszą posiadać swoich „apostołów”. *The Young Foundation* twierdzi, że sukces innowacji społecznych polega na istnieniu „pszczoł”, czyli małych dynamicznych organizacji, które przeniosą („zapylą”) pomysł od twórcy do wielkich organizacji, najczęściej rządowych. Samorzady posiadają fundusze na realizację celów ustawowych,

lecz nierzadko cierpią na brak pomysłów. Większość innowacji społecznych jest wynikiem współpracy owych „pszczoł” i biurokratycznych „drzew (w tym samorządów). Głównymi motorami zmian w innowacjach społecznych są organizacje pozarządowe. W przeciwieństwie do przedsiębiorstw, które tworzą „dobra prywatne”, organizacje pozarządowe tworzą „dobra publiczne”, co oznacza w praktyce, że ich „użytkownicy” nie płacą za korzystanie z innowacji społecznych. Jak podaje NESTA innowacja w sektorze publicznym kosztuje w Wielkiej Brytanii średnio 900 tys. funtów (ok. 5 mln zł) i potrzeba ok. 24 miesięcy na jej wdrożenie. Innowacje opracowywane na poziomie krajowym uwzględniają pewien uśredniony stan rzeczywistości dla danego kraju, co sprawia, że często są źle przyjmowane na poziomie lokalnym.

Jan Fazlagić

Literatura:

Innovation in response to social challenges, Policy Briefing, Marzec 2007, Nesta, www.nesta.org.uk

S. Berkun, *The Myths of Innovation*, O'Reilly Media, 2007.

J. Fazlagić, *Innowacje społeczne*, [w:] „Problemy Jakości” nr 7, 2009.

Institucja gospodarki budżetowej – jest jednostką sektora finansów publicznych, tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która swoje zadania wykonuje odpłatnie, a koszty swojej działalności oraz zobowiązania pokrywa z uzyskiwanych przychodów. Instytucje gospodarki budżetowej zostały utworzone w celu realizacji zadań rządowych, a nie szeroko rozumianych zadań publicznych.

Prawo do tworzenia instytucji gospodarki budżetowej posiadają wyłącznie ministrowie, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz organy lub kierownicy jednostek, wobec których Minister Finansów ma obowiązek włączenia dochodów i wydatków na rok następny do projektu ustawy budżetowej (np. Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta RP, TK, NIK, Sąd Najwyższy, NSA wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowa Rada Sądownictwa, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Państwowa Inspekcja Pracy).

Institucja gospodarki budżetowej działa na podstawie statutu, nadanego jej przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego. Organizację we-

wnętrzną instytucji gospodarki budżetowej określa regulamin organizacyjny, nadawany przez jej dyrektora. Instytucja gospodarki budżetowej posiada osobowość prawną, którą uzyskuje z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego.

Podstawą gospodarki finansowej instytucji jest plan finansowy, obejmujący:

- przychody z prowadzonej działalności;
- dotacje z budżetu państwa;
- zestawienie kosztów związanych z funkcjonowaniem agencji oraz realizacją przez nie zadań ustawowych;
- wynik finansowy;
- środki na wydatki majątkowe;
- stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku;
- stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach posiadanych środków finansowych, obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu.

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Literatura:

- E. Chojna-Duch, *Prawo finansowe, finanse publiczne*, Wyd. Wiedza i praktyka, 2017.
A. Alińska, B. Woźniak red., *Współczesne finanse publiczne*, Wyd. Difin, 2015.
S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wyd. PWN, 2017.

Interes publiczny – kategoria interesu publicznego jest przedmiotem zainteresowania prawników, politologów, filozofów, ekonomistów czy socjologów, jednakże nie została dotychczas wypracowana jednoznaczna definicja tego pojęcia. Tradycyjnie interes publiczny rozumiany jest jako kategoria, wyznaczająca z jednej strony granice władczego oddziaływania państwa w stosunki społeczne i gospodarcze oraz prawa i wolności obywatelskie, z drugiej określająca granice dowolności zachowań jednostki względem społeczeństwa. W najogólniejszym ujęciu interes publiczny definiowany jest jako cel dążeń i działań, uwzględniający zbiektyzowane potrzeby ogółu społeczeństwa albo lokalnych grup społecznych, związanych z funkcjonowaniem w określonych warunkach społeczno-ekonomicznych. Interes publiczny to interes całego społeczeństwa lub wielu nie-

dookreślonych podmiotów, traktowanych jako jednorodna społeczność. Takie określenie interesu publicznego stanowi podstawę ograniczenia praw i wolności jednostki w stosunku do ogółu. Ustalenie, czym jest interes publiczny powinno dokonywać się w okolicznościach konkretnej sprawy w odniesieniu do wartości i norm obowiązujących w danym społeczeństwie, bez względu na indywidualne przekonania poszczególnych jednostek.

W sytuacjach konfliktowych może nastąpić rozstrzygnięcie sporu między jednostką a społeczeństwem (lokalną społecznością) na rzecz interesu społeczeństwa, kosztem naruszenia interesu jednostki. Jednakże nie można bezdyskusyjnie stosować reguły, wskazującej na nadrzędność interesu publicznego nad interesem indywidualnym. Na straży interesu społecznego powinny stać m.in. organy administracji publicznej, uprawnione do wiążących rozstrzygnięć w danej sprawie. Organy administracji publicznej, podejmując decyzje, zobowiązane są do ważenia interesu społecznego i słusznego z pewnych względów interesu poszczególnych obywateli. Samo rozumienie interesu publicznego może być różne w zależności od ustroju państwa oraz opcji politycznej sprawującej władzę. Zasadnicze znaczenie dla wyznaczenia ram interesu publicznego mają takie wartości, jak: sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do władz, sprawność działania instytucji publicznych w państwie oraz możliwość korekty błędnych decyzji. Odnośnie usług publicznych interes publiczny przejawia się w zapewnieniu ciągłości usług oraz równości ich dostępu.

Danuta Stawasz

Literatura:

- P. Bieś-Srokosz red., *Interes publiczny a interes prywatny. Kierunki zmian – wzajemne relacje – ochrona prawna*, Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2016.
- D. Sześciło, *Rynek. Prywatyzacja. Interes Publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
- A. Żurawik, „Interes publiczny”, „Interes społeczny” i „Interes społecznie uzasadniony”, *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” Rok LXXV, zeszyt 2, 2013.

Interesariusze – (*stakeholders*) to organizacje albo grupy nieformalne, których obszar działania i cele w jakimś zakresie pokrywają się z obszarami działania i celami organizacji administracji publicznej (np. miasta, powiatu), w odniesieniu do pewnych grup użytkowników. To wszystkie grupy, których dotyczą decyzje organizacji publicznych i stosowane przez nie zasady postępowania. Interesariusze są żywotnie zainteresowani samym funkcjonowaniem organizacji lub skutkami ich funkcjonowania. Nie są bezpośrednio zaangażowani w realizację projektów (zadań) podejmowanych przez organizację publiczną, ale wyniki tych projektów mają istotny wpływ na ich funkcjonowanie i rozwój. Interesariusze są ważnymi partnerami w procesach zarządzania sprawami publicznymi, a ich obecność w procesach decyzyjnych, np. w mieście, jest w pełni uzasadniona wymogami zarządzania zgodnie z koncepcją *governance* oraz stosowania w praktyce partycypacyjnych metod zarządzania. Współzrządzenie w każdym przypadku oznacza szeroko rozumianą współpracę organizacji publicznych z interesariuszami, mającą na celu maksymalizację wartości użytkowej dla mieszkańców i użytkowników zewnętrznych w ujęciu długookresowym. Interesariusze są szczególnym zasobem organizacji, są/mogą być dostarczycielami wiedzy/informacji.

Można wskazać na dwa ujęcia definicyjne interesariuszy – szersze i węższe. W ujęciu szerszym pod pojęciem interesariuszy należy rozumieć wszystkie osoby lub grupy osób, które wpływają na realizację celów organizacji publicznej lub są pod wpływem skutków jej działania (np.: NGO, wspólnoty mieszkaniowe, szkoły, media, podmioty gospodarcze, kółka rolnicze). W ujęciu węższym interesariusze to te grupy lub osoby, od których bezpośrednio zależne jest efektywne zarządzanie sprawami publicznymi przez daną organizację (np.: pracownicy, agendy rządowe, stali dostawcy, konkurenci).

Organizacja publiczna z założenia działa w imieniu wszystkich interesariuszy, co oznacza, że interes każdego z nich ma swoją wewnętrzną wartość, która powinna być odrębnie rozważana, ale nie może zdominować interesu pozostałych interesariuszy. Interakcje między interesariuszami a organizacją publiczną powinny prowadzić do zapewnienia satysfakcji interesariuszom. Jest to możliwe, jeśli organizacja publiczna buduje przejrzyste, długoterminowe i trwałe relacje ze wszystkimi interesariuszami. Ważnym jest umiejętność określenia związków organizacji z interesariuszami, co przesądza o możliwości osiągnięcia celów przez organizację, poprzez ich identyfikację oraz zmieniających się ich potrzeb i oczekiwań.

Danuta Stawasz

Literatura:

- B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
- A. Sitko-Lutek, K. Phusavat, *Wielowymiarowa współpraca nauki i biznesu oraz jej interesariusze*, [w:] *Synergia nauki i biznesu. Interesariusze – kompetencje – innowacje*, red. A. Sitko-Lutek, Z. Pastuszak, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014.
- C. Szydłowski, *Administracja publiczna, specyfika działań organizacji*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.

Jawność działania organów administracji publicznej – administracja publiczna służy zaspokajaniu indywidualnych i zbiorowych potrzeb obywateli. Tworzą ją zawisłe organy państwowe oraz organy samorządu terytorialnego. W jej skład wchodzi zarówno urzędy zorganizowane w wyodrębnione struktury, jak i tworzący je ludzie. Zasada jawności działania organów administracji publicznej jest obecnie standardem w państwach demokratycznych. W polskich realiach gwarancje odnośnie jej realizacji przez obywateli zawarte są m.in.: w konstytucji, aktach prawa międzynarodowego, prawie Unii Europejskiej oraz w ustawach szczegółowych. Zgodnie z ustawą zasadniczą każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działaniach organów władzy publicznej oraz osobach pełniących funkcje publiczne. Ponadto prawo to obejmuje również możliwość uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Istnieje również jawność działania podmiotów reprezentujących państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego, oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego. Zakres prawa do informacji regulowany jest w licznych aktach normatywnych. Obejmuje m.in. dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ponadto ustawa o dostępie do informacji publicznej daje prawo do

uzyskiwania dostępu do tzw. informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ustawodawca nie sprecyzował określenia „informacja przetworzona”, można jednakże przyjąć, że jest to informacja, jaka została wytworzona przez konkretny urząd bądź na jego zlecenie i ma na celu wyjaśnienie oraz doprecyzowanie wiadomości, którymi tylko on dysponuje. Przetwarzanie informacji należy więc uznać za proces intelektualny, gdyż na etapie formułowania wypowiedzi bardzo często musi nastąpić wybór treści najistotniejszych dla danej sprawy. Dodatkowo zasada jawności działania organów administracji publicznej realizowana jest poprzez jawność i przejrzystość finansów publicznych. Ustawodawca przewiduje m.in. jawność debaty budżetowej w Sejmie, Senacie i w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo do publicznej wiadomości podawane są m.in. dane ze sprawozdania nad wykonaniem budżetu oraz kwot dotacji i otrzymywanych subwencji.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakłada prawo wglądu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz nieodpłatnego otrzymywania i wrysów z planu. Z kolei w procedurze zamówień publicznych szczegółowo uregulowano prawo dostępu do protokołu postępowania, który zawiera szczegółowe informacje dotyczące danego zamówienia.

Ustawy samorządowe gwarantują realizację zasady jawności poprzez umożliwienie obywatelom uzyskiwania informacji, wstęp na sesje organów uchwałodawczych i posiedzenia komisji, a także dostęp do dokumentów, wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów z posiedzeń organów stanowiących i komisji. Szczegółowe zasady dostępu winny zostać uregulowane w statutach poszczególnych jednostek. Dodatkowo istnieje obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez określone w ustawach samorządowych osoby, reprezentujące organy stanowiące i wykonawcze. Przekazywane informacje dotyczą majątku odrębnego, majątku stanowiącego małżeńską wspólność, oświadczeń w zakresie działalności gospodarczej prowadzonej przez bliskich oraz zatrudnienia tych osób w samorządowych jednostkach organizacyjnych.

Każdy obywatel posiada prawo dostępu do dokumentów w sprawach administracyjnych, w których jest stroną lub uczestnikiem postępowania. Nie jest to uprawnienie o charakterze powszechnym, lecz indywidualnym.

Udostępnienie informacji publicznej może odbywać się w kilku formach. Może to być ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej, który jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym. Zasadzie jawności służy również Centralne Repozytorium Informacji Publicznej, gdzie umieszczone są dane, mające szczególne znaczenie dla rozwoju innowacyjności i społeczeństwa informacyjnego.

Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub Centralnym Repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Z kolei w sytuacji, kiedy informacja publiczna może być niezwłocznie udostępniona, odbywa się to w formie ustnej bądź pisemnej, bez konieczności składania wniosku. Dodatkowo z informacją publiczną można zapoznać się w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnodostępnych, bądź przez zainstalowanie w tych miejscach urządzeń umożliwiających zapoznanie się z informacją. Istnieje również prawo wstępu na posiedzenia organów realizujących zadania publiczne, z możliwością otrzymywania materiałów pisemnych, audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących ich przebieg. Prawo dostępu do informacji nie jest prawem bezwzględnym i podlega pewnym ograniczeniom. Jest to m.in.: wolność i prawa innych osób i podmiotów gospodarczych, ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwo lub ważny interes gospodarczy państwa. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Ponadto ograniczenia zawierają przepisy o przymusowej restrukturyzacji. Prywatność osoby fizycznej lub tajemnica przedsiębiorcy może podlegać ochronie. Jednakże ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Nie można, z zastrzeżeniem ww. okoliczności, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji.

Marek Bielecki

Literatura:

- B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, WK 2016.

Jednostki budżetowe – to jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieodpłatnie wykonujące działania, które swoje wydatki pokrywają bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki budżetowe nie mają osobowości prawnej i w obrocie prawnym występują jako jednostki organizacyjne Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego.

Jednostki budżetowe działają na podstawie statutu, określającego w szczególności ich nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

Jednostki budżetowe tworzą, łączą i likwidują:

- 1) ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie oraz inne organy działające na podstawie odrębnych ustaw — państwowe jednostki budżetowe;
- 2) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego — gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe.

Jednostki budżetowe są prowadzone na podstawie rocznego planu finansowego, zawierającego plan dochodów i wydatków.

W tej formie występują podmioty z założenia deficytowe, np.: szkoły, policja, zakłady karne, domy pomocy społecznej, wszystkie urzędy.

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Literatura:

- E. Chojna-Duch, *Prawo finansowe, finanse publiczne*, Wyd. Wiedza i praktyka, 2017.
A. Alińska red., B. Woźniak red., *Współczesne finanse publiczne*, Wyd. Difin, 2015.
S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wyd. PWN, 2017.

Jednostki samorządu terytorialnego – to forma organizacji wspólnoty samorządowej, tworzonej przez ogół mieszkańców. Jednostki samorządu terytorialnego są formą organizacji administracji publicznej na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Z art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że ustawa określa zasadniczy podział terytorialny państwa i zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego zdolność wykonywania zadań publicznych. Natomiast w kolej-

nym przepisie (art. 16 ust. 1) ustrojodawca postanowił, że „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Z kolei w rozdziale siódmym Konstytucji zatytułowanym „Samorząd terytorialny” ustrojodawca postanowił m.in., że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, inne jednostki określa ustawa, gmina wykonuje wszystkie zadania niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 Konstytucji – w przepisie tym została wyrażona zasada stopni samorządu terytorialnego). Ponadto, na podstawie art. 165 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługują im własność i inne prawa majątkowe, zaś ich samodzielność podlega ochronie prawnej.

Jak zauważa Piotr Lisowski „jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem konstruowanym na bazie osobowej (mieszkańcy) i przedmiotowej (odpowiednie terytorium), funkcjonującym w warunkach zwiększonej samodzielności (zarówno w administrowaniu, jak i organizowaniu się do administrowania), chronionej sądowno.

Organami jednostek samorządu terytorialnego są: w gminie rada gminy, która ma kompetencje stanowiące i kontrolne oraz, w zależności od wielkości gminy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, sprawujący władzę wykonawczą. Organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu ze starostą jako przewodniczącym. Organami województwa są sejmik i zarząd, któremu przewodniczy marszałek województwa.

1 stycznia 1999 r. został wprowadzony zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa. Jednostkami tego podziału są gminy, powiaty i województwa.

Gmina – zgodnie z art. 164 Konstytucji RP – jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, wykonującą wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego, co doktryna określa mianem domniemania kompetencji. Gmina w rozumieniu ustawy z 8 czerwca 1990 r. o samorządzie gminnym to wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2). Mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową z mocy prawa. Wspólnota ta ma charakter przymusowy, co oznacza, że gmina nie może dokonać samorozwiązania na podstawie swojego aktu. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Tworzenie, łączenie, znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Powiat to lokalna wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Jak wynika z art. 1 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,

mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Ustrojodawca nie przesądził ostatecznie modelu podziału terytorialnego kraju, wskazując jedynie w art. 164 ust. 2 Konstytucji, że „Inne jednostki samorządu regionalnego albo regionalnego i lokalnego określa ustawa”. W związku z tym podstawowa charakterystyka powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego znajduje się w art. 2 u.s.p. Wynika z niej przede wszystkim, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, powiat ma osobowość prawną, samodzielność powiatu podlega ochronie sądowej, zaś o ustroju powiatu stanowi jego statut”. Powiatowi jako jednostce samorządu terytorialnego – podobnie jak gminie – przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe. Powiaty, które obejmują tereny graniczących ze sobą gmin, z wyjątkiem gmin o statusie miasta, tworzy Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Podobnie jak łączy, dzieli i znosi powiaty oraz ustala ich granice oraz ustala i zmienia nazwy powiatów oraz siedziby ich władz (art. 3 u.s.p.).

Województwo to regionalna wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. Województwo jest największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju, o której pośrednio wspomina ustrojodawca w art. 164 ust. 2 Konstytucji („Inne jednostki samorządu terytorialnego...”). Tę regionalną wspólnotę samorządową – jak wynika z art. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – tworzą z mocy prawa mieszkańcy województwa. Do zakresu zadań samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej, przy czym organy samorządu województwa działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy (art. 2). Jak wynika z art. 4 ust. 1 u.s.w., zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, zaś organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Przepis ten potwierdza, że województwo jako jednostka samorządu terytorialnego nie ma charakteru nadrzędnego w stosunku do gminy i powiatu czy też konkurencyjnego. Na podstawie art. 6 u.s.w. samorząd województwa: wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponuje mieniem wojewódzkim oraz prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Województwo – podobnie do pozostałych jednostek samorządu terytorialnego – ma osobowość prawną. Samodzielność województwa podlega ochronie sądowej.

Paweł Sobczyk

Literatura:

- H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- P. Lisowski, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

Język urzędowy – oznacza język, za pomocą którego możliwa jest komunikacja organu władzy publicznej z jednostką bądź też z innym organem lub instytucją, w związku z wykonywaniem przez ów organ zadań publicznych. Za język urzędowy nie można uznać języka, który jest używany w życiu prywatnym, a nawet w relacjach opartych na przepisach prawa cywilnego. W tym ostatnim jednak przypadku obowiązek używania języka urzędowego może wynikać z przepisów obowiązującego prawa, np. w celu ochrony interesów konsumenta.

Z mocy art. 27 zd. pierwsze Konstytucji językiem urzędowym w Rzeczypospolitej Polskiej jest język polski. Przepis ten odgrywa doniosłe znaczenie dla sfery stanowienia i stosowania prawa. Akty normatywne, stanowiące źródło prawa powszechnie obowiązującego, oraz inne akty prawne, w tym będące źródłami prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji, muszą być sporządzone w języku polskim jako języku urzędowym. Podobnie organy administracji publicznej oraz sądy, jako organy stosujące prawo, obowiązane są dokonywać czynności urzędowych w języku polskim.

Znaczenie języka polskiego jako języka urzędowego jest na tyle istotne, iż ustawodawca zdecydował się na ustanowienie specjalnej ochrony prawnej w ustawie z 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 931). Jak wynika z postanowień ustawy, język polski jest nie tylko językiem urzędowym, ale stanowi również podstawowy element narodowej tożsamości oraz dobro kultury narodowej. Instytucjonalny wymiar ochrony języka polskiego wyraża się w powołaniu do życia Rady Języka Polskiego, która jest instytucją opiniodawczo-doradcą w sprawach używania języka polskiego.

Podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia

woli w języku polskim. Język polski jest językiem nauczania oraz językiem egzaminów i prac dyplomowych w szkołach publicznych i niepublicznych wszystkich typów oraz w placówkach oświatowych i innych instytucjach edukacyjnych. Napisy i informacje w urzędach i instytucjach użyteczności publicznej, a także przeznaczone do odbioru publicznego oraz w środkach transportu publicznego, sporządza się w języku polskim.

Niezależnie od stworzenia gwarancji ochrony języka polskiego jako języka urzędowego Konstytucja RP zapewnia nienaruszalność praw mniejszości narodowych, wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 27 zd. drugie). Ustawa z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 823) gwarantuje swobodę posługiwania się językami mniejszości narodowych w sferze publicznej. W żadnym jednak razie języka mniejszości narodowej nie można uznać za język urzędowy, gdyż stałoby to w sprzeczności z konstytucyjną regulacją, uznającą za język urzędowy wyłącznie język polski. Wspomniana ustawa gwarantuje również możliwość używania w sferze publicznej języka regionalnego. Status taki posiada w Polsce język kaszubski.

Język polski jest również językiem urzędowym Unii Europejskiej. Akty prawne instytucji unijnych są sporządzane we wszystkich językach urzędowych i publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Krzysztof Prokop

Literatura:

- M. Bartoszewicz, *Język polski i jego ochrona prawna w porządku konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.
- P. Czarnecki, *Ustawa o języku polskim. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- E. Czerwińska, R. Pawelec, *Polski z urzędu. O poprawności języka urzędowego*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013.
- Ustawa z 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 931).
- Ustawa z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 823).

K

Kapitał społeczny – dotyczy zaufania między ludźmi w danej społeczności, regionie lub kraju. Na kapitał społeczny składają się więzi pomiędzy ludźmi: zaufanie, wzajemne zrozumienie, wspólnie wyznawane wartości i zachowania, które wiążą członków sieci ludzkich i społeczności oraz umożliwiają wspólne działania. Według definicji OECD kapitał społeczny to „sieci wraz ze wspólnie wyznawanymi normami, wartościami i rozumieniem świata, które wspierają współpracę w obrębie celów pomiędzy grupami”. Odnosi się on do pewnych cech organizacji, takich jak: sieci, normy i zaufanie, które to cechy wspomagają, koordynują i ułatwiają współdziałanie wszystkim uczestnikom. Kapitał społeczny można opisać za pomocą trzech wymiarów:

- 1) **Wymiar strukturalny** – opisuje kapitał społeczny z perspektywy sieci połączeń łączących jednostkę, która uznaje swoją przynależność do tej sieci. Najlepszym sposobem tworzenia struktury powiązań jest organizacja spotkań twarzą w twarz. W dużych organizacjach, w których kontakt bezpośredni jest utrudniony z powodu odległości geograficznych, strukturę sieci wspomaga technologia informatyczna, która pozwala na szybką i dokładną lokalizację innych pracowników dzięki katalogom („żółtym stronom”), które zawierają profile pracowników.
- 2) **Wymiar relacyjny** – aby powstała relacja pomiędzy ludźmi muszą zostać spełnione następujące warunki: 1) Ludzie powinni poczuć wobec siebie wzajemną odpowiedzialność, czyli czuć się zobligowani do dobrowolnego świadczenia usług (wyświadczania przysług) oraz muszą odczuwać potrzebę odwzajemnienia tych przysług; 2) Istnienie norm, które pozwalają na ustanowienie wspólnych standardów zachowań; 3) Musi pojawić się zaufanie, czyli zdolność do przewidywania zachowań drugiej osoby w danej sytuacji; 4) Partnerzy relacji muszą odczuwać przynależność do danej struktury i identyfikować się z nią.
- 3) **Wymiar poznawczy** – członkowie sieci muszą posiadać wspólne zainteresowania i wspólne zrozumienie problemów w organizacji oraz posługiwać się wspólnym językiem. Posługiwanie się wspólnym językiem pozwala na dostęp do informacji.

Największe na świecie badania dotyczące kapitału społecznego prowadzone są przez Bank Światowy (World Values Survey, zespół pod kier. R. Ingleharta, University of Michigan). Pojęcie kapitału społecznego stało się „modne” stosunkowo niedawno, lecz jest znane już od ponad 100 lat. Po raz pierwszy użył go

Lyda Judson Hanifan (1879-1932) w 1916 roku w Stanach Zjednoczonych. Wyjaśnił on potrzebę współpracy rodziców nad funkcjonowaniem szkoły. Definiując kapitał społeczny posługiwał się takimi określeniami, jak: dobra wola, braterstwo, sympatia, relacje społeczne łączące indywidualne osoby oraz rodziny, które tworzą jednostki społeczne. Kapitał społeczny został ponownie „odkryty” dzięki książce innego Amerykanina Roberta Putnama pt. „Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community”. Zwrócił on uwagę na to, że zjawiska, takie jak: „rozlewanie się miast”, emigracja klasy średniej na przedmieścia, rozwój mediów elektronicznych niszczą tradycyjne więzi społeczne. Używając porównania Roberta Putnama: obecnie Amerykanie „grają w kręgle samotnie” (w przeszłości w USA w społecznościach lokalnych było wiele lokalnych klubów i lig kręglarskich łączących mieszkańców).

Kapitał społeczny jest zarówno dobrem prywatnym (np. osoba bezrobotna dzięki niemu znajdzie szybciej i być może lepszą pracę, niż osoba o niższym kapitale społecznym). Dzięki kapitałowi społecznemu przedsiębiorstwo zatrudni szybciej bardziej kompetentnych i uczciwych pracowników. Kapitał społeczny to ogół obecnych istniejących i potencjalnych zasobów zawartych, dostępnych i pochodzących z sieci społecznych relacji, jakie posiada człowiek lub jednostka społeczna. Kapitał społeczny jest więc nierozzerwalnie związany z zaufaniem pomiędzy „obcymi”. Społeczności, które charakteryzuje wyższy stopień zaufania nie są trapione plagą przestępczości, ich członkowie zdobywają wyższe wykształcenie. Ciemną stroną kapitału społecznego jest to, że społeczności darzące swoich członków zaufaniem są skłonne do odrzucania „obcych”. Często ku własnej szkodzie. Pomiar kapitału społecznego rozpoczął się od analizowania zachowań poszczególnych obywateli. Stąd mamy takie wskaźniki pomiaru, jak:

- Frekwencja wyborcza – jaki odsetek obywateli uczestniczy w wyborach?
- Nieformalne więzi społeczne – ilu gości zaprasza się do domu w miesiącu?
- Respondent był członkiem komitetu w organizacji lokalnej w ciągu ostatniego roku.
- Respondent pracował w organizacji lokalnej w ciągu ostatniego roku.
- Liczba organizacji społecznych i obywatelskich na 1000 ludności.
- Średnia liczba spotkań w organizacjach lokalnych, w których uczestniczył respondent.
- Średnia liczba spotkań nieformalnych, w których uczestniczył respondent.
- Wolontariat – (np. liczba organizacji nienastawionych na zysk na 1000 mieszkańców).

- Ile razy respondent uczestniczył w pracach nad projektami na rzecz społeczności lokalnej?

Ruchy ludnościowe po 1945 roku miały duży wpływ na tożsamość regionalną (a właściwie jej degradację) w wielu częściach Polski. W zasadzie tylko Wielkopolska, Zachodnia Małopolska i Podlasie oparły się dużym ruchom ludnościowym po 1945 roku i zachowały ciągłość osadnictwa oraz wynikającą z niej ciągłość tożsamości lokalnej mieszkańców (pierwotni mieszkańcy o etosie słowiańskim zostali skutecznie zgermanizowani – najpóźniej do początku XIX wieku). Z kolei brak pewności co do dalszych losów tzw. „Ziem Odzyskanych” utrudniał budowę kapitału społecznego na Dolnym Śląsku, obecnym województwie Warmińsko-Mazurskim, Pomorzu Zachodnim i Ziemi Lubuskiej.

Jan Fazlagić

Literatura:

- J. Storck, P. Hill, *Knowledge Diffusion Through 'Strategic Communities*, Sloan Management Review 41, No. 2, 2000.
- B. Keeley, *Human Capital: How what you know shapes your life*, OECD, Paris 2007.
- D. J. Błaszczuk, J. Fazlagić, R. Skikiewicz, *Zaufanie i kapitał społeczny w polskim biznesie*, Warszawa 2017.

Kara administracyjna (administracyjna kara pieniężna) – sankcja o charakterze pieniężnym, nakładana przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej, w następstwie naruszenia prawa, polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu (delikt administracyjny) ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Definicja ta ma charakter legalny. Wprowadzona została do k.p.a. w związku z jego nowelizacją, dokonaną ustawą z 7 kwietnia 2017 r. (art. 189 b). Wcześniej nie występowała w polskim systemie prawnym, choć pojęcie kary administracyjnej było powszechnie stosowane, zarówno przez doktrynę, jak i judykaturę, przy czym używano różnorodnej terminologii na jej oznaczenie, np. „kara administracyjna”, „kara pieniężna”, „administracyjna kara pieniężna”, „opłata sankcyjna”, „opłata dodatkowa”, „opłata podwyższona”.

Kodeksowa definicja administracyjnej kary pieniężnej nie uwzględnia warunku, iż karę tę można nałożyć wyłącznie za naruszenie norm administracyjnego. Kara ta nie może być zatem nałożona za naruszenie nakazu lub zakazu określonego przez inne dziedziny prawa, jak: karne, wykroczeniowe, cywilne czy prawo pracy, ponieważ kara administracyjna może zostać wymierzona tylko przez organ administracji publicznej i tylko w formie decyzji administracyjnej. Forma rozstrzygnięcia o nałożeniu kary pieniężnej przesądza zatem o tym, jakiego rodzaju kara jest nakładana. Jeżeli jednak z przepisów dotyczących nakładania kar pieniężnych nie wynika forma rozstrzygnięcia, to konieczne staje się ustalenie charakteru danej kary – albo jako kary administracyjnej albo jako kary innego rodzaju.

Charakter kary administracyjnej (administracyjnej kary pieniężnej) wyraża się w tym, iż nie stanowi ona odpłaty za popełniony czyn, tak jak ma to miejsce w przypadku kar stosowanych za przestępstwo lub wykroczenie, lecz wymierzana jest *ex lege* w sytuacji naruszenia norm prawno-administracyjnych. Odpowiedzialność za naruszenie tych norm nie opiera się na kryterium winy sprawcy czynu, lecz na fakcie naruszenia obowiązku prawnego. W związku z tym przy wymierzaniu kar administracyjnych nie stosuje się zasady domniemania niewinności. Kara administracyjna w przeciwieństwie do kary za przestępstwo lub wykroczenie nie ma charakteru osobistego. Cechą odróżniającą te kary jest to, iż kara za przestępstwo lub wykroczenie musi mieć charakter zindywidualizowany, a więc może zostać wymierzona tylko wtedy, jeżeli osoba fizyczna swoim zwinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa lub wykroczenia. Natomiast kara administracyjna może zostać nałożona na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej automatycznie z tytułu odpowiedzialności obiektywnej i ma przede wszystkim znaczenie prewencyjne. Ma więc ona raczej charakter odpłaty za delikt administracyjny, niż zindywidualizowanej kary wymierzonej podmiotowi w zależności od możliwości przypisania mu winy za określone niezgodne z prawem zachowanie.

Kara administracyjna realizuje określone funkcje: represyjną, prewencyjną oraz redystrybucyjną. Funkcja represyjna polega na tym, że kara administracyjna ma stanowić dolegliwość dla podmiotu, wobec którego jest stosowana. Nakładana jest ona bez względu na skutek wywołany naruszeniem norm prawno-administracyjnych. Jest ona typowa dla większości sankcji o charakterze finansowym. Funkcja prewencyjna oznacza, że kara administracyjna ma służyć zapobieganiu naruszeniu prawa. Natomiast funkcja redystrybucyjna wyraża się w tym, że kara administracyjna ma stanowić nawiązkę za szkody wywołane deliktem administracyjnym.

Administracyjna kara pieniężna wymierzana jest w wysokości wskazanej przez przepis prawa. Jeżeli przepis szczególny nie określa wprost jej wysokości, jest ona wymierzana przez organ na podstawie uznania administracyjnego. Wymierzając karę organ administracji publicznej winien wziąć pod uwagę ustawowe okoliczności jej wymiaru, wynikające z art. 189 d k.p.a., które mogą wpływać łagodząco lub obciążająco na odpowiedzialność podmiotu, wobec którego kara ta jest stosowana. Jeżeli zaś weryfikują się przesłanki określone w art. 189 f k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest obligatoryjnie odstąpić od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestać na pouczeniu podmiotu. Istnieje ponadto możliwość wyłączenia odpowiedzialności podmiotu popełniającego delikt administracyjny w sytuacji, gdy niedopełnienie przez niego obowiązku, wynikającego z normy prawa administracyjnego, nastąpiło na skutek działania siły wyższej (*vis maior*), tj. zdarzenia nadzwyczajnego, nieprzewidzianego i niemożliwego do zapobieżenia. Administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa (przedawnienie). Zasady tej nie stosuje się do spraw, w przypadku których przepisy odrębne przewidują termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub stwierdzenia naruszenia prawa, w następstwie którego może być nałożona administracyjna kara pieniężna. Ponadto administracyjna kara pieniężna nie podlega egzekucji, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana. W odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych stosuje się też zasadę, według której, jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony (*lex retro non agit*). Jest to reguła niepogarszania sytuacji prawnej zobowiązanego podmiotu, w przypadku zmiany ustawodawstwa w okresie między niewykonaniem obowiązku a wydaniem decyzji o wymierzeniu kary administracyjnej.

Anna Tunia

Literatura:

- M. Cieślak, *Uwagi na marginesie projektu prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym*, „Palestra” nr 10, 1961.
- K. Marczuk-Pieńskowska, *Wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych na nowych zasadach*, „Rzeczpospolita”, 20.02.2018.

D. K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015.

P. M. Przybysz, *Komentarz aktualizowany do art. 189 b) Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2018.

Kodeks etyki pracownika samorządowego – jeden z wielu kodeksów etycznych, które powstają dla grup zawodowych. Jest to układ (system) norm regulujący sferę moralną, który pozwala określić stosunek jednostki do innych osób, grup a także do samej siebie. Treścią kodeksu etyki zawodowej jest zespół specjalnych norm i zobowiązań, które powinny być respektowane przez osoby pełniące funkcje zawodowe. W ujęciu szerszym chodzi o zasady zachowania, przekonania moralne oraz ocenę postępowania osób reprezentujących określone zawody. Podkreśla się, że kodeksy są istotne w tych zawodach, w których ważna jest odpowiedzialność wobec drugiego człowieka, gdy chodzi o szczególnie cenione wartości, takie jak: zdrowie, życie, wolność, kształtowanie osobowości, własność, prawda, wiedza, odwaga, bezstronność. Celem powstających w kraju kodeksów etyki pracownika samorządowego jest najczęściej sprecyzowanie wartości i standardów zachowania pracowników samorządowych i tym samym pomoc w rozstrzyganiu dylematów w pracy zawodowej, w różnych sytuacjach zawodowych. Udostępnione obywatelom powodują, iż ci wiedzą czego mogą oczekiwać od pracowników samorządowych. Pracownicy samorządowi nie są objęci jednolitym kodeksem etyki, jak np. członkowie korpusu służby cywilnej. Obowiązujące przepisy prawa nie zabraniają jednak powoływania takich kodeksów, których celem byłoby doskonalenie standardów działania administracji. Nie ma określonych prawnie wymogów odnośnie budowy kodeksu, najczęściej zapisane są w nim wartości, zasady oraz sposoby postępowania, które mają zapewnić ich realizację. Kodeks wprowadzany jest w formie aktu prawa wewnętrznie obowiązującego. Składa się z tytułu, preambuły, części ogólnej i części szczegółowej oraz sankcji przewidzianych za nieprzestrzeganie zasad.

Przytaczanych jest wiele argumentów przemawiających za opracowaniem kodeksów etyki zawodowej, jak i przeciw nim. Zwolennicy tworzenia kodeksów etyki zawodowej podkreślają, że nie można we współczesnych warunkach wielkiej złożoności świata polegać na intuicji, emocjach i sumieniu jednostki, która równolegle pełni wiele ról społecznych, wchodzi w skomplikowane relacje

społeczne, co w efekcie doprowadza u niej do różnych konfliktów i napięć. Co raz częściej mamy do czynienia z pluralizacją norm i reguł moralnych. Wartości dawniej uważane za niepodważalne są współcześnie relatywizowane. W tej sytuacji jasno określone normy w kodeksie etyki zawodowej pomagają odnaleźć się w danej sytuacji, usunąć wątpliwości i jednocześnie ujednoczyć zachowania reprezentantów danej grupy zawodowej. Dzięki kodeksowi etyki zawodowej dochodzi do zmniejszenia liczby nagannych przypadków, takich jak: kłamstwo, korupcja, defraudacja, a także ograniczone zostają sytuacje, w których pojawia się konflikt interesów. Wzrasta zaufanie interesariuszy, poprawia się reputacja zawodu i organizacji, w której pracują jego reprezentanci. Łatwiej jest kierownictwu ocenić pracowników, a ci bardziej identyfikują się z organizacją. Przeciwnicy opracowywania kodeksów etyki zawodowej odwołują się najczęściej do L. Kołakowskiego. Zarzuca on regulacjom kodeksowym, iż zwalniają one z odpowiedzialności etycznej za podejmowane decyzje; pracownik (np. samorządowy) uwalnia się w ten sposób od samodzielnego myślenia i analizowania złożonej rzeczywistości.

Żaden kodeks nie jest wyczerpujący, stara się natomiast nadać powtarzalny charakter sytuacjom moralnym. Kodeksy etyczne mogą być nieużyteczne, jeśli będzie je charakteryzował nadmierny legalizm. Rozstrzygnięcie dylematów w oparciu o stanowione przepisy odbywa się z reguły z jednej perspektywy moralnej, choć często – jak to ma miejsce wśród pracowników samorządowych – to oni sami ustalają reguły, których będą przestrzegać.

Bogusława Urbaniak

Literatura:

A. Klimczuk, *Możliwość i użyteczność moralna kodyfikacji norm etyki zawodowej. Przegląd stanowisk etycznych*, Palimpsest, vol. 1, nr 6, s.111-118, 2014. https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/57159/1/MPRA_paper_57159.pdf [19.08.2018].

Kolegialność – (łac. *collegialis* – zbiorowy) ma dwa znaczenia: pierwsze – jako określony sposób działania, drugie – jako określona struktura podmiotu (najczęściej organu, niekiedy instytucji).

W pierwszym znaczeniu kolegialność oznacza metodę działania, polegającą na „konieczności współpracy wielu osób”. *Implicite* zakłada to, że organ prowadzący daną działalność jest wieloosobowy, czyli kolegialny, co często wyraża nazwa takiego organu (np. Rada Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli – w tym przypadku, jak się wskazuje, słowo „izba” samo w sobie zakłada, że organ jest wieloosobowy). Niemniej należy mieć na uwadze, że metoda działania kolegialnego może być właściwa również dla podmiotu jednoosobowego, np. w sytuacji, gdy podmiot jednoosobowy przed wydaniem rozstrzygnięcia zasięga opinii innych osób.

W drugim znaczeniu kolegialność rozumiana jest jako wieloosobowa struktura, podmiot składający się z wielu osób, mających równe prawa i obowiązki, powołanych do łącznego podejmowania decyzji, a niekiedy także innych czynności. Z teoretycznego punktu widzenia organem kolegialnym będzie już organ liczący dwie osoby, ale w praktyce rzadko spotyka się organy kolegialne o składzie mniejszym niż trzyosobowy, a liczebność organu ustalana jest przez przepisy prawne, na mocy których dany organ funkcjonuje.

Zaletami kolegialności są: 1) stworzenie odpowiednich warunków wypracowania decyzji uwzględniających wielość i różnorodność poglądów; 2) większe prawdopodobieństwo wyboru optymalnych rozwiązań; 3) unikanie jednostronnego oglądu, a co za tym idzie arbitralności działania; 4) unikanie subiektywizmu oceny organu podejmującego decyzję; 5) zabezpieczenie – poprzez dyskusje i konfrontacje różnych punktów widzenia – przed rutyną i jednostronnym ujmowaniem zmieniających się zagadnień i spraw; 6) możliwość połączenia w jednym organie reprezentacji wielu środowisk według przyjętego klucza.

Oczywiście obok zalet kolegialność ma też swoje wady, głównymi są: 1) wysłużenie procesu decyzyjnego; 2) możliwa nieefektywność tego procesu w sytuacji, kiedy różnice poglądów nie pozwolą podjąć żadnej decyzji; 3) większe koszty działania organu; 4) problemy z egzekwowaniem odpowiedzialności za podjęte decyzje.

Jarosław Szymanek

Literatura:

H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975.

Kompetencja organu administracji publicznej – oznacza zbiór praw i obowiązków organu administracji publicznej. Wyróżnia się: ogólną kompetencję i kompetencję szczególną. Ogólna kompetencja to zdolność prawna organów administracji do załatwienia spraw administracyjnych w danym układzie postępowania. Kompetencja szczególna to zdolność prawna organów administracji do załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej w określonym układzie postępowania.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że z punktu widzenia obywatela kompetencja jest uprawnieniem, a z punktu widzenia organu administracji jest ona obowiązkiem. Źródłem kompetencji organu administracji publicznej są ustawy i akty wykonawcze. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażono pogląd, według którego w wykonywaniu zadań i kompetencji przez organy administracji publicznej dochodzi do połączenia ról procesowych: organu wyposażonego w kompetencje do orzekania i reprezentacji interesów państwa lub wspólnoty samorządowej.

Na skutek różnic w postrzeganiu zakresu kompetencji może dojść do **sporu kompetencyjnego**, który jest sytuacją prawną, gdzie co do zakresu kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej zachodzi rozbieżność poglądów, która powinna być usunięta na skutek podjęcia środków prawnych, wyznaczających właściwość do podjęcia działania w sprawie. Spór kompetencyjny ma miejsce wtedy, gdy rozbieżność poglądów, co do zakresu działania organów administracji publicznej, zachodzi w odniesieniu do rozpatrywania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy, czyli gdy mamy do czynienia z tożsamą sprawą, którą zajmują się co najmniej dwa organy. A zatem wtedy, gdy przed organami chodzi o rozstrzygnięcie sprawy, dotyczącej tego samego przedmiotu, przy zastosowaniu tej samej podstawy prawnej. Spór kompetencyjny może powstać tylko w ramach konkretnej sprawy administracyjnej, która jest przedmiotem prowadzonego postępowania, albo co do której odmówiono nadania biegu postępowania. Przedmiotem sporu kompetencyjnego nie może być ustalenie rodzaju sprawy oraz przeprowadzenie weryfikacji zgodności z prawem podjętego już przez organ działania.

Piotr Korzeniowski

Literatura:

M. Stahl, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski red., *System prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, t. III, 1978.

Wyrok NSA z 30 marca 2010 r., II OSK 88/10, LEX nr 597931.

Komunikacja społeczna – proces tworzenia, przekształcania i przekazywania informacji między pojedynczymi osobami, grupami i organizacjami społecznymi. Celem komunikacji społecznej jest kształtowanie, modyfikacja lub zmiana wiedzy, postaw i zachowań zgodnie z interesami i wartościami oddziałujących na siebie nadawców i odbiorców przekazu. Komunikacja społeczna ma wiele cech wspólnych z marketingiem, lecz ten ostatni często kojarzony jest z komercyjnymi zastosowaniami. Tymczasem komunikacja społeczna ma na celu przekonywanie, utrwalanie przekonań, promowanie idei itp. Wśród grup docelowych, z którymi powinien się komunikować samorząd, należy wymienić przede wszystkim:

- mieszkańców samorządu;
- mieszkańców innych samorządów, m.in. ościennych;
- turystów;
- inwestorów;
- organizacje pozarządowe;
- inne urzędy administracji publicznej.

W celu dokonania oceny jakości komunikacji społecznej w samorządzie, można dokonać audytu w oparciu o poniższe pytania diagnostyczne:

- 1) Jak w Urzędzie rozumiana (definiowana) jest „komunikacja społeczna”?
- 2) Kto w urzędzie zajmuje się tą działalnością (jakie stanowiska w strukturze organizacyjnej)? W jakim wymiarze czasu?
- 3) Czy istnieją procedury dotyczące przeprowadzania konsultacji? Jeśli tak, na czym polegają? Jak przebiega organizacja konsultacji społecznych? Kto się zajmuje ich aktualizacją? Jak wiele czasu poświęca się na nie?
- 4) W jakich obszarach funkcjonowania gminy/powiatu prowadzona jest komunikacja społeczna? Czy wśród tych obszarów znajduje się problematyka prawa miejscowego?
- 5) Czy wśród pracowników urzędu panuje przekonanie, że wszystkie decyzje powinny być konsultowane społecznie? Jak podejmowane są decyzje w tych

sprawach? Jaka jest postawa pracowników wobec zasięgania opinii innych podmiotów? Czy jest to traktowane jako uciążliwość czy szansa na wypracowanie lepszych rozwiązań?

- 6) Czy w urzędzie są procedury aktualizacji BIP? Kto odpowiada za aktualizację BIP? Jak często jest aktualizowany BIP? Czy łatwo jest się poruszać po BIP?
- 7) Czy urząd współpracuje z samorządami partnerskimi z innych krajów? Jeśli tak, na czym ona polega? Czym się charakteryzuje? Jakie korzyści odnoszą z niej mieszkańcy? Czy efekty współpracy są komunikowane mieszkańcom?
- 8) Jak funkcjonuje strona internetowa urzędu? – ocena funkcjonalności strony internetowej urzędu jako narzędzia kontaktów.
- 9) Czy urząd prowadzi badania jakości obsługi klientów? Jeśli tak, to w jaki sposób? Jeśli nie, w jaki sposób władze jst wpływają na doskonalenie jakości obsługi osobistej interesantów?
- 10) Czy w zakresie komunikacji społecznej w urzędzie prowadzone są jakieś programy? Czy w jst są podejmowane jakieś innowacyjne inicjatywy? Czy jest coś jeszcze, na co warto zwrócić uwagę?

Jan Fazlagić

Konsultacje społeczne – forma komunikacji społecznej. Mają na celu podejmowanie bardziej trafnych, optymalnych i mniej kontestowanych przez mieszkańców decyzji. Skuteczność konsultacji społecznych zależy zarówno od sprawności organizacyjnej samorządu, zastosowanych narzędzi, determinacji, zaangażowanych zasobów itp., jak i od postawy samych mieszkańców. Na obszarach o niskim kapitale społecznym skuteczność konsultacji społecznych będzie mniejsza. Mamy więc tutaj do czynienia z potencjalnie negatywnym sprzężeniem zwrotnym: niski kapitał społeczny sprawia, że niewielu mieszkańców chce mieć wpływ na podejmowane decyzji przez władze samorządowe. Te z kolei, podejmując je przy znikomym wsparciu merytorycznym ze strony nieangażujących się mieszkańców, sprawiają, że ci ostatni nie dostrzegając swojego wpływu na decyzje władz samorządowych, coraz bardziej dystansują się od przedstawicieli władz. Na analogicznej zasadzie działa także mechanizm pozytywnego sprzężenia zwrotnego.

Konsultacje społeczne są formą dodatkowego pozyskiwania wiedzy. Czasami mogą być postrzegane jako rodzaj braku zaufania do radnych, którzy z definicji są przedstawicielami mieszkańców i powinni wypełniać funkcje konsultacyjne. Konsultacje społeczne mogą być prowadzone przy pomocy metod tradycyjnych – spotkania z mieszkańcami, jak i nowoczesnych – za pomocą Internetu. W tym drugim przypadku zbieranie opinii od internautów nazwane jest „mądrością tłumu” (ang. *crowdsourcing*).

Jan Falzagić

Kontrasygnata – podpis („współpodpis”) osoby piastującej określone stanowisko, wymagany dla ważności danej czynności prawnej. Instytucja kontrasygnaty wywodzi się z Anglii, gdzie oznaczała nadanie aktom głowy państwa ostatecznej ważności prawnej oraz przejęcie przez osobę kontrasygnującą (premiera i właściwego ministra) odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. W Polsce kontrasygnata występuje od Konstytucji 3 maja 1791 r.

Skutkiem kontrasygnaty jest ważność aktu, dopiero po dokonaniu kontrasygnaty dany dokument uzyskuje moc prawną. Kontrasygnata sprzyja ujednoczeniu działań władzy wykonawczej w zakresie aktów bieżącej egzekutywy. Stanowi jednocześnie wyraz wewnętrznej kontroli w obrębie władzy wykonawczej. Skutkiem braku kontrasygnaty jest nieważność aktu, który jej wymaga. Kontrasygnata skutkuje także przeniesieniem części albo całości odpowiedzialności politycznej z jednego organu na drugi. Opozycję stanowią prerogatywy, czyli akty niewymagające kontrasygnaty.

W Polsce rangę konstytucyjną posiada kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP. W art. 144 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. została określona prawnoustrojowa koncepcja kontrasygnaty: kontrasygnacie podlegają akty urzędowe Prezydenta; kontrasygnaty dokonuje tylko Prezes Rady Ministrów, z wyłączeniem poszczególnych ministrów; Prezes Rady Ministrów przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Kontrasygnata dotyczy aktów urzędowych Prezydenta RP w formie pisemnej.

W samorządzie terytorialnym występuje **instytucja kontrasygnaty skarbnika** jednostki samorządu terytorialnego lub osoby przez niego upoważnionej. I tak, z art. 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

(Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95) wynika, że jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. W art. 46 ust. 4 u.s.g. ustawodawca postanowił zaś, że „Skarbnik gminy (główny księgowy budżetu), który odmówił kontrasygnaty, dokona jej jednak na pisemne polecenie zwierzchnika, powiadamiając o tym radę gminy oraz regionalną izbę obrachunkową”. Podobne rozwiązania znalazły się w art. 48 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578): „3. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej”. Ponadto, z ust. 4 przywołanego artykułu wynika, że: „Skarbnik powiatu, który odmówił kontrasygnaty, ma jednak obowiązek jej dokonania na pisemne polecenie starosty, przy równoczesnym powiadomieniu o tym rady powiatu i regionalnej izby obrachunkowej”. Z kolei w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576) w odniesieniu do kontrasygnaty ustawodawca postanowił, że: „Czynność prawna, z której wynika zobowiązanie pieniężne, wymaga do jej skuteczności kontrasygnaty głównego księgowego budżetu województwa lub osoby przez niego upoważnionej” (art. 57 ust. 3 u.s.w.). „Główny księgowy budżetu województwa, który odmówi kontrasygnaty, dokonuje jej jednak na pisemne polecenie marszałka województwa, informując równocześnie o tym sejmik województwa oraz regionalną izbę obrachunkową” (art. 57 ust. 4 u.s.w.). Warto odnotować, że podobne rozwiązania znalazły się w art. 42 ust. 3 i 4 ustawy z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730).

Instytucja kontrasygnaty skarbnika jednostki samorządu terytorialnego lub osoby przez niego upoważnionej nie jest wyrażeniem oświadczenia woli w imieniu gminy, powiatu czy województwa. Składanie oświadczeń woli należy bowiem do osób do tego upoważnionych w przepisach ustaw ustrojowych, a wśród nich ustawodawca nie wymienił skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. Stąd przedstawiciele doktryny, w przypadku „kontrasygnaty samorządowej”, dostrzegają analogię do instytucji zgody osoby trzeciej, o której mowa w art. 63 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, „§ 1. Jeżeli do dokonania czynności prawnej potrzebna jest zgoda osoby trzeciej, osoba ta może wyrazić zgodę także przed złożeniem oświadczenia przez osoby dokonywające czynności albo po jego złożeniu. Zgoda wyrażona po złożeniu oświadczenia ma moc wsteczną od jego daty. § 2. Jeżeli do ważności czynności prawnej wymagana

jest forma szczególna, oświadczenie obejmujące zgodę osoby trzeciej powinno być złożone w tej samej formie”).

Z przywołanych przepisów ustrojowych ustaw samorządowych wynika, że skuteczność czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań majątkowych/pieniężnych, jest uzależniona od dokonania ich kontrasygnaty przez skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej. A zatem, jeżeli zabrakło kontrasygnaty przez skarbnika lub osobę przez niego upoważnioną, zawarte czynności prawne, mogące powodować powstanie zobowiązań majątkowych/pieniężnych, nie są skuteczne. Niemniej jednak, jak wynika z literatury przedmiotu i orzecznictwa, istnieje możliwość uzdrowienia czynności prawnej pozbawionej kontrasygnaty skarbnika poprzez jej późniejsze uzupełnienie, z wyjątkiem czynności prawnych wymienionych w art. 262 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).

Paweł Sobczyk

Literatura:

B. Dziedziak, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, Warszawa 2017.

A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze 2004.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).

Ustawa z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 poz. 730).

Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93).

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).

Kontrola działalności administracji publicznej – kontrola to złożony zespół czynności zmierzających do porównania stanu istniejącego ze stanem postulowanym oraz ustalenia występujących różnic i ich przyczyn. Istotnym elementem kontroli są kryteria oceny, które pozwalają ustalić skalę i zasięg odchyień w stanie zastanym od stanu pożądanego. W prawie administracyjnym wyróżnia się kryteria: legalności, celowości, rzetelności, gospodarności, uwzględniania interesu

społecznego, uwzględniania interesu indywidualnego, zgodności z polityką rządu oraz inne kryteria szczegółowe. Celem nadrzędnym kontroli jest minimalizacja zjawisk niepożądanych oraz prewencja przed powtarzaniem błędów w przyszłości. W przypadku wystąpienia odstępstw od stanu postulowanego powinny być podjęte działania naprawcze czy korygujące, zarówno przez podmiot podlegający kontroli, jak i przez ewentualnie istniejący podmiot zwierzchni.

Wyróżnia się **kontrolę zewnętrzną oraz wewnętrzną**. Kontrolę zewnętrzną sprawują osoby fizyczne i prawne oraz podmioty państwowe i niepaństwowe znajdujące się poza strukturą organizacyjną podmiotu kontrolowanego. Kontrolę wewnętrzną prowadzi pracownik podmiotu kontrolowanego, wyspecjalizowana wewnętrzna jednostka organizacyjna lub podmiot należący do tego samego układu organizacyjnego.

Innym podziałem jest **kontrola zawodowa i kontrola społeczna**. Kontrolę zawodową sprawują pracownicy sektora publicznego oraz organizacji pozarządowych. W kontroli społecznej istotny jest czynnik społeczny, wykonujący swe funkcje niezawodowo. Do podmiotów sprawujących kontrolę państwową zaliczamy: Prezydenta RP, Sejm RP, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwową Inspekcję Pracy oraz sądy powszechne i administracyjne. Kontrolę administracji publicznej sprawuje również prokuratura z Prokuratorem Generalnym na czele.

Szczególnym rodzajem kontroli jest **nadzór**, będący kontrolą sprawowaną przez organ zwierzchni organizacyjnie wobec podmiotu kontrolowanego, który jednocześnie jest odpowiedzialny za jego działania. W takim wypadku organowi nadzorującemu przysługują środki oddziaływania władczego, pozwalające na bieżącą korektę ustalonych w wyniku kontroli błędów i nieprawidłowości. Jeśli uprawnienia władcze dotyczą podmiotu zdecentralizowanego, mamy do czynienia z nadzorem weryfikacyjnym. Sytuacja taka występuje w relacji wojewody wobec jednostek samorządu terytorialnego.

Odrębny rodzaj kontroli jest sprawowany przez niezależne i znajdujące się poza władzą wykonawczą sądy administracyjne, rozstrzygające, czy działania administracji publicznej są zgodne z przyjętym kryterium legalności.

Paweł Sobczyk
Mateusz Pszczyński

Literatura:

J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) – stanowi forum wypracowania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. Zadaniem Komisji Wspólnej jest rozpatrywanie problemów, związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu, a także spraw dotyczących samorządu terytorialnego, które znajdują się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Rzeczpospolita Polska należy. Zasady funkcjonowania KWRiST regulują przepisy ustawy z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).

W skład Komisji Wspólnej wchodzi 12 przedstawicieli strony rządowej i 12 strony samorządowej. Strona rządowa Komisji Wspólnej składa się z ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Stronę samorządową stanowią wyznaczeni przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego (Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Powiatów Polskich, Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Unii Miasteczek Polskich oraz Unii Metropolii Polskich). Komisja pracuje w 12 zespołach problemowych (Spraw Międzynarodowych; Systemu Finansów Publicznych; Edukacji, Kultury i Sportu; Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej; Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska; Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli; Obszarów Wiejskich, Wsi i Rolnictwa; Społeczeństwa Informacyjnego; Spraw Ustrojowych; Statystyki Publicznej; Funkcjonalnych Obszarów Metropolitalnych i Miejskich oraz w Roboczym zespole ds. strategicznych rozwiązań dot. dochodów JST) oraz w 3 grupach roboczych i jest wspierana przez ekspertów.

Podstawowym zadaniem Komisji Wspólnej jest wypracowywanie wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych, w sprawach dotyczących: samorządu gminnego, powiatowego oraz rozwoju regionalnego i funkcjonowania samorządu województwa, jak również dokonywanie przeglądów i ocen warunków prawnych i finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego czy opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych, dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających

relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej. Posiedzenia Komisji Wspólnej odbywają się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na dwa miesiące.

Iwona Wieczorek

Literatura:

- K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik red., *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- M. Stahl, B. Jaworska-Dębska red., *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego dla każdego, Ustrój*, część 1, Wyd. Difin, Warszawa 2010.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 stycznia 2008 r. w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz.U. z 2008 r. Nr 15, poz.97).
- Uchwała Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 9 maja 2006 r. w sprawie regulaminu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (M. P. z 2007 r. Nr 32, poz. 375 ze zm.; M. P. z 2012 r. poz. 927 oraz z 2014 r. poz. 279).
- Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).
- Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego <http://kwrist.mswia.gov.pl/> [01.11.2018].
- LexLege <https://www.lexlege.pl/rzad-i-sam/rozdzial-2-komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego/6365/> [01.11.2018].

Krajowa Administracja Skarbowa (KAS) – jest organem administracji skarbowej i celnej w Polsce, powołanym na podstawie ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. KAS należy do kategorii wyspecjalizowanej administracji rządowej, wykonującej zadania z zakresu realizacji dochodów państwa z tytułu: podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych. Służy też do ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej. Ponadto zapewnia obsługę i wspar-

cie podatników i płatników w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługa i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. Na podstawie reformy z 2016 roku połączono trzy służby, które wcześniej działały oddzielnie: podatkową, kontroli skarbowej oraz celną. Połączone zostały ich systemy informatyczne, organizacyjne i logistyczne. Ustanowienie KAS przyniosło wymierne korzyści dla budżetu państwa, bowiem w 2017 roku podatki i cła pobrane przez Krajową Administrację Skarbową były wyższe o 42,5 mld złotych niż w 2016 roku, czyli przed ustanowieniem KAS. Dzięki ujednoczeniu administracji skarbowej następuje optymalizacja działalności kontrolnej i uszczelnienie poboru podatków i ceł.

Do zadań KAS należy m.in.: obsługiwanie dochodów z podatków, opłat i ceł; egzekucja podatków i zabezpieczanie należności; przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu; wykrywanie, zwalczanie i zapobieganie przestępstwom skarbowym i obrotowi nielegalnych towarów (np. narkotyków, nielegalnych fabryk papierosów i automatów do gier) oraz ściganie winnych.

KAS jest podporządkowana ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, a jej szefem jest wiceminister finansów. Na czele Krajowej Informacji Skarbowej, która jest wyspecjalizowanym organem KAS, stoi dyrektor, który wydaje interpretacje indywidualne przepisów prawa podatkowego. KAS zapewnia także jednolitą informację podatkową i celną.

Na strukturę organizacyjną KAS składają się:

- 1) izby administracji skarbowej w 16 województwach na czele z dyrektorami;
- 2) urzędy skarbowe (400) na czele z naczelnikami;
- 3) urzędy celno-skarbowe (16) na czele z naczelnikami (wraz z delegaturami – 45 i oddziałami celnymi – 143).

Ponadto w ramach KAS wyodrębniono Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją.

Leszek Graniszewski

Literatura:

Ustawa z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1947).

Kworum (*quorum*) – jest terminem określającym minimalną liczbę członków ciała kolegialnego, konieczną do podjęcia decyzji (uchwały). Kworum określane jest w akcie prawnym, regulującym organizację wewnętrzną i działalność organu lub instytucji, tj.: w Konstytucji, ustawie, regulaminie, statucie etc.

Najdonioślejsze znaczenie ma określenie kworum w odniesieniu do działalności parlamentu. Zgodnie z art. 120 Konstytucji RP Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej. Podobna zasada odnosi się do Senatu.

Ustawowa liczba posłów, od której oblicza się kworum w obradach Sejmu, wynosi 460. Oznacza to, że izba pierwsza parlamentu zdolna jest do uchwalenia ustawy lub podjęcia uchwały, o ile w głosowaniu weźmie udział co najmniej 230 posłów. W przypadku izby drugiej ustawowa liczba członków wynosi 100, w związku z czym Senat zdolny jest do wyrażania stanowiska, o ile w głosowaniu weźmie udział co najmniej 50 senatorów.

Przy ustaleniu kworum bierze się pod uwagę liczbę deputowanych, którzy oddają głos. Może się zdarzyć, że na sali obrad będzie się znajdowała większa liczba posłów lub senatorów, którzy w ramach obstrukcji parlamentarnej odmówią udziału w głosowaniu. Faktyczna obecność na posiedzeniu plenarnym, niepotwierdzona udziałem w głosowaniu, nie pozwala na zaliczenie tychże deputowanych do kworum.

Kworum, sprowadzające się do połowy członków organu kolegialnego, występuje również w prawie samorządowym – w odniesieniu do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw oraz zarządów powiatów i zarządów województw. Zdolność organu do podejmowania uchwał najłatwiej można stwierdzić na podstawie listy obecności. W razie wątpliwości dopuszczalne jest sprawdzenie, czy istnieje kworum. Decydujące znaczenie ma wówczas faktyczna obecność członków organu na sali obrad.

Obecność co najmniej połowy członków organu kolegialnego do ustalenia skuteczności podjętej uchwały jest rozwiązaniem logicznym, lecz nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. Tytułem przykładu, komisje sejmowe – zgodnie z postanowieniami regulaminu Sejmu – władne są podejmować uchwały w obecności 1/3 ich członków. W przypadku komisji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kworum określane jest na po-

ziomie statutu, gdyż regulacja ustawowa odnosi się do podejmowania uchwał przez radę lub sejmik.

Niekiedy wyróżnia się **kworum zwykłe i kworum podwyższone**. W tym drugim przypadku chodzi o podjęcie przez organ kolegialny uchwały o szczególnym znaczeniu. W polskim prawie występuje specyficzna postać podwyższonego kworum. Tytułem przykładu, w razie głosowania przez Sejm nad uchwałą o skróceniu własnej kadencji wymagane jest jej poparcie przez 2/3 ustawowej liczby posłów, co oznacza konieczność pozytywnego ustosunkowania się (a więc i obecności na sali obrad) co najmniej 307 deputowanych. W przypadku organów samorządu terytorialnego podwyższone kworum wynikać może wyłącznie z ustawy. Na przykład, rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady. Regulacja ta zakłada konieczność stwierdzenia podwyższonego kworum.

Krzysztof Prokop

Literatura:

- M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

L

Legislacja administracyjna – słowo „legislacja” w języku łacińskim oznaczało wnoszenie lub stanowienie prawa. Z kolei słowo „administracja” pochodzi od łacińskich słów *ministrare*, *administrare*, czyli kierowanie i działanie celowe. Z połączenia tych dwóch słów otrzymujemy zwrot „legislacja administracyjna”, która może być rozumiana jako „zespół zasad, form, technik oraz trybów tworzenia i ogłaszania aktów prawnych przez podmioty administracji publicznej, a także jako partycypacja tych podmiotów przy stanowieniu prawa przez inne podmioty władzy publicznej”.

Stanowienie prawa przez podmioty administracji publicznej odbywa się na podstawie „Zasad techniki prawodawczej”, określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Prawidłowe stanowienie aktów prawa administracyjnego winno odbywać się z zachowaniem nadrzędnej zasady działania administracji publicznej, a mianowicie działania na rzecz dobra wspólnego.

Twórca aktu normatywnego powinien dążyć do:

- „wyeliminowania z tekstów prawnych norm zadaniowych (normy winny być konstruowane przez bezpośrednie odniesienie do wartości);
- usuwania z tekstów prawnych określenia wartości sprawnościowych (organizacyjnych);
- korzystania z konstrukcji pojęcia niedookreślonego jedynie w sytuacjach niezbędnych;
- niedublowania lub niedopuszczania do zachodzenia na siebie różnych prawnych form działania;
- jednoznacznego określania statusu prawnego działających podmiotów;
- tworzenia i wspierania w prawie administracyjnym i funkcjonującym aparacie administracyjnym zjawisk samokontroli, głównie przez formy kontroli funkcjonalnej” .

Marcin Szewczak

Literatura:

E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004.

T. Bąkowski red., *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław 2010.

Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

M

Marszałek województwa – członek zarządu województwa – kolegialnego organu wykonawczego województwa – wybierany bezwzględną większością ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym, przez sejmik województwa w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów (art. 32 ustawy o samorządzie województwa). Organizuje pracę zarządu województwa. Jemu też w ramach zarządu województwa przysługuje decydujący głos w sytuacjach równej liczby głosów (art. 31 ust. 5 u.s.w.). Jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego i z tego tytułu odpowiada za organizację pracy tegoż urzędu. Jednocześnie jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 43 ust. 1 i 3 u.s.w.).

Szczególnym uprawnieniem marszałka województwa jest obowiązek wykonywania kompetencji zarządu w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. Czynności podejmowane przez marszałka w trybie nadzwyczajnym zatwierdza zarząd województwa (art. 43 ust. 2 u.s.w.).

Marszałek reprezentuje województwo na zewnątrz, jednak oświadczenia składane w imieniu województwa składa wraz z innym członkiem zarządu.

Ponadto marszałek województwa jest monokratycznym organem administracji publicznej, wydającym decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Może delegować swe kompetencje na członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Marszałek województwa podpisuje decyzje wydawane przez zarząd województwa, natomiast pozostali członkowie zarządu wymienieni są w nich z imienia i nazwiska, o ile brali udział w rozstrzygnięciu (art. 47 u.s.w.).

Marszałek może być odwołany wraz z całym zarządem województwa, w drodze uchwały sejmiku podjętej większością 3/5 ustawowego składu sejmiku w głosowaniu tajnym, na wniosek komisji rewizyjnej oraz opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie o nieudzielenie zarządowi absolutorium. Podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu województwa. Sejmik może odwołać marszałka województwa z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium lub nieudzielenie wotum zaufania, o ile z wnioskiem wystąpi 1/4 ustawowego składu sejmiku. Uchwała

w tej sprawie musi być podjęta większością 3/5 ustawowego składu sejmiku. Odwołanie marszałka jest równoznaczne z odwołaniem całego zarządu, podobnie jak złożenie rezygnacji przez marszałka oznacza rezygnację całego zarządu województwa (art. 37 u.s.w.).

Paweł Sobczyk
Mateusz Pszczyński

Literatura:

H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).

Mediacja w administracji publicznej – mediacja to proces mający doprowadzić do realizacji porozumienia między uczestnikami sporu. Podejmuje się ją także w celu przełamania impasu w negocjacjach czy wypracowania wspólnego stanowiska stron konfliktu. Istotną rolę w mediacji odgrywa mediator – osoba trzecia, niezależna od stron konfliktu, podejmująca działania prowadzące do polubownego rozstrzygnięcia. Mediacja jest konsensualną formą zakończenia postępowania, prowadzonego przed sądem powszechnym lub organami administracji publicznej.

Komitet Ministrów Rady Europy w swej rekomendacji z 2001 r. wskazał m.in. na mediację, jako formę alternatywnego sposobu rozstrzygania sporów między organami administracji publicznej a podmiotami prywatnymi, przed sądami, zarówno powszechnymi, jak i administracyjnymi.

Mediacja, jako instytucja prawna, do postępowania administracyjnego ogólnego została wprowadzona ustawą z 7 kwietnia 2017 r. w rozdziale 5 a działu II k.p.a. noszącym tytuł „Mediacja”, zawierającym główną treść normatywną tej instytucji procesowej. Jest konkretyzacją zmodyfikowanej ogólnej zasady polubownego rozstrzygania kwestii spornych zawisłych przed organami administracji publicznej, a wyrażonej w art. 13 § 1 i 2. k.p.a.

Mediacja może być prowadzona, w świetle art. 96 a k.p.a., o ile pozwala na to charakter sprawy, a strony postępowania lub organ prowadzący postępowanie oraz strona postępowania zgodzą się na nią. W toku mediacji podejmuje się działania, zmierzające do wyjaśnienia i rozważenia okoliczności faktycznych

i prawnych oraz ustalenia sposobu załatwienia sprawy w granicach prawa. Skierowanie sprawy do mediacji skutkuje odroczeniem rozpatrzenia sprawy na okres dwóch miesięcy. Na zgodny wniosek uczestników mediacji lub z innych ważnych powodów organ prowadzący postępowanie może wydłużyć czas mediacji, jednak nie więcej niż o jeden miesiąc. W przypadku, gdy cel mediacji nie zostanie osiągnięty, podejmuje się postępowanie, które kończy się podjęciem stosownego rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej.

Mediacja prowadzona jest w oparciu o zasady bezstronności, poufności, elastyczności, szybkości oraz protokolarności.

Mediatorem może być tylko osoba fizyczna, posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystająca z pełni praw publicznych. Ponadto mediator musi posiadać odpowiednią wiedzę i umiejętności, pozwalające na prowadzenie danego rodzaju mediacji. Warunkiem formalnym prowadzenia mediacji jest wskazanie mediatora w postanowieniu o skierowaniu sprawy do mediacji. Pracownicy organu prowadzącego sprawę nie mogą pełnić roli mediatora. Wynagrodzenie mediatora pokrywa organ administracji publicznej, a w przypadku spraw, w których możliwe jest zawarcie ugody – strony w równych częściach, o ile nie postanowiły inaczej.

Paweł Sobczyk
Mateusz Pszczyński

Literatura:

- Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- A. Kocot-Łaszczycza, G. Łaszczycza, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Rekomendacja Komitetu Rady Europy Rec (2001)9 w sprawie alternatywnych środków rozstrzygania sporów między organami administracji publicznej a stronami prywatnymi, *Komitet Ministrów Rady Europy: Zalecenie rozstrzygnięcia sporów między władzami administracyjnymi i innymi stronami*, [w:] *Mediacja w sprawach administracyjnych*, H. Machińska, Warszawa 2007.

Metropolia – główne miasto kraju lub regionu. Jest definiowana w sposób umowny. W czasach kolonializmu metropolią nazywano także kraj będący miejscem, z którego nastąpiła kolonizacja, np. do czasu wygrania wojny o niepodległość

dla kolonii w Ameryce Północnej metropolią była Wielka Brytania. Podobnie w czasach wielkich imperiów środkowoeuropejskich metropolią w imperium Habsburgów był Wiedeń. Stąd też dawni mieszkańcy Lwowa czy Krakowa udając się do Wiednia mówili, że jadą do „miasta”. Obecnie metropoliami nazywa się miasta, które cechuje ponadprzeciętna, wyróżniająca się siła ekonomiczna, kulturowa i społeczna. Nie zawsze metropolią jest stolica danego kraju. Na przykład w Australii cechy metropolii można przypisać Sydney, ale już niekoniecznie mianem metropolii mogłaby się tam szczycić stołeczna Canberra.

Pierwsze miasta w cywilizacji ludzkiej pojawiły się stosunkowo niedawno. Za pierwsze miasto w historii jest uznawane Ur, które powstało w królestwie Sumeru i rozwijało się w XXI-XX w. p.n.e. W przeszłości miasta były miejscami konfliktów, które stymulowały powstawanie innowacji. Metropolie amerykańskie są wdzięcznym obiektem badań nad rozwojem gospodarczym, który nie był zakłócany, tak jak w Europie przez wojny, zmiany granic, wzrosty i upadki lokalnych mocarstw itp. Niewielkie osady handlarzy skór (gospodarka preindustrialna), takie jak Chicago, w ciągu życia 3-4 pokoleń stawały się światowej rangi metropoliami. W metropoliach koncentrują się firmy globalne, które są głównymi klientami na rynku budownictwa i infrastruktury sieciowej (transport, elektryczność, kable telekomunikacyjne, systemy grzewcze, woda, ścieki). To właśnie w metropoliach instaluje się najnowocześniejsze systemy transportowe, automatycznie sterowane metro i autobusy, buduje się tunele i obwodnice, lotniska, wieżowce i pałace kongresowe. Metropolie łączą się liniami szybkiej kolei (TGV) i światłowodami. Pewne atrybuty metropolii można „wytworzyć” w sposób zaplanowany, dzięki dużym inwestycjom. Dobrym przykładem są tutaj takie miasta, jak: Dubaj, Singapur czy Hong-Kong. Znacznie trudniej uzyskać odpowiedni kapitał kulturowy i intelektualny. W XIX wieku Wiedeń był światowej rangi metropolią m.in. dzięki bogatemu życiu kulturalnemu i naukowemu. Także obecnie cechą światowej rangi metropolii jest siła intelektualna, wyrażana m.in. istnieniem uniwersytetów światowej klasy. Dla Londynu takimi uniwersytetami są Cambridge i Oxford, dla Bostonu – MIT i Harvard University. W historii sztuki znamy wiele przypadków nowych trendów, których powstanie i rozwój jednoznacznie kojarzony jest z miastem lub nawet jego dzielnicą, np. Greenwich Village w Nowym Jorku, w której rozwinął się Pop Art., m.in. dzięki Andy’emu Warholowi. Pod koniec XIX wieku rozwinęła się w Europie Secesja (fr. *sécession*) – styl w sztuce europejskiej ostatniego dziesięciolecia XIX wieku i pierwszego XX wieku, zaliczany w ramy modernizmu. W Polsce status metropolii II rzędu posiada

jedynie Warszawa (ang. *potential MEGA*). Słabo wykształcone metropolie europejskie (IV rzędu, ang. *weak MEGA*) to: Kraków, Katowice, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Łódź i Szczecin.

Jan Fazlagić

Literatura:

J. Fazlagić, *Kapitał Intelektualny w polskich powiatach*, Wydawnictwo UEP, Poznań 2018.

Miasto na prawach powiatu – w Polsce znajduje się 380 powiatów (wg stanu na 2016 rok), w tym 69 miast na prawach powiatu, zwanych także powiatami grodzkimi (w nazwie tej zachowała się wczesnośredniowieczna tradycja grodu, jako miejsca spajającego lokalną społeczność; w czasach słowiańskich o sile plemion decydowała liczba grodów w ich posiadaniu. Potem w wyniku osadnictwa w XIII wieku wiele z grodów (np.: Poznań, Gniezno, Kraków, Gdańsk, Kalisz, Szczecin, Wrocław, Głogów i in.) przekształciło się w miasta. Stąd obecnie miasto na prawach powiatu nazywać możemy także „miejskimi”. Zróżnicowanie w ramach populacji polskich powiatów jest na tyle duże, że niezbędne jest wyodrębnienie typowych klas powiatów. Trudno jest dokonywać wiarygodnych porównań pomiędzy powiatem zlokalizowanym w Bieszczadach, a na przykład Gorzowem Wielkopolskim. Miasto na prawach powiatu (inne nazwy to powiat grodzki lub też powiat miejski) oznacza mniej więcej tyle, że zadania przypisane w ustawach powiatowi są realizowane w takim mieście na tym samym terenie co zadania gminy. W Polsce obecnie jest tylko 66 takich miast. O przydatności takiego podejścia świadczy m.in. jego zastosowanie przez autorów raportu pt. *Przemiany społeczno-demograficzne województwa mazowieckiego w latach 1990-2030* [Strzelecki 2014, s. 9–12]. Dokonali oni klasyfikacji gmin województwa mazowieckiego, wychodząc z założenia, iż podział na jednorodne kategorie znacznie ułatwia porównywanie zjawisk i procesów. Na podstawie badań (J. Fazlagić, *Kapitał Intelektualny w polskich powiatach*, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań 2018), w konsultacji z ekspertami Związku Powiatów Polskich, wyodrębniono sześć kategorii (typów) powiatów:

- powiat modelowy duży (generalnie powyżej 80 tys. mieszkańców) – jest ich 75.

- powiat modelowy (wg minimalnych kanonów ustalonych w 1998 roku: min. 5 gmin, 60–80 tys. mieszkańców, miasto centralne powyżej 10 tys.) – jest ich 87;
- powiat mały (generalnie poniżej 60 tys. mieszkańców) – jest ich 71;
- powiat „obwarzankowy” (z siedzibą w mieście na prawach powiatu) – jest ich 43;
- powiat podmiejski (obok miasta wojewódzkiego, ale nieokalający tego miasta) – jest ich 35;
- powiat „nietypowy” (z siedzibą w byłym mieście wojewódzkim, niebędącym obecnie miastem na prawach powiatu) – są 3 takie powiaty.

Jan Fazłagić

Literatura:

- Z. Strzelecki red., *Spoleczne, polityczne i ekonomiczne stymulanty i destymulanty rozwoju Mazowsza*, „Trendy rozwojowe Mazowsza” nr 6, Warszawa 2012.
- J. Fazłagić, *Kapitał Intelektualny w polskich powiatach*, Wydawnictwo UEP, Poznań 2018.

Mienie komunalne – własność oraz inne prawa majątkowe, należące do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Jest to kategoria mienia publicznego, analogiczna do mienia państwowego. Samorządom prawo własności i inne prawa majątkowe przyznaje Konstytucja.

Termin mienia może być odnoszony do konkretnego podmiotu (np. mienie gminy, mienie powiatu bądź mienie województwa) lub stosowany ogólnie (mienie komunalne, samorządowe, publiczne).

Podstawowym składnikiem mienia komunalnego są nieruchomości, przy czym nie dzieli się mienia komunalnego według źródeł jego pochodzenia.

Nabycie mienia komunalnego następuje:

- na podstawie ustawy;
- przez przekazanie gminie mienia w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy;
- w wyniku przekazania przez administrację rządową;
- w wyniku własnej działalności gospodarczej;

- przez inne czynności prawne;
- w innych przypadkach określonych odrębnymi przepisami.

Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności, przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochroną.

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Literatura:

- W. Sońta, *Formy wykorzystania mienia komunalnego*, Wyd. Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu, 2010.
- D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, J. Jagoda, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Wyd. Lexis Nexis, 2008.

Milczenie administracji publicznej – w aktualnym stanie prawnym, zwłaszcza wobec obowiązującej od 1 czerwca 2017 r. nowelizacji ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.), może być ono utożsamiane z milczącym przyzwoleniem organu administracji publicznej na określone zachowanie jednostki, traktowanym na równi z podjęciem przez ten organ pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, przybierającego zewnętrzną formę decyzji administracyjnej. Tym samym milczenie administracji publicznej jest tutaj traktowane jako jedna z prawnych form działania administracji. Wskazane milczenie obejmuje dwa przypadki zakończenia procedury administracyjnej, unormowanej w Kodeksie: 1) „**milczącego zakończenia postępowania**” – organ administracji publicznej, w prawem określonym terminie (co do zasady, jednego miesiąca), nie wyda decyzji administracyjnej lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie; 2) „**milczącej zgody**” – organ, w prawem określonym terminie (co do zasady, jednego miesiąca), nie wniesie tzw. sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej. W tych sytuacjach, w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie albo wniesienia sprzeciwu, następuje milczące załatwienie sprawy, a więc merytoryczne zakończenie postępowania administracyjnego, polegające na zgodnym z żądaniem strony ukształtowaniu jej sytuacji materialnoprawnej (w szczególności przyzna-

niu uprawnienia). Innymi słowy, we wskazanym momencie powstanie bezpośrednio określony skutek prawny, a przez to milczenie administracji publicznej wywoła konsekwencje analogiczne do tych, które wynikają z wydania decyzji administracyjnej (dlatego milczenie jest niekiedy nazywane „aktem administracyjnym konkludentnym”). Jednocześnie, ze względów gwarancyjnych i dowodowych, adresatowi milczenia przyznano uprawnienie do żądania wydania przez organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, zaświadczenia o tego typu milczącym załatwieniu sprawy.

Bartosz Majchrzak

Literatura:

W. Bochenek, *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” nr 12/2003.

B. Majchrzak, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018.

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.).

Misja – jeden ze standardowych elementów każdej poprawnie od strony metodologicznej sformułowanej strategii. W hierarchii elementów strategii misja zajmuje miejsce drugie od góry. Misja wynika z i jest rozwinięciem wizji. Misja opisuje zasady i wartości, przyjmowane przez realizujących strategię oraz określa podstawowy sposób jej urzeczywistniania. Pojęcie „wartości” oznacza wszystko to, co cenne i godne pożądania, co stanowi cel dążeń ludzkich. Uznane wartości stanowią podstawę ocen, norm i wzorów kulturowych. Misja powinna powstać na bazie konsultacji społecznych. Przy jej formułowaniu pomocne będą warsztaty z udziałem zróżnicowanej grupy mieszkańców samorządu. Na przykład wypracowana w takim procesie w 2016 roku, przez osoby reprezentujące mieszkańców miasta Poznania, brzmi następująco: Kształtowanie warunków do współtworzenia miasta przez mieszkańców. Każdy samorząd powinien zadbać o posiadanie aktualnej misji, a następnie jej realizację w codziennej pracy.

Jan Fazlagić

Modele zarządzania publicznego – przyjęte i utrwalone w dłuższym okresie sposoby zarządzania w sektorze publicznym, oparte na określonym zespole zasad, norm i wartości. Różnią się pomiędzy sobą m.in. takimi elementami, jak: podstawowe założenia, dominujący model racjonalności i zachowań organizacyjnych, pojmowanie interesu publicznego i roli państwa w sferze społeczno-gospodarczej oraz mechanizmem osiągnięcia celów organizacyjnych. Wraz z postępującą demokratyzacją życia społecznego, następuje odejście od zbiurokratyzowanego modelu administracji weberowskiej, w kierunku zwiększenia uczestnictwa obywateli w procesach zarządzania w sektorze publicznym. W najogólniejszym rozróżnieniu modeli zarządzania publicznego można wskazać na: stare zarządzanie publiczne, nowe zarządzanie publiczne oraz nową służbę publiczną. Stare zarządzanie publiczne charakteryzuje się: ogólną racjonalnością działań; interes publiczny definiowany jest przez polityków; uprawnienia decyzyjne organizacji ograniczone są przez szczebel nadrzędny; odznacza się typową strukturą organizacyjną; występują kontrolowane lub regulowane relacje zewnętrzne; podstawowe motywy to płace i dodatki oraz bezpieczeństwo zatrudnienia. Klasycznym przykładem modelu zarządzania publicznego, wpisującym się w założenia starego modelu zarządzania, jest model weberowski, cechujący się: hierarchicznością; depersonalizacją; precyzyjnym rozgraniczeniem praw i zasad działania poszczególnych urzędników; wykluczeniem wzajemnego ingerowania urzędników; formalne kwalifikacje są podstawą zatrudnienia i awansu; specjalizacją i precyzyjnym podziałem pracy.

Nowe zarządzanie publiczne (New Public Management) polega na: wprowadzeniu menedżerskiego zarządzania w sektorze publicznym; wykorzystywaniu w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym; stosowaniu mechanizmów rynkowych; promowaniu konkurencji między usługodawcami; decentralizacji kompetencji i kontroli; przyjęciu jasno określonych standardów i mierników działalności; ocenie sprawności i jakości działań; koncentracji na wynikach oraz wprowadzenia zarządzania uczącego. W ramach tego modelu władze zapobiegają powstawaniu problemów, zamiast szukać środków zaradczych, gdy problemy się ujawnią. Nowa służba publiczna jako fundamentalne założenie przyjmuje koncepcję rozwoju sfery publicznej, opartą na wiedzy; racjonalność polityczna jest równie ważna jak ekonomiczna i organizacyjna, interes publiczny to rezultat dialogu społecznego wokół podzielanych wartości; rola państwa określana jest jako służenie, pomaganie i pośredni-

czenie na rzecz obywateli; wytyczone cele osiągnane są poprzez tworzenie koalicji publicznych, prywatnych i społecznych agencji; ważne są struktury ułatwiające współdziałanie; uprawnienia uzasadnione potrzebami i połączone z odpowiedzialnością; organizacja państwa oparta jest na społeczeństwie obywatelskim. Inną klasyfikacją modeli zarządzania publicznego jest klasyfikacja wyróżniająca: (1) zarządzanie rynkowe; (2) zarządzanie partycypacyjne; (3) zarządzanie elastyczne; (4) zarządzanie zderegulowane. Zarządzanie dla poszczególnych kategorii modeli odznacza się: (1) wynagradzaniem za wyniki, odmienne są stosowane techniki zarządzania niż w sektorze prywatnym; (2) obowiązuje Total quality management oraz występują zespoły jakości; (3) normą jest tymczasowy personel zarządzający; (4) większą swobodą zarządzających.

Danuta Stawasz

Literatura:

- J. Czaputowicz red., *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa, 2004.
- J. Hausner i M. Kukiełka red., *Studia z zakresu zarządzania publicznego, tom II*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002.

N

Nadzór nad działalnością samorządu województwa – z art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że „1. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. 2. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. 3. Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy”.

Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego jest sumą uprawnień kontrolnych i możliwości wiążącego wpływania na organy nadzorowane. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, dokonywanie oceny ich działalności opiera się na kryterium legalności.

Postanowienia ustawy zasadniczej, dotyczące nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, zostały w odniesieniu do samorządu województwa doprecyzowane w rozdz. 7 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Z przepisów ustawy (art. 78 ust. 1 i 2) wynika w pierwszej kolejności, że: „Nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. 2. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność województwa tylko w przypadkach określonych ustawami”. Z kolei w art. 80 postanowiono, że: „Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania województwa, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych”.

Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, w razie nierokującego szybkiej poprawy i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu województwa, może zawiesić organy samorządu województwa i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu województwa przez sejmik województwa nowej kadencji. Jak wynika z kolejnych ustępów art. 85 u.s.w.: „2. Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom samorządu województwa i wezwaniu ich do niezwłocznego przedstawienia programu poprawy sytuacji województwa. 3. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. 4. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencje organów samorządu województwa z dniem powołania.

Możliwość ustanowienia przez Prezesa Rady Ministrów komisarza rządowego, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, została także przewidziana w art. 33 ust. 6 u.s.w.: „Jeżeli sejmik województwa wybrany w wyniku wyborów przedterminowych, o których mowa w ust. 3, nie dokona wyboru zarządu w terminie określonym w art. 32 ust. 1, ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Informację o rozwiązaniu sejmiku podaje się do wiadomości w trybie określonym w ust. 2”.

Prezes Rady Ministrów może także – na podstawie art. 84 u.s.w. – wnioskować do Sejmu o rozwiązanie organu stanowiącego, czyli sejmiku województwa, co jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu województwa. Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza wówczas osobę, która do czasu wyborów nowych organów samorządu województwa pełni funkcję tych organów. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, osoba taka jest tymczasowym organem jednostki samorządu terytorialnego, a nie komisarzem rządowym.

Należy odnotować, że analogiczne rozwiązania – do przyjętych przez ustawodawcę w odniesieniu do nadzoru nad działalnością województwa – znajdują zastosowanie do samorządu gminy i powiatu (por. zwłaszcza art. 28f, 96, 97 u.s.g. oraz art. 29 ust. 3a, 29 ust. 5, 83, 84 u.s.p.).

Paweł Sobczyk

Literatura:

- P. Chmielnicki, W. Kisiel, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006.
- H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- B. Majchrzak, [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) – jest państwową jednostką budżetową, podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Siedzibą NIST jest Łódź. Podstawę prawną funkcjonowania Instytutu stanowi ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz zarządzenie Nr 36

Ministra Administracji i Cyfryzacji z 3 września 2015 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej pod nazwą „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego“. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powołano w celu wsparcia harmonijnego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego oraz podniesienia standardów jego działania. Do najistotniejszych obszarów działania Instytutu należy m.in. opracowywanie ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego. NIST prowadzi także działalność edukacyjną, szkoleniową i wydawniczą. W ramach wykonywanych zadań Instytut współpracuje z organami administracji rządowej i samorządowej, organizacjami pozarządowymi, krajowymi i zagranicznymi jednostkami naukowymi. Kluczowe dla funkcjonowania NIST jest realizowanie przedsięwzięć o jak najszerszym zasięgu oddziaływania. Instytut wspiera wielokierunkowy rozwój jst, poprzez upowszechnianie informacji, wyników badań i prac w formie publikacji, konferencji, seminariów. W obszarze działalności Instytutu znajduje się także propagowanie dobrych standardów w zakresie zarządzania jakością w samorządzie terytorialnym. W grudniu 2016 roku NIST przejął funkcję i zadania Krajowego Koordynatora CAF.

Iwona Wieczorek

Literatura:

- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) art. 12 ust. 1 pkt 1 i ust. 2.
- Zarządzenie nr 36 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 3 września 2015 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej pod nazwą „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” (Dz. Urz. Min. Ad. i Cyf. poz. 56).
- Zarządzenie nr 50 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14 października 2015 r. (Dz. Urz. MSWiA z 2016 r. poz. 58).

Nauka administracji – nauka społeczna, której przedmiotem badania jest administracja publiczna rzeczywista (tj. faktyczna organizacja i funkcjonowanie tej administracji) we wszechstronnym uwarunkowaniu, dążąca do ukazania (konstatacji) stanu istniejącego w administracji publicznej, formułowania wynikających z niego uogólnień teoretycznych i konstruowania dyrektyw użytecznych

dla praktyki administracyjnej (w szczególności o charakterze prakseologicznym). O specyfice tej dyscypliny naukowej przesądza zatem szczególny aspekt poznania wyżej wskazanego przedmiotu, tj. administracji publicznej. Nauka ta koncentruje się bowiem na wszechstronnym badaniu rzeczywistości administracyjnej, a zatem eksplorowaniu z różnych punktów widzenia tego, co faktyczne (fizyczne, realne, namacalne) w administracji publicznej. Tym samym sfera zainteresowań nauki administracji obejmuje w szczególności wszechstronne uwarunkowania tych faktów administracyjnych, a mianowicie wpływające na nie czynniki aksjologiczne, prawne, etyczne, prakseologiczne, organizacyjne, polityczne, społeczne itd. Wspomniany element faktyczny może być poddany badaniom, zwłaszcza przez pryzmat zbiorów konkretnych zachowań urzędników administracji publicznej, których kształt stanowi wypadkową oddziaływania wielu wspomnianych czynników. W tym kontekście szczególne znaczenie dla nauki administracji mają metody empiryczne, wywodzące się z socjologii i psychologii społecznej (wywiad, obserwacja, analiza dokumentów i eksperyment) oraz metoda modelowa (uproszczonego przedstawienia określonego zjawiska za pomocą konstruowania jego modeli). Zastosowanie tych metod ma doprowadzić do osiągnięcia celów poznawczych tej dziedziny wiedzy, którymi są: 1) zbadanie i opisanie rzeczywistości administracyjnej; 2) wskazanie prawidłowości (praw, zasad naukowych) organizacji i funkcjonowania administracji publicznej; 3) sformułowanie dyrektyw bezpośrednio użytecznych dla administracji publicznej, mogących służyć usprawnieniu praktyki administracyjnej.

Bartosz Majchrzak

Literatura:

- J. Jeżewski, *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji (komunikat)*, [w]: *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002 r., red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.
- A. Błaś, *Przedmiot nauki administracji – ewolucja koncepcji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” nr XXXVIII, Wrocław 1997.
- T. Skoczny, *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986.

Nepotyzm – jedna z form korupcji (oprócz m.in.: łapownictwa, kradzieży, oszustwa, wyłudzenia, klientelizmu). Logikę korupcji (w tym nepotyzmu) można opisać za pomocą łańcucha tzw. wymiany korupcyjnej. W łańcuchu tym:

- *nabywca* (osoba oferująca łapówkę, korumpujący)
- chce *rzadkiego dobra* (zamówienia, licencji czy stanowiska),
- które *dostawca* (osoba przekupywana: skorumpowany) może zapewnić;
- dostawca otrzymuje *dodatkową zachętę* (w postaci pieniężnej lub płatności innego rodzaju) za wykonane zadanie, przewyższającą normalną cenę;
- wskutek tego skorumpowany *narusza* ogólnie przyjęte *standardy moralne*
- i *działa na szkodę interesów* trzeciej strony, konkurenta i/lub interesu publicznego.

W konsekwencji **korupcja jest ukrywana i zatajana**. Nepotyzm rozumiany jako nadużycie i patologia życia publicznego wywodzi się z faktu, iż zaburza w demokratycznym państwie sprawiedliwe i równe relacje w społeczeństwie, dając nieuzasadnioną przewagę krewnym wobec innych równorzędnych podmiotów. Słowo nepotyzm wywodzi się od łacińskiego *nepos*, oznaczającego siostrzeńca, bratanka, wnuka. Polega na faworyzowaniu krewnych i przyjaciół przy obsadzaniu wysokich stanowisk i rozdawaniu godności przez osoby wpływowe. Zjawisko nepotyzmu częściej występuje w sektorze publicznym niż prywatnym, ponieważ w sektorze prywatnym mechanizmy kontroli wyników i odpowiedzialność przed akcjonariuszami i zarządem utrudnia korupcję w postaci nepotyzmu. Wyznacznikiem działań o charakterze nepotyzmu są koneksje rodzinne. Faworyzowanie członków własnej rodziny i krewnych przy rozdawaniu jakichś dóbr jest związane z osiągnięciem korzyści materialnych, pozycji społecznych (powierzaniu funkcji lub rozdawaniu godności) a także innych przywilejów. Nepotyzm oznacza wszelkie formy faworyzowania pracowników spokrewnionych i niespokrewnionych. Z historycznego punktu widzenia pojęcie nepotyzmu powstało w średniowieczu. W ten sposób (dla zachowania poprawności politycznej) określano nieślubnych synów wysokich zwierzchników Kościoła: biskupów oraz papieży. W celu ograniczenia zjawiska nepotyzmu w Kościele, wiążącego się z wynoszeniem bliskich krewnych do wysokich pozycji kościelnych, powołany został Sobór Loterański I, który wprowadził celibat księży. Zjawisko nepotyzmu jest często ukrywane lub usprawiedliwiane tym, że osoby spokrewnione niekoniecznie muszą być osobami mniej kompetentnymi. Zapomina się jednak, że walka z nepotyzmem nie powinna się sprowadzać wyłącznie do rozważań, czy osoba spokrewniona jest

lepszym czy gorszym kandydatem na dane stanowisko, niż jej kontrkandydaci niebędący spokrewnieni z osobą forsującą zatrudnienie krewnego. O wiele istotniejszy jest konflikt interesów – w przypadku dalszego zatrudnienia osoby spokrewnionej na danym stanowisku. Ocena jej dokonań, szczególnie w przypadku sytuacji kryzysowych, będzie skażona relacją z osobą protegującą. Ponadto osoba protegowana może nie czuć się wystarczająco zmotywowana do wykonywania swojej pracy sumiennie i z należytą starannością w przekonaniu, że nie zostanie za to ukarana z powodu jej koneksji rodzinnych. Reasumując, nepotyzm jest szkodliwy dla samorządów, ponieważ:

- 1) utrudnia lub eliminuje w ubieganiu się o pracę osoby bardziej kompetentne, lecz niespokrewnione;
- 2) osoba spokrewniona zatrudniona na stanowisku może nie odczuwać wystarczającej chęci wywiązywania się ze swoich obowiązków w przekonaniu, że nie zostanie ukarana z powodu zaniedbań;
- 3) osoba spokrewniona zatrudniona na danym stanowisku może być niesłusznie obiektem insynuacji lub krytyki z powodu jej pokrewieństwa, co zaburza dobrą atmosferę w pracy;
- 4) osoby niespokrewnione pracujące w zespole z osobą spokrewnioną mogą być niesprawiedliwie obciążane dodatkowymi obowiązkami kosztem osoby spokrewnionej.

Samorzady powinny starać się eliminować zjawisko nepotyzmu, wprowadzając standardy i polityki zatrudnienia eliminujące konflikty interesów.

Jan Fazlagić

Literatura:

A. Stachowicz-Stanusch, A. Sworowska, *Oblicza Korupcji: Formy i Typy Zachowań*, Kwartalnik naukowy „Organizacja i zarządzanie” nr 1 (17), 2012.

Nowe zarządzanie publiczne (NPM) – Koncepcja zarządzania w samorządzie przeszła ewolucję w charakterystycznych czterech etapach. Pierwszy z nich sprowadzał się do organizowania działalności sektora publicznego, poprzez stwarzanie warunków dla właściwego wykonywania prawa. Wobec powyższego stosowano racjonalne zasady gospodarowania. Następny etap, w rozumieniu zarzą-

dzania publicznego, polegał na oddzieleniu administracji publicznej od polityki i wprowadzenie do administracji naukowych metod organizowania działalności, w tym planowania i kontroli. W trzecim etapie powstała koncepcja tzw. Nowego Zarządzania Publicznego. Ukierunkowano wtedy działania, które polegały na zmniejszeniu udziału sektora publicznego w gospodarce oraz na poprawie skuteczności funkcjonowania spraw publicznych. Obecnie, w celu poprawy jakości zarządzania jst, stosuje się techniki tzw. Rządzenia Publicznego, w których kładzie się nacisk na jawność kontaktów oraz przejrzysty i zrozumiały przepływ informacji pomiędzy władzą a społeczeństwem obywatelskim. Głównym elementem tej koncepcji jest podejmowanie decyzji, z uwzględnieniem różnego rodzaju sieci i partnerstwa organizacji pozarządowych, grup społecznych i mieszkańców.

Jan Fazlagić

Numeryczne reguły fiskalne – są to instrumenty prawne ograniczające zakres prowadzonej polityki fiskalnej w formie limitów ilościowych, określanych z reguły na dany rok budżetowy bądź w ramach limitów wieloletnich. Instrumenty te dotyczą w szczególności: wielkości długu publicznego (państwowego), dopuszczalnego deficytu budżetowego oraz poziomu wydatków budżetowych.

Numeryczne reguły fiskalne mogą dotyczyć całego sektora finansów publicznych bądź jego części (budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego, fundusze ubezpieczeń społecznych). W przypadku UE numeryczne reguły fiskalne są określone w postaci wiążących poszczególne państwa członkowskie aktów prawnych UE. Na poziomie UE, zgodnie z art. 126 ust. 1 (dawny art. 104 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, państwa członkowskie zobowiązane są do unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Pojęcie nadmiernego deficytu zostało zdefiniowane w Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, jako deficyt przekraczający 3 proc. produktu krajowego brutto, zaś nadmierny dług publiczny to dług przekraczający 60 proc. produktu krajowego brutto. Warto dodać, że użyte w art. 126 wskazanego TFUE i Protokołu wyrażenie „publiczny” oznacza dotyczący całej władzy publicznej, czyli: rządu centralnego, władz regionalnych lub lokalnych i funduszy ubezpieczeń społecznych, z wyłączeniem operacji handlowych, w rozumieniu Europejskiego Systemu Zintegrowanej Rachunkowości

Gospodarczej. W niektórych państwach UE (Hiszpania, Niemcy, Polska, Węgry – dług publiczny na poziomie 60 proc. PKB) numeryczne klauzule reguły fiskalnej zostały podniesione do rangi konstytucyjnej, co mimo oczekiwań nie zagwarantowało zahamowania zadłużenia publicznego.

Część z numerycznych reguł fiskalnych ma charakter niesformalizowany (nienormatywny), związany z deklaracją władz lub porozumieniem politycznym (np. reguła Belki, kotwica budżetowa). Mogą one być porzucane (np. reguła Belki). Wielkości progowe przyjęte w konstrukcji danej reguły fiskalnej mogą być wyrażone nominalnie, w wielkościach skorygowanych o wahania cyklu koniunkturalnego (saldo cykliczne, strukturalne).

Grzegorz Kuca

Literatura:

- C. Kosikowski, *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Białystok 2013.
- G. Kuca, *Konstytucyjne limity zadłużenia w Polsce oraz w wybranych państwach UE*, [w:] P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca red., *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2015.

O

Obligacje komunalne – papiery wartościowe o charakterze dłużnym, emitowane w serii przez jednostki samorządu terytorialnego, w celu pozyskania środków na finansowanie inwestycji lub spłaty zadłużenia powstałego w latach ubiegłych. Jedna strona, zwana emitentem (jednostki samorządu terytorialnego – gminy, powiaty, województwa, ich związki oraz miasto stołeczne Warszawa) stwierdza, że jest dłużnikiem drugiej strony, zwanej obligatariuszem (właściciela obligacji) i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia (pieniężnego, niepieniężnego, mieszanego). Emitowane w Polsce obligacje komunalne są związane głównie ze świadczeniami pieniężnymi. Ze względu na kraj emisji różnią się **obligacje komunalne krajowe** (emitowane w kraju emitenta w walucie krajowej) oraz **obligacje komunalne zagraniczne** (emitowane poza granicami kraju emitenta). Biorąc pod uwagę termin wykupu wyróżnia się obligacje krótkoterminowe (z terminem wykupu poniżej 1 roku), średnioterminowe (termin wykupu 1 rok – 5 lat), długoterminowe (termin wykupu dłuższy niż 5 lat). Ze względu na sposób oprocentowania obligacje komunalne są dzielone na: papiery o stałym oprocentowaniu (kuponowe), o zmiennym oprocentowaniu (indeksowane) oraz zerokuponowe (dyskontowe). Biorąc pod uwagę źródło pochodzenia środków przeznaczanych na wykup obligacji, rozróżnia się **obligacje ogólne** (źródłem spłaty może być każdy uzyskiwany dochód) i **przychodowe** (ich wykup oraz wszelkie inne świadczenia finansowe na rzecz wierzycieli są finansowane z dochodów generowanych przez inwestycję, na której sfinansowanie zostały wyemitowane). Obligacje dzielą się również ze względu na tryb emisji, która może mieć formę publicznej subskrypcji lub przybrać tryb niepubliczny. Od 2009 r. w Polsce funkcjonuje rynek Catalyst – zorganizowany system wtórnego obrotu dłużnymi instrumentami finansowymi, obejmujący rynki regulowane podlegające Komisji Nadzoru Finansowego oraz alternatywny system obrotu prowadzony przez BondSpot SA. Obligacje komunalne mogą być wprowadzone w ramach oferty prywatnej – kierowanej do mniej niż 100 inwestorów lub publicznej – kierowanej do nieograniczonej liczby podmiotów. Obligacje z oferty prywatnej są wprowadzane do alternatywnego systemu obrotu (ASO), a z oferty publicznej na rynek regulowany (RR).

Krystyna Brzozowska

Literatura:

- G. Kozuń-Cieślak, *Obligacje komunalne. Instrumenty dłużne dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, 2008.
- S. Huczek, *Obligacje komunalne na Catalyst. Przewodnik dla potencjalnych emitentów*, GPW w Warszawie, Warszawa 2010.
- J. Zawora, *Obligacje komunalne jako zewnętrzne źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802, 2014.

Obowiązek administracyjnoprawny – to rodzajowo określona postać obowiązku prawnego, z którego wynika prawnie ustalone zobowiązanie (powinność), skierowane do określonego adresata, które ogranicza mu możliwość innego zachowania, niż wynikające z normy prawa administracyjnego. Podstawą obowiązku administracyjnoprawnego jest bezpośrednio norma prawa administracyjnego materialnego (np. nakaz zatrzymania się na czerwonym świetle na drodze publicznej) lub może wynikać pośrednio z normy prawa, wtedy gdy obowiązek jest ustanawiany za pomocą decyzji administracyjnej (np. decyzja nakazująca zaprzestanie prowadzenia określonej działalności gospodarczej). Obowiązek administracyjnoprawny wyraża wynikający z normy prawnej nakaz bądź zakaz określonego postępowania adresata (określonego rodzajowo lub indywidualnie). **Nakaz (obowiązek pozytywny)** to zobowiązanie do określonego działania (np. obowiązek meldunkowy). **Zakaz (obowiązek negatywny)** to zobowiązanie do powstrzymania się od określonego działania (np. zakaz rozbiórki budynku). Wykonywanie obowiązków administracyjnych sprawdzane jest przez organy administracji publicznej w toku kontroli przestrzegania prawa. Brak dobrowolnego wykonania obowiązku może być podstawą do przeprowadzenia egzekucji administracyjnej, w celu jego przymusowego zrealizowania.

W nauce prawa administracyjnego wyróżnia się wiele rodzajów obowiązków administracyjnych. Obowiązki dzieli się na bezwzględne i względne. **Obowiązki bezwzględne** to nakazy i zakazy, od realizacji których nie można uzyskać zwolnienia za pomocą decyzji administracyjnej (np. nakaz jazdy prawą stroną jezdni). Natomiast od wykonania **obowiązku względnego** można uzyskać zwolnienie na podstawie decyzji administracyjnej (np. zniesienie zakazu posiadania broni na podstawie pozwolenia.). Innym typem obowiązków są obowiązki osobiste i nie-

osobiste. **Obowiązki osobiste** (niezastępowalne) mogą być wykonane wyłącznie przez ich adresata (obowiązek szkolny). **Obowiązki nieosobiste** (zastępowalne) mogą być wykonane przez inną osobę niż adresat obowiązku. Kolejnym typem obowiązków są obowiązki samoistne i komplementarne. Z **obowiązkami samoistnymi** nie są związane bezpośrednio żadne uprawnienia. Natomiast **obowiązki komplementarne** są związane z uprawnieniami przyznanymi na podstawie decyzji administracyjnej. Wyróżnia się także **obowiązki osobowe**, związane z zajmowanym stanowiskiem, pełnioną funkcją albo prowadzoną działalnością (np. obowiązek pobrania opłaty klimatycznej przez podmioty świadczące usługi hotelowe).

Szczególnym typem obowiązków administracyjnych są **świadczenia publiczne**. Są to obowiązki ciężące na obywatelach i innych podmiotach, z tytułu realizowanych przez administrację publiczną zadań publicznych, związanych przede wszystkim z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. przy okazji stanów nadzwyczajnych organy administracji publicznej mogą zażądać wykonywania różnego rodzaju prac lub spełnienia świadczeń rzeczowych).

Leszek Graniszewski

Literatura:

S. Korycki red., *Zarys prawa*, Warszawa 2005.

W. Jakimowicz red., *Przewodnik po prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.

Obszar metropolitalny – obszar o wysokim stopniu zurbanizowania, na który składa się wiele jednostek osadniczych. W wielu przypadkach granice obszaru metropolitalnego przekraczają granice jednostek administracyjnych czy nawet państw. Wśród cech obszaru metropolitalnego można wymienić m.in. intensywne powiązania międzynarodowe na polu ekonomicznym, transportowym i społecznym, dużą siłę ekonomiczną, która przejawia się eksportem kapitału i inwestycji, lokalizację na swoim terenie mediów o zasięgu ponadregionalnym, lokalizację siedzib ważnych instytucji i przedsiębiorstw o zasięgu ponadregionalnym i międzynarodowym, zdolność do organizowania wydarzeń o zasięgu i skali międzynarodowej. Według ustawy z 2003 r. obszar metropolitalny jest obszarem wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

Pomimo starań kilku ośrodków w Polsce, jak dotąd ważny z punktu widzenia perspektyw rozwojowych status związku metropolitalnego uzyskała jedynie konurbacja górnośląska – w 2017 r. przyjęto w Polsce Ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim, a 1 lipca 2017 r. został utworzony związek metropolitalny pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (GZM)”. Na całym świecie, także w Polsce, centrami rozwoju gospodarczego stają się obszary metropolitalne. Według prognoz do 2025 roku 600 największych metropolii na świecie będzie odpowiadało za 65 proc. światowego PKB. Ma to wpływ na rolę samorządów w rozwoju gospodarczym. Z jednej strony będziemy obserwowali koncentrację aktywności gospodarczej w metropoliach (co wiąże się także z rozwojem powiatów w bliskim otoczeniu metropolii), ale także ze zmieniającą się rolą powiatów i gmin „peryferyjnych”. Będą one już nie tylko dostawcami żywności i surowców dla centrów wzrostu gospodarczego, ale także „dostawcami jakości życia”. Ważnym elementem zrównoważonego rozwoju na terenach mało zurbanizowanych będzie rozwój turystyki i rekreacji.

Jan Fazlagić

Literatura:

J. Fazlagić, *Poradnik Innowacyjnego samorządowca*, Poltext, Warszawa 2017.

Ustawa z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730).

Ocena skutków regulacji (OSR) – ma zastosowanie w procesie tworzenia prawa. Jest przeprowadzana w związku z przyjmowaniem aktu normatywnego (OSR *ex ante*) oraz w procesie jego stosowania (OSR *ex post*). OSR *ex ante* polega na ustaleniu przewidywanych następstw i ich znaczenia przyjmowanych rozwiązań prawnych: prawnych, finansowych, gospodarczych, społecznych, politycznych i innych. Wskazuje się w nim podmioty, na które oddziałuje projektowany akt normatywny (w kontekście ponoszonych przez nie korzyści i strat), przedstawia wyniki analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na nie oraz na istotne obszary oddziaływania (sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębior-

ców). Określa się źródła finansowania regulacji prawnej, zwłaszcza jeżeli projekt powoduje obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W celu uwiarygodnienia przeprowadzonych ustaleń, podaje się źródła danych i założeń przyjętych do obliczeń. OSR *ex ante* jest częścią składową uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Natomiast OSR *ex post*, jako swego rodzaju odbicie OSR *ex ante*, polega na ustaleniu powstałych następstw przyjętych rozwiązań prawnych: prawnych, finansowych, gospodarczych, społecznych, politycznych i innych, z wykorzystaniem podobnej metodologii, która służy przygotowaniu OSR *ex ante*. Służy ustaleniu, czy założone cele regulacji zostały osiągnięte – w jakim zakresie i z jaką intensywnością, określeniu stosunku i powodów jego wystąpienia między stanem zakładanym a uzyskanym. OSR *ex post* powinien być regularnie powtarzany, tak jak zmianie ulegają okoliczności prawne i faktyczne, towarzyszące obowiązywaniu regulacji prawnej.

Przeprowadzanie OSR związane jest z założeniem, że prawodawca jest racjonalny i podejmuje rozwiązania prawne najbardziej efektywnie służące osiągnięciu zakładanych celów regulacji prawnej. Zobowiązuje go to do całościowego zdiagnozowania zagadnienia, które chce poddać regulacji prawnej, a następnie, gdy ona już obowiązuje, sprawdzić czy jej stosowanie wywołuje te efekty i w tym natężeniu, które zakładał prawodawca. W ten sposób OSR służą optymalizacji prawotwórstwa. Sytuacja optymalna, zakładana przez prawodawcę, ma miejsce wtedy, gdy w OSR *ex post* stwierdza się wystąpienie tych skutków oczekiwanych i niewystąpienie tych skutków niepożądanych regulacji prawnej, o których była mowa w OSR *ex ante*.

Do polskiego porządku prawnego formalnie OSR zostały wprowadzone w 2001 r. w drodze zmiany regulaminu pracy Rady Ministrów. Od tego momentu przygotowywanie OSR stało się obowiązkowym elementem trybu przygotowywania rządowych projektów aktów normatywnych, formalnie załączanym do projektów rządowych aktów normatywnych. W stanie faktycznym OSR są dołączane nie tylko do rządowych projektów aktów normatywnych, ale również aktów normatywnych przygotowywanych przez inne podmioty. Tym niemniej, ich jakość jest zróżnicowana i wielokrotnie zbyt ogólnikowa, a przez to niesprzyjająca osiągnięciu zakładanego celu w postaci efektywnego, racjonalnego prawodawstwa.

Jacek Zaleśny

Literatura:

P. Chmielnicki, *Uniwersalna metoda oceny skutków regulacji prawnych*, „Przeгляд Prawa Publicznego” nr 7-8, 2013.

- J. Szymanek, *O potrzebie optymalizacji modelu prawotwórstwa*, „Studia Politologiczne”, Vol. 45, 2017.
- M. M. Wiszowaty, *Ocena skutków regulacji i procedury konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym – analiza prawna*, [w:] G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M. M. Wiszowaty, *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 r.*, Warszawa 2014.

Oceny oddziaływania na środowisko – uregulowane w ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.). Ten akt prawny wyróżnia kilka typów procedur oceny oddziaływania na środowisko. Podstawowy jest podział na oceny określone jako strategiczne, które dotyczą skutków wykonania postanowień, zawartych we wskazanych dokumentach, oraz tzw. oceny indywidualne, dotyczące określonych przedsięwzięć. Jeżeli skutki wykonania dokumentu czy przedsięwzięcia mogą wykraczać poza granice kraju, dodatkowym elementem jest tzw. ocena transgraniczna, w której uczestniczą organy państwa, potencjalnie dotkniętego mogącymi powstać oddziaływaniami.

Istnieją zatem trzy rodzaje procedur oceny oddziaływania na środowisko: **ocena strategiczna**, **ocena indywidualna** oraz funkcjonująca samodzielnie lub w powiązaniu z którąś ze wskazanych procedur **ocena transgraniczna**. Przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko rozumie postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności: a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Pojawienie się w prawie ochrony środowiska nowego instrumentu o nazwie *environmental impact assessment (EIA)*, odpowiadającej polskiej nazwie ocen oddziaływania na środowisko, zapoczątkowało tzw. drugą generację instytucji prawnych ochrony środowiska. W ocenach oddziaływania na środowi-

sko skupiają się elementy składowe trzech zasad prawnych ochrony środowiska: zasady kompleksowości ochrony, zasady prewencji i zasady przezorności. Oceny oddziaływania na środowisko są zrelatywizowane do celu działania. Są one wydawane przed działaniem lub realizacją przedsięwzięcia *ex ante*, albo wyjątkowo po działaniu lub po zrealizowaniu przedsięwzięcia *ex post*. Oceny oddziaływania na środowisko są zaliczana obecnie do najważniejszych instytucji prawa ochrony środowiska, opartego na założeniach wynikających z zasad prewencji i przezorności. Strukturę ocen oddziaływania na środowisko jako instytucji prawnej tworzy osiem zasadniczych elementów: 1) rodzaje działalności wymagające wykonania oceny; 2) podmioty odpowiedzialne za przeprowadzenie oceny; 3) zakres oceny; 4) miejsce oceny w procesie podejmowania decyzji; 5) zabezpieczenie prawidłowości oceny; 6) gwarancje wykorzystania oceny w decyzji; 7) rola czynnika społecznego oraz 8) rola organów ochrony środowiska.

Przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących planowanych przedsięwzięć, mogących znacząco oddziaływać na środowisko: 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony. W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia: 1) bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na: a) środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi; b) dobra materialne; c) zabytki; d) krajobraz, w tym krajobraz kulturowy; e) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a-ca; f) dostępność do złóż kopalin; 2) ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych; 3) możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; 4) wymagany zakres monitoringu. W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 określa się, analizuje oraz ocenia oddziaływanie przedsięwzięcia na obszary Natura 2000, biorąc pod uwagę także skumulowane oddziaływanie przedsięwzięcia z innymi realizowanymi, zrealizowanymi lub planowanymi przedsięwzięciami.

Piotr Korzeniowski

Literatura:

M. Górski red., *Prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.).

Odpady komunalne – zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 992 ze zm.) przez odpady komunalne rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych, pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych; zmieszane odpady komunalne pozostają zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości. W sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi, w zakresie nieuregulowanym w ustawie z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.) stosuje się przepisy ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Przepisy ustawy o odpadach stanowią część ogólną regulacji, dotyczącej gospodarki odpadami komunalnymi. Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Struktura jakościowa i ilościowa odpadów komunalnych ulega stałym zmianom.

Skład jakościowy odpadów komunalnych zależy od trybu i stopy życiowej mieszkańców danej okolicy oraz od ich zajęć, od surowców znajdujących się i przerabianych w danej okolicy oraz produkowanych materiałów i produktów. Ilość gromadzących się odpadów zależy również od gęstości zaludnienia i kultury ludności. Istnieje zatem ścisła zależność ilości powstających odpadów komunalnych od stopnia zamożności społeczeństwa. Odpowiedzialność za zorganizowanie i działanie systemu postępowania z odpadami komunalnymi powinna być połączona z konstytucyjnym ogólnym obowiązkiem dbałości o stan środowiska. Wyraża się w tym m.in. odpowiedzialność gminy za wykonanie ogólnego obowiązku ochrony środowiska. Obowiązek ten powinien stanowić samodzielną i odrębną od innych podstawę dla wyznaczenia funkcji gminy w realizacji zadań związanych z ochroną środowiska i postępowaniem z odpadami komunalnymi.

W systemie gospodarki odpadami komunalnymi istotne znaczenie powinna mieć zasada racjonalizacji gospodarowania odpadami. Wyraża ona sposób postępowania z odpadami komunalnymi w stosunku do czasu, wysiłku i środków zaangażowanych w systemie gospodarki odpadami. Zasada ta na gruncie ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie może stać się zasadą realizacji nieracjonalnych celów, a więc zaprzeczeniem racjonalności w całym systemie prawa gospodarki odpadami.

Piotr Korzeniowski

Literatura:

T. Pająk, G. Wielgosiński, *Spalanie odpadów – korzyści i zagrożenia*, [w:] R. Zarzycki red., *Gospodarka komunalna w miastach*, Łódź 2001.

Zob. też M. Górski, *Postępowanie z odpadami komunalnymi. Porozumienie międzygminne*, „Przegląd Komunalny” nr 8, 2011.

Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 992 ze zm.).

Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.).

Odpowiedzialność administracyjna – jest rodzajem odpowiedzialności prawnej, której istota wyraża się w ponoszeniu przez podmiot prawa ujemnej w skutkach konsekwencji niedostosowania się adresata normy prawnej do nałożonego obowiązku. W przypadku odpowiedzialności administracyjnej chodzi o – przewidzianą prawem – możliwość zastosowania przez organ administracji publicznej określonych dolegliwości prawnych wobec podmiotu prawa, z uwagi na negatywnie oceniane przez prawo zachowanie się owego podmiotu. Sprowadza się ona do sankcji, która może przybrać postać sankcji represyjnej lub sankcji egzekucyjnej.

Sankcje administracyjne o charakterze represyjnym stanowią kary, wynikające ze stosowania norm prawa administracyjnego. Przykładem są kary pieniężne nakładane przez Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, na podstawie przepisów ustawy z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.).

Sankcja egzekucyjna uruchamiana jest w celu zmuszenia adresata normy prawnej do wypełnienia niezrealizowanego obowiązku. W świetle art. 119 § 1

ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.) grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez obowiązane obowiązków znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za obowiązanego.

Sankcja egzekucyjna może przybrać postać sankcji restytucyjnej. Jej celem jest unicestwienie korzyści pozyskanych przez adresata normy prawnej, wbrew zakazowi wynikającemu z normy prawnej, co sprowadza się do przywrócenia stanu istniejącego przed naruszeniem prawa. Typowym przykładem sankcji restytucyjnej jest konieczność zburzenia obiektu, zbudowanego z naruszeniem przepisów prawa budowlanego (art. 48 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 202 ze zm.). Sankcja egzekucyjna może mieć również na celu zmuszenie do przestrzegania obowiązującego prawa.

Na odrębną uwagę zasługuje **odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska**, o której mowa w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.). Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek: 1) ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia; 2) przywrócenia środowiska do stanu właściwego. W przypadku braku możliwości nałożenia obowiązku podjęcia tego typu działań, organ ochrony środowiska może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin kwoty pieniężnej, odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska.

Od odpowiedzialności administracyjnej należy odróżnić odpowiedzialność administracji, którą ponosi organ administracji publicznej za swoje działania lub zaniechania. Konstytucja RP gwarantuje prawo do wynagrodzenia szkody, wyrządzonej przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1).

Krzysztof Prokop

Literatura:

E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, UMCS, Lublin 2013.

K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzenia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Ustawa z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.).

Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.).

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.).

Odpowiedzialność dyscyplinarna – odpowiedzialność przewidziana za czyn naruszający obowiązki służbowe, zasady etyki czy godności zawodowej jest określana odpowiedzialnością dyscyplinarną. Najczęściej odnosi się do odpowiedzialności pracowników i osób wykonujących określony zawód. Odpowiedzialność pracowników jest związana ze stosunkiem pracowniczym podporządkowania i wymierzana przez pracodawcę za naruszenie przepisów porządkowych obowiązujących pracownika. Jest to odpowiedzialność kontraktowa. Odpowiedzialność dyscyplinarna w ścisłym tego słowa znaczeniu oznacza odpowiedzialność realizowaną przez organy powołane do kontrolowania lub nadzorowania wykonywania określonych zawodów lub sprawowania określonych funkcji. Podstawą tego typu odpowiedzialności są przepisy prawa publicznego, dotyczące danych służb czy zawodów. Postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem o charakterze represyjnym, którego celem jest ustalanie winy osoby wykonującej dany zawód i orzeczenie kary lub sankcji.

Marcin Adamczyk

Literatura:

R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.

Organ administracji publicznej – to człowiek (np. premier, wojewoda) lub grupa ludzi w przypadku organów kolegialnych (np. Rada Ministrów, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji), który znajduje się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, albo któremu ustawa przyznaje kompetencje w zakresie

prawa administracyjnego; powołany jest w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu oraz działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji. Organ administracji publicznej w zakresie podmiotowym jest zasadniczą jednostką składową administracji.

Zatem organ administracji publicznej to osoba lub osoby, które zostały powołane na określoną funkcję (np. minister), z którą wiąże się wypełnianie funkcji organu, a nie jednostka organizacyjna (np. określone ministerstwo), która jest traktowana tylko jako urząd wspomagający jednostkę, w wypełnianiu jego kompetencji jako organu administracji publicznej. Jednakże nie wszyscy ludzie piastujący określone stanowiska w administracji publicznej, są organami tejże administracji, a tylko specjalnie nazwanymi i dla określonych potrzeb wyróżnionymi pracownikami danego urzędu (np. sekretarza stanu w ministerstwie).

W obecnym stanie ustrojowym organy administracji publicznej dzieli się na: organy administracji państwowej, organy administracji rządowej i organy administracji samorządowej. Ze względu na sposób kreacji wyróżnia się organy wykreowane: w drodze powołania jako decyzji administracyjnej (np. wojewoda); w drodze aktu organu władzy (premier); w drodze wyborów (np. wójt, burmistrz, prezydent miasta) czy w drodze nominacji.

Ze względu na skład osobowy wyróżnia się organy jednoosobowe lub organy kolegialne, natomiast ze względu na terytorialny zakres działania dzieli się organy na organy naczelne i centralne oraz terenowe. Ponadto w sferze procesowej, na podstawie zdolności do rozstrzygania spraw indywidualnych poprzez decyzje administracyjne, wyróżnia się organy pierwszej instancji i organy drugiej instancji, a w sytuacji braku odwołania organy decydujące i organy stopnia wyższego.

Leszek Graniszewski

Literatura:

J. Boć red., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005.

M. Zdyb, J. Stelmasiak red., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Organizacje pozarządowe – (ang. *non-government organizations* – NGO's) organizacje pozarządowe nazywane są także w swojej zbiorowości „III sektorem” – w odróżnieniu od sektora publicznego (którego reprezentantami są m.in. samorzą-

dy, organy rządowe) oraz sektora prywatnego (którego reprezentantami są m.in. przedsiębiorstwa krajowe i zagraniczne, działające na terenie Polski). Organizacje pozarządowe to wszystkie podmioty, które nie są organami lub jednostkami podległymi administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz których działalność nie jest nastawiona na osiąganie zysku (choć dozwolone jest prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe). Według zapisów ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 ze zm.) organizacjami pozarządowymi są podmioty:

- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych;
- 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku.

Do organizacji pozarządowych zalicza się nie tylko podmioty, które posiadają osobowość prawną, ale także jednostki, które tej osobowości nie mają (np. stowarzyszenia zwykle, uczelniane organizacje studenckie, koła gospodyń wiejskich). Nie są organizacjami pozarządowymi podmioty, będące jednostkami sektora finansów publicznych, czyli m.in.:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) uczelnie publiczne;
- 6) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
- 7) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw.

Organizacje kościelne i wyznaniowe oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego nie są uznawane za organizacje pozarządowe, ale pod względem prawnym zostały zrównane z organizacjami pozarządowymi i mają takie same możliwości działania.

Dwie typowe formy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych to stowarzyszenia oraz fundacje. Stowarzyszenia głównie służą łączeniu ludzi wyznających podobny system wartości i mających wspólne cele. Łączą się oni w stowarzyszenie, aby nadać swoim działaniom sformalizowany kształt, a także móc występować jako podmiot prawny. Z kolei fundacje są częściej zakładane przez mniejsze grupy osób. O powołaniu fundacji i o tym, czym będzie się ona zajmo-

wać decyduje zazwyczaj jedna lub kilka osób (fundator lub fundatorzy), które chcą osiągnąć jakiś ważny społecznie cel (np. podnieść poziom wykształcenia młodych osób w danej miejscowości) i na ten cel przekazują majątek. **Stowarzyszenie** rejestrowane jest w KRS – do założenia stowarzyszenia nie jest potrzebny żaden majątek, konieczne jest natomiast co najmniej siedem osób. Stowarzyszenie opiera swoją działalność na pracy społecznej członków. **Fundacja** – może zostać ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami RP celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami (art. 1 ustawy o fundacjach). Fundacja nie może zostać utworzona w celu działania na rzecz fundatora, jego rodziny lub realizacji partykularnych, osobistych interesów określonej grupy. Cele fundacji muszą zawsze mieć szerszy, ogólnospołeczny horyzont. Fundację tworzą ludzie, którzy razem pracują dla określonego dobra wspólnego. Jednak decyzje o powołaniu fundacji i jej dalszym rozwoju podejmowane są zwykle jednoosobowo – przez fundatora. Najważniejszym elementem fundacji jest jej majątek, który powinien być wykorzystywany przez fundację do realizacji swoich celów statutowych.

Jan Fazlagić

Literatura:

Portal organizacji pozarządowych <http://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-organizacje-pozarządowe> [22.08.2018].

Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 ze zm.).

Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1984 r. Nr 21, poz. 97).

Organizacje pożytku publicznego – są zaliczane do sektora organizacji pozarządowych (NGO), co oznacza, że nie są organami lub jednostkami podległymi administracji publicznej (rządowej i samorządowej), oraz że ich działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku. Wyznacznikiem organizacji pożytku publicznego jest prowadzenie działalności określanej mianem „działalność pożytku publicznego”. Jest to działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez orga-

nizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Do sfery działalności pożytku publicznego należą: pomoc społeczna (w tym: wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej, udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa); działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; działalność charytatywna; podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; działalność na rzecz integracji cudzoziemców; ochrona i promocja zdrowia; działalność na rzecz osób niepełnosprawnych; promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym; działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; działalność wspomagająca rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej; działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie; działalność na rzecz dzieci i młodzieży (w tym wypoczynek dzieci i młodzieży); kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej; ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego; turystyka i krajoznawstwo; porządek i bezpieczeństwo publiczne; obronność państwa i działalność Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; ratownictwo i ochrona ludności; pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; upowszechnianie i ochrona praw konsumentów; działalność na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; promocja i organizacja wolontariatu; pomoc Polonii i Polakom za granicą; działalność na rzecz kombatanów i osób represjonowanych; działalność na rzecz weteranów; promocja Rzeczypospolitej Polskiej za granicą; działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym; rewitalizacja.

Działalność organizacji pożytku publicznego warunkuje **uzyskanie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego**, wydawanego na mocy orzeczenia sądu reje-

strowego. Wpis taki może otrzymać organizacja pozarządowa, kościelna osoba prawna oraz jednostka organizacyjna, których działalność oparta jest na statucie oraz na rzecz pewnej grupy podmiotów, pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa. Organizacje pożytku publicznego mogą prowadzić odpłatną i nieodpłatną działalność w tej samej sferze aktywności, z zastrzeżeniem ustawodawcy, że zysk osiągnięty z działalności gospodarczej ma zostać przekazany w całości na realizację celów statutowych. Tak więc, cały dochód organizacji pożytku publicznego musi być przeznaczony na wykonywanie działalności określonej w statucie. Niezbędnym jest posiadanie przez organizację pożytku publicznego organu sprawującego kontrolę, najlepiej kolegialnego, który będzie odrębny od organu zarządzającego organizacją. Organizacja zobowiązana jest do prowadzenia sprawozdań z działalności oraz sprawozdań finansowych, w celu umożliwienia sprawowania przez organy administracji publicznej kontroli nad jej działalnością. Na rzecz organizacji pożytku publicznego może zostać przekazany 1 proc. dochodu od podatku dochodowego, uiszczanego przez osoby fizyczne. Przykładami organizacji pożytku publicznego są La Strada, Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, Monar, PTE.

Danuta Stawasz

Literatura:

M. Halszka Kurlito, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, LexisNexis, Warszawa 2008.

Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 ze zm.).

Organy postępowania wykonawczego – przepisy kodeksu postępowania administracyjnego i innych ustaw określają organy wyższego stopnia i organy naczelnie sprawujące nad nimi nadzór. Organami wyższego stopnia są:

- 1) Od decyzji wydanych w I instancji przez organy gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie zadań własnych przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, natomiast w zakresie zadań zleconych do wojewody,

- 2) Od decyzji wydanych w I instancji przez organy powiatu (starostę, zarząd powiatu) przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a gdy przepisy stanowią inaczej do wojewody;
- 3) Od decyzji wydanych w I instancji przez związki powiatów przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego albo do wojewody, gdy przepisy szczególne tak stanowią;
- 4) Od decyzji wydanych w I instancji przez organy gminnego i powiatowego samorządu terytorialnego, w sprawach szkół publicznych zakładanych i prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne oraz w sprawach obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, odwołanie przysługuje do kuratora oświaty (działającego w imieniu wojewody);
- 5) Od decyzji wydanych w I instancji przez marszałka województwa w sprawach z zakresu administracji publicznej przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, w zakresie spraw powierzonych na podstawie porozumienia z wojewodą do właściwego ministra;
- 6) Od decyzji wydanych w I instancji przez wojewodów przysługuje odwołanie do właściwego ministra
- 7) Od decyzji wydanych w I instancji przez inne organy administracji publicznej przysługuje odwołanie do ich odpowiednich organów nadrzędnych lub do właściwych ministrów, a w razie ich braku do organów sprawujących nadzór nad ich działalnością;
- 8) Od decyzji wydanych przez organy organizacji społecznych przysługuje odwołanie do organów wyższego stopnia tych organizacji lub w razie ich braku do organu państwowego sprawującego nadzór nad ich działalnością.

Leszek Graniszewski

Literatura:

- M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013.
- E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2012.

P

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) – definiuje się jako przedsięwzięcie o charakterze użyteczności publicznej, prowadzone przez podmioty prywatne i publiczne, przy wzajemnym zaangażowaniu instytucjonalnym i finansowym oraz wzajemnie akceptowanym podziale korzyści i ryzyka związanego z realizowanym projektem. Jego istota wyraża się w długoterminowym zaangażowaniu się podmiotów prywatnych w realizację publicznych inwestycji, a także w zakresie świadczonych usług publicznych, podziale odpowiedzialności, kosztów i zysków odpowiednio do przyjętych przez obie strony ustaleń zawartego partnerstwa. Głównym celem przedsięwzięć podejmowanych w ramach PPP jest zapewnienie stronie publicznej źródeł finansowania rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej, rozłożenie ryzyka inwestycyjnego oraz podniesienie efektywności i standardów świadczenia usług infrastrukturalnych. **Do podstawowych zalet PPP zalicza się:** możliwość wykorzystania korzyści skali, złamanie monopolu organizacji publicznej na wykonywanie określonego zadania, odpolitycznienie zarządzania publicznymi usługami, rozwój infrastruktury bez konieczności zadłużania organizacji publicznej, wprowadzanie nowych rozwiązań technologicznych. PPP przyjmuje wiele form w zależności od zaangażowania każdej ze stron, zarówno w wymiarze organizacyjnym, własnościowym oraz finansowym. Najczęściej występujące **formy współpracy** to: umowa o świadczenie usług, kontrakt menedżerski, leasing, koncesja, umowa typu budowa – eksploatacja – przekazanie (BOT), przeniesienie prawa własności mienia komunalnego. Zastosowanie w praktyce jednej z wymienionych form zależy od charakteru przedsięwzięcia, możliwości finansowych organizacyjnych podmiotu publicznego, a także oczekiwań w stosunku do podmiotu prywatnego co do obowiązków po zrealizowaniu przedsięwzięcia. Cennym dla podmiotu publicznego jest możliwość wykorzystywania przedsiębiorczości, doświadczenia i elastyczności partnera prywatnego, w zarządzaniu sprawami publicznymi przy realizacji kolejnych przedsięwzięć. Przykładowo w ramach PPP mogą być budowane autostrady, drogi, baseny kąpielowe, oczyszczalnie ścieków.

Danuta Stawasz

Literatura:

A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

J. Rutkowski red., *Partnerstwo publiczno-prywatne – warunki i wybrane obszary jego funkcjonowania*, Folia Oeconomica 243, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

Partycypacja społeczna – dotyczy uczestniczenia mieszkańców w podejmowaniu decyzji. Wynika z przekonania ludzi, że swoim działaniem mają wpływ na poprawę ich sytuacji oraz sytuacji innych osób, o których los i jakość życia się troszczą. Z psychologicznego punktu widzenia partycypacja społeczna jest elementem podnoszącym jakość życia, czyli dobrostan. Dobrostan składa się z następujących elementów:

- autonomia,
- zaangażowanie,
- wdzięczność,
- optymizm,
- obowiązkowość,
- nadzieja,
- poczucie własnej wartości,
- poczucie własnej skuteczności.

Zwiększenie poziomu partycypacji społecznej może i powinno być zadaniem samorządu. Dla różnych grup mieszkańców należy obrać inne formy aktywizowania mieszkańców. Na przykład zwiększenie partycypacji społecznej młodych ludzi jest efektywne wówczas, gdy samorząd zadba o:

- zabawową i interaktywną formę spędzania czasu;
- wygospodarowanie czasu na interakcje między młodymi ludźmi;
- dostarczenie przekąsek;
- zaangażowanie liderów młodzieżowych;
- włączenie istniejących już grup młodzieżowych;
- wykorzystanie mediów społecznościowych;
- organizacje zawodów i konkursów z nagrodami.

Jan Fazlagić

Podatek – jedna z najstarszych kategorii finansowych jako powszechna dani-na publiczna. W szerokim ujęciu podatkiem określa się pieniądze, nieodpłatne, przymusowe, bezzwrotne, ogólne, jednostronne świadczenie, nakładane przez państwo lub inny podmiot publicznoprawny na mocy przepisów prawnych. Pieniężny charakter odróżnia podatek od innych świadczeń materialnych czy osobistych na rzecz państwa i polega na tym, że jest on wymierzany i pobierany w pieniądzu – jako prawnym środkiem płatniczym w danym kraju. Przymus podatkowy wynika z władczych uprawnień państwa, opartych na aktach prawnych, w stosunku do wszystkich obywateli danego kraju; jest przymusem prawnym. Bezzwrotny charakter podatku polega na definitywnym przekazaniu środków pieniężnych na rzecz budżetu państwa, natomiast nieodpłatność oznacza, że podatnik nie otrzymuje ze strony państwa żadnego bezpośredniego świadczenia w zamian za wpłatę podatku. Wszystkie wymienione cechy są niezbędne do określenia podatku i odróżnienia od innych danin publicznych. Wewnętrzna konstrukcja podatku składa się z: podmiotu opodatkowania, przedmiotu opodatkowania, podstawy opodatkowania, stawki podatkowej, skali podatkowej, innych warunków. Podatki są wymierzone i egzekwowane przez administrację skarbową, z zachowaniem określonych zasad podatkowych. Podatki są dzielone według różnych kryteriów, z których najważniejszymi są: **kryterium przezucalności podatków, kryterium zasilania budżetu** oraz **kryterium podstawy opodatkowania**. Odnośnie do formy podatków i ich przezucalności rozróżnia się podatki bezpośrednie i podatki pośrednie (VAT, podatek akcyzowy, podatek od gier). Według kryterium zasilania budżetu podatki są dzielone na: podatki budżetu państwa i podatki samorządowe (podatek rolny, leśny, od nieruchomości, od środków transportu, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych). Ze względu na przedmiot opodatkowania rozróżnia się podatki: majątkowe, przychodowe, dochodowe i konsumpcyjne.

Krystyna Brzozowska

Literatura:

- Owsiak S. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, 2013.
M. Podstawka red., praca zbiorowa, *Finanse*, Wyd. Naukowe PWN, 2010.
A. Alińska i B. Woźniak red., praca zbiorowa *Współczesne finanse publiczne*, Wyd. Difin, 2015.

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

Podpis elektroniczny – narzędzie umożliwiające identyfikację tożsamości podmiotów, przesyłających dokumenty drogą elektroniczną. Dane w postaci elektronicznej, które wraz z innymi danymi, z którymi zostały połączone, tworzą całość pozwalającą na jednoznaczną identyfikację osoby, która go złożyła. Wyróżnia się bezpieczny i zwykły podpis elektroniczny. **Bezpieczny podpis elektroniczny** to podpis, który jest przyporządkowany wyłącznie do jednej osoby, jest sporządzony na podstawie bezpiecznych urządzeń, które podlegają wyłącznie osobie, która podpis składa i jest powiązany z danymi, których jakakolwiek zmiana jest rozpoznawana. Bezpieczny podpis elektroniczny potwierdzony jest certyfikatem kwalifikowanym, nadanym przez Narodowe Centrum Certyfikacji. **Zwykły podpis elektroniczny** nie posiada certyfikatu kwalifikowanego i stosowany jest głównie przy wymianie e-maili. Nie jest to na tyle bezpieczny system, aby mógł być wykorzystywany przy przesyłaniu dokumentów wyższej wagi, takich jak pisma sądowe czy deklaracje podatkowe.

Dokumenty, także deklaracje i faktury, opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym, posiadają taką samą moc, jak dokumenty podpisane własnoręcznie. Podpis elektroniczny jest wykorzystywany w szczególności do składania e-deklaracji ZUS, składania e-deklaracji podatkowych, podpisywania umów, podpisywania faktur elektronicznych, składania ofert na przetargach, składania dokumentów do urzędów tj. GIODO, CEIDG, KRS, urzędów administracji publicznej czy też urzędów patentowych.

Zwykły podpis elektroniczny można nabyć nawet za darmo, z kolei bezpieczny podpis elektroniczny wydawany jest po dokonaniu odpowiedniej odpłatności. Bezpieczny podpis elektroniczny można nabyć za odpłatnością w Krajowej Izbie Rozliczeniowej (Szafir), Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych (Sigillum), Unizeto Technologies (CERTUM), Enigma S.O.I.(PEM-HEART), EuroCert.

Krystyna Brzozowska

Literatura:

E. Szpytko-Waszczyzyn, *Bezpieczny podpis elektroniczny - co to jest i jak z niego korzystać?* <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-bezpieczny-podpis-elektroniczny-co-to-jest-i-jak-z-niego-korzystac> [2018].

Podział terytorialny państwa – to względnie trwałe podzielenie terytorium państwa, dokonywane dla lokalnych i/lub regionalnych jednostek administracyjnych państwa lub dla podmiotów niepaństwowych, wykonujących zadania administracji publicznej, służące ustanowieniu w każdej jednostce administracyjnej odpowiedniego organu. Podział terytorialny tworzony jest w celu stworzenia terytorialnych podstaw działania nie tylko organów administracji publicznej, ale także innych podmiotów administrujących, np. urzędów morskich, urzędów probierczych, sądownictwa, prokuratury. Tworzenie jednostek podziału terytorialnego służy zapewnieniu skuteczności i sprawności wykonywania zadań publicznych. Istnienie podziału terytorialnego państwa wynika z zasady decentralizacji, której przejawem jest istnienie terenowych organów administracji, umiejscowionych jak najbliżej obywatela. Podział terytorialny dokonywany jest za pomocą norm prawnych, jednakże przy jego dokonywaniu bierze się pod uwagę względy ustrojowe, polityczne, społeczne, gospodarcze, kulturowe, historyczne, demograficzne, a także właściwości fizjograficzne terenu i układ urbanistyczny. Przy dokonywaniu podziału terytorialnego bierze się pod uwagę także uwarunkowania klimatyczne, geologiczne, turystyczne.

Leszek Graniszewski

Literatura;

M. Zdyb, J. Stelmasiak red., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzoska, *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.

Podziały administracyjne: zasadniczy, szczególny/specjalny – istniejące potrzeby oraz złożoność funkcji i zadań administracji publicznej, a także inne przesłanki powodują, że w toku rozwoju historycznego ukształtowały się trzy typy podziału administracyjnego terytorium państwa: zasadniczy, specjalny i pomocniczy.

Podział zasadniczy służy do sprawowania na określonym obszarze zadań państwowych (publicznych) o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Z podziału zasadniczego korzystają terenowe organy państwowe o właściwości ogólnej, dysponujące kompetencjami władczymi oraz organy samorządu terytorialnego. Podział zasadniczy w sposób trwały obejmuje całe terytorium państwa. Obecnie na podstawie przepisów ustawy o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, jednostkami podziału zasadniczego są: województwa, powiaty i gminy. Uzupełnieniem w stosunku do podziału zasadniczego jest **podział pomocniczy**, który tworzony jest dla organów o charakterze pomocniczym w stosunku do organów o zasadniczym znaczeniu dla państwa. Podział ten ma charakter zazwyczaj nieobligatoryjny i koryguje niedoskonałości podziału zasadniczego. Jednostki podziału pomocniczego obejmują swoją siatką jedynie fragmenty terytorium państwa. Katalog jednostek nie jest zamknięty i może obejmować: dzielnice, osiedla, sołectwa, kolonie, przysiółki itp.

Specjalny podział terytorialny tworzony obejmuje organy administracji publicznej i inne podmioty administrujące o właściwości szczególnej (wyspecjalizowane) dla potrzeb rządowej administracji niezespołonej, zajmującej się wykonywaniem zadań wymagających specjalistycznej wiedzy i szczególnych umiejętności. Podział ten nie pokrywa się z podziałem zasadniczym. Podziały specjalne ustanawia się erylując organy i inne podmioty administrujące, dla których jednostki podziału specjalnego stanowią terytorialne podstawy działania. Podziały specjalne mogą być wielostopniowe (administracja miar, skarbowa, sądowa, prokuratorska) lub jednostopniowe (administracja górnicza, morska).

Leszek Graniszewski

Literatura:

- M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzoska, *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- M. Zdyb, J. Stelmasiak red., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603).

Pomoc społeczna – instytucja polityki społecznej państwa, która jako jedna z polityk publicznych ma m.in. na celu rozwiązywanie kluczowych problemów zbiorowych, dążąc do zapewnienia harmonii i społecznej integracji w realizacji interesów różnych zbiorowości. Celem pomocy społecznej jest wsparcie osób i rodzin w przewyżczeniu trudnych sytuacji życiowych, których nie byłoby w stanie samodzielnie pokonać w oparciu o własne uprawnienia, zasoby i możliwości (definicję pomocy społecznej precyzuje art. 2 ustawy o pomocy społecznej). Chodzi zarówno o zapobieganie wystąpieniu trudnych sytuacji życiowych, jak i konkretne działania pomocowe, np. w postaci świadczeń z pomocy społecznej w formie zasiłków i usług kierowane do osób i rodzin, aby wesprzeć je w wysiłkach na rzecz zaspokojenia niezbędnych potrzeb i życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. Pomoc społeczna ma za zadanie wspierać, a nie wyręczać osoby i rodziny, oferując im rodzaj, formę i zakres świadczeń, adekwatny do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, np. z powodu ubóstwa, bezdomności i szeregu innych powodów – część z nich to powody w szczególności uprawniające do udzielenia pomocy społecznej.

Podmioty organizujące pomoc społeczną obejmują organy administracji rządowej i samorządowej, które współpracują na zasadzie partnerstwa z organizacjami społecznymi, pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Obowiązek zapewnienia pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz organach administracji rządowej. **Szczególną rolę mają do spełnienia gminy, powiaty i samorządy województw.** Do ich obowiązków należy przygotowanie oceny zasobów pomocy społecznej, w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej oraz opracowanie odnośnych strategii. Gmina i powiat przygotowują strategię rozwiązywania problemów społecznych, zaś samorząd województwa strategię polityki społecznej. Istnieją dwie grupy zadań, wykonywanych przez gminę i powiat z obszaru pomocy społecznej. Są to **zadania własne oraz zlecone z zakresu administracji rządowej.** Na realizację i obsługę zadań zleconych gminy i powiaty otrzymują środki z budżetu państwa. W grupie zadań własnych gminy pewną ich część określono jako obowiązkowe, np.

opracowanie i realizacja wspomnianej wyżej gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Zadania własne powiatu obejmują opracowanie i realizację wspomnianej wyżej powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz szereg innych zadań, jak np. szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu. Zadania z zakresu realizacji zadań rządowych przewidziane dla powiatu to m.in. realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia. Samorząd województwa ma do realizacji swoją grupę zadań z zakresu polityki społecznej, w tym pomocy społecznej. Program pomocy społecznej mieści się w ramach strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej. Wojewoda, jako organ administracji rządowej, także spełnia przypisane mu zadania odnośnie pomocy społecznej. Należą do nich m.in. nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług.

Bogusława Urbaniak

Literatura:

B. Szatur-Jaworska, *Polska polityka społeczna wobec starzenia się ludności w latach 1971-2013*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2016.

Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 700).

Pomocniczość – słowo „pomocniczość”, jak zauważa Janelle Kerlin [2002], jest silnie związane z nauczaniem Kościoła katolickiego. Oznacza ono, że wyższe stopnie zarządzania nie powinny interweniować w działania niższych szczebli, a jedynie zapewniać wsparcie w koordynacji ich aktywności. Pomocniczość jest więc silnie związana z samodzielnością działania. Według idei pomocniczości (nazywanej też subsydiarnością) wyższe szczeble powstrzymują się od ingerowania w tok funkcjonowania niższych struktur, tak długo, jak długo radzą one sobie same z realizacją swoich zadań.

Najnowsza historia powiatów w Polsce rozpoczyna swój rozdział w roku 1998, kiedy to kończyły się prace nad reformą samorządową i trójstopniowym podziałem administracyjnym kraju. Jednym z założeń trójstopniowego podziału administracji publicznej była właśnie zasada pomocniczości. Głównym kryterium przemawiającym za stworzeniem powiatu jest jego potencjał ludnościowy – powiat z założenia powinien dostarczać usługi publiczne, których nie opłaca się dostarczać na poziomie gminy. Efekty skali są jednak trudne do osiągnięcia w niektórych powiatach, w sytuacji stopniowej depopulacji kraju. W tabeli 1 przedstawiono wielkość powiatów w latach 1998-2013, w świetle założeń reformy samorządowej.

Tabela 1. Powiaty wypełniające kryteria wielkościowe z 1998 roku

	Stan 1998	Stan 2013	Prognoza 2035
Liczba powiatów mających powyżej 50 tys. mieszkańców, ale liczących mniej niż 5 gmin	11	13	10
Liczba powiatów liczących mniej niż 50 tys. mieszkańców	50	67	95
Liczba miast na prawach powiatu liczących mniej niż 100 tys. mieszkańców	26	27	33

Jan Fazlagić

Literatura:

- J. Kerlin, *The Political Means and Social Service Ends of Decentralization in Poland*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston Marriott Copley Place, Sheraton Boston & Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts, 2002.
- J. Fazlagić, *Kapitał Intelektualny w polskich powiatach*, Wydawnictwo UEP, Poznań 2018.

Porozumienie administracyjne – jest jedną z prawnych form działania administracji. Jest ono zawierane przez organy administracji, w celu realizacji określonych zadań publicznych. Uczestnikami porozumienia, jako formy organizowa-

nia działalności gospodarczej, są organy administracji. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażono pogląd, według którego porozumienia komunalne nie są umowami prawa cywilnego, ale swoistymi formami publicznoprawnymi. W drodze umów cywilnych mogą być przekazywane zadania prywatnoprawne, a nie zadania publicznoprawne, których przekazanie może następować – w ramach współdziałania komunalnego – przez utworzenie związku albo zawarcie porozumienia komunalnego.

W porozumieniu organ administracji rządowej może przekazać oznaczone zadania gminie. Porozumienie takie ma cechy czynności dwustronnej, objętej zakresem działania administracji publicznej. Strony porozumienia są równorzędnymi i niezależnymi podmiotami, niepowiązanymi więzami organizacyjnymi. Organ administracji rządowej w porozumieniu nie ma pozycji dominującej. Treść porozumienia ma charakter ustrojowy (organizacyjny), co oznacza, że nie może stanowić ono samoistnej podstawy prawnej do podejmowania przez jego strony działań, w formach przewidzianych w przepisach prawnych powszechnie obowiązujących. Porozumienia, które są zawierane pomiędzy organami administracji państwowej a organizacjami społecznymi, jak również zamiar realizacji postulatów i wniosków obywateli lub organizacji społecznych reprezentujących ich interesy, nie mogą stanowić przesłanki wydania decyzji administracyjnych, jeśli nie mają oparcia w przepisach prawa.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.) w art. 5 reguluje możliwość zawierania porozumień administracyjnych. Powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia, w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Porozumienia takie podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Do porozumień stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130). Zgodnie z art. 73 ustawy o samorządzie powiatowym, powiaty mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych. W zakresie nieuregulowanym treścią porozumienia, do porozumień, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związków powiatów. Według NSA, skoro art. 5 ust. 1 u.s.p. dopuszcza zawieranie przez powiat porozumień z gminą w sprawie powierzenia jej prowadzenia zadań publicznych powiatu i jednocześnie ustawa o samorządzie gminnym prze-

widuje możliwość zawierania takich porozumień pomiędzy tymi jednostkami samorządowymi, to na podstawie art. 8 ust. 5 w zw. z ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym uzasadnione jest zastąpienie gminy przez związek międzygminny, jako strony porozumienia zawartego z powiatem w celu przejęcia zadań powiatu o zasięgu terytorialnym, obejmującym jedynie część powiatu.

Piotr Korzeniowski

Literatura:

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.).

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130).

Wyrok NSA z 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 161.

Wyrok NSA z 5 grudnia 1995 r., SA/Rz 1109/95, Sam. Teryt. 1995, nr 12, s. 116.

Wyrok NSA z 18 maja 1981 r., SA 825/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 41.

Wyrok NSA z 20 stycznia 2015 r., II GSK 2100/13, LEX nr 1655772.

Postępowanie administracyjne – zbiór czynności przewidzianych w przepisach prawnych (w szczególności w ustawie z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.), czy dziale IV ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.), które są podejmowane przez organy administracji publicznej i innych uczestników procedury (strony, podmioty na prawach stron, świadków, biegłych, osoby trzecie) w celu doprowadzenia do wydania decyzji administracyjnej lub do milczącego załatwienia sprawy, przez określenie sytuacji prawnej jednostki (obywatela, osoby prawnej czy innej jednostki organizacyjnej), tj. jej praw lub obowiązków uregulowanych w sposób ogólny w poszczególnych aktach normatywnych, dotyczących różnorodnych sfer działania administracji (np. budownictwa, gospodarowania nieruchomościami, ochrony zabytków, ochrony środowiska, pomocy społecznej). Tym samym podstawową funkcją tak rozumianego postępowania administracyjnego jest urzeczywistnianie tych unormowań, które w sposób generalny i abstrakcyjny określają uprawnienia i obowiązki jednostek, wynikające z administracyjnego prawa materialnego (np. uprawnienie do reali-

zowania inwestycji budowlanej, uprawnienie do pobierania zasiłku z pomocy społecznej czy obowiązek wydania wywłaszczonej nieruchomości).

Pojęcie postępowania administracyjnego może być ujmowane również szerzej, jako odnoszące się do wszelkiego rodzaju zespołów czynności przewidzianych w prawie, które składają się na sposób (tryb) działania, zmierzającego nie tylko do wydania decyzji administracyjnej (milczącego załatwienia sprawy), lecz także do zastosowania przez organy administracji publicznej innego typu prawnej formy działania administracji (np. zastosowania określonego środka egzekucyjnego, w celu przymusowego wyegzekwowania realizacji obowiązku jednostki, wydania zaświadczenia, zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi lub wniosku jednostki, sporządzenia protokołu kontroli, wydania aktu nadzoru lub aktu normatywnego). Na postępowanie administracyjne *sensu largo* składają się w szczególności następujące procedury: jurysdykcyjna (zmierzająca do wydania decyzji lub milczącego załatwienia sprawy), egzekucyjna w administracji, w sprawie wydawania zaświadczeń, w sprawach skarg i wniosków, kontrolna, nadzorczą czy prawodawcza.

Bartosz Majchrzak

Literatura:

Z. Niewiadomski, [w:] J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002.

B. Majchrzak, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018.

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.).

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.).

Postępowanie odwoławcze – rozpoczyna się od wniesienia skargi od decyzji, wydanej przez organ administracji publicznej (organ odwoławczy nigdy nie działa z urzędu, dopiero wniesienie skargi rozpoczyna postępowanie odwoławcze). Stronie służy odwołanie tylko do jednej instancji. Organem właściwym do rozpatrzenia odwołania jest organ wyższego stopnia. Odwołanie wnosi się do organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję

w terminie 14 dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Organ odwoławczy nie weryfikuje decyzji wydanej w pierwszej instancji, lecz ponownie rozpatruje sprawę. W pierwszym etapie postępowania odwoławczego przedmiotem badania przez organ I instancji jest badanie dopuszczalności odwołania, zachowania terminu wniesienia odwołania i jego dopuszczalności. W następnym organ I instancji powtórnie rozpoznaje sprawę w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, zmierzającego do ustalenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy oraz do zbadania zasadności żądań i zarzutów przedstawionych w odwołaniu. W trakcie etapu orzeczniczego następuje podjęcie ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, w wyniku którego organ I instancji zmienia lub uchyla swoją decyzję lub przekazuje odwołanie wraz z aktami sprawy do organu wyższej instancji, w terminie do siedmiu dni. Jeżeli odwołanie zostało skutecznie wniesione i strona nadal podtrzymuje swój pierwotny zamiar, organ odwoławczy przystępuje do załatwienia sprawy, kończącej się wydaniem decyzji w ciągu miesiąca, od dnia otrzymania odwołania. Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję, uchyla decyzję w całości lub części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy bądź umarza postępowanie I instancji, umarza postępowanie odwoławcze lub uchyla zaskarżoną decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeśli wystąpi o to strona, na żądanie której postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz, gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Oznacza to zatem, że od takiego rozstrzygnięcia nie przysługuje już żaden środek odwoławczy bądź o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzje ostateczne mogą być zaskarżane do wojewódzkich sądów administracyjnych, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia.

Krystyna Brzozowska

Literatura:

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz.1257 ze zm.).

Powiat – instytucja powiatów w Polsce wykształciła się w XIV w. i przetrwała bez większych zmian do 1795 r. W okresie II RP, na mocy Konstytucji z 17 marca 1921 r., powiaty obok województw oraz gmin wiejskich i miejskich stały się wyodrębnionymi jednostkami podziału terytorialnego państwa. Po II wojnie światowej funkcjonowały do 1975 r., kiedy to zmieniono trójstopniowy podział administracyjny kraju na podział dwustopniowy, ale już bez powiatów. Reforma samorządu terytorialnego, jaka dokonała się w 1990 r., nie przywraca instytucji powiatów. Nie czyni tego również obowiązująca Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. Dopiero 5 czerwca 1998 r. Sejm przyjął ustawę o samorządzie powiatowym, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. Aktualnie w obrębie 16 województw istnieje 380 powiatów. W liczbie tej zawiera się również 66 miast na prawach powiatu.

Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym, mieszkańcy powiatu z mocy prawa tworzą lokalną wspólnotę samorządową, która, funkcjonując na odpowiednim terytorium, tworzy powiat. Miastem na prawach powiatu jest miasto, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyło więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miasta, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów. Miasto na prawach powiatu jest gminą z jej organami stanowiącymi i wykonawczymi, która realizuje zadania powiatu. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli oraz ustala ich granice. Ponadto na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów ustala się i zmienia nazwy powiatów oraz siedziby ich władz. Rozporządzenie to może zostać wydane z inicjatywy Rady Ministrów bądź na wniosek zainteresowanej rady powiatu, rady miasta na prawach powiatu lub rady gminy. W odróżnieniu od gminy powiat nie tworzy jednostek pomocniczych.

Organem stanowiącym (uchwałodawczym) powiatu jest rada powiatu, składająca się z radnych w liczbie od 15 w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20 000 mieszkańców, ale nie więcej niż 29 radnych. Na czele rady powiatu stoi przewodniczący i jeden lub dwóch wiceprzewodniczących. Wszyscy wybierani są przez radę powiatu spośród grona radnych. Organ stanowiący obraduje na sesjach, zwoływanych w miarę potrzeby przez przewodniczącego, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Wniosek o zwołanie rady może złożyć również 1/4 ustawowego składu organu lub zarządu powiatu. W takiej sytuacji przewodniczący ma siedem dni na zwołanie posiedzenia. W celu kontrolowania działalności organu wykonawczego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, organ stanowiący obligatoryjnie powo-

kuje **komisję rewizyjną**. Kadencja rady trwa pięć lat, licząc od dnia wyborów. Odwołanie rady przed upływem kadencji następuje w drodze referendum. Rada uchwała statut powiatu w formie uchwały. Obok uchwał organ stanowiący może uchylać przepisy porządkowe, w zakresie nieuregulowanym w innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Zarząd powiatu jest **organem wykonawczym powiatu**. W jego skład wchodzi starosta jako przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Rada powiatu wybiera zarząd w liczbie od trzech do pięciu osób, w tym starostę i wicestarostę, w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Na wniosek starosty rada wybiera wicestarostę bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w tajnym głosowaniu. Jeżeli rada powiatu nie dokona wyboru zarządu w terminie trzech miesięcy, ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Wówczas przeprowadzane są wybory przedterminowe. Do czasu wyboru zarządu przez nową radę, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która w tym okresie pełni funkcję organów powiatu. **Starosta** organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Na terenie powiatu funkcjonuje **powiatowa administracja zespolona**, którą stanowią: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy oraz jednostki organizacyjne, stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb i inspekcji. Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży, a także sprawuje zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb inspekcji i straży. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym (**zadania własne**) w zakresie: podstawowej infrastruktury społecznej, porządku i bezpieczeństwa obywateli, ładu przestrzennego i ekologicznego, podstawowej infrastruktury technicznej oraz promocji powiatu i współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zadania powiatu nie mogą naruszać zadań gminy. Powiat może wykonywać **zadania zlecone** z zakresu administracji rządowej w sprawie wykonywania zadań publicznych. W tym celu zawierane są stosowne porozumienia. Ponadto istnieje możliwość współpracy z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, w zakresie powierzenia prowadzenia zadań publicznych.

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą

tworzyć związki z innymi powiatami. Uchwały o utworzeniu związku, przystąpieniu do związku lub wystąpieniu z niego podejmują rady zainteresowanych powiatów. **Nadzór** nad działalnością powiatu, na podstawie kryterium zgodności z prawem, sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Nadzór nad związkiem powiatów sprawuje wojewoda właściwy dla siedziby związku. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność powiatu tylko w przypadkach określonych ustawami.

Marek Bielecki

Literatura:

- Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
- B. Cybulski, A. Konieczny, *Historia administracji*, Wrocław 1991.
- B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.

Prawo administracyjne – gałąź prawa, która normuje administrację publiczną rozumianą dwojako: podmiotowo – jako zespół organów administracyjnych oraz przedmiotowo – jako funkcję administrowania (działania administracyjne). Tym samym prawem administracyjnym są wszelkie te przepisy, które odnoszą się do organizacji aparatu administracyjnego oraz treści i trybu (sposobu) jego funkcjonowania, związanego z realizacją zadań publicznych za pomocą swoistych form działania administracji (generalnego aktu stosowania prawa, aktu administracyjnego, porozumienia administracyjnego, umowy publicznoprawnej czy czynności materialno-technicznych). W ramach tej gałęzi prawa wyróżnia się zatem: prawo o ustroju administracji publicznej (**administracyjne prawo ustrojowe**); **administracyjne prawo materialne**; prawo o postępowaniu administracyjnym (**administracyjne prawo procesowe**). Pierwszy rodzaj norm dotyczy zwłaszcza: struktury aparatu administracyjnego, tworzenia i obsadzania organów administracyjnych i ich urzędów, zakresu przypisywanych im zadań oraz wzajemnych powiązań między poszczególnymi elementami systemu organów (więzi kierowania, kontroli, nadzoru, koordynacji, współdziałania). Z kolei administracyjne prawo materialne określa przede wszystkim uprawnienia i obowiązki jednostek, kształtując ich sytuację prawną w stosunku do aparatu administracyjnego w róż-

nych dziedzinach spraw, będących polem aktywności administracji publicznej (np. w sprawach z zakresu: budownictwa, ochrony zabytków, pomocy społecznej czy ochrony środowiska). Przedmiotem administracyjnego prawa procesowego jest zaś ciąg czynności organów administracji publicznej i innych uczestników postępowania, zmierzającego bądź do dokonania konkretyzacji normy administracyjnego prawa materialnego w drodze decyzji administracyjnej (ewentualnie – milczącego załatwienia sprawy), bądź do ustalenia innego skutku oznaczonego w prawie (np. przymusowego wykonaniu obowiązku w trybie egzekucji administracyjnej, sporządzenia protokołu kontroli, rozpatrzenia skargi lub wniosku jednostki, wydania aktu nadzoru lub aktu normatywnego).

Podejmując próbę zdefiniowania prawa administracyjnego, warto wspomnieć także o ujęciu aksjologicznym tej gałęzi prawa, zaprezentowanym przez Z. Cieślaka. Według tego autora składa się na nią uporządkowany zbiór norm prawnych, których uzasadnienie obowiązywania wynika z bezpośredniej realizacji na ich podstawie, przez organy administracji publicznej, wartości określonych w Konstytucji RP i innych aktach normatywnych (wartości tworzących zbiorczą kategorię dobra wspólnego). Innymi słowy normę prawa administracyjnego cechuje to, że działanie podmiotu administracji publicznej, podjęte zgodnie z tą normą, odnosi się bezpośrednio do realizacji wartości motywującej wprowadzenie tej normy (np. wartości w postaci szerokiej dostępności informacji publicznej, optymalnego stanu środowiska naturalnego, wolności zgromadzeń czy bezpieczeństwa obywateli).

Bartosz Majchrzak

Literatura:

Z. Cieślak, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013.

J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.

Prawo miejscowe – w sposób powszechnie obowiązujący reguluje stosunki prawne na części terytorium państwa. Służy dopasowaniu obowiązującego prawa do lokalnych potrzeb i możliwości. Wkomponowane jest w terytorialną organizację

państwa, w warunkach polskich w podział na gminy, powiaty i województwa. W ich ramach obowiązuje. Może przy tym obowiązywać na części jednostki terytorialnego podziału państwa (np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązuje na części terytorium gminy), jak również przełamywać granice podziału terytorialnego państwa (np. akty prawne porozumień komunalnych, związków komunalnych czy organów administracji rządowej niezespólonej).

Ze względu na fakt, że Polska jest państwem unitarnym, prawo miejscowe jest tworzone na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie i jako takie ma być zgodne z ustawami. Podzielenie się funkcją prawotwórczą parlamentu z organami terenowymi nie może zagrażać jednolitości systemu prawnego w Polsce. Nadzór nad prawem miejscowym samorządu terytorialnego (w zakresie wyłącznie ich zgodności z ustawami) realizują: Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – również regionalne izby obrachunkowe. Natomiast nadzór nad prawem miejscowym terenowej administracji rządowej sprawują właściwi rzeczowo ministrowie. Prawo miejscowe, tworzone przez terenowe organy administracji rządowej, musi być zgodne nie tylko z ustawami i rozporządzeniami, ale także polityką rządu, jak również nie może naruszać zasad rzetelności i gospodarności. Zarazem jednak, aby władza rządowa bezprawnie nie ingerowała w samorządowe prawo miejscowe, jego akty oraz akty nadzoru nad działalnością prawotwórczą jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych podlegają sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

Jacek Zaleśny

Literatura:

D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.

Procedura administracyjna – jest prawnie uregulowanym ciągiem czynności procesowych, których celem jest ochrona porządku prawnego, zarówno przez konkretyzację norm prawnych, jak i przez ich urzeczywistnienie. Procedura administracyjna służy do realizacji prawa materialnego przy wydawaniu indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych i pełni funkcję służebną wobec prawa materialnego. Podstawowym aktem prawnym w prawie polskim, w którym

uregulowana jest procedura administracyjna, jest ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.). Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w punkcie 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w punkcie 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

W piśmiennictwie wyodrębnia się trzy funkcje procedury administracyjnej: 1) funkcję ochronną, 2) funkcję porządkującą, 3) funkcję instrumentalną. **Funkcja ochronna** przejawia się w ochronie interesu indywidualnego oraz ochronie interesu społecznego. **Funkcja porządkująca** procedury administracyjnej wyraża się w tym, że prawo o postępowaniu reguluje ciąg czynności procesowych organów orzekających i innych podmiotów postępowania, podejmowanych w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, będącej przedmiotem procesu. Prawo o postępowaniu reguluje ciąg czynności procesowych, wyznaczając kolejność czynności procesowych, porządkuje działalność organów oraz wszystkich pozostałych podmiotów postępowania. **Funkcja instrumentalna** procedury administracyjnej oznacza, że procedura jest sprawnym narzędziem działania organów, orzekających w osiągnięciu celu tej procedury.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażono pogląd, według którego przepisy proceduralne mają charakter przepisów bezwzględnie obowiązujących i w przypadku, gdy są one w pełni czytelne, wykładanie ich przy zastosowaniu wykładni celowościowej nie wydaje się rzeczą uzasadnioną. Postępowanie administracyjne reguluje tryb załatwiania indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej i w ten sposób jest realizowany porządek

prawny, wyrażony w przepisach prawa materialnego. Przepisy procedury administracyjnej stanowią z jednej strony przede wszystkim funkcje gwarancyjne dla uczestników postępowania, z drugiej zaś powinny zapewniać również jednolite i sprawne działanie organów administracji publicznej. Ten ostatni wymóg jest zaś możliwy do osiągnięcia w przypadku powszechnego, jednakowego i czytelnego dla wszystkich stosowania procedur.

Piotr Korzeniowski

Literatura:

- M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcje i struktura procesu*, Warszawa 1947.
- B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.).
- Wyrok NSA z 8 maja 2012 r., II OSK 297/11, LEX nr 1252005.

Procedura budżetowa – to postępowanie zmierzające do określenia dochodów i wydatków państwa, przeprowadzane w trybie ustawodawczym z udziałem parlamentu lub co najmniej tej jego izby, która pochodzi z wyborów powszechnych, inicjowane tylko przez rząd w precyzyjnie określonych i ograniczonych terminach, zabezpieczające ciągłość gospodarki budżetowej na wypadek opóźnienia lub nieuchwalenia budżetu państwa, uwzględniające obligatoryjne wykonywanie budżetu państwa zapewniane przez rząd. Można przyjąć, że procedura budżetowa ma charakter pierwotny względem procesu budżetowego, gdyż najpierw dochodzi do wyznaczenia reguł postępowania, a następnie do powstania relacji pomiędzy jej uczestnikami. Godząc się z takim stwierdzeniem, należy zaakceptować wcześniej już określoną procedurę, która oznacza większe sformalizowanie całego procesu.

Procedura budżetowa składa się z trzech etapów: projektowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa. Przygotowanie projektu budżetu państwa należy do wyłącznej właściwości Rady Ministrów, która przedkłada Sejmowi projekt najpóźniej trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego, tj.

najpóźniej do 30 września włącznie, chyba że zaistnieje wyjątkowy przypadek, np. wybory parlamentarne i związana z nimi konieczność powołania nowego rządu. Procedura rozpatrywania projektu przez Sejm przebiega w trzech czytaniach. Pierwsze czytanie musi odbyć się na posiedzeniu plenarnym Sejmu, następnie projekt kierowany jest do Komisji Finansów Publicznych, a poszczególne jego części do pozostałych komisji sejmowych. W procedurze rozpatrywania ustawy budżetowej bierze udział Senat, który winien rozpatrzyć ustawę budżetową w terminie 20 dni i nie ma możliwości jej odrzucenia; może tylko uchwalić do niej poprawki. Prezydent ma 7 dni na podpisanie ustawy. Inaczej niż w niektórych państwach (np. w Bułgarii, na Cyprze, w Czechach, w Estonii, na Litwie, w Łotwie, Słowacji) Prezydent RP nie może zastosować weta ustawodawczego. Może natomiast wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego w trybie prewencyjnej kontroli norm (czyli przed podpisaniem ustawy budżetowej). Trybunał obowiązany jest do wydania orzeczenia nie później niż w terminie 2 miesięcy. W razie uznania ustawy budżetowej za niezgodną z konstytucją, Prezydent RP nie może jej podpisać. W przypadku braku wniosku do Trybunału Konstytucyjnego albo uznania przez Trybunał Konstytucyjny ustawy budżetowej za zgodną z konstytucją, Prezydent podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym RP „Dziennik Ustaw”. Jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej, nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu, Prezydent RP może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. W przypadku podjęcia tej decyzji Prezydent RP zarządza wybory parlamentarne.

W terminie 10 dni roboczych od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, dysponenci części budżetowych przekazują jednostkom podległym informacje o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń. Jednostki te sporządzają plany finansowe, celem zapewnienia ich zgodności z ustawą budżetową. Natomiast Minister Finansów, w porozumieniu z dysponentami części budżetowych, opracowuje harmonogram realizacji budżetu państwa. Harmonogram obejmuje: prognozę dochodów budżetu państwa w poszczególnych miesiącach roku budżetowego, wielkość wydatków planowanych do sfinansowania w poszczególnych miesiącach roku budżetowego. W terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, dysponenci części budżetowych przekazują: 1) jednostkom samorządu terytorialnego informacje o kwotach dotacji celowych; dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej; zadania inspekcji i straży; dotacji na realizację zadań własnych oraz o kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych odrębnymi ustawami

jednostkom samorządu terytorialnego, określonych w ustawie budżetowej; 2) samorządom województw informacje o środkach na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, dla których zarządy województw są instytucją zarządzającą lub pośredniczącą, określonych w ustawie budżetowej. Dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, są przekazywane jednostce samorządu terytorialnego przez wojewodę, w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań.

Grzegorz Kuca

Literatura:

- C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008.
E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001.
G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018.
R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2011.

Prywatyzacja zadań publicznych – jako jedna z form realizacji tych zadań powstała w wyniku poszukiwania alternatywnych metod zaspokajania potrzeb społecznych, przez podmioty nienależące do struktury administracji publicznej. Jest to tendencja, którą można stale obserwować we współczesnej administracji. W procesie prywatyzacji zadań publicznych następują: zasadnicza zmiana cech podmiotu wykonującego zadanie (miejsce podmiotu publicznego zajmuje podmiot niepubliczny), zmiana form wykonywania zadań – z form prawa publicznego (administracyjnego) na formy prawa prywatnego oraz zmiana charakteru stosunków, łączących podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami. Przedmiotem prywatyzacji są szeroko rozumiane zadania publiczne.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że termin „zadania publiczne” jest pojęciem szerszym od terminu „zadania władzy publicznej”. Pojęcia te różnią się przede wszystkim zakresem podmiotowym, bowiem zadania władzy publicznej mogą być realizowane przez organy władzy lub podmioty, którym zadania te zostały powierzone, w oparciu o konkretne

i wyraźne unormowania ustawowe. Tak rozumiane zadania publiczne cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów, określonych w Konstytucji lub ustawie. Wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli.

Źródłami prywatyzacji są: akty administracyjne oraz umowy cywilne. Prywatyzacja zadań publicznych rodzi skutek w postaci zmiany sposobu wykonywania zadań publicznych z bezpośredniego na pośredni. W piśmiennictwie wyróżnia się prywatyzację *sensu stricto*, która powstaje, gdy państwo całkowicie rezygnuje z wykonywania określonych zadań i z odpowiedzialności za nie (zadania te tracą wówczas charakter publiczny). Częściej występuje sytuacja, w której dochodzi do rozdzielania odpowiedzialności za wykonywanie zadań od bezpośredniego ich wykonywania. Pojęcie prywatyzacji zadań publicznych w ujęciu *sensu largo* dotyczy zmiany pozycji prawnej podmiotów, wykonujących te zadania (z przedsiębiorstwa czy zakładu na formy organizacyjne prawa cywilnego lub handlowego). Wiąże się to również z wprowadzaniem odpłatności za świadczenia uprzednio nieodpłatne lub płatne w ograniczonym zakresie oraz z nakładaniem pewnych obowiązków publicznoprawnych na obywateli.

Prywatyzacja zadań publicznych może obejmować przedsiębiorstwa użyteczności publicznej lub wykonywanie określonych zadań, np. z zakresu utrzymania czystości i porządku czy prac pielęgnacyjnych zieleni. S. Biernat wskazuje na pole współdomeny państwa, samorządu terytorialnego oraz różnych podmiotów niepublicznych, które występuje, gdy działalność wcześniej będąca przedmiotem prawnej lub faktycznej wyłączności państwa, staje się także przedmiotem działania tych innych, niepublicznych podmiotów.

Piotr Korzeniowski

Literatura:

- S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
- M. Stahl, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Wyrok NSA z 23 sierpnia 2017 r., I OSK 3119/15, LEX nr 2364558.

Prywatyzacja zadań publicznych – proces polegający na przekazywaniu części zadań spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego na rzecz podmiotów prywatnych. W klasycznym ujęciu S. Biernata, prywatyzacja zadań publicznych to wszelkie lub niektóre przejawy odstępowania przez podmioty administracji publicznej od wykonywania zadań publicznych.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na różne aspekty prywatyzacji zadań publicznych. H. Izdebski i M. Kulesza uważają, że jeżeli określona działalność, która należy do władz publicznych, może być z powodzeniem wykonywana w warunkach rynkowych, to nie ma powodu, aby działalność tę prowadziły same władze publiczne za pośrednictwem swojego aparatu. J. Zimmermann skupia się natomiast na przejawach prywatyzacji, wskazując, że jest to zjawisko odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego. W jego ocenie przejawy te mogą polegać zwłaszcza na zmianie podmiotu wykonującego dane zadanie z publicznego na niepubliczny, na zmianie stosunków łączących podmioty wykonujące dane zadanie z obywatelami ze stosunku administracyjnoprawnego na cywilnoprawny, przez wprowadzenie różnych form odpłatności itp. Z kolei D. Fleszer wskazuje na istotę prywatyzacji zadań publicznych, którą jest zmiana po stronie podmiotu realizującego konkretne zadanie publiczne, bez zmiany jego zakresu. Podmiot ten nie jest wyodrębniony organizacyjnie w strukturze organów państwa i realizacja zadań publicznych nie jest podstawowym zakresem rzeczowym jego działalności.

W Konstytucji RP nie ma sformułowań bezpośrednio odnoszących się do prywatyzacji zadań publicznych. Wskazuje się jednak, że zasada pomocniczości (subsydiarności), o której mowa w preambule i pośrednio w art. 12 Konstytucji RP oraz zasada decentralizacji (art. 15) stanowią konstytucyjną podstawę omawianego procesu/zjawiska. Jednak przeniesienie zadań publicznych na podmiot spoza systemu administracji publicznej może nastąpić jedynie na podstawie ustawowego upoważnienia, udzielonego podmiotom administracji publicznej. Tytułem przykładu należy wskazać na art. 3 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43): „Jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1793 ze zm.) oraz przepisów

ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.) na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów” wskazanych ustaw. Jednocześnie ustawodawca postanowił, że w przypadku, gdy do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie (tak w art. 3 ust. 2 u.g.k.).

Prywatyzacja zadań publicznych może być realizowana poprzez jednorazową usługę, bądź może mieć charakter ciągły, np. wywóz nieczystości. Wyboru przedsiębiorcy dokonuje się w drodze konkursu bądź przetargu. Później dochodzi do zawarcia konkretnej umowy między jednostką samorządu terytorialnego a danym podmiotem prywatnym.

Przywołany powyżej J. Zimmermann zwraca uwagę, że granice prywatyzacji zadań publicznych wyznaczane są przez różne czynniki o charakterze ekonomicznym, politycznym czy społecznym. Istnieją jednak zadania, które nie mogą zostać sprywatyzowane ze względu na swoją doniosłość, dotyczy to zwłaszcza obrony narodowej, oświaty, służby zdrowia, więziennictwa oraz zarządzania skarbami kultury narodowej.

Paweł Sobczyk

Literatura:

- T. Bąkowski, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żurawski, Warszawa 2009.
- S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
- D. Fleszer, *Umowne powierzenie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej jako forma prywatyzacji wykonywania zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” nr 7, 2012.
- H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
- Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).

Przepisy porządkowe – można określić jako rodzaj aktów prawa miejscowego. W piśmiennictwie wskazuje się również, że akty prawa miejscowego są nazywane przepisami porządkowymi lub posiadają charakter przepisów porządkowych. Takie określenie nie jest jednak precyzyjne i może prowadzić do błędnego ustalenia treści i zakresu pojęcia „przepisy porządkowe”. Przyczynami, dla których tworzone są przepisy porządkowane są względy: ochrony życia, zdrowia, spokoju, porządku, bezpieczeństwa publicznego; utrzymania czystości i porządku oraz ochrony sanitarnej. Najczęściej przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ogłoszenia. Spowodowane jest to najczęściej tym, że akt zawierający przepisy porządkowe wydawany jest w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla: życia, zdrowia, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny, wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 4). Według NSA, przepis art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, określając kompetencje rady gminy w zakresie wydawania przepisów porządkowych, wyraźnie wskazuje, że przepisy takie mogą być wydane, gdy jest to niezbędne dla ochrony wartości (dóbr) wyliczonych w tym przepisie. Normy zawarte w przepisie art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie podlegają wykładni rozszerzającej, ponieważ przepisy porządkowe mogą być wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych okolicznościach. Przysługujące radzie gminy kompetencje w zakresie stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom wartości, określonych w art. 40 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepisy porządkowe mogą być wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych okolicznościach. Oznacza to, że na jej podstawie można ustanawiać zakazy i nakazy, które bezpośrednio służą realizacji wskazanych przez ustawodawcę przesłanek.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz.1523) przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia.

szenia, a w uzasadnionych przypadkach w terminie krótszym, niż trzy dni. Można także zarządzić ich wejście w życie z dniem ogłoszenia, jeżeli zwłoka w wejściu w życie mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenie życia, zdrowia lub mienia. Przepisy porządkowe ogłasza się w formie obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu.

Piotr Korzeniowski

Literatura:

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz.1523).

Wyrok NSA z 13 lutego 2018 r., II OSK 994/16, LEX nr 2473610.

Wyrok NSA z 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049.

Wyrok NSA z 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06, LEX nr 267157.

Przewodniczący sejmiku województwa – radny sejmiku województwa, któremu powierzono funkcję kierowania pracami organu kolegialnego, wybierany w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku (art. 20 ust 1 u.s.w.). Powołanie i odwołanie przewodniczącego następuje bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu ustawowego sejmiku, na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu. W razie rezygnacji przewodniczącego, sejmik województwa zobowiązany jest przyjąć stosowną uchwałę w czasie jednego miesiąca od dnia złożenia rezygnacji. W przypadku niepodjęcia tej uchwały, przyjęcie rezygnacji następuje po upływie tego terminu z mocy prawa.

Przewodniczący sejmiku, na mocy art. 21 a u.s.w., jest zwierzchnikiem służbowym wobec pracowników urzędu marszałkowskiego, wykonujących zadania organizacyjne, prawne lub inne związane z funkcjonowaniem sejmiku województwa, komisji i radnych.

Do zadań przewodniczącego sejmiku województwa należy organizowanie pracy sejmiku oraz prowadzenie obrad (art. 20 ust. 3 u.s.w.). Zwołuje sesje sejmiku

stosownie do potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał, przekazując zawiadomienie o zwołaniu sesji wraz z planem obrad (art. 21 ust. 1 u.s.w.). Na wniosek co najmniej 1/4 składu ustawowego sejmiku, zwołuje w ciągu siedmiu dni sesję nadzwyczajną. Przewodniczący może delegować swe uprawnienia na wskazanego imiennie wiceprzewodniczącego. Ponadto przewodniczący sejmiku podpisuje akty prawa miejscowego, uchwalone przez sejmik województwa, i przekazuje do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 89 ust. 2 u.s.w.).

Przewodniczący sejmiku nie może łączyć mandatu przewodniczącego sejmiku z funkcją członka zarządu województwa.

Paweł Sobczyk
Mateusz Pszczyński

Literatura:

H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.

R

Rada gminy/powiatu – radni gminy/powiatu – rada gminy oraz rada powiatu są kolegialnymi organami stanowiąco-kontrolnymi w jednostkach samorządu terytorialnego. Do kompetencji rady zaliczają się wszystkie sprawy należące odpowiednio do gminy czy powiatu, o ile przepisy szczególne nie zastrzegają danej sprawy do rozstrzygnięcia w drodze referendum. Liczba radnych zależy od wielkości gminy/powiatu i wynosi od 15 w małych, liczących do 20.000 mieszkańców gminach, do 45 radnych w największych gminach. W powiecie radę powiatu tworzy minimum 15 radnych w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców, do 29 radnych w największych powiatach.

Radę tworzą radni powiatowi lub gminni, wybierani w wyborach bezpośrednich na pięcioletnią kadencję; obejmują mandat po złożeniu ślubowania. Nie można odwołać pojedynczego radnego, natomiast w drodze referendum dopuszczalne jest odwołanie całej rady.

Mandatu radnego powiatu i radnego gminy nie można łączyć z mandatem posła lub senatora; wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody; członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku wykonywania pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy lub w starostwie albo pełnienia funkcji kierownika jednostki organizacyjnej powiatu lub gminy, radny przed złożeniem ślubowania musi złożyć wniosek o bezpłatny urlop. Niezłożenie stosownego wniosku jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu. W związku z wykonywaniem mandatu radny korzysta z ochrony prawnej, przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.

Mandat radnego powiatu czy radnego gminy jest mandatem wolnym, co oznacza, że radny nie jest związany instrukcjami wyborców. Kluby radnych w powiecie/gminie mogą być tworzone przez co najmniej trzech radnych.

Jeśli radny bierze udział w pracach organów samorządowych to pracodawca, w celu umożliwienia realizacji ustawowych obowiązków, zobowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej. Jednocześnie stosunek pracy radnego podlega ochronie, a ewentualne rozwiązanie tego stosunku wymaga uprzedniej zgody, udzielonej przez radę gminy lub powiatu. Z tytułu pełnienia mandatu radnego przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, stosownie do pełnionej funkcji. Zasady wypłacania diet określa rada gminy lub powiatu w formie uchwały.

Radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn, które mogłyby podważyć zaufanie wyborców do pełnionego mandatu. Ponadto

członkowie organu kolegialnego gminy czy powiatu nie mogą powoływać się na swój mandat, w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami. Dodatkowo radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia odpowiednio powiatu lub gminy, w którym radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Do prowadzenia działalności gospodarczej zalicza się także prowadzenie gospodarstwa rolnego na gruntach dzierżawionych od gminy czy powiatu.

Obowiązkiem radnego jest utrzymywanie stałej więzi z mieszkańcami, branie udziału w pracach rady, organów wewnętrznych rady oraz innych powiatowych czy gminnych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany.

Paweł Sobczyk
Mateusz Pszczyński

Literatura:

H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.

W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.

Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.

Dolnicki B. red., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* – aktualizowany, WPK, 2018.

Uchwała NSA z 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07, CBOSA.

Rada polityki fiskalnej – jest to organ powoływany na podstawie prawa publicznego, zatrudniający niepartyjnych profesjonalistów, którzy otrzymują mandat do prowadzenia stałego monitoringu i/lub doradztwa w zakresie realizacji polityki fiskalnej. Jego podstawowym zadaniem jest zwiększenie presji na dyscyplinę fiskalną, podwyższenie jakości debaty na temat finansów publicznych oraz promowanie przejrzystości i odpowiedzialności fiskalnej. Obecnie odnotowuje się brak tego typu organu w Polsce, choć niektórzy autorzy przypisują funkcję rady polityki fiskalnej określonym organom (jednostkom), tj. Najwyższa Izba Kontroli, Komitet Stabilności Finansowej, Biuro Analiz Sejmowych.

Rada polityki fiskalnej jest jednym z rodzajów niezależnych instytucji fiskalnych. Według stosowanej przez Komisję Europejską definicji, niezależna instytucja fiskalna to niepartyjny organ publiczny, niebędący bankiem centralnym, rządem czy parlamentem, którego zadaniem jest przygotowywanie prognoz makroekonomicznych dla budżetu, monitorowanie postępów w realizacji polityki fiskalnej lub wykonywanie zadań doradczych na rzecz władz publicznych. Organ ten finansowany jest ze środków publicznych, zachowując niezależność, zwłaszcza w relacjach z rządem.

Pomysłów na zorganizowanie działalności niezależnych organów fiskalnych jest co najmniej kilka. Pierwszy model pełnego oddzielenia funkcjonalnego i organizacyjnego od organów państwowych jest najbardziej popularny i najmniej dyskusyjny, a przez to można by powiedzieć – oczywisty. Wiąże się jednak z koniecznością zorganizowania działalności nowego organu, nazywanego najczęściej radą fiskalną (*fiscal council*) bądź radą polityki fiskalnej (*fiscal political council*), a nadto zapewnienia mu odpowiedniego zaplecza organizacyjno-technicznego. Rozwiązanie to funkcjonuje w wielu państwach UE (np. Bułgaria, Niemcy, Irlandia, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Szwecja, Węgry). Drugim wzorcem jest tzw. parlamentarne biuro budżetowe (*parliamentary budget office*), sięgające swą genezą funkcjonującego w USA Kongresowego Biura Budżetowego (*Congressional Budget Office, CBO*). W tym wypadku pozycja niezależnego organu fiskalnego jest wypadkową wpływu (bądź jego braku) ze strony ugrupowań politycznych, tworzących większość w parlamencie i stanowiących zaplecze dla działalności rządu. Rozwiązanie to występuje np. w Grecji oraz we Włoszech. Trzeci model polega na usytuowaniu organu fiskalnego w strukturze najwyższych organów kontroli. Model ten stał się inspiracją dla francuskiego ustawodawcy. Tym samym Francja stała się jednym z dwóch – obok Finlandii – państw UE, które usytuowały niezależny organ monitorujący w strukturze organizacyjnej najwyższych organów kontroli (*state audit institution*).

Grzegorz Kuca

Literatura:

- G. Gołębiowski, *Rada polityki fiskalnej*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” nr 9, 2010.
- G. Gołębiowski, K. Marchewka-Bartkowiak, *Niezależna instytucja (rada) fiskalna – międzynarodowe modele instytucjonalne. Wnioski dla Polski*, seria „Analizy BAS” nr 2, 2013

Referendum – to instytucja demokracji bezpośredniej, polegająca na bezpośrednim odwołaniu się do obywateli posiadających prawa wyborcze, celem podjęcia przez nich decyzji w ważnych sprawach. Konstytucja RP przewiduje kilka postaci referendum. Kluczową rolę odgrywa referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125 Konstytucji). Jego szczególnym rodzajem jest tzw. referendum europejskie (art. 90 ust. 3). Na odrębnych zasadach przeprowadza się referendum konstytucyjne (art. 235) i referendum lokalne (art. 170).

Uchwałę w przedmiocie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego może podjąć Sejm bezwzględną większością głosów. Decyzję w tej sprawie władny jest również podjąć Prezydent, ale tylko i wyłącznie za zgodą Senatu, wyrażoną bezwzględną większością głosów. Referendum odbywa się w dniu wolnym od pracy, z tym że dopuszczalne jest przeprowadzenie dwudniowego głosowania. W takim przypadku referendum odbywa się w sobotę i niedzielę. Referendum jest ważne, jeżeli przy jego przeprowadzeniu nie doszło do takich naruszeń prawa, które mogły mieć wpływ na wynik głosowania. Dla wiążącego wyniku referendum ogólnokrajowego wymagany jest udział ponad połowy osób uprawnionych do głosowania. W innym przypadku wynik referendum ma charakter wyłącznie konsultacyjny.

Referendum lokalne może być zarządzane we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego: gminie, powiecie i województwie. W myśl art. 170 Konstytucji członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Tylko w drodze referendum mieszkańcy mogą zdecydować o odwołaniu organu stanowiącego oraz wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), ponieważ pochodzą one z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Charakter obligatoryjny posiada również referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy na cele publiczne.

Z inicjatywą przeprowadzenia referendum lokalnego może wystąpić organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa), 1/10 mieszkańców gminy, 1/10 mieszkańców powiatu lub 1/20 mieszkańców województwa. Referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przeprowadza – na wniosek mieszkańców – komisarz wyborczy. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego może się odbyć po upływie 10 miesięcy od

dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji.

Referendum lokalne jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30 proc. uprawnionych do głosowania. Przy odwołaniu organu samorządu terytorialnego wymagany jest udział co najmniej 3/5 osób, biorących udział w wyborze danego organu. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z dwóch rozwiązań oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy jest rozstrzygające, gdy za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.

Krzysztof Prokop

Literatura:

- S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009.
- P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.
- A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego. Władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, LexisNexis Polska, Warszawa 2014.

Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO) – są organami nadzorującymi i kontrolującymi jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych oraz zamówień publicznych na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Z punktu widzenia gospodarki finansowej są państwowymi jednostkami budżetowymi.

RIO pełnią następujące funkcje:

- nadzorczą,
- kontrolną,
- opiniodawczą,
- informacyjno-szkoleniową,
- orzekającą w pierwszej instancji w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Do zadań izb należy m.in.: dokonywanie oceny legalności uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w określonych ustawowo sprawach; orzekanie o nieważności uchwał sprzecznych z prawem; w określonych przypadkach ustalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego; przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych w samorządzie oraz prowadzenie działalności informacyjnej i szkoleniowej w sprawach objętych nadzorem i kontrolą.

Obecnie funkcjonuje 16 regionalnych izb obrachunkowych, reprezentowanych przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. Na czele każdej z nich stoi prezes, którego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów. W każdej izbie działają określone ustawą organy kolegialne:

- kolegium izby – składające się z przewodniczącego, którym jest prezes izby, oraz członków;
- komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- składy orzekające, złożone z trzech członków kolegium.

Izby przeprowadzają co najmniej raz na cztery lata kompleksową kontrolę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Literatura:

- M. Stec red., *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Wyd. Wolters Kluwer, 2010.
- A. Kowalczyk, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Wyd. Promotor, 2011.

S

Samorząd terytorialny – oznacza, zgodnie z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Wskazane prawo jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych, i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Gwarancja ta nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie (art. 3 ust. 2 Karty).

Podstawy działania samorządu terytorialnego określa konstytucja i ustawy, przy czym społeczności lokalne mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy, w zakresie określonym prawem (art. 4 ust. 1 i 2 Karty).

Szczególny status prawny samorządu terytorialnego potwierdza w pierwszej kolejności gwarancja, że każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala (art. 5 Karty).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 Karty, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. Realizacji tego postanowienia służy m.in. szczególny status przedstawicieli wybieranych do władz lokalnych, który powinien zapewniać im swobodne wykonywanie ich mandatu (art. 7 Karty).

Działalność samorządu terytorialnego podlega kontroli, zgodnie z zasadami określonymi w art. 8 Karty. Wynika z nich przede wszystkim, że kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie. Celem tego typu kontroli powinno być jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych.

Samorząd terytorialny ma prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi może swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Do podstawowych zasad finansowania samorządu terytorialnego należy dostosowanie wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do zakresu uprawnień przyznanych przez konstytucję i ustawy.

Część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą. Szczegółowe zasady dotyczące finansowania samorządu terytorialnego zostały określone w art. 9 Karty.

Jak wynika z postanowień art. 10 Karty, społeczności lokalne (samorządowe) mają prawo zrzeszać się w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania. Prawo to dotyczy zrzeszania się zarówno na szczeblu krajowym jak i międzynarodowym.

Jedną z istotniejszych gwarancji dotyczących samorządu terytorialnego jest jego prawna ochrona. Społeczności lokalne mają bowiem prawo do odwołania na drodze sądowej, w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym, co potwierdza art. 11 Karty.

Paweł Sobczyk

Literatura:

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Lokalnego), Strasburg, 15 października 1985 r.

Samorządowe jednostki pomocnicze – istnienie samorządowych jednostek pomocniczych skorelowane jest z podziałem pomocniczym państwa, który stanowiąc pochodną podziału terytorialnego, powinien zawierać się w jego jednostkach. Jak sama nazwa wskazuje, podział pomocniczy pełni służebną rolę wobec organów funkcjonujących w ramach podziału zasadniczego. Na gruncie obowiązujących ustaw, prawodawca przewidział możliwość tworzenia jednostek pomocniczych jedynie przez gminy, z uwzględnieniem jednakże sytuacji miast na prawach powiatu. Zgodnie bowiem z brzmieniem ustawy o samorządzie powiatowym, miasto na prawach powiatu jest gminą, która wykonuje zadania powiatu. Zatem kwestie ustrojowe takich miast określa ustawa o samorządzie gminnym, a ich jednostki pomocnicze są jednostkami, do których odnoszą się przepisy dotyczące jednostek pomocniczych tworzonych przez gminy.

Aktualnie można wyodrębnić dwa modele tworzenia jednostek pomocniczych: **fakultatywny** – przewidziany przez ustawę o samorządzie gminnym oraz

obligatoryjny – który reguluje ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Ustawa o samorządzie gminnym przyznaje gminie możliwość tworzenia jednostek pomocniczych. Jednostką pomocniczą może być także położone na terenie gminy miasto. Nie ma obowiązku dokonywać podziału pomocniczego na obszarze całej gminy. To rada gminy, do której wyłącznych kompetencji należy ich powoływanie, podejmuje decyzję, jaki obszar gminy będzie objęty podziałem pomocniczym. Dokonuje się tego w formie odrębnego statutu, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami bądź z ich inicjatywy. Brak konsultacji skutkuje nieważnością uchwały. Jednakże, jak orzekł NSA w wyroku z 1 września 2010 r. (II OSK 1310/10), obligatoryjność konsultacji sprowadza się jedynie do organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej. Statut może przewidywać również powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Ustawa o samorządzie gminnym precyzuje co w szczególności powinien określać statut jednostki pomocniczej. Powinny to być w szczególności: nazwa i obszar, zasady i tryb wyborów organów, organizacja i zadania organów, zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji, zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Rzeczona kontrola winna być dokonywana w ramach działalności Komisji Rewizyjnej. Z kolei nadzór może być sprawowany zarówno przez radę gminy, która może wydawać akty nadzorcze w formie uchwał, jak również przez wójta, np. w formie zarządzeń. Szczegółowy zakres kompetencji w zakresie kontroli i nadzoru winien być określony w statucie. Warto zauważyć, że polski prawodawca wyodrębnia dwa typy jednostek pomocniczych. Pierwszym z nich są jednostki nazwane, t.j.: sołectwa, dzielnice, osiedla. Co do drugiego typu używa się sformułowania „inne”, bez przypisywania im konkretnej nazwy. Jak zwraca się uwagę w orzecznictwie i w literaturze przedmiotu, istnieje dość duża dowolność w przypisywaniu nazw jednostkom, takim jak: wspólnota czy przysiółek.

W ramach jednostek nazwanych funkcjonują określone organy. **W sołectwie** organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie, a wykonawczym sołtys. Dodatkowo działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Zarówno sołtys jak i członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Dodatkowo sołtys korzysta z ochrony prawnej, przysługującej funkcjonariuszom publicznym. **Na poziomie osiedla i dzielnicy** występują wyłącznie organy kolegialne, wśród których organem uchwałodawczym jest rada, a organem wykonawczym zarząd. W przypadku osiedla, jego statut

może określać, że organem uchwałodawczym może być ogólne zebranie osiedla, które ma odpowiednie kompetencje do wyboru zarządu. Z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych korzysta przewodniczący zarządu. Na mocy ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, **w Warszawie istnieje obowiązek tworzenia dzielnic jako jednostek pomocniczych**. Dokonuje się tego w drodze uchwały rady miasta stołecznego Warszawy, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Organem stanowiącym dzielnicę jest jej rada, a wykonawczym zarząd. Obok statutu działalność dzielnic regulują inne uchwały rady miasta stołecznego Warszawy. Na ich mocy dzielnice mogą zostać przekazane zadania i kompetencje gminne i powiatowe, zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej oraz zadania realizowane na podstawie porozumień, zawartych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Przy tworzeniu nowych dzielnic powinny zostać uwzględnione następujące uwarunkowania, tj.: układ osadniczy i przestrzenny, więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zdolność wykonywania zadań publicznych. W ramach istniejącego podziału pomocniczego może dochodzić również do łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych. W przypadku Warszawy ustawodawca wprost przewiduje taką możliwość. Natomiast na mocy ustawy o samorządzie gminnym uprawnienie to wynika z ogólnych kompetencji rady gminy.

Marek Bielecki

Literatura:

M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.

B. Dolnicki red., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* – aktualizowany, WPK, 2018.

Wyrok NSA z 1 września 2010 r., II OSK 1310/10, CBOSA.

Sądownictwo administracyjne – szczególny rodzaj sądów państwowych powołanych do kontroli aktów administracji publicznej, a także rozstrzygania sporów kompetencyjnych, powstałych w ramach administracji publicznej. Do jego wykształcenia się doszło w XIX w. w państwach Europy kontynentalnej. Jest wyrazem przekonania, że w relacjach z obywatelami organy administracji publicznej powinny działać na podstawie i w granicach przepisów prawa, a spory powstające

w relacjach zachodzących między organem administracji publicznej a obywatelem, powinny być rozstrzygane w postępowaniu gwarantującym rzetelne i sprawiedliwe rozpatrzenie konfliktu, a zatem musi być ono toczone przed organem niezależnym od administracji, o charakterze sądowniczym. Tylko pod tym warunkiem można zapewnić ochronę praw podmiotowych obywateli i ich związków.

W państwach Europy kontynentalnej rozstrzygania sporów administracyjnych nie powierzono sądom powszechnym. Sądownictwo administracyjne powstało w wyniku braku zaufania do sędziów sądów powszechnych i przekonania, że jako przyzwyczajeni do rozstrzygania sporów z zakresu prawa prywatnego, nie będą potrafili prawidłowo rozstrzygać sporów powstałych na tle prawa publicznego, do którego zalicza się prawo administracyjne. Wobec powyższego parlamenty uznały, że niezbędne jest utworzenie sądów wyspecjalizowanych w zakresie rozstrzygania konfliktów, powstałych na tle stosowania prawa administracyjnego. Natomiast dla państw anglosaskich typowe jest zaufanie do sędziów i powierzenie kontroli legalności aktów administracji sądom powszechnym.

Wydziela się dwa główne modele sądownictwa administracyjnego: kasatoryjny i reformatoryjny. **W modelu kasatoryjnym**, co do istoty, kontrolując legalność działania (odpowiednio: beczynność) organu administracji, sąd administracyjny nie zastępuje go w działaniu. Nie jest kompetentny rozstrzygnąć sprawy administracyjnej za organ administracji. Sprawa administracyjna pozostaje w gestii administracji publicznej. To ona, a nie sąd, ma sprawę załatwić, zgodnie z treścią wyroku sądu administracyjnego. Natomiast w sądownictwie administracyjnym, opartym na **modelu reformatoryjnym**, sąd jest kompetentny, w miejsce wadliwego aktu organu administracji (odpowiednio: w razie beczynności organu administracji publicznej), co do meritum załatwić sprawę administracyjną.

W Rzeczypospolitej załączki sądowej kontroli administracji (jak np. komisje do spraw kontroli skarbu państwa utworzone w 1613 r.) istniały już w I Rzeczypospolitej. W pełni sądownictwo administracyjne zostało utworzone w okresie międzywojennym. Składał się na nie powołany do życia w 1922 r. Najwyższy Trybunał Administracyjny jako sąd administracyjny o właściwości ogólnej oraz wyspecjalizowane sądy administracyjne: Trybunał Kompetencyjny oraz Inwalidzki Sąd Administracyjny.

W Polsce współczesnej sądownictwo administracyjne jest wyodrębnione wobec innych rodzajów sądów i jest sprawowane przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny.

Sądownictwo administracyjne, tak samo jak sądownictwo powszechne czy wojskowe, oparte jest na dwóch kluczowych zasadach: niezależności sądów administra-

cyjnych i niezawisłości sędziów orzekających w tych sądach. Stosuje się do niego zasadę instancyjnej kontroli rozstrzygnięć sądów administracyjnych (dwuinstancyjność postępowania sądowoadministracyjnego). W Polsce zakresem swojej kognicji obejmuje działania (i bezczynność) organów administracji publicznej w sprawach indywidualnych i wybrane działania w sprawach generalnych (jak rozstrzyganie sporów kompetencyjnych z wyjątkiem sporów powierzonych do rozstrzygnięcia TK). Utworzenie sądownictwa administracyjnego nie wyklucza pozostawienia kontroli niektórych kategorii spraw administracyjnych sądom powszechnym. Na przykład w Polsce w tym trybie rozstrzygane są odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czy odwołania od decyzji prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W Polsce sądownictwo administracyjne nie rozstrzyga w sprawie szkód wyrządzonych przez działalność organów administracji publicznej. Są one zaliczone do spraw cywilnych i jako takie zostały powierzone sądom powszechnym.

Jacek Zaleśny

Literatura:

- R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel red., *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji. Tom 10*, Warszawa 2016.
- J. P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006.

Sejmik województwa – organ stanowiący i kontrolny samorządu województwa (art. 15 i 16 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 r. Nr 91, poz. 576). Kadencja sejmiku województwa trwa pięć lat, licząc od dnia wyborów, w jego skład wchodzi radni wybrani w wyborach bezpośrednich w liczbie 30 w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców. Sejmik województwa może zostać odwołany przed upływem kadencji, o czym rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum wojewódzkiego (art. 17 u.s.w.).

Sejmik województwa obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego sejmiku w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał (art. 21 ust. 1 u.s.w.).

Sejmik województwa wybiera ze swojego grona przewodniczącego oraz nie więcej niż trzech wiceprzewodniczących, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Zadaniem przewodniczącego sejmiku województwa jest wyłącznie organizowanie pracy sejmiku oraz prowadzenie obrad sejmiku. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego (art. 20 ust. 1 i 3 u.s.w.).

Z art. 18 u.s.w. wynika, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy: stanowienie aktów prawa miejscowego; uchwalanie strategii rozwoju województwa; uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego; podejmowanie uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej; podejmowanie uchwały w sprawie szczegółowości układu wykonawczego budżetu województwa, z zastrzeżeniem, że szczegółowość ta nie może być mniejsza niż określona w odrębnych przepisach; uchwalanie budżetu województwa; określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa; rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu województwa, sprawozdań finansowych województwa oraz sprawozdań z wykonywania wieloletnich programów województwa; podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa, z tytułu wykonania budżetu województwa; rozpatrywanie raportu o stanie województwa oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi województwa wotum zaufania z tego tytułu; uchwalanie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych; podejmowanie uchwał w sprawie powierzenia zadań samorządu województwa innym jednostkom samorządu terytorialnego; uchwalanie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa”; podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej; wybór i odwołanie zarządu województwa oraz ustalanie wynagrodzenia marszałka województwa; rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu województwa, w tym w szczególności z działalności finansowej i realizacji programów; powoływanie i odwoływanie, na wniosek marszałka województwa, skarbnika województwa, który jest głównym księgowym budżetu województwa; podejmowanie uchwał w sprawie tworzenia stowarzyszeń i fundacji oraz ich rozwiązywania, a także przystępowania do nich lub występowania z nich; podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa, podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów; podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrze-

zonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa; uchwalanie przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów samorządu województwa.

Paweł Sobczyk

Literatura:

H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.

W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).

Sektor publiczny – w systemie społeczno-gospodarczym państw i regionów występują trzy sektory, odpowiadające za realizację zadań społecznie użytecznych. Są to: sektor publiczny, sektor prywatny oraz sektor pozarządowy (NGO). Sektor publiczny zorganizowany jest w ramach instytucji państwowych, gdzie usługi i dobra dostarczane są poprzez system organizacji administracji publicznej. Sektor prywatny zorganizowany jest poprzez system transakcji rynkowych. Organizacje tego sektora działają w celu maksymalizacji zysku z zainwestowanego kapitału. Sektor organizacji pozarządowych działa społecznie, nie dla zysku, a w celu zaspokajania potrzeb grupy osób, które z różnych powodów nie są zaspokajane przez organizacje sektora publicznego albo prywatnego. Według ujęcia funkcjonalnego, na sektor publiczny składają się państwowe i samorządowe instytucje i jednostki organizacyjne, realizujące niekomercyjne zadania publiczne, wyłącznie lub w większości ze środków własnych (publicznych). Według ujęcia własnościowego, sektor publiczny to zbiór wszystkich państwowych i komunalnych jednostek nieposiadających osobowości prawnej, które podlegają państwu i odpowiednio jednostkom samorządu terytorialnego.

Sektor publiczny obejmuje ogół podmiotów gospodarki narodowej, zarządzających własnością państwową, własnością jednostek samorządu terytorialnego oraz własnością z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego. Do sektora publicznego w Polsce zalicza się następujące jednostki: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki samorządu terytorialnego oraz

ich związki; związki metropolitalne; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; agencje wykonawcze; instytucje gospodarki budżetowej; państwowe fundusze celowe; Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Narodowy Fundusz Zdrowia; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; uczelnie publiczne; Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; państwowe i samorządowe instytucje kultury; inne państwowe lub samorządowe osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Najważniejszymi formami organizacyjno-prawnymi sektora publicznego są: jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz państwowe fundusze celowe.

Danuta Stawasz

Literatura:

A. Adamik red., *Nauka o organizacji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157 ze zm.).

Sfery działania administracji publicznej – określane także jako sfery ingerencji administracji, ze względu na władczy w przeważającej mierze charakter jej działalności. Dotyczy zarówno działań administracji publicznej w sferze zewnętrznej, które polegają na tworzeniu adresowanego do indywidualnych i/lub zbiorowych podmiotów prawa lub/i jego stosowania i przestrzegania w sytuacjach jednostkowych, jak i działań w sferze wewnętrznej, które obejmują środki oddziaływań kierowniczych jednostkowych (np. polecenia służbowe), środki oddziaływań kierowniczych zbiorowych, np. tworzenie norm, mają status źródeł prawa wewnętrznego, obowiązujących tylko w relacjach między poszczególnymi szczeblami administracji oraz działania faktyczne administracji (np. zbieranie i analizowanie informacji, dokonywanie analiz społeczno-ekonomicznych, sporządzanie prognoz).

W sferze zewnętrznej wyróżnia się szeroko rozumiane działania „policyjne”, polegające na ochronie bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, w odniesieniu do życia, zdrowia i mienia. Policja administracyjna ma na celu zagwarantowanie nienaruszalności dotychczasowego porządku, mienia i niektórych dóbr osobistych osób fizycznych i prawnych.

Kolejną sferą są działania administracji, polegające na reglamentacji, odnoszące się przede wszystkim do administracyjnoprawnego kształtowania swobody działalności gospodarczej i polegające np. na wydawaniu pozwoleń i koncesji na prowadzenie różnego rodzaju aktywności gospodarczej, handlowej, usługowej, po spełnieniu wynikającego z przepisów kryterium prawnego. Reglamentacja pełni też funkcje bardziej kreatywne, w oparciu o kryterium celowości w kształtowaniu działalności gospodarczej na określonym obszarze, w zgodzie z interesem publicznym (np. niewydawanie zgody na działalność produkcyjną, negatywnie oddziałującą na środowisko naturalne czy otoczenie społeczne).

Następna sfera działania administracji obejmuje działania, polegające na zapewnieniu materialnych warunków życia w społeczeństwie. Dotyczy to ingerencji administracji w dziedzinach, które zazwyczaj są przedmiotem indywidualnej inicjatywy jednostek (np. znalezienie pracy), jak i w dziedzinach, które przede wszystkim pozostawione są administracji (np. ubezpieczenia zdrowotne). Ta sfera działalności administracji zależna jest od treści prawa, ale też od aktualnej polityki społecznej w tym względzie (efektem aktywnej polityki w tym zakresie są takie programy jak Rodzina 500 Plus czy Mieszkanie Plus). Brak działań w tym zakresie może negatywnie przełożyć się na nastroje społeczne i utrwalac ubóstwo i wykluczenie społeczne dużych grup społecznych, szczególnie w takim państwie jak Polska, które doświadczyło głębokich, systemowych reform społeczno-gospodarczych.

Ostatnia sfera działania administracji polega na regulacji niematerialnych warunków życia w społeczeństwie (świadczeń niematerialnych). Realizacja tych praw odbywa się najczęściej przez wydawanie decyzji administracyjnych (np. decyzja o umieszczeniu w domu opieki osoby starszej) lub może wynikać wprost z przepisów prawa (np. obowiązek szkolny). Mieszczą się tutaj też działania w zakresie policji administracyjnej, np. ochrona ludzi przed zanieczyszczeniami środowiska.

Negatywną przesłanką działania administracji są przepisy konstytucyjne, które zakazują ingerencji administracji w sferze praw i wolności wymienionych w art. 233 Konstytucji RP.

Leszek Graniszewski

Literatura:

J. Boć red., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005.

M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzoska, *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.

Skarbnik – w średniowiecznej Polsce skarbnik był urzędnikiem, zajmującym się skarbem królewskim: kosztownościami, klejnotami, dokumentami. W ustroju samorządu terytorialnego skarbnik jest głównym księgowym budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Złożenie kontrasygnaty przez skarbnika warunkuje ważność dokonanych czynności, polegających na zaciągnięciu kredytów i pożyczek oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, a także emisji papierów wartościowych. Skarbnik, który odmówi kontrasygnaty, dokonuje jej na pisemne polecenie przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem przypadku, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby przestępstwo albo wykroczenie. W takim przypadku skarbnik powiadamia o tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i regionalną izbę obrachunkową.

Skarbnik gminy to główny księgowy budżetu gminy. Kieruje finansami danej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym nie jest funkcjonariuszem publicznym. Obowiązany jest do składania co rok oświadczenia majątkowego. Rola skarbnika gminy nie ogranicza się jedynie do kompetencji księgowego, ale – szczególnie w większych gminach – pełni on rolę dyrektora finansowego, który zarządza finansami, a także jest doradcą pod względem finansowym dla prezydenta, burmistrza czy wójta. Powinien nie tylko sprawdzać tabelki i decydować, gdzie mają być zaksięgowane wydatki, lecz również doradzać, wskazując kilka wariantów rozwiązań, np. jak optymalizować koszty w gminie.

Skarbnikowi powierza się obowiązki i odpowiedzialność w zakresie: prowadzenia rachunkowości jednostki; wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi; dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Na dowód dokonania wstępnej kontroli, skarbnik składa podpis na stosownych dokumentach, co jest jednoznaczne z tym, iż nie zgłasza on zastrzeżeń co do prawidłowości operacji i jej zgodności z prawem oraz co do kompletności, rzetelności i prawidłowości

dokumentów, a także stwierdza, że zobowiązania mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Leszek Graniszewski

Literatura:

M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzoska, *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.

W. Jakimowicz red., *Przewodnik po prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.

Służba cywilna – to korpus profesjonalnych urzędników zatrudnionych w organach administracji publicznej, posiadających gwarancje stałości stosunku pracy, niezależnie od wyniku wyborów (zgodnie z zasadą: rządy i parlamenty odchodzą, administracja pozostaje). W świetle art. 153 Konstytucji RP w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej, w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej jest Prezes Rady Ministrów.

Szczegółowe zasady organizacji służby cywilnej określają przepisy ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm.). Korpus służby cywilnej tworzą pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędach ministrów i przewodniczących komitetów, wchodzących w skład Rady Ministrów, oraz w urzędach centralnych organów administracji rządowej, urzędach wojewódzkich oraz innych urzędach terenowej administracji rządowej, Krajowej Informacji Skarbowej i izbach administracji skarbowej, komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych, stanowiących aparat pomocniczy kierowników wojewódzkich oraz powiatowych zespolonych służb, inspekcji i straży, Centralnym Biurze Śledczym Policji, Biurze Spraw Wewnętrznych Policji, Biurze Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, Biurze Nasiennictwa Leśnego oraz jednostkach budżetowych obsługujących państwowe fundusze celowe, których dysponentami są organy administracji rządowej. Korpus służby cywilnej tworzą także powiatowi i graniczni lekarze weterynarii oraz ich zastępcy.

W skład korpusu służby cywilnej wchodzi pracownicy służby cywilnej i urzędnicy służby cywilnej. Pracownicy służby cywilnej zatrudniani są na podstawie umowy o pracę (zawartej na czas nieokreślony lub na czas określony), natomiast urzędnicy służby cywilnej – na podstawie mianowania. Pracownik służby cywilnej może ubiegać się o mianowanie na urzędnika służby cywilnej. Postępowanie kwalifikacyjne prowadzi Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego. O mianowanie w służbie cywilnej mogą ubiegać się także absolwenci tej uczelni.

Ustawa wyróżnia wyższe stanowiska w służbie cywilnej: 1) dyrektora generalnego urzędu; 2) kierującego departamentem w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urządzenie ministra lub centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urządzeniu wojewódzkim; 3) wojewódzkiego i powiatowego lekarza weterynarii; 4) kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego; 5) dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego. Do wyższych stanowisk w służbie cywilnej zalicza się również zastępców wymienionych osób.

Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach służby cywilnej, jest Szef Służby Cywilnej. Podlega on bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Szefa Służby Cywilnej powołuje Prezes Rady Ministrów spośród urzędników służby cywilnej. Przy Prezesie Rady Ministrów działa Rada Służby Publicznej jako organ opiniotawczo-doradczy w sprawach służby cywilnej.

Krzysztof Prokop

Literatura:

- A. Michalak, *Dostęp do służby publicznej w świetle postanowień Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5, 2014.
- B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.
- J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm.).

Sołectwo/Sołtys – sołectwo to jednostka pomocnicza gminy, tworzona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 r. Nr 16, poz. 90) przez radę gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Jak wynika z kolejnego ustępu przywołanego artykułu, zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy.

Sołectwo jest elementem pomocniczego podziału administracyjnego, pochodną zasadniczego podziału terytorialnego, stanowiącą przejaw partycypacji, usprawniający realizację zadań gminy.

Chociaż w u.s.g. mowa jest o sołtysie i zebraniu wiejskim, jako o organach sołectwa, nie oznacza to zakazu tworzenia sołectw w gminach miejskich, co potwierdzają przedstawiciele doktryny (A. Agopszowicz) i praktyka (miasto Mikołów).

Sołtys jest organem wykonawczym, którego działalność wspomaga rada sołectwa. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zaś zebranie wiejskie. Sołtys oraz członkowie rady sołectwej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania (art. 36 ust. 2 u.s.g.). Z art. 36 ust. 3 u.s.g. wynika, że sołtys korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym, mimo iż nie jest funkcjonariuszem publicznym, (chyba że został wyposażony w prawo wydawania decyzji administracyjnych – art. 115 § 13 k.k.). W odniesieniu do sołtysa stosuje się więc przepisy kodeksu karnego o ochronie funkcjonariuszy publicznych.

W związku z tym, że ustawodawca nie sprecyzował w u.s.g. zakresu działań organów wykonawczych jednostek pomocniczych, w tym sołtysa, wskazuje się na następujące źródła ich zadań i kompetencji: przepisy ustaw szczególnych z zakresu materialnego prawa administracyjnego, postanowienia uchwał rady gminy, a zwłaszcza statut gminy i statut jednostki, które przenoszą określone zadania i kompetencje na rzecz organów wykonawczych oraz norma ustrojowa w sferze publicznoprawnej (art. 39 ust. 4 u.s.g.), a w sferze prywatnoprawnej (art. 48 ust. 1 u.s.g.).

Do zadań sołtysa należy przede wszystkim wykonywanie uchwał zebrania wiejskiego, a także zadań wynikających z uchwał rad gminy, np. inkasowanie podatków i opłat lokalnych, oraz z przepisów prawa. Źródłem obowiązków sołtysa jest statut sołectwa, co potwierdził m.in. Sąd Administracyjny w Krakowie (wyrok z 29 października 2002 r., II AKa 258/02, KZS 2002, z. 12, poz. 33).

W u.s.g. nie zostały określone zasady podziału kompetencji między organy sołectwa. W związku z tym w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że podział kompetencji między zebraniem wiejskim i sołtysem powinien być wzorowany na przepisach regulujących ten podział między radą gminy a zarządem. Ponadto podział kompetencji powinien opierać się na domniemaniu właściwości zebrania wiejskiego, we wszystkich sprawach niezastrzeżonych na rzecz sołtysa i rady sołeckiej. Sołtys nie może wchodzić w skład rady sołeckiej ani nie może być przewodniczącym tej rady. Odnotować jednak należy praktykę realizacji przez sołtysa uchwały zebrania wiejskiego wspólnie z radą sołecką, przez co sołtys *de facto* pełni funkcję jej przewodniczącego.

W obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do wynagradzania sołtysa za sam fakt sprawowania przez niego funkcji, gdyż jest to funkcja społeczna. Sołtys ma jednak prawo do diety i zwrotu kosztów podróży służbowej (zob. art. 37b u.s.g. oraz wyrok NSA z 3 stycznia 1995 r., II SA 1825/94, LEX nr 10671).

Paweł Sobczyk

Literatura:

- A. Agopszowicz, [w:] *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, red. A. Agopszowicz, Warszawa 1999.
- Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990.
- H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 90).
- Wyrok SA w Krakowie z 29 października 2002 r., II AKa 258/02, KZS 2002, z. 12, poz. 33.
- Wyrok NSA z 3 stycznia 1995 r., II SA 1825/94, LEX nr 10671.

Starosta – wchodzi w skład zarządu powiatu jako przewodniczący i jest kierownikiem starostwa powiatowego. Starosta nie został przez ustawodawcę zaliczony do „organów powiatu”, skoro z art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym wynika wprost, że organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu. Ustawowo starosta został „jedynie” zakwalifikowany jako członek organu wykonawczego powiatu, jakim jest jego zarząd (art. 26 ust. 1 i 2 u.s.p.). Aktualne pozostają

zatem wątpliwości, formułowane m.in. przez Z. Jaku, który pisał: „Jeżeli więc [...] starosta [...] jest organem administracji publicznej, co raczej nie ulega wątpliwości, to z pewnością nie jest organem administracji rządowej. Jest więc organem administracji samorządowej, czyli organem samorządu terytorialnego, czyli organem [...] powiatu [...], gdyż innej możliwości nie ma”.

Starosta jest wybierany bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym, przez radę powiatu w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy.

Starosta wydaje decyzje administracyjne w sprawach należących do zakresu działania powiatu, chyba że na podstawie u.s.p. zostały one powierzone zarządowi powiatu. Starosta ma szczególne kompetencje związane ze zwierzchnictwem powiatowych służb, inspekcji i straży, wyrażające się w powoływaniu i odwoływaniu – w uzgodnieniu z wojewodą – kierowników tych jednostek, zatwierdzaniu programów ich działania, ustalaniu ich wspólnego działania oraz w określonych sytuacjach kierowaniu działaniami. Określone one są w ustawach, dotyczących poszczególnych służb, inspekcji i straży.

Na podstawie art. 26 ust. 2 u.s.p. starosta jako przewodniczący wraz z wicestarostą i pozostałymi członkami wchodzi w skład zarządu powiatu. Starosta organizuje pracę zarządu powiatu, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz (art. 34 ust. 1).

Jak wynika z art. 34 ust. 2 u.s.p. „W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu. Nie dotyczy to wydawania przepisów porządkowych w przypadku, o którym mowa w art. 42 ust. 2”. Czynności wymienione powyżej, wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu powiatu. Ponadto na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy, starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy, a w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej starosta działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 34 ust. 1a i 1b).

W sprawach dotyczących powiatu radni mogą kierować interpelacje i zapytania do starosty. Starosta lub osoba przez niego wyznaczona jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania, kwestie te regulują przepisy art. 21 ust. 9 -13 u.s.p.

Paweł Sobczyk

Literatura:

- Z. Janku, *Władze gminy, powiatu, województwa*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000.
- E. J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003.
- E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- E. Ura, S. Pieprzny, *Płaszczyzny zadań wykonywanych przez starostę*, [w:] *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego. Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. Rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, red. M. Szewczyk, Poznań 2017.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.).

Stosunek administracyjnoprawny – stanowi jeden z rodzajów stosunku prawnego, poza np. stosunkiem cywilnoprawnym czy stosunkiem pracy. Cechą charakterystyczną stosunku administracyjnoprawnego jest jego władczy charakter, co oznacza, że organ administracji publicznej, jako obligatoryjny podmiot tego stosunku, może jednostronnie rozstrzygnąć o obowiązkach lub prawach drugiego podmiotu stosunku, jakim może być osoba fizyczna, osoba prawna (np. spółka prawa handlowego) oraz jednostka organizacyjna, np. szkoła, biblioteka publiczna, posiadające wynikający z prawa zestaw praw i obowiązków. Zatem immanentną cechą stosunku administracyjnoprawnego jest nierównorzędność stron stosunku prawnego, bowiem organ administracji publicznej może zastosować środki przymusu, w celu wyegzekwowania określonego obowiązku lub świadczenia wynikającego z przepisów prawa. Pozwala to jednoznacznie odróżnić stosunki administracyjnoprawne od stosunków cywilnoprawnych, które charakteryzują się równorzędnością i autonomicznością podmiotów. Jednakże druga strona stosunku administracyjnoprawnego może odwołać się do organu administracji wyższego szczebla, a następnie zaskarżyć władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej do sądu administracyjnego. W ten sposób zniwelowana zostaje w pewnym stopniu nierówność podmiotów stosunku administracyjnego. Ponadto władczość i nierówność nie występuje, jeśli stosunek polega na współdziałaniu stron. Drugi podmiot stosunku administracyjnoprawnego powinien posiadać wyodrębniony i chroniony prawnie interes prawny, jako podstawę do występowania jako strona stosunku i z tego powodu żądać określonego zachowania od organu administracji publicznej.

Przedmiot stosunku administracyjnoprawnego musi znajdować się w kompetencji organu administracji publicznej i nadawać się do skonkretyzowania w formie aktu administracyjnego. Na treść stosunku administracyjnoprawnego składają się uprawnienia i obowiązki, polegające na działaniu, zaniechaniu lub znoszeniu (np. decyzja o posadowieniu słupa energetycznego na nieruchomości prywatnej).

Nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego może nastąpić na podstawie działania podmiotu administracji publicznej; na podstawie inicjatywy podmiotu administrowanego (np. obywatela), który wnosi roszczenie o określone zachowanie się organu administracyjnego; bądź z mocy prawa przy zaistnieniu wynikających z przepisów prawa zdarzeń lub zachowań (np. obowiązek podatkowy, obowiązek szkolny).

Można wyróżnić kilka rodzajów stosunków administracyjnoprawnych, ze względu na charakter normy będącej źródłem powstania stosunku prawnego: stosunek administracyjnoprawny na podstawie normy prawa materialnego, które stanowią podstawę wydania decyzji administracyjnej, skierowanej do konkretnego podmiotu administrowanego; stosunek proceduralny na podstawie przepisów postępowania administracyjnego, który kończy się wraz z wydaniem decyzji administracyjnej.

Leszek Graniszewski

Literatura:

- J. Boć red., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993.
- J. Filipek, *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjno-prawne*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.

Stosunek służbowy – termin prawny, który nie ma legalnej definicji, ale w doktrynie prawa traktowany jest jako rodzaj stosunku prawnego, zachodzącego między określonymi podmiotami, a którego treść regulowana jest przepisami prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, ale także przepisami prawa pracy). Treścią stosunku służbowego są prawa i obowiązki stron, a przedmiotem stosunku zachowanie, wymagane od osoby zobowiązanej, odnoszone do treści służby. Stosunek służbowy cechuje podporządkowanie, określane podległością

służbową, charakteryzującą się przede wszystkim dyspozycyjnością i obowiązkiem wykonywania poleceń służbowych

Podmiotami stosunku służbowego są osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w: administracji rządowej, innych urzędach państwowych, administracji samorządowej. Do podmiotów stosunku służbowego zalicza się także osoby, pełniące funkcje organów władzy państwowej, funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych, prokuratorów, sędziów, nauczycieli oraz pracowników społecznych innych państwowych jednostek organizacyjnych.

Wyróżnia się stosunki służbowe w służbach mundurowych (zmilitaryzowanych), w których dominują administracyjne stosunki służbowe charakteryzujące się takimi elementami, jak: obowiązek poświęcenia, podporządkowania (w tym szczególnie dyspozycyjnością), ale także przyznaniem szczególnych uprawnień. Ponadto Trybunał Konstytucyjny orzekł, że służba w formacjach zmilitaryzowanych cechuje się obowiązkiem wykonywania zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, które wymagają narażania życia i zdrowia. Funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych (m.in.: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej), a także żołnierze zawodowi składają rotę ślubowania, w której zobowiązują się do poświęcenia zdrowia, a nawet życia dla ochrony wartości nadrzędnych, a od skutków złożonej przysięgi nie mogą się uchylić. Cechą charakterystyczną formacji umundurowanych jest obowiązek wykonywania rozkazów i poleceń, których niewykonanie jest absolutnym wyjątkiem. Z kolei przejawem wyjątkowej dyspozycyjności w stosunkach służbowych służb zmilitaryzowanych jest możliwość przeniesienia na inne stanowisko służbowe w inne miejscowości oraz ograniczenie w zakresie samodzielnego ustalenia zakończenia stosunku służbowego żołnierza zawodowego lub funkcjonariusza.

Drugą kategorią są pracownicze stosunki służbowe, które ze względu na sposób powstania dzieli się na nominacyjne (powołanie lub mianowanie) stosunki służbowe (pozaumowne), które zapewniają bardziej trwałe zatrudnienie, oraz kontraktowe (umowne) stosunki służbowe. W przypadku powołania na stanowisko związane z funkcją kierowniczą, nominacja może powodować nawiązanie z powołanym jedynie stosunku organizacyjnego (jeśli osoba powołana jest zatrudniona w danej jednostce organizacyjnej) lub także stosunku pracy. Natomiast pod pojęciem stosunku służbowego na podstawie mianowania rozumie się stosunek administracyjno-prawny, powstający przez mianowanie na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby, a ustający z chwilą doręczenia lub ustnego ogłoszenia decyzji o jego rozwiązaniu bądź z chwilą zajścia zdarzenia rozwiązującego ten stosunek. Istotne jest ponadto to, że organem mianującym jest

z reguły organ usytuowany poza strukturą jednostki zatrudniającej pracownika, co umożliwia nawiązanie stosunku służbowego między nominatem a organem nadrzędnym, mającym kompetencje do wyznaczenia stanowiska służbowego. Mianowanie stosuje się m.in. wobec prokuratorów, sędziów, referendarzy sądowych, zawodowych kuratorów sądowych. Z kolei umowne źródło stosunku służbowego jest charakterystyczne dla zatrudnienia większości pracowników i urzędników sfery budżetowej. Umowne stosunki służbowe nie gwarantują takiej trwałości zatrudnienia, jak w przypadku pracowników mianowanych, ale też w mniejszym zakresie wymaga się od nich dyspozycyjności, szczególnie w porównaniu do mianowanych pracowników służb zmilitaryzowanych.

Leszek Graniszewski

Literatura:

T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel red., *System prawa administracyjnego*. Tom II, Warszawa 2011, C.H. Beck.

P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 1997 r. K 25/960.

Strategie rozwoju – strategia, jak wiele innych terminów związanych z zarządzaniem, wywodzi się z terminologii wojskowej i pochodzi od słów „stratós” znaczy „armia”, natomiast „ágein” – „dowodzić”. „Strategós” oznaczało przewodzenie armii i tworzenie koncepcji walki. W dalszej przeszłości wodzowie armii byli jednocześnie monarchami, dyplomatami i kwatermistrzami swoich armii. Strategia oznaczała więc planowanie oraz odpowiedzialność za całość działań. Efektem ruchów wojsk miał być odniesiony sukces – wygranie bitwy, wojny. W tym zakresie nic nie uległo zmianie – samorząd, tak jak kiedyś armia, realizując strategię oczekuje korzyści i wykonania zamierzonych działań. Strategia wyznacza cele główne i cele szczegółowe dla samorządu. Posiada horyzont czasowy, zwykle sięgający 5-20 lat w przyszłość. Ze względu na szybko zachodzące zmiany w otoczeniu, coraz częstszym zjawiskiem w przypadku polskich samorządów jest okresowa (co kilka lat) aktualizacja strategii. Aktualizowanie strategii jest sku-

teczniejszym sposobem rozwoju samorządu, niż zbyt częste zmiany strategii, np. w wyniku zmian układu politycznego w samorządzie. Rozwój samorządów jest związany zarówno z odpowiednim wykorzystaniem zasobów wewnętrznych, jak i szans i zasobów w otoczeniu. Jedną z przyczyn, dla których należy okresowo aktualizować strategie samorządów, są zmieniające się warunki otoczenia makroekonomicznego. Strategia rozwoju w przypadku samorządu stanowić powinna najbardziej ogólną formę strategii, która dotyka swoim zasięgiem wszystkie jego obszary. Po uchwaleniu strategii rozwoju warto samorząd wyposażyć także w towarzyszące jej strategie kierunkowe, np. Strategia rozwoju oświaty, Strategia dla seniorów itp.

Jan Fazlagić

Literatura:

Encyklopedia zarządzania <https://mfiles.pl/pl/index.php/Strategia> [21.08.2018].
J. Fazlagić, *Poradnik Innowacyjnego samorządowca*, Poltext, Warszawa 2017.

T

Terenowa administracja publiczna – istnienie i działalność terenowej administracji publicznej jest pochodną trójstopniowego podziału terytorialnego (administracyjnego) państwa. Na poziomie wojewódzkim występuje dualistyczna administracja publiczna: rządowa i samorządowa. Terenowa administracja rządowa jest przedłużeniem władzy wykonawczej premiera i Rady Ministrów w terenie i jest wykonywana przez wojewodę i inne jednostki organizacyjne, na które składają się kierownicy wojewódzkich zespolonych służb, inspekcji i straży oraz organy administracji niezespolonej. Kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wykonują swoje zadania i kompetencje administracji rządowej w imieniu własnym, na podstawie ustaw i w imieniu wojewody, w oparciu o ustawowe upoważnienie. Organy administracji niezespolonej realizują kompetencje i zadania administracji rządowej na podstawie ustaw. Natomiast organy samorządu terytorialnego spełniają kompetencje i zadania administracji rządowej, wynikające z ustaw lub na mocy porozumienia z organami administracji rządowej. Kierownicy służb, inspekcji i straży na szczeblu powiatu wykonują kompetencje i zadania administracji rządowej powierzone im w ustawach. Kierownicy wojewódzkich i powiatowych służb, inspekcji i straży działają pod zwierzchnictwem odpowiednio wojewody i starosty.

Organy innych samorządów wykonują kompetencje i zadania administracji rządowej, jeśli do wykonywania zadań administracji rządowej mają pełnomocnictwa ustawowe lub zawarli porozumienie z organem administracji rządowej lub samorządowej.

Leszek Graniszewski

Literatura:

- M. Zdyb, J. Stelmasiak red., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.

U

Uгода administracyjna – forma załatwienia sprawy administracyjnej. Polega na tym, że strony postępowania zawierają przed organem administracji porozumienie, regulujące ich wzajemne prawa i obowiązki w indywidualnej sprawie, będącej przedmiotem postępowania administracyjnego. Uгода administracyjna wywołuje podobne skutki prawne, co decyzja administracyjna. Z tego też powodu jej zawarcie czyni zbędnym wydanie decyzji.

Uгода administracyjna jest wyrazem konkretyzacji zasady ogólnej postępowania administracyjnego, zgodnie z którą organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych. Za jej zawarciem przemawia ekonomika postępowania administracyjnego, chęć jego szybkiego zakończenia ze skutkiem akceptowalnym przez strony postępowania.

Zawarcie ugody administracyjnej jest wyrazem woli stron postępowania. Nie mogą one zostać zmuszone przez organ administracji do zaakceptowania takiej formy zakończenia postępowania administracyjnego. Aby można było zawrzeć ugodę, spełnione muszą być tzw. przesłanki pozytywne, a także nie mogą zaistnieć tzw. przesłanki negatywne. Uгода może zostać zawarta przed organem administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie administracyjne (w pierwszej instancji lub postępowanie odwoławcze). Może do niej dojść do czasu wydania przez organ decyzji w sprawie. W szczególności nie jest dopuszczalne zawarcie ugody w okresie pomiędzy wydaniem decyzji przez organ I instancji a wszczęciem postępowania odwoławczego. Uгода administracyjna może być zawarta wyłącznie w sprawie, która podlega załatwieniu w drodze decyzji oraz za jej zawarciem przemawia charakter sprawy. Zarazem (przesłanka negatywna) zawarciu ugody nie sprzeciwiają się przepisy szczególne.

Organ administracji publicznej odracza wydanie decyzji i wyznacza stronom termin do zawarcia ugody, jeżeli istnieją przesłanki do jej zawarcia, pouczając strony o trybie i skutkach zawarcia ugody. W przypadku niezawarcia ugody, organ administracji publicznej załatwia sprawę w drodze decyzji.

Ugodę sporządza upoważniony pracownik organu administracji publicznej w formie pisemnej lub dokumentu elektronicznego, na podstawie zgodnych oświadczeń stron. Jeżeli uгода jest sporządzana w formie pisemnej, oświadczenia składa się przed upoważnionym pracownikiem organu. Uгода wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta. Organ administracji publicznej odmawia zatwierdzenia ugody, zawartej z na-

ruszeniem prawa, nieuwzględniającej wiążącego stanowiska wyrażonego przez inny organ (który współdziałał w danym postępowaniu) albo naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron.

Zatwierdzenie bądź odmowa zatwierdzenia ugody następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Postanowienie w tej sprawie powinno być wydane w ciągu siedmiu dni od dnia zawarcia ugody. W przypadku, gdy ugoda zawarta została w toku postępowania odwoławczego, z dniem, w którym stało się ostateczne postanowienie zatwierdzające ugody, traci moc decyzja organu I instancji.

Ugoda administracyjna staje się wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne. Organ administracji publicznej, przed którym została zawarta ugoda, potwierdza jej wykonalność na egzemplarzu ugody. Zatwierdzona ugoda wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego, w zakresie sprawy administracyjnej, która mogła być załatwiona przez ten organ w formie decyzji administracyjnej. Kształtuje indywidualne stosunki administracyjnoprawne i jest formą zakończenia postępowania administracyjnego w danej instancji.

Jacek Zaleśny

Literatura:

R. Hauser, M. Wierzbowski red., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.

M. Wierzbowski, A. Wiktorowska red., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.

Unia Metropolii Polskich (UMP) – powstała w Krakowie w 1990 r. z inicjatywy prezydentów: Gdańska, Krakowa, Poznania, m.st. Warszawy i Wrocławia. Na początku działalności UMP funkcjonowała w formie konwentu prezydentów miast, a w roku 1993 została przekształcona w fundację, która jest ogólnopolską organizacją jednostek samorządu terytorialnego i zapisała się jako jeden z inicjatorów utworzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. UMP ma na celu: wspólne rozwiązywanie specyficznych problemów wielkich miast; wspieranie rozwoju samorządności terytorialnej i gospodarczej; promo-

cję inicjatyw i działań związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem struktur regionalnych i lokalnych; współpracę z organami państwa oraz organizacjami ogólnopolskimi, zagranicznymi i międzynarodowymi dla zwiększenia roli metropolii w państwie i integracji europejskiej. W ramach UMP przedstawiciele miast członkowskich współpracują w 12 komisjach problemowych. W Unii Metropolii Miast Polskich obecnie współpracuje 12 miast: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław. Z wyjątkiem Szczecina pozostałe miasta członkowskie należą do stowarzyszenia wielkich miast europejskich – Eurocities. Przedstawiciele Unii Metropolii Polskich zasiadają w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Komitecie Regionów UE, Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE).

Iwona Wieczorek

Literatura:

- M. Stahl, B. Jaworska–Dębska red., *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego dla każdego, Ustrój, część 1*, Wyd. Difin, Warszawa 2010.
- Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).
- Unia Metropolii Polskich <https://www.metropolie.pl/pl/> [03.11.2018].

Unia Miasteczek Polskich – jest dobrowolną formą stowarzyszenia zrzeszającą małe miasta, gminy miejsko-wiejskie, a także wiejskie. Skupia ok. 130 małych miast z całej Polski, powstała w 1991 r. z siedzibą w Kazimierzu Dolnym. Władzami Unii są: Walne Zgromadzenie Członków, Zarząd Unii oraz Komisja Rewizyjna, a jej członkowie dzielą się na: rzeczywistych, wspierających oraz honorowych. Członkiem rzeczywistym może zostać gmina będąca niewielkim miastem (miasteczkiem) lub gmina, której siedziba władz ma, bądź zamierza osiągnąć, charakter miasteczka, a także gmina poczuwająca się do więzi z miasteczkami polskimi, akceptująca Statut i program Unii. Unia reprezentuje interesy małych miast i gmin oraz promuje rozwiązania ustrojowe i prawne, które są korzystne z punktu widzenia samorządów lokalnych i ich społeczności.

Przedstawiciele Unii reprezentują interesy członków w: Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST), Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE), Komitecie Regionów Unii Europejskiej, a także uczestniczą w pracach Komisji Sejmowych i Senackich, Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, szeregu Komitetów Monitorujących oraz Sterujących ds. funduszy europejskich.

Iwona Wiczorek

Literatura:

M. Stahl, B. Jaworska-Dębska red., *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego dla każdego, Ustrój, część 1*, Wyd. Difin, Warszawa 2010.

Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).

Unia Miasteczek Polskich <http://ump.home.pl/ump/index.php> [03.11.2018].

Ustrój administracji publicznej – określany również mianem „prawnej organizacji administracji”, to sposób zorganizowania administracji, będący konsekwencją przyjętego w Konstytucji RP modelu społecznego, prawnego i gospodarczego państwa. Kluczowe dla modelu ustrojowego administracji publicznej są zasady: demokratycznego państwa prawnego, trójpodziału władzy, subsydiarności państwa, jednolitości państwa oraz zasada decentralizacji władzy publicznej.

W ramach administracji publicznej wyodrębnia się administrację: państwową, rządową oraz samorządową. Przez administrację państwową można rozumieć wszystkie organy administracji publicznej, podmioty administracji działające w imieniu państwa oraz organy władzy wykonawczej właściwe dla całego państwa.

Do administracji rządowej zalicza się: Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów oraz ministrów kierujących działem administracji rządowej. Podmioty te razem tworzą kategorię naczelných organów administracji rządowej, którym to podporządkowane są centralne organy administracji rządowej, a kompetencyjnie odpowiadające organowi zwierzchniemu. Jednocześnie organy te mogą posiadać własne *quasi* resorty – strukturę organów terenowych na

stopniu wojewódzkim lub niższym. Przykładem takim jest Generalny Konserwator Zabytków, zwierzchni wobec Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków, ale sam jest podległy ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Wyróżnia się terenowe organy administracji rządowej, do której należą: wojewodowie, organy rządowej administracji zespolonej oraz niezespolonej w województwie, starostowie oraz inne podmioty wykonujące funkcje administracji rządowej w terenie.

Obok administracji rządowej kluczową rolę w Konstytucji RP przyznano administracji samorządowej, związanej z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa, uwzględniającym więzi społeczne, gospodarcze oraz kulturowe. W odniesieniu do samorządu terytorialnego ustrojodawca postanowił, że „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej” (art. 15 ust. 1). Jak wynika zaś z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP „Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”.

Samorząd terytorialny tworzą mieszkańcy danego terytorium, którzy jednocześnie sprawują władzę w tymże samorządzie, obok organów poszczególnych jednostek. Na aktualną strukturę administracji samorządowej składają się gminy, powiaty i województwa. Jednostki te nie są ze sobą połączone czy też zależne, co skutkuje samotnością gminy, powiatu czy województwa w obrębie struktury administracyjnej państwa.

Niejako poza strukturą organizacyjną państwa znajdują się podmioty, wykonujące funkcje administracji publicznej przyznane czy to z mocy prawa, czy na mocy porozumienia. W tej sferze istotnego znaczenia nabiera prywatyzacja zadań administracji publicznej oraz podmioty wykonujące te zadania.

Paweł Sobczyk
Mateusz Pszczyński

Literatura:

- B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
J. Boć, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
K. Żukowski, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego, 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.

W

Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WFPF) – został wprowadzony w Polsce w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. W pierwotnym brzmieniu tej ustawy był on definiowany jako „plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzany na cztery lata budżetowe”. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym odnotowuje się brak definicji legalnej WFPF.

Wieloletnie planowanie finansowe (budżetowe) stanowi element nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi, jako narzędzie skutecznego wprowadzania reform strukturalnych oraz stosowania strategicznych narzędzi budżetowych w dłuższym okresie. Oceniany jest jako instrument racjonalnego wydatkowania środków publicznych, zwiększający wiarygodność, przejrzystość i przewidywalność polityki fiskalnej państwa oraz umożliwiający dopasowanie do planowania na szczeblu finansów unijnych. Spodziewane korzyści z wprowadzenia planowania wieloletniego polegają przede wszystkim na zwiększeniu efektywności wydatkowania środków publicznych, ułatwieniu powiązania wydatków ze średnio- i długookresowymi priorytetami rządu, usprawnieniu wykorzystania środków unijnych, a także skoncentrowaniu działań na stabilności finansów publicznych w perspektywie średnio- i długookresowej. Jego wprowadzenie można wiązać z implementacją dyrektywy Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r., która miała służyć wzmocnieniu dyscypliny budżetowej, w tym poprawie nadzoru UE, i przyczynić się do zwiększenia stabilności finansów publicznych UE i państw członkowskich.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest sporządzany na dany rok budżetowy i trzy kolejne lata. Projekt tego planu przedstawia Radzie Ministrów Minister Finansów. Inaczej niż w niektórych państwach, parlament (Sejm, Senat) nie uczestniczy w tej procedurze. WFPF uchwała Rada Ministrów w terminie do 30 kwietnia i ogłasza w Dzienniku Rządowym RP „Monitor Polski” oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Nie ma on charakteru bezwzględnie obowiązującego, ale dyspozytywnie kształtujący, co oznacza, że traktowany jest jako wytyczna dla władz publicznych i prognoza wieloletniej sytuacji finansowej oraz możliwości państwa w perspektywie dłuższej niż jednoroczna, umożliwia prowadzenie długookresowej polityki finansowej i inwestycyjnej. Wieloletni Plan Finansowy Państwa stanowi podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Informacja o realizacji WFPF jest przedstawiana wraz z corocznym sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej.

Z przepisów ustawy o finansach publicznych wynika, że WFPF zawiera pro-

gram konwergencji, opracowany zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji. W części zawierającej program konwergencji określa dodatkowo: główne cele polityki społecznej i gospodarczej, planowane działania i ich wpływ na poziom dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 594/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, w tym długookresową stabilność finansów publicznych, planowaną wstępną kwotę wydatków obliczaną zgodnie z tzw. antycykliczną regułą wydatkową, zmiany w zakresie podejmowanych działań i celów, w stosunku do poprzedniego programu konwergencji, wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych, wraz z założeniami stanowiącymi podstawę jej opracowania.

Grzegorz Kuca

Literatura:

- L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
E. Ruśkowski red., *Roczność i wieloletniość w finansach publicznych*, Warszawa 2014.
Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 594/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, w tym długookresową stabilność finansów publicznych.

Wieloletnia prognoza finansowa – stanowi instrument wieloletniego planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego (jst).

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu, w tym obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe;
- wynik budżetu;
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- przychody i rozchody budżetu jst, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.

Obligatoryjnym elementem wieloletniej prognozy finansowej jest również kwota długu jednostki samorządu terytorialnego, wraz ze wskazaniem sposobu sfinansowania jego spłaty, fakultatywnym zaś upoważnienie dla organu wykonawczego do zaciągnięcia zobowiązań. Ustawodawca nakazuje ponadto, aby część składową wieloletniej prognozy finansowej stanowiły objaśnienia przyjętych wartości.

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat, natomiast prognozę kwoty długu sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Oznacza to, że praktycznie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego sporządzają swoje prognozy na dłuższy czas, niż cztery obligatoryjne lata.

Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany organ wykonawczy jst przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej:

- regionalnej izbie obrachunkowej – w celu zaopiniowania,
- organowi stanowiącemu jst.

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Literatura:

P. Walczak, *Wieloletnia prognoza finansowa*, Wyd. Beck, 2015.

M. J. Salachna, E. Czołpińska, A. Ostrowska, *Budżet samorządowy i wieloletnia prognoza finansowa*, Wyd. ODDK, 2014.

M. J. Salachna, *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego od projektu do sprawozdania*, Wyd. ODDK, 2010.

Władztwo administracyjne – przysługujące administracji publicznej jest jednym z warunków jej sprawnego działania. To dzięki niemu administracja publiczna może jednostronnie kształtować sytuację prawną podmiotu administrowanego, realizując tym samym przypisane jej kompetencje i wypełniając nałożone na nią zadania.

Pojęcie władztwa administracyjnego „ma charakter instrumentalny, zostało stworzone przez naukę prawa administracyjnego dla opisu zjawisk i procesów zachodzących w administracji publicznej. Pojęcie władztwa rozważane jest w trzech podstawowych kontekstach:

- 1) w związku z analizą prawnych form działania administracji – władczość jest cechą niektórych form działania administracji;
- 2) w ramach rozważań nad istotą stosunku administracyjnoprawnego, uprawnienie organu administracji do wyznaczania zakresu praw i obowiązków podmiotu administrowanego jest uważane za cechę stosunków administracyjnoprawnych;
- 3) jako element konstrukcyjny pojęcia organu administracji publicznej, wiele definicji organu administracji wskazuje na konieczność dysponowania przezeń władztwem administracyjnym”.

Do istoty władztwa administracyjnego należy „możliwość jednostronnego ukształtowania przez organ administracji stanu prawnego, zwłaszcza sytuacji prawnej podmiotu podporządkowanego, którym jest podmiot administrowany lub jednostka organizacyjna administracji. Po drugie zaś, władztwo administracyjne wiąże się z możliwością stosowania przymusu państwowego, w celu zapewnienia zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym ustalonym autorytatywnie przez administrację”.

Zgodnie z poglądami doktryny „przymus ten może występować w mniej lub bardziej jaskrawych formach, aż do bezpośredniego, fizycznego przymusu włącznie. Często pozostaje on głęboko ukrytą, potencjalną groźbą, na zewnątrz natomiast widoczne jest jedynie dobrowolne podporządkowanie się adresatów działań administracji”.

Marcin Szewczak

Literatura:

- K. Chochowski, *Istota władztwa administracyjnego (imperium) jako szczególnej postaci władztwa państwowego*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.
- I. Lipowicz, *Władztwo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007.
- P. Przybysz, *Władztwo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierbowski, Warszawa 2009.

Władztwo podatkowe – element władztwa daninowego. Władztwo podatkowe odnosi się do uprawnień w zakresie stanowienia podatków, modelowania obciążeń podatkowych oraz poboru podatków (realizacji wpływów podatkowych). Władztwo stanowienia podatków dotyczy prowadzenia polityki w zakresie kształtowania podatków oraz projektowania i tworzenia prawa podatkowego. Władztwo kształtowania (modelowania) obciążeń podatkowych obejmuje uprawnienia – w ramach umocowania ustawowego – do modelowania elementów wpływających na wysokość obciążeń podatkowych (rozszerzania katalogu ulg i zwolnień, różnicowania stawek, a także określania warunków płatności podatków). Władztwo poboru podatków dotyczy uprawnień w zakresie poboru, wymiaru, weryfikacji, kontroli i egzekucji podatków oraz rejestracji podatników i innych podmiotów dla celów podatkowych, a także kształtowania ustroju i organizacji administracji skarbowej, realizującej funkcje państwa, obejmujące wykonywanie publicznej działalności państwa w zakresie podatków. Władztwo podatkowe uzupełnia władztwo karnoskarbowe, obejmujące uprawnienia do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń skarbowych oraz władztwo dysponowania dochodami z podatków.

Jednostki samorządu terytorialnego nie mają pełnego władztwa podatkowego; mogą jedynie podejmować decyzje odnośnie do przyznawania ulg, odroczeń i umorzeń oraz zaniechania poboru podatków, stanowiących dochody budżetu gmin. Władztwo podatkowe na poziomie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce sprawują jedynie gminy, które uzyskują własne dochody podatkowe. Aktywna realizacja władztwa podatkowego, z jednej strony może spowodować obniżenie wpływów podatkowych, zaś z drugiej może zapewniać osiągnięcie innych celów, zasadnych z punktu widzenia rozwoju gminy, jak zwiększanie atrak-

cyjności inwestycyjnej dla potencjalnych inwestorów i przyciąganie w ten sposób kapitału służącego dalszemu rozwojowi jednostki samorządu terytorialnego. Dalsza decentralizacja systemu podatkowego i rozszerzenie władztwa podatkowego może spowodować zbyt szerokie wykorzystywanie preferencji fiskalnych, a tym samym coraz bardziej uszczuplać wpływy budżetowe gmin.

Krystyna Brzozowska

Literatura:

- J. Kulicki, *Zakres władztwa podatkowego w obecnym systemie prawnym w Polsce*, „Analizy BAS” nr 16 (41), 2010.
- K. Brzozowska, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2013.
- K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.

Wniosek (wolny, formalny, materialny) – wniosek wolny oznacza wniosek, który może być zgłoszony np. po wyczerpaniu porządku dziennego zebrania. Istotą wolnego wniosku może być inicjatywa, zmierzająca do ulepszenia działalności, np. organizacji społecznej, wzmocnienia jej struktur organizacyjnych, usprawnienia pracy jej członków, zapobiegania nadużyciom, lepszego zaspokajania potrzeb społecznych. Wniosek wolny można składać zarówno w interesie własnym lub innych osób, jak i w interesie społecznym. Nikt nie powinien być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia wolnego wniosku, jeżeli działa w granicach prawem dozwolonych.

Wniosek formalny dotyczy najczęściej zagadnień proceduralnych, związanych np. z posiedzeniem organu kolegialnego. Wniosek formalny może dotyczyć w szczególności: stwierdzenia właściwości rady; stwierdzenia quorum lub sprawdzenia listy obecności; prowadzenia obrad przy drzwiach zamkniętych (utajnienie obrad); ograniczenia czasu wystąpień osób biorących udział w dyskusji. Warunkiem formalnym wniosku może być np. uprawdopodobnienie okoliczności uzasadniających wniosek. Ocena, czy wniosek nie zawiera braków formalnych lub oczywistych omyłek, dokonywana jest przez właściwą instytucję przed

poddaniem wniosków ocenie. Brak formalny wniosku do czasu jego prawidłowego usunięcia czyni go bezskutecznym. Tym samym uniemożliwia przystąpienie do załatwienia sprawy inicjowanej złożonym wnioskiem i w konsekwencji rozstrzygnięcie zawartego w nim żądania.

Wniosek materialny oznacza, że każde pismo, również złożone jako doniesienie o potrzebie podjęcia działań kontrolnych z urzędu, wszczyna postępowanie administracyjne. W takiej sytuacji zawarte we wniosku żądanie powinno dotyczyć indywidualnej sprawy załatwianej w drodze decyzji, wniosek powinien być złożony przez osobę będącą stroną, wniosek powinien odpowiadać warunkom formalnym, a ponadto organ, do którego wniosek wpłynie, powinien być właściwy w sprawie. Wnioskiem w znaczeniu materialnym jest zatem pisemna propozycja strony, skierowana do organu administracji lub do sądu administracyjnego, dotycząca rozpoznania i załatwienia określonej kwestii procesowej, zgodnie z intencją wnioskodawcy.

Wnioski w postępowaniu przed sądami administracyjnymi można podzielić na wnioski, które wszczynają to postępowanie, i wnioski, które tego postępowania nie wszczynają, tzw. wnioski w sprawach wпадkowych. Wniosek wszczynający postępowanie przed sądami administracyjnymi składa się bezpośrednio do sądu. Za datę wszczęcia postępowania sądowego na wniosek należy uznać datę wniesienia tego wniosku do sądu. Za równoznaczne z wniesieniem do sądu należy uznać oddanie wniosku w polskiej placówce pocztowej lub polskim urzędzie konsularnym.

Piotr Korzeniowski

Literatura:

- B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska, 2018.
- J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006.

Województwo samorządowe – ukształtowanie aktualnego zasadniczego podziału terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej nastąpiło wraz z uchwaleniem w dniu 5 czerwca 1998 r. ustawy o samorządzie województwa. Zgodnie z art. 1 powyższej ustawy „mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”.

Wskazuje się, że „obecny podział terytorialny zapewnia zbliżenie do rozwiązań przyjętych w innych krajach europejskich, a także w odniesieniu do ustanowionych jednostek wyznaczających kształt regionalizacji w państwach Unii Europejskiej. Zgodnie z definicją regionu w europejskiej terminologii, przyjmuje się, że region to największa jednostka podziału administracyjnego kraju o władzy wybieralnej, podmiotowości prawnej i własnym budżecie”.

Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się:

- „tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy;
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim;
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli;
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji;
- wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie;
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu” (zob. art. 11 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa).

Samorząd województwa „wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; pomocy społecznej; wspierania rodziny i sys-

temu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; obronności; bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; działalności w zakresie telekomunikacji; ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy” (zob. art. 14 ust.1 ustawy o samorządzie województwa).

Marcin Szewczak

Literatura:

G. Szpor, *Terytorialne podstawy ustroju administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).

Z

Zadania sektora publicznego – z mocy obowiązującego prawa stanowią powinność państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Ściśle łączą się z dostarczaniem społeczeństwu dóbr i usług powszechnie dostępnych. Ich waga sprowadza się do zapewnienia ładu społecznego oraz możliwości zaspokajania potrzeb społecznych, które nie mogą być w pełni zaspokajane na poziomie rodziny, czy też wspólnot wyższego rzędu. W ogólnym ujęciu podejmowane są przez organizacje publiczne, funkcjonujące w takich sferach jak: administracja państwowa i samorządowa, bezpieczeństwo obywateli, kultura i sztuka, oświata, służba zdrowia, pomoc społeczna, nauka i szkolnictwo wyższe, prokuratura i sądownictwo, itp. W innym ujęciu zadania sektora publicznego wpisują się w kompleks działań obronno-wojskowych, prawno-instytucjonalnych, bezpieczeństwa wewnętrznego, współpracy międzynarodowej, transportu i komunikacji, zapewniających ochronę własności oraz wolności jednostek, edukacji oraz sektora badań i rozwoju, ochrony zdrowia i pomocy socjalnej, ochrony środowiska, infrastruktury społecznej i technicznej, sportu i rekreacji. Finansowane są w dużym stopniu z budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Danuta Stawasz

Literatura:

- J. Kleer red., *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozwojem*, CeDeWu, Warszawa 2005.
- J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Zakład administracyjny – to „samodzielna jednostka organizacyjna, wyposażona w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym celem jest ciągle, bezpośrednie świadczenie usług socjalno-kulturalnych o szczególnym znaczeniu społecznym”. Realizacja zadań o znaczeniu społecznym obejmuje szeroko rozumianą administrację, świadczącą m.in. ochronę zdrowia, pomoc społeczną, oświatę i kulturę.

Zakłady administracyjne „wyróżniają się przede wszystkim dwiema najważniejszymi cechami. Po pierwsze, zakład jest z zasady jednostką budżetową. Oznacza to, że wydatki zakładu pokrywane są z budżetu państwa lub budżetu lokalnego i tam są odprowadzane ewentualne wpływy z zakładu. Po drugie, występuje charakter stosunku łączącego zakład z użytkownikiem korzystającym z jego usług”. Osobowość prawną zakłady uzyskują z mocy ustawy bądź przez rejestrację.

Zakład administracyjny „realizuje powierzone mu zadania z zakresu administracji świadczącej. Tryb powierzenia zadań może być publicznoprawny lub prywatnoprawny. W przypadku trybu publicznoprawnego, akty administracyjne dopuszczające poszczególne podmioty prywatne do prowadzenia działalności, czyli wykonywania zadań publicznych, mogą mieć dwojaki charakter:

- upoważniać już istniejące podmioty,
- wyrażać zgodę na powstanie podmiotu prywatnego, którego głównym celem działania będzie wykonywanie świadczeń z zakresu administracji świadczącej.

Niezależnie od trybu, w jakim powierzono zakładowi prywatnemu zadania z zakresu administracji świadczącej, charakteryzują go następujące cechy; 1) wyposażenie w prerogatywy władztwa publicznego; 2) wykonywanie zadań z zakresu administracji świadczącej; 3) działalność wywołująca skutki w sferze prawa publicznego; 4) podległość nadzorowi organów administracji publicznej; 5) powierzanie zadań w określonej formie upoważnienia (umowa, koncesja)”.

Marcin Szewczak

Literatura:

- J. Posłuszny, *Zakład publiczny*, [w:] *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.

Zarząd województwa – zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie województwa „zarząd województwa jest organem wykonawczym województwa. W skład zarządu województwa, liczącego pięć osób, wchodzi marszałek województwa

jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub dwóch wicemarszałków i pozostali członkowie. Członkiem zarządu województwa nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim. Członkostwa w zarządzie województwa nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora. Utrata członkostwa w zarządzie województwa następuje w dniu wyboru lub zatrudnienia. Uchwały zarządu województwa zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu zarządu w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos marszałka województwa” (zob. art. 31 ustawy o samorządzie województwa).

Przepisy ustawy stanowią, że „sejmik województwa wybiera zarząd województwa, w tym marszałka województwa i nie więcej niż dwóch wicemarszałków, w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Sejmik województwa wybiera marszałka województwa bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Sejmik województwa wybiera wicemarszałków oraz pozostałych członków zarządu na wniosek marszałka zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, w głosowaniu tajnym. Marszałek, wicemarszałkowie i pozostali członkowie zarządu województwa mogą być wybrani spoza składu sejmiku województwa” (zob. art. 32 ustawy o samorządzie województwa).

Zarząd województwa wykonuje „zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Do zadań zarządu województwa należy w szczególności:

- wykonywanie uchwał sejmiku województwa;
- gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo;
- przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa;
- przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa i innych strategii rozwoju, planu zagospodarowania przestrzennego, regionalnych programów operacyjnych, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz ich wykonywanie;
- monitorowanie i analizowanie procesów rozwojowych w układzie przestrzennym oraz strategii rozwoju województwa, regionalnych programów operacyjnych, programów rozwoju i programów służących realizacji

umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz kontraktu terytorialnego, o których mowa w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;

- organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z międzynarodowymi zrzeszeniami regionalnymi;
- kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym zatrudnianie i zwalnianie kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych;
- uchwalanie regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego” (zob. art. 41 ustawy o samorządzie województwa).

Zarząd województwa wykonuje „zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych” (zob. art. 45 ustawy o samorządzie województwa).

Marcin Szewczak

Literatura:

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576)

Zarządzanie publiczne – odnosi się do procesów zachodzących w sferze publicznej, a dotyczy zarówno sektora publicznego jako całości, jak i działania poszczególnych organizacji i instytucji publicznych wchodzących w jego skład. W najszerszym ujęciu zarządzanie publiczne oznacza zawiadywanie sprawami publicznymi i obejmuje modele administrowania (*public administration*), zarządzania (*public management*) oraz współrzędzenia (*governance*). Istotą zarządzania publicznego jest realizacja programów publicznych, stworzonych w celu rozwiązywania problemów związanych z zaspokajaniem potrzeb społecznych. Na zarządzanie publiczne składa się pięć sfer: tworzenie polityk publicznych; regulowanie życia społecznego i gospodarczego przy zastosowaniu klasycznych instrumentów władzy: nakazów i zakazów; zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli poprzez zapewnienie im usług publicznych; zapewnienie wewnętrznej sprawności i zdolności administracji publicznej do skutecznej realizacji jej zadań; współdziałanie między podmiotami uczestniczącymi w procesach zarządzania publicznego.

Zarządzanie publiczne może być interpretowane jako działania, mające na celu zapewnienie efektywnego funkcjonowania całego sektora publicznego, w rozumieniu zagwarantowania skuteczności organizacji i instytucji publicznych, poprzez właściwe wykorzystywanie zasobów, będących w ich dyspozycji w procesach realizacji wytyczonych celów. Na cztery znaczenia zarządzania publicznego składają się: aktywność służb publicznych oraz pochodzących z wyboru polityków (ujęcie czynnościowe); zestaw działań zarządczych, odnoszących się do publicznych struktur władz wykonawczych i procesów realizowanych przez te władze; zarządzanie organizacjami publicznymi lub systemem organizacji publicznych; oraz subdyscyplina nauki o zarządzaniu. Zarządzanie publiczne, w przeciwieństwie do administrowania, jest pojęciem zawierającym w sobie aktywność i kreatywność. Jest ściśle powiązane z polityką, prawem i społeczeństwem obywatelskim. W wyborach decyzyjnych uwzględniana jest nie tylko efektywność ekonomiczna, ale także społeczna i racje polityczne. Cechą nowoczesnego zarządzania publicznego jest transparentne współdziałanie i partnerstwo sektora publicznego z sektorem prywatnym oraz z sektorem organizacji społecznych.

Danuta Stawasz

Literatura:

- D. Sześciło red., A. Mednis, N. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, *Administracja i zarządzanie publiczne, nauka o współczesnej administracji*, Wydawca Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
- G. Bukowska, A. Karpiński, J. Kleer, B. Kozuch, R. Lech, S. Owsiak, J. Siwińska, S. Paradysz, K. Zubelewicz, *Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej. Wnioski dla Polski*, red. J. Kleer, Wydawca: OLYMPUS centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu, Warszawa 2004.

Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej – to podsystem skutecznego zarządzania administracją publiczną, która jako ważna część sektora publicznego realizuje istotne działania na rzecz państwa i społeczeństwa. Bez należytego zaangażowania pracowników nie jest możliwa realizacja misji i celów administracji publicznej oraz świadczenie wysokiej jakości usług publicznych, będących wyznacznikiem skuteczności zarządzania organizacją. Historycznie ujmując, praca administracji publicznej opierała się na modelu biurokratycznym, ukierunkowanym na utrwalanie porządku, z krótkookresowym horyzontem działania. Tradycyjny weberowski model administracji wykreował urzędników wykonujących polecenia zwierzchników, działających w oparciu o bezosobowe przepisy, usytuowanych w hierarchii urzędniczej na podstawie precyzyjnego, wysoce wyspecjalizowanego podziału zadań i uprawnień. Cechy osobowe urzędników nie były ważne, gdyż ich władza wynikała z samego faktu sprawowania urzędu. Model zarządzania ludźmi odpowiadający administracji weberowskiej to model zamknięty, zwany także modelem kariery. Zarządzanie zasobami ludzkimi wiąże się z wdrażaniem nowego paradygmatu w zarządzaniu w administracji publicznej – nowym zarządzaniem publicznym (ang. New Public Management), który jest modelem menedżerskiego zarządzania publicznego. Akcentuje wprowadzanie długookresowej, strategicznej perspektywy w zarządzaniu pracownikami w administracji publicznej. W związku z tym, że model menedżerski wprowadza do zarządzania publicznego odmienną filozofię działania, charakterystycznego dla organizacji rynkowych, wraz z nią pojawiają się także mechanizmy i narzędzia wykorzystywane w organizacjach biznesowych. Rośnie znaczenie zasobów ludzkich, które są postrzegane jako aktywa, przesądzające o długookresowym powodzeniu organizacji w świadczeniu usług. Zamiast urzędników pojawiają się pracownicy ukierunkowani na zaspokajanie potrzeb i oczekiwań obywateli – klientów administracji, zarządzani przez menedżerów wyróżniających się wysokimi kompetencjami. Ważne stają się rozwinięte procedury oceny, rozwój zawodowy oraz zarządzanie kompetencjami. Model zarządzania ludźmi odpowiadający zarządzaniu publicznemu to tzw. model otwarty, zwany także modelem pozycyjnym lub modelem stanowisk. Najważniejsze różnice między modelem zamkniętym i modelem otwartym dotyczą rekrutacji i selekcji, stabilności zatrudnienia oraz sposobu wynagradzania pracowników.

Bogusława Urbaniak

Literatura:

- T. Rostkowski, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2012.
- M. Sidor-Rządkowska, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013.

Zasady budżetowe – są to postulaty nauki prawa skierowane do ustawodawcy i praktyki budżetowej, wskazujące wzorcowe, pożądane cechy budżetu, które powinny zapewnić optymalną realizację jego funkcji w procesach organizacji i funkcjonowania gospodarki budżetowej. Zostały one opracowane w celu optymalizacji procesu projektowania, uchwalania i wykonywania budżetu. Najważniejsze zasady budżetowe są wyrażone na poziomie konstytucyjnym, przez co stają się bardziej trwałe i mniej podatne na ingerencję ustawodawcy zwykłego, co ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia budżetu państwa.

Zasady budżetowe istnieją niezależnie od ich zastosowania, możliwości zastosowania czy nawet ich słuszności. Jeżeli otrzymują one normatywny charakter, to stają się nakazem prawa i mają realny wpływ na procedurę budżetową. Wówczas przybierają postać dyrektywalną, czyli stają się normami prawnymi, odgrywającymi ważną rolę w systemie budżetowym.

Do katalogu najczęściej spotykanych zasad budżetowych zalicza się: a) zasada powszechności (zupełności), która oznacza włączenie do budżetu wszystkich dochodów i wydatków państwa w pełnych kwotach, czyli finansowanie wszystkich jednostek sektora finansów publicznych metodą brutto; b) zasada jedności formalnej polegająca na ujęciu w jednym akcie prawnym (najczęściej ustawie) wszystkich dochodów i wydatków budżetowych; c) zasada jedności materialnej sprowadzająca się do zakazu wiązania określonych dochodów z konkretnymi wydatkami; d) zasada przejrzystości wskazująca na potrzebę prezentacji finansów publicznych w przejrzystym (czytelny) układzie; e) zasada roczności (coroczności) polegająca na tym, że budżet państwa uchwała się obowiązkowo każdego roku (corocznie), w zasadzie przed początkiem okresu, w którym ma obowiązywać, na okres jednego roku; f) zasada równowagi, która postuluje konieczność pokrycia wydatków dochodami publicznymi – współcześnie dopuszcza się rozumienie równowagi budżetowej, jako doprowadzenie do sytuacji, w której

wszystkie wydatki państwa znajdowałyby pokrycie w dochodach, rozumianych jednak zarówno jako ostateczne wpływy budżetowe o charakterze bezzwrotnym, jak i wszelkiego rodzaju przychody zwrotne, pod warunkiem, że nie zagraża to długofalowo równowadze finansowej państwa i jego stabilności.

Warto dodać, że w ostatnich latach dochodzi do rozszerzenia wskazanego katalogu o: zasadę zgodności budżetu państwa z wieloletnim planem finansowym; zasadę stabilności podniesioną do rangi konstytucyjnej w Hiszpanii oraz zasadę budżetowania uwzględniającego płeć (*gender budgeting*), która została wyrażona na gruncie Konstytucji Austrii.

Grzegorz Kuca

Literatura:

- D. Cyman, *Zasady budżetowe*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2011.
- R. Kowalczyk, *Zasady budżetowe*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011.
- E. Ruśkowski, *Zasady budżetowe*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008.

Zasady prawa administracyjnego – normy postępowania mające szczególnie ważne znaczenie dla prawa administracyjnego. Zapewniają spójność prawa administracyjnego, a przez to służą prawidłowemu stosowaniu przepisów prawa administracyjnego i osiągnięciu zakładanych przez nie celów. Pełnią funkcję reguł interpretacyjnych, ułatwiają interpretację i stosowanie innych przepisów prawa, rozwiązywanie zachodzących między nimi sprzeczności oraz niwelowanie luk w prawie.

Pomimo podejmowanych prób, zasady prawa administracyjnego nie zostały skodyfikowane i mają różny charakter prawny. Część z nich jest wyrażona w przepisach prawa (w Konstytucji RP, „Zasadach ogólnych” Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisach szczegółowych prawa administracyjnego), niektóre zaś mają charakter prawa zwyczajowego. Niezależnie od posiadanego charakteru prawnego, zasady prawa administracyjnego są normami prawnymi. Są dla organów administracji publicznej wiążące na równi z innymi przepisami i ich naruszenie oznacza naruszenie przepisów postępowania administracyjnego.

Zasady prawa administracyjnego są różnie nazywane i klasyfikowane. W skład konstytucyjnych zasad prawa administracyjnego wchodzi przede wszystkim zasady wywodzone z zasady państwa prawnego (np. zaufanie do działalności organów władzy publicznej, pewność prawa, zakaz wstecznego działania prawa czy ochrony praw słusznie nabytych); zasada proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji); zasada równości; prawo zaskarżenia decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji; zasada co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Na zasady prawa administracyjnego, wyrażone bezpośrednio w „Zasadach ogólnych” Kodeksu postępowania administracyjnego, składają się: zasada legalności (będąca powtórzeniem zasady konstytucyjnej); prawdy obiektywnej; uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli; rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ bądź wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego, jak również zasady tej nie stosuje się w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych; współpracy organów administracji publicznej; zaufania do organów władzy publicznej; udzielania informacji stronom i innym uczestnikom postępowania; czynnego udziału stron w postępowaniu; wnikliwości i szybkości działania organów administracji publicznej; polubownego załatwiania spraw administracyjnych; pisemności; dwuinstancyjności, trwałości decyzji administracyjnych; sądowej kontroli decyzji administracyjnych (będąca powtórzeniem zasady konstytucyjnej).

Poza „zasadami ogólnymi” w Kodeksie postępowania administracyjnego zawarto m.in. zasadę swobodnej oceny dowodów. Natomiast charakter prawa zwyczajowego mają takie zasady prawa administracyjnego, jak: chcącemu nie dzieje się krzywda (*volenti non fit iniuria*), nie można przyznać więcej, niż domaga się tego strona (*ne eat iudex ultra petita partium*), zakaz czerpania korzyści z bezprawia (*ex iniuria ius non oritur*) czy też dowód powinien przedstawić ten, kto twierdzi, a nie ten, kto zaprzecza (*ei incumbit probatio, qui dicit non qui negat*).

Jacek Zaleśny

Literatura:

- R. Hauser, M. Wierzbowski red., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.

Zespolenie administracyjne – pojęcie prawne zespolenia uregulowane jest w obecnym stanie prawnym w dwóch aktach prawnych: po pierwsze reguluje to ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz ustawa o samorządzie powiatowym. Analogicznie rozważania doktrynalne odnoszą się do samorządowej powiatowej administracji zespolonej i rządowej administracji zespolonej w województwie. Doktryna definiuje zespolenie jako „przeciwieństwo specjalizacji resortowej, polegające na połączeniu sił i środków administracji publicznej zajmującej się różnymi materiami w jedną całość na danym terytorium, a więc ścisłą współpracę poszczególnych jej ogniw połączonych przez jeden wspólny podmiot – zwierzchnika”.

Zgodnie z przepisami ustawy „wojewoda jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie: kieruje nią i koordynuje jej działalność; kontroluje jej działalność; zapewnia warunki skutecznego jej działania; ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania” (zob. art. 51 u.w.a.r.w.).

Ponadto „organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Szczegółową organizację rządowej administracji zespolonej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego. Do obsługi zadań organów rządowej administracji zespolonej, nieposiadających własnego aparatu pomocniczego, tworzy się w urzędzie wojewódzkim wydzielone komórki organizacyjne. Regulaminy urzędów obsługujących organy rządowej administracji zespolonej są zatwierdzane przez wojewodę” (zob. art. 53 u.w.a.r.w.).

Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym „powiatową administrację zespoloną stanowią: starostwo powiatowe; powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży” (zob. art. 33b u.s.p.).

Doktryna rozróżnia dwie formy zespolenia: osobowe i kompetencyjne. „W pierwszym przypadku organ, będący zwierzchnikiem zespolonego aparatu

administracyjnego, ma zasadniczy (decydujący) wpływ na obsadę stanowisk kierowników służb, inspekcji i straży. Powołuje on i odwołuje tych kierowników osobiście, lub robi to inny organ w uzgodnieniu z nim lub za jego zgodą. Nie może być on jednak w tym postępowaniu pominięty, bowiem jego stanowisko w tych sprawach ma charakter wiążący. Zespolenie kompetencyjne natomiast, to taki system prawny, w którym zadania i kompetencje określone w ustawach szczególnych są przypisane w większości temu zwierzchnikowi i który może upoważnić do ich wykonywania organy z nim zespolone lub także inne podmioty, o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej”.

Marcin Szewczak

Literatura:

J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.).

Związki i porozumienia jednostek samorządu terytorialnego – realizacja różnorodnych zadań przypisanych ustawami gminie, powiatowi i województwu samorządowemu (jst), wymaga zorganizowania, tzn. powołania różnych organizacji, powiązanych ze sobą odpowiednimi zależnościami, tworzącymi system organizacyjny, ukierunkowany na realizację misji gminy, powiatu i województwa samorządowego. W ramach tego systemu można wskazać na związki i porozumienia jako organizacyjno-prawne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Związek może być utworzony przez jednostki samorządu terytorialnego, wówczas jednostki je tworzące scedują na niego określone obowiązki i zadania do wykonania. Może być utworzony z mocy ustawy, wówczas wskazane przez ustawodawcę jednostki są zobligowane do przystąpienia do niego i realizowania ustawowo przypisanych mu zadań. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, ma osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej.

Związek działa w oparciu o statut, który zawiera:

- nazwę i siedzibę związku;
- uczestnictwo i czas trwania związku;
- zadania;
- organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania;
- zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku;
- zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku;
- zasady przystępowania i występowania ze związku członków oraz zasady rozliczeń majątkowych;
- zasady likwidacji związku;
- inne zasady określające współdziałanie.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest **zgromadzenie związku**, w którego skład wchodzi przedstawiciele organizacji go tworzących. Organem wykonawczym związku jest zarząd. Zarząd związku jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków.

Porozumienie jest kolejną formą organizacyjno-prawną współpracy jednostek samorządu terytorialnego. JST mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Jednostka realizująca zadania publiczne objęte porozumieniem, przyjmuje jednocześnie prawa i obowiązki pozostałych stron porozumienia, związane z powierzonymi jej zadaniami, a pozostali członkowie porozumienia mają obowiązek partycypować w kosztach realizacji powierzonych zadań. Mają także prawo do kontroli, czy realizacja zadań przebiega zgodnie z warunkami zawartego porozumienia.

Danuta Stawasz

Literatura:

- D. Stawasz [w:] *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- S. Wykrętowicz red., *Samorząd w Polsce. Istota formy zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGW RP) – to największa ogólnopolska organizacja skupiająca gminy wiejskie i miejsko-wiejskie (obecnie ponad 600), której głównym celem jest rozwój i integracja samorządów wiejskich oraz rozwiązywanie problemów tego środowiska. Działania ZGW RP prowadzone są wielopłaszczyznowo, m.in.: poprzez wsparcie gmin w dostosowaniu się do standardów unijnych; realizację programów badawczo-analitycznych; organizację szkoleń, warsztatów i konferencji. Jedną z inicjatyw Związku jest organizowanie corocznych Kongresów Gmin Wiejskich, w których bierze udział ponad 1000 samorządowców. Do organów Związku należy: Zgromadzenie Ogólne, Zarząd, Komisja Rewizyjna oraz Rada Regionalna, która stanowi fakultatywny organ Związku, a także ciało pomocnicze przy realizacji jego zadań. Przedstawiciele Związku biorą udział w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, komisjach sejmowych i senackich. Delegaci ZGW RP reprezentują interesy polskich gmin wiejskich w Komitecie Regionów UE, Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE).

Iwona Wieczorek

Literatura:

- M. Stahl, B. Jaworska-Dębska red., *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego dla każdego, Ustrój*, część 1, Wyd. Difin, Warszawa 2010.
- Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).
- Portal Wiedzy Samorządowej <http://portal.jst.org.pl/korporacje.html> [03.11.2018].
- Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej <http://www.zgwrp.pl/> [03.11.2018].

Związek Miast Polskich (ZMP) – to najstarsza organizacja samorządowa skupiająca ponad 300 miast polskich. Jest stowarzyszeniem, którego celem jest wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz dążenie do gospodarczego i społeczno-kulturalnego rozwoju miast. Wspomaga miasta członkowskie w prowa-

dzeniu współpracy międzynarodowej oraz w poszukiwaniach zagranicznych partnerów. Organem stanowiącym i kontrolnym Związku jest Zgromadzenie Ogólne, zaś Zarząd organem wykonawczym, na czele którego stoi Prezes reprezentujący Związek na zewnątrz. Organem kontrolnym jest Komisja Rewizyjna. ZMP wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Związku, którym kieruje Dyrektor Biura, powoływany przez Zarząd. W Związku działa 17 stałych komisji tematycznych, powoływanych przez Zarząd, w których pracuje ponad 600 pracowników samorządowych z miast członkowskich. Przedstawiciele ZMP reprezentują interesy miast członkowskich w instytucjach oraz organizacjach krajowych i zagranicznych: Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST), Izbie Lokalnej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE) przy Radzie Europy, Komitecie Politycznym Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR), Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Radzie Ekspertów przy Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, Radzie Statystyki, Radzie Działalności Pożytku Publicznego, Krajowej Radzie Konsultacyjnej ds. Osób Niepełnosprawnych, Radzie Zamówień Publicznych przy Prezesie UZP, Radzie Informatyzacji, Zespole ds. Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej, Zespole ds. Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, Zespole Doradczym ds. Rozwiązań Systemowych w Sektorze Energetyki. Reprezentanci Związku Miast Polskich zasiadają również w Komitecie Monitorujących Sektorowe Programy Operacyjne na lata 2014-2020: Komitecie ds. Umowy Partnerstwa, PO Infrastruktura i Środowisko, PO Polska Cyfrowa, PO Wiedza Edukacja Rozwój, Pomoc Techniczna, Inteligentny Rozwój oraz Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020.

Iwona Wieczorek

Literatura:

- M. Stahl, B. Jaworska-Dębska red., *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego dla każdego, Ustrój*, część 1, Wyd. Difin, Warszawa 2010.
- Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).
- Portal Wiedzy Samorządowej <http://portal.jst.org.pl/korporacje.html> [01.11.2018].
- Związek Miast Polskich <http://www.zmp.poznan.pl/> [01.11.2018].

Związek Powiatów Polskich (ZPP) – jest stowarzyszeniem reprezentującym interesy powiatów m.in. poprzez: kształtowanie wspólnej polityki; wspieranie inicjatyw na rzecz rozwoju i promocji powiatów; wymianę doświadczeń; upowszechnianie modelowych rozwiązań w zakresie rozwoju i zarządzania oraz wymianę naukową i kulturalną. ZPP ma na celu rozwiązywanie problemów powiatów w zakresie poszczególnych dziedzin działalności samorządu terytorialnego. Związek Powiatów Polskich z siedzibą w Warszawie powstał w 1999 roku. Organami ZPP są: Zgromadzenie Ogólne, Zarząd, Komisja Rewizyjna oraz Konwenty Powiatów wszystkich województw. Przedstawiciele ZPP reprezentują interesy powiatów w instytucjach oraz organizacjach krajowych i zagranicznych, aktywnie biorą udział w pracach komisji, komitetach monitorujących i sterujących, zespołach problemowych, grupach roboczych, m.in.: Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST), Radzie Gmin i Regionów Europy (CEMR), Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLARE) w Izbie Władz Lokalnych, Europejskiej Konfederacji Władz Lokalnych Szczebła Pośredniego, Zespole ds. przeglądu prawa samorządowego przy Prezydencie RP, Komitecie Monitorującym Program Operacyjny Wiedza-Edukacja-Rozwój, Komitecie Monitorującym Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, Komitecie Monitorującym Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, Platformie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Zespole ds. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, Radzie Działalności Pożytku Publicznego, Krajowej Radzie Konsultacyjnej ds. Osób Niepełnosprawnych, Radzie ds. Zdrowia Publicznego.

Iwona Wieczorek

Literatura:

M. Stahl, B. Jaworska-Dębska red., *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego dla każdego, Ustrój*, część 1, Wyd. Difin, Warszawa 2010.

Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).

Portal Wiedzy Samorządowej <http://portal.jst.org.pl/korporacje.html> [02.11.2018].

Związek Powiatów Polskich <http://www.zpp.pl/> [02.11.2018].

Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej (ZWRP) – to stowarzyszenie wszystkich polskich województw powstałe w 2002 roku, którego celem jest reprezentowanie interesów województw na forum ogólnopolskim i międzynarodowym w zakresie wdrażania funduszy europejskich; inicjowanie i opiniowanie projektów aktów prawnych; inspirowanie i podejmowanie wspólnych inicjatyw, mających wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy regionów; reprezentowanie Związku Województw RP w pracach nad długookresowymi i średniookresowymi krajowymi dokumentami strategicznymi; wymiana doświadczeń i dobrych praktyk. Organami ZWRP są: Zgromadzenie Ogólne, Zarząd, Komisja Rewizyjna, Konwent Marszałków Województw RP, Konwent Przewodniczących Sejmików Województw RP. Komisje problemowe Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, pełniące rolę opiniodawczo-doradczą, są powoływane przez Zgromadzenie Ogólne, w ich skład wchodzi delegowani przedstawiciele 16 województw. W ramach Komisji funkcjonują także zespoły eksperckie wspierające ich pracę. Organizacja aktywnie uczestniczy m.in.: w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST), Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.

Iwona Wieczorek

Literatura:

- M. Stahl, B. Jaworska-Dębska red., *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego dla każdego, Ustrój*, część 1, Wyd. Difin, Warszawa 2010.
- Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).
- Polskie Regiony w Europie. Internetowy Serwis Informacyjny Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej <https://zwrp.pl/pl/> [03.11.2018].
- Portal Wiedzy Samorządowej <http://portal.jst.org.pl/korporacje.html> [03.11.2018].

Ż

Źródła finansowania administracji publicznej – w ujęciu przedmiotowym administracja publiczna to praktyczne działanie, polegające na podejmowaniu i realizacji zadań społecznie użytecznych oraz wykonywaniu ich na zasadach określonych prawem. Podmioty publiczne, aby realizować przypisane im prawem zadania, muszą dysponować odpowiednimi środkami finansowymi. W najogólniejszym ujęciu do źródeł finansowania administracji publicznej zalicza się: daniny publiczne (w tym podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek skarbu państwa); inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych; środki finansowe pochodzące z Unii Europejskiej; środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA; spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych; dochody ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych; dochody z majątku publicznego (np. dywidendy, renty, najem, dzierżawa), kredyty państwowe i pożyczki publiczne; obligacje komunalne; fundusze celowe; środki pozyskiwane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego; środki organizacji pozarządowych; środki uzyskane ze sprzedaży mienia; odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych i inne.

Danuta Stawasz

Literatura:

S. Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, PWN, Warszawa 2017.
Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Źródła prawa administracyjnego – pojęcie niemające jednej powszechnie akceptowalnej definicji, z uwagi na wieloznaczność samego terminu „źródła prawa”, które w swym najbardziej rozpowszechnionym znaczeniu oznacza akt normatywny, zawierający obowiązujące normy prawa. Najczęściej pod pojęciem „źródeł prawa administracyjnego” rozumie się akty normatywne, zawierające normy prawa administracyjnego (materialnego, ustrojowego lub procesowego),

określające wymagane zachowania ich adresatów. Źródła prawa administracyjnego stanowią rodzajową postać źródeł prawa, wyodrębnioną ze względu na typ norm prawnych.

Cechami charakterystycznymi źródeł prawa administracyjnego są: 1) bezwzględny charakter norm stanowiących ich treść; 2) wielość i różnorodność źródeł prawa administracyjnego; 3) rozległy i zmienny przedmiot ich regulacji; 4) pochodzenie większości źródeł prawa administracyjnego od organów administracji publicznej; 5) brak kodyfikacji norm materialno-administracyjnych; 6) niejednorodność samego prawa administracyjnego jako gałęzi prawa.

Istnieje kilka rodzajów źródeł prawa administracyjnego, które mogą być klasyfikowane ze względu na różne kryteria. **Ze względu na zasięg działania** wyróżnić można: 1) źródła prawa powszechnie obowiązującego; 2) źródła prawa wewnętrznego. **Biorąc pod uwagę pozycję organu** stanowiącego akt normatywny wyróżnia się: 1) źródła prawa stanowione przez naczelne organy państwa; 2) źródła prawa stanowione przez centralne organy administracji; 3) źródła prawa stanowione przez organy administracji rządowej w województwie; 4) źródła prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego. **Ze względu na adresata norm** wyróżnić można: 1) źródła prawa administracyjnego regulujące stosunki zachodzące między organami administracji publicznej a osobami fizycznymi, osobami prawnymi i innymi jednostkami organizacyjnymi (stosunki zewnętrzne); 2) źródła prawa administracyjnego regulujące stosunki zachodzące między organami i instytucjami państwowymi oraz podległymi im podmiotami (stosunki wewnętrzne). **Z uwagi na rodzaj norm** tworzących źródła prawa administracyjnego wyróżnić można: 1) źródła prawa administracyjnego materialnego; 2) źródła prawa administracyjnego ustrojowego; 3) źródła prawa administracyjnego procesowego.

Katalog źródeł prawa określony jest w art. 87 Konstytucji, który odnosi się do całego systemu prawa. Konstytucja dzieli źródła prawa na źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz źródła prawa wewnątrznie obowiązującego. Źródłami prawa administracyjnego o charakterze powszechnie obowiązującym są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Charakter prawa powszechnie obowiązującego mają również akty prawa miejscowego, pochodzące od organów terenowej administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego. Ponadto źródłami prawa powszechnie obowiązującego są rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234). Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma charakter zamknięty, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym, co oznacza, że akty te stanowią tylko konstytucyjnie

upoważnione do tego organy, oraz że mogą być one stanowione tylko w formach przewidzianych w Konstytucji. Źródłami prawa administracyjnego wewnątrznie obowiązującego są akty wydawane przez organy kierownictwa wewnątrznie danego organu administracji publicznej. Akty prawa wewnętrznego posiadają ograniczony zakres obowiązywania, tzn. wiążą tylko podmioty podległe organizacyjnie organowi stanowiącemu te akty. Nie mogą one stanowić podstawy wydawania decyzji administracyjnych. Akty te podlegają kontroli, co do zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Katalog źródeł prawa wewnątrznie obowiązującego ma charakter otwarty pod względem przedmiotowym i podmiotowym.

Źródłami prawa administracyjnego materialnego są akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym, nakierowane na kształtowanie sytuacji prawnej podmiotów usytuowanych poza strukturą administracji publicznej, mogące stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnej. Źródłem tego prawa nie mogą być akty prawa wewnętrznego. Źródła prawa administracyjnego materialnego są liczne i pozostają rozproszone (nieskodyfikowane). Źródłami prawa administracyjnego ustrojowego mogą być akty prawa powszechnie obowiązującego, jak i akty prawa wewnętrznego, dotyczące organizacji i form działania organów administracji publicznej. Źródłami prawa administracyjnego procesowego są akty prawa o charakterze powszechnie obowiązującym w zakresie, w jakim prawo to reguluje procedury podejmowane względem jednostki. Akty prawne o charakterze wewnątrznie obowiązującym mogą stanowić źródło prawa procesowego jedynie w zakresie, w jakim prawo to reguluje procedury podejmowane wobec podmiotów organizacyjnie podporządkowanych organowi, który akt taki wydał. Podstawowym skodyfikowanym źródłem prawa administracyjnego procesowego jest Kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r. oraz Ordynacja podatkowa z 29 sierpnia 1997 r.

Anna Tunia

Literatura:

- J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2002.
E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
E. Ura, *Zagadnienia teoretyczne źródeł prawa kształtujących status pracowników administracji*, „Państwo i Prawo” z. 10-11, 1995.
Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.
Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz.483).

NOTY O AUTORACH

Adamczyk Marcin – dr, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Zainteresowania naukowe: postępowanie administracyjne, dostęp do informacji publicznej, ochrona danych osobowych, prawo samorządowe.

Bielecki Marek – prof. nadzw., dr hab. nauk prawnych, Akademia Sztuki Wojennej. Zainteresowania badawcze: prawo administracyjne, prawo wyznaniowe, prawo ruchu drogowego.

Brzozowska Krystyna – prof. zw., dr hab., Uniwersytet Szczeciński. Zainteresowania naukowe: finanse i bankowość, finanse publiczne.

Fazlagić Jan – prof. nadzw., dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu. Zainteresowania badawcze związane z samorządem: tworzenie polityk miejskich, kapitał intelektualny samorządów, zagospodarowanie fortyfikacji na potrzeby rozwoju samorządów, współpraca nauki i biznesu na terenie samorządu, zarządzanie oświatą.

Gorzałczyńska-Koczkodaj Małgorzata – dr nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Szczecińskiego. Od wielu lat zajmuje się problemami jednostek sektora finansów publicznych, także jako praktyk. Autorka i współautorka publikacji o problematyce samorządowej. Zainteresowania naukowe: w szczególności planowanie wieloletnie oraz zarządzanie w sektorze publicznym.

Graniszewski Leszek – prof., dr hab., Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Kancelaria Sejmu. Zainteresowania naukowe: lobbing i grupy interesu oraz dialog społeczny i *governance* w narodowych i ponadnarodowych systemach politycznych, integracja europejska, stosunki międzynarodowe we współczesnym świecie.

Korzeniowski Piotr – prof. nadzw., dr hab., Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik Zakładu Prawa Ochrony Środowiska, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

Kuca Grzegorz – dr hab., adwokat, adiunkt w Katedrze Prawa Ustrojowego Porównawczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Naukowo zajmuje się porównawczym prawem konstytucyjnym, w tym konstytucyjnymi aspektami finansów publicznych.

Majchrzak Bartosz – prof. nadzw., dr hab. nauk prawnych (dyscyplina: prawo), Katedra Nauki Administracji i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Zainteresowania naukowe: prawo o procedurach administracyjnych, teoria i aksjologia prawa administracyjnego.

Pietrzak Helena – prof., dr hab., kierownik Zakładu Prawa Cywilnego w Katedrze Prawa Polskiego i Międzynarodowego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Zainteresowania badawcze: prawo cywilne, materialne i procesowe (szczególnie prawo rodzinne i opiekuńcze, aspekt historyczno-prawny i transgraniczny), prawo wyznaniowe (okres PRL-u).

Prokop Krzysztof – prof., dr hab., Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Przedmiot badań naukowych: wybrane zagadnienia ustrojoznawstwa, prawa i administracji, w tym zwłaszcza prawno-ustrojowa problematyka stanów nadzwyczajnych.

Pszczyński Mateusz – dr nauk prawnych, Uniwersytet Opolski. Zainteresowania badawcze: pozycja obywatela wobec administracji publicznej, prawo dziedzictwa kulturowego oraz prawo żywnościowe.

Sobczyk Paweł – prof. nadzw., dr hab. nauk prawnych, Uniwersytet Opolski oraz Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie, kierownik Zakładu Prawa Konstytucyjnego i Wyznaniowego WPiA UO, adwokat. Zainteresowania naukowe: prawo konstytucyjne, prawo wyznaniowe, prawa człowieka.

Stawasz Danuta – prof. zw., dr hab., Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego. Zainteresowania naukowe: rozwój lokalny i regionalny, samorząd terytorialny, zarządzanie w sferze publicznej.

Szewczak Marcin – dr hab. M.A., Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, radca prawny. Zainteresowania badawcze: prawo samorządu terytorialnego, prawo administracyjne, prawo UE.

Szymanek Jarosław – prof., dr. hab., Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie, ekspert w Biurze Analiz Sejmowych, specjalista z zakresu polskiego i porównawczego prawa konstytucyjnego.

Tunia Anna – prof., dr hab. nauk prawnych, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Zainteresowania naukowe: prawo wykroczeń i postępowanie w sprawach o wykroczenia, prawo ruchu drogowego, prawo administracyjne, prawo wyznaniowe, prawo małżeńskie (kanoniczne).

Urbaniak Bogusława – prof., dr hab., Uniwersytet Łódzki. Zainteresowania naukowe: polityka społeczna, ekonomia rynku pracy, zarządzanie zasobami ludzkimi.

Wieczorek Iwona – dr nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Zainteresowania naukowe: samorząd terytorialny, zarządzanie w sferze publicznej, zarządzanie zasobami ludzkimi.

Zaleśny Jacek – dr hab., Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania naukowe: prawo konstytucyjne, administracja państwowa, samorząd terytorialny.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998.
- Adamik A. red., *Nauka o organizacji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Agopszowicz A., [w:] *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, red. A. Agopszowicz, Warszawa 1999.
- Alińska A., Woźniak B. red., praca zbiorowa, *Współczesne finanse publiczne*, Wyd. Difin, 2015.
- Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2017.
- Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.
- Augustyniak M., *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Augustyniak M., *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, LEX 2014.
- Augustyniak-Górna T., *Definicja legalna budżetu państwa*, „Przegląd Sejmowy” nr 2, 1996.
- Bach-Golecka D. red., *Gabinety polityczne. Narzędzie skutecznego działania*, Kraków 2007.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Bartoszewicz M., *Język polski i jego ochrona prawna w porządku konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.
- Bąkowski T. red., *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław 2010.
- Bąkowski T., [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żurawski, Warszawa 2009.
- Berkun S., *The Myths of Innovation*, O'Reilly Media, 2007.
- Białach M., *Dochodząc do sukcesu. Uwarunkowania zarządzania dialogiem społecznym na poziomie regionalnym i lokalnym*, Wydawca: Zarząd Regionu Środkowowschodniego NSZZ „Solidarność”, Lublin 2010.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
- Bieś-Srokosz P. red., *Interes publiczny a interes prywatny. Kierunki zmian – wzajemne relacje – ochrona prawna*, Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2016.

- Błaszczuk D. J., Fazlagić J., Skikiewicz R., *Zaufanie i kapitał społeczny w polskim biznesie*, Warszawa 2017.
- Błaszko A., *Finanse publiczne. Komentarz do ustawy*, Wyd. Infor PL S.A., 2017.
- Błaś A., *Przedmiot nauki administracji – ewolucja koncepcji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2018, „Przegląd Prawa i Administracji”, nr XXXVIII, Wrocław 1997.
- Bochenek W., *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” nr 12, 2003.
- Boć J. red., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2002.
- Boć J. red., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005.
- Boć J., [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Boć J., [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Zioło M., *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wyd. CeDe-Wu, 2013.
- Bukowska G., Karpiński A., Kleer J., Kozuch B., Lech R., Owsiak S., Siwińska J., Paradysz S., Zubelewicz K., *Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej. Wnioski dla Polski*, red. J. Kleer, Wydawca: OLYMPUS centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu, Warszawa, 2004.
- Bukowska J., [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
- Chmielnicki P., Kisiel W., [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006.
- Chmielnicki P., *Uniwersalna metoda oceny skutków regulacji prawnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 7-8, 2013.
- Chochowski K., *Istota władztwa administracyjnego (imperium) jako szczególnej postaci władztwa państwowego*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.
- Chojna-Duch E., *Prawo finansowe, finanse publiczne*, Wyd. Wiedza i praktyka, 2017.
- Chrzanowski M., *Absolutorium jako forma kontroli wykonania budżetu gminy*, [w:] *Konstytucja – ustrój polityczny – system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróż, Temida2, Białystok 2010.
- Cieślak M., *Uwagi na marginesie projektu prawa o orzecznictwie karno-administracyjnym*, „Palestra” nr 10, 1961.

- Cieślak Z., [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013.
- Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.
- Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007.
- Cybulski B., Konieczny A., *Historia administracji*, Wrocław 1991.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Cyman D., *Zasady budżetowe*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2011.
- Czaputowicz J. red., *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Czarnecki P., *Ustawa o języku polskim. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Czerwińska E., Pawelec R., *Polski z urzędu. O poprawności języka urzędowego*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2013.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Wolters Kluwer Polska, 2018.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1974.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1972.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Dolnicki B. red., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz – aktualizowany*, WPK, 2018.
- Domagała M., Haładyj A., Wrzosek S., *Encyklopedia prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Droba M., *Podstawy prawa – prawoznawstwo, prawo konstytucyjne, prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
- Dunaj K. red., *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży, Łomża 2015.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.

- Dziedziak B., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, Warszawa 2017.
- Fazlagić J., *Innowacje społeczne*, [w:] „Problemy Jakości” s. 4-6, nr 7, 2009.
- Fazlagić J., *Kapitał Intelektualny w polskich powiatach*, Wydawnictwo UEP, Poznań 2018.
- Fazlagić J., *Poradnik Innowacyjnego samorządowca*, Poltext, Warszawa 2017.
- Filipek J., *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjno-prawne*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Fleszer D., *Umowne powierzenie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej jako forma prywatyzacji wykonywania zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” nr 7, 2012.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze 2004.
- Ganczar M., *Elektroniczna administracja publiczna*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładaj, S. Wrzosek, Warszawa 2010.
- Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej: nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.
- Gołębiewski G., Marchewka-Bartkowiak K., *Niezależna instytucja (rada) fiskalna – międzynarodowe modele instytucjonalne. Wnioski dla Polski*, seria „Analizy BAS” nr 2, 2013.
- Gołębiewski G., *Rada polityki fiskalnej*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” nr 9, 2010.
- Górski M. red., *Prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Górski M., *Postępowanie z odpadami komunalnymi. Porozumienie międzygminne*, „Przegląd Komunalny” nr 8, 2010.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009.
- Grześkowiak A., Wiak K., *Kodeks karny. Komentarz.*, Wyd. 5, Warszawa 2018.
- GUS, *Euroregiony w nowym podziale terytorialnym Polski*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa-Wrocław 1999.
- Halszka Kurlito M., *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. red., *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji. Tom 10*, Warszawa 2016.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *Prawne formy działania administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2013.

- Hauser R., Wierzbowski M. red., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Hausner J., Kukielka M. red., *Studia z zakresu zarządzania publicznego, tom II*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002.
- Huczek S., *Obligacje komunalne na Catalyst. Przewodnik dla potencjalnych emitentów*, GPW w Warszawie, Warszawa 2010.
- Innovation in response to social challenges*, Policy Briefing, Marzec 2007, Nesta.
- Izdebski H., *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- Jakimowicz W. red., *Przewodnik po prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Jandy-Jendrośka K., Jendrośka J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] red. T. Rabska, J. Łętowski, *System prawa administracyjnego*, t. III, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978.
- Janku Z., *Władze gminy, powiatu, województwa*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Jaworska-Dębska B., *Dopuszczalność tworzenia sołectw w granicach administracyjnych miasta. Glosa do wyroku NSA z 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13*, [w:] „Finanse Komunalne” nr 7-8, 2014.
- Jeżewski J., *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji (komunikat)*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002 r., red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2002.
- Juchniewicz J., *Absolutorium jako realizacja funkcji kontrolnej Sejmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010.
- Kalina-Prasznica U., *Encyklopedia prawa*, Warszawa 1999.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*. WK 2016.
- Kerlin J., 2002, *The Political Means and Social Service Ends of Decentralization in Poland*, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston Marriott Copley Place, Sheraton Boston & Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts.

- Keeley B., *Human Capital: How what you know shapes your life*, OECD, Paris 2007.
- Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Kleer J. red., *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem a rozwojem*, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Kmieciak Z., *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, nr XXXIX, 1987.
- Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, 2014.
- Kocot-Łaszczyca A., Łaszczyca G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Kosiński E., *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001.
- Korycki S. red., *Zarys prawa*, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., Ruśkowski E. red., *Finanse i prawo finansowe*, Dom Wyd. ABC, Warszawa 2003.
- Kosikowski C., *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Białystok 2013.
- Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008.
- Kościńska-Paszkowska A., Borowska K., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, Wyd. LexisNexis, 2010.
- Kowalczyk A., *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad jednostkami samorządu terytorialnego*, Wyd. Promotor, 2011.
- Kowalczyk R., *Zasady budżetowe*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Warszawa 2011.
- Kowalczyk S., *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005.
- Kozuń-Cieślak G., *Obligacje komunalne. Instrumenty dłużne dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, 2008.
- Koźuch B., *Nauka o organizacji*, CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2007.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, UMCS, Lublin 2013.

- Kuca G., *Konstytucyjne limity zadłużenia w Polsce oraz w wybranych państwach UE*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015.
- Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018.
- Kuczyński T., Mazurczak-Jasińska E., Stelina J., *Stosunek służbowy*, [w:] red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*. Tom II, Warszawa 2011, C.H. Beck.
- Kulicki J., *Prawne podstawy budowy modelu administracji danin publicznych*, „Analizy BAS” nr 5 (30), 2010.
- Kulicki J., *Zakres władztwa podatkowego w obecnym systemie prawnym w Polsce*, „Analizy BAS” nr 16 (41), 2010.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Kwaśnicka K., *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- L. von Mises, *Biurokracja*, Lublin 2005.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Lipowicz I., [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Warszawa 2002.
- Lipowicz I., *Władztwo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007.
- Lisowski P., [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M., Jagoda J., *Gospodarka mieniem komunalnym*, Wyd. Lexis Nexis, 2008.
- M. Podstawka red., praca zbiorowa, *Finanse*, Wyd. Naukowe PWN, 2010.
- Majchrzak B., [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- Majchrzak B., [w:] *Postępowanie administracyjne*, W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, Warszawa 2018.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., *Metody budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Przewodnik*, Wyd. Presscom, 2015.
- Marczuk-Pieńskowska K., *Wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych na nowych zasadach*, „Rzeczpospolita”, 20.02.2018.

- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Warszawa 2011.
- Miaskowska-Daszekiewicz K., Szmulik B. red., *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Michalak A., *Dostęp do służby publicznej w świetle postanowień Konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5, 2014.
- Mijał P., *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Naczelnego Sądu Administracyjnego” nr 5-6, 2007.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Koncepcja good governance. Refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Niewiadomski Z., [w:] *Prawo administracyjne. Część procesowa*, J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, Warszawa 2002.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa 1990.
- Niewiadomski Z., *Podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007.
- Nowacka E. J., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003.
- Nowicki D. K., Peszkowski S., *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Bałucki, Warszawa 2015.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2012.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Owsiak S. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, 2013, 2016.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Warszawa 2006.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, PWN, Warszawa 2017.
- Pająk T., Wielgoński G., *Spalanie odpadów – korzyści i zagrożenia*, [w:] *Gospodarka komunalna w miastach*, red. R. Zarzycki, Łódź 2001.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Perdał R., *Czynniki rozwoju elektronicznej administracji w samorządzie lokalnym w Polsce*, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań 2014.

- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2012 .
- Podstawka M. red., praca zbiorowa, *Finanse*, Wyd. Naukowe PWN, 2010.
- Posłuszny J., *Zakład publiczny*, [w:] *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Przybysz P. M., *Komentarz aktualizowany do art. 189 b) Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2018.
- Przybysz P., *Władztwo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.
- Przywora B., *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.
- Redelbach A., Wronkowska A., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994.
- Robaczyński W., Babczuk A., Talik A., *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności*, Wyd. C.H. Beck, 2015.
- Rostkowski T., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2012.
- Ruśkowski E. red., *Roczność i wieloletniość w finansach publicznych*, Warszawa 2014.
- Ruśkowski E., *Zasady budżetowe*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2008.
- Rutkowski J. red., *Partnerstwo publiczno-prywatne – warunki i wybrane obszary jego funkcjonowania*, Folia Oeconomica 243, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Salachna M. J., *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego od projektu do sprawozdania*, Wyd. ODDK, 2010.
- Salachna M. J., Czołpińska E. Ostrowska A., *Budżet samorządowy i wieloletnia prognoza finansowa*, Wyd. ODDK, 2014.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, tłum. Amsterdamski S., Warszawa 1994.
- Sidor-Rządowska M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013.
- Sitko-Lutek A., Phusavat K., *Wielowymiarowa współpraca nauki i biznesu oraz jej interesariusze*, [w:] *Synergia nauki i biznesu. Interesariusze – kompetencje – innowacje*, red. A. Sitko-Lutek, A. Pastuszek, Wydawnictwo Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014.
- Skoczny T., *Podstawowe dylematy naukowego poznania administracji państwowej*, Warszawa 1986.

- Skrzydło W., *Absolutorium na gruncie Konstytucji z 1997 roku*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Smaga M., Winiarz M., *Dyscyplina finansów publicznych. Doktryna, orzecznictwo, praktyka*, Wyd. C.H. Beck, 2015.
- Solarz P., *Biurokracja w funkcjonowaniu aparatu państwowego po 1989 roku*, Warszawa 2013.
- Sołtyk P., Dębowska-Sołtyk M., *Finanse samorządowe*, Wyd. Difin, 2016.
- Sońta W., *Formy wykorzystania mienia komunalnego*, Wyd. Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu, 2010.
- Stachowicz-Stanusch A., Sworowska A., *Oblicza Korupcji: Formy i Typy Zachowań*, Kwartalnik Naukowy „Organizacja i Zarządzanie” nr 1 (17), 2012.
- Stahl M., Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Stahl M., Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Stahl M., Jaworska-Dębska B. red., *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego dla każdego, Ustrój*, część 1, Difin, Warszawa 2010.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- Stawasz D. [w:] *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Stec M. red., *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Wyd. Wolters Kluwer, 2010.
- Stelina J., *Prawo urzędnicze*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Storck J., Hill P., *Knowledge Diffusion Through 'Strategic Communities*, Sloan Management Review 41, No. 2, 2000.
- Strzelecki Z. red., *Społeczne, polityczne i ekonomiczne stymulanty i destymulanty rozwoju Mazowsza*, „Trendy Rozwojowe Mazowsza” nr 6, 2012.

- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.
- Szatur-Jaworska B., *Polska polityka społeczna wobec starzenia się ludności w latach 1971-2013*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2016.
- Sześciło D. red., Mednis A., Niziołek N., Jakubek-Lalik J., *Administracja i zarządzanie publiczne, nauka o współczesnej administracji*, Wydawca Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Sześciło D., *Rynek. Prywatyzacja. Interes Publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
- Szpor G., *Terytorialne podstawy ustroju administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2007.
- Szustakiewicz P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.
- Szydłowski C., *Administracja publiczna, specyfika działań organizacji*, [w:] *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Szymanek J., *O potrzebie optymalizacji modelu prawotwórstwa*, „*Studia Politologiczne*”, Vol. 45, 2017.
- Tabor Z., Pietrzykowski T., *Bezstronność jako pojęcie prawne*, [w:] *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, red. I. Bogucka, Z. Tabor, Kraków 2003.
- Tarno J. P., Frankiewicz E., Sieniuc M., Szewczyk M., Wyporska J., *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006.
- Tarno J. P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Towalski R. red., *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2017.
- Ura E., Pieprzny S., *Płaszczyzny zadań wykonywanych przez starostę*, [w:] *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego. Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. Rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, red. M. Szewczyk, Poznań 2017.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004.
- Ura E., Ura Ed., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Ura E., *Zagadnienia teoretyczne źródeł prawa kształtujących status pracowników administracji*, „*Państwo i Prawo*” z. 10-11, 1995.

- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.
- W. Szumowski, *Zarządzanie procesami w administracji samorządowej zgodne z koncepcją good governance*, „Nauki o Zarządzaniu” nr 4, 2016.
- Walczak P., *Wieloletnia prognoza finansowa*, Wyd. Beck, 2015.
- Waligórski M., *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcje i struktura procesu*, Warszawa 1947.
- Wierzbica A., *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego. Władcze, administracyjnoprawne formy wyrażania woli przez jednostki samorządu terytorialnego*, LexisNexis Polska, Warszawa 2014.
- Wierzbowski M., Szubiakowski, M. Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A. red., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.
- Wiktorowska A., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.
- Wilkin J. red., *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować, poprawiać?*, Warszawa 2013.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Winiarska K., *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*, Wyd. C.H. Beck, 2012.
- Wiszowaty M. M., *Ocena skutków regulacji i procedury konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym – analiza prawna*, [w:] *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw. Raport z badania nad sposobem prowadzenia konsultacji publicznych i tworzenia dokumentów towarzyszących rządowym projektom ustaw w 2012 r.*, G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M. M. Wiszowaty, Warszawa 2014.
- Władek Z., *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- Woźniak M., Pierzchała E. red., *Dobra publiczne w administracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2002.
- Wróbel A., Jaśkowiak M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Wyd. VII, Wolters Kluwer, 2018.
- Wróbel W., Zoll A., *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Część II. Komentarz.*, Wolters Kluwer 2016.

- Wrzosek S., *Administracja publiczna*, [w:] *Encyklopedia prawa administracyjnego*, red. M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek, Warszawa 2010.
- Wrzosek S., *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008.
- Wykrętowicz S. red., *Samorząd w Polsce. Istota formy zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Wytrzęzek W., *Decentralizacja administracji publicznej*, „Rocznik Nauk Prawnych” t. XIV, z. 3, 2004.
- Zawadzka-Pąk U. K., *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, Wyd. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, 2013.
- Zawora J., *Obligacje komunalne jako zewnętrzne źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 802, 2014.
- Zdyb M., Stelmasiak J. red., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
- Zieliński E., *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Warszawa 2013.
- Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.
- Ziemba E., *Miejsce e-administracji w kreowaniu społeczeństwa informacyjnego – teoria i praktyka*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH” nr 24, 2012.
- Ziemski K.M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001.
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Żelichowski R. red., *Współpraca transgraniczna euroregiony*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2016.
- Żukowski K., [w:] *Leksykon prawa administracyjnego, 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.
- Żurawik A., „*Interes publiczny*”, „*Interes społeczny*” i „*Interes społecznie uzasadniony*”, *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” Rok LXXV, zeszyt 2, 2013.

AKTY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Lokalnego), Strasburg, 15 października 1985 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 594/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, w tym długookresową stabilność finansów publicznych.

Rekomendacja Komitetu Rady Europy Rec (2001)9 w sprawie alternatywnych środków rozstrzygania sporów między organami administracji publicznej a stronami prywatnymi, *Komitet Ministrów Rady Europy: Zalecenie rozstrzygnięcia sporów między władzami administracyjnymi i innymi stronami*, [w:] *Mediacja w sprawach administracyjnych*, Machińska H., Warszawa 2007.

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)

UCHWAŁY

Uchwała Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 9 maja 2006 r. w sprawie regulaminu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (M. P. z 2007 r. Nr 32, poz. 375 ze zm.; M. P. z 2012 r. poz. 927 oraz z 2014 r. poz. 279).

Uchwała NSA z 2 kwietnia 2007 r., akt. II OPS 1/07.

USTAWY

Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2018 poz. 700).

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 ze zm.).

Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.).

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.).

Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 992 ze zm.).

Ustawa z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r.

- poz. 1947).
- Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.).
- Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565).
- Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43)
- Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz.1523).
- Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm.).
- Ustawa z 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r. poz. 301 ze zm.).
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93).
- Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 ze zm.)
- Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 ze zm.).
- Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603).
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 Nr 157, poz. 1240).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.).
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).
- Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.).
- Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 Nr 141, poz. 943).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)

- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).
- Ustawa z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 823).
- Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1984 r. Nr 21, poz. 97).
- Ustawa z 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1600 ze zm.).
- Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 Nr 112 poz. 1198). Według Obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 29 czerwca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. R.P. z 2018 r. poz. 1330).
- Ustawa z 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 931).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 90).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130).
- Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.).
- Ustawa z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.).
- Ustawa z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730).

ROZPORZĄDZENIA

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 stycznia 2008 r. w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz.U. z 2008 r. Nr 15, poz.97).

ZARZĄDZENIA

Zarządzenie nr 36 Ministra Administracji i Cyfryzacji z 3 września 2015 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej pod nazwą „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego” (Dz.Urz. Min. Ad. i Cyf. poz. 56).

Zarządzenie nr 50 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14 października 2015 r. (Dz.Urz. MSWiA. 2016.58 z 2016.10.18).

ORZECZNICTWO

Orzeczenie NSA z 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13, CBOSA.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 1997 r., K 24/960.

Wyrok SN z 8 maja 2015 r., III KK 423/14, LEX nr 1710370.

Wyrok NSA z 1 września 2010 r., II OSK 1310/10, CBOSA.

Wyrok NSA z 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06, LEX nr 267157.

Wyrok NSA z 13 lutego 2018 r., II OSK 994/16, LEX nr 2473610.

Wyrok NSA z 18 maja 1981 r., SA 825/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 41.

Wyrok NSA z 20 stycznia 2015 r., II GSK 2100/13, LEX nr 1655772.

Wyrok NSA z 23 sierpnia 2017 r., I OSK 3119/15, LEX nr 2364558.

Wyrok NSA z 25 kwietnia 2012 r., I OSK 654/11, LEX nr 1264894.

Wyrok NSA z 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 161.

Wyrok NSA z 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049.

Wyrok NSA z 3 listopada 2016 r., II OSK 172/15, LEX nr 2256232.

Wyrok NSA z 3 stycznia 1995 r., II SA 1825/94, LEX nr 10671.

Wyrok NSA z 30 marca 2010 r., II OSK 88/10, LEX nr 597931.

Wyrok NSA z 5 grudnia 1995 r., SA/Rz 1109/95, Sam. Teryt. 1995, nr 12, s. 116.

Wyrok NSA z 7 listopada 2017 r., I GSK 1830/15, LEX nr 2419411.

Wyrok NSA z 8 maja 2012 r., II OSK 297/11, LEX nr 1252005.

Wyrok SA w Krakowie z 29 października 2002 r., II AKa 258/02, KZS 2002, z. 12, poz. 33.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

Biuletyn Informacji Publicznej <https://www.bip.gov.pl> [2018].

Encyklopedia zarządzania <https://mfiles.pl/pl/index.php/Strategia> [21.08.2018].

Klimczuk A., *Możliwość i użyteczność moralna kodyfikacji norm etyki zawodowej. Przegląd stanowisk etycznych*, Palimpsest, vol. 1, nr 6, s.111-118, 2014. https://mpira.ub.uni-muenchen.de/57159/1/MPRA_paper_57159.pdf [19.08.2018].

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego <http://kwrist.mswia.gov.pl/> [01.11.2018].

LexLege <https://www.lexlege.pl/rzad-i-sam/rozdzial-2-komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego/6365/> [01.11.2018].

Ludwiniak P., Mazur D., Wojas M., Żydok R., *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Analiza uwarunkowań prawnych i ekonomicznych*, marzec 2018. <http://fundacjarepublikanska.org/wp-content/uploads/2018/03/raport-finansowanie-jst-web.pdf> [2018].

Polskie Regiony w Europie. Internetowy Serwis Informacyjny Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej <https://zwrp.pl/pl/> [03.11.2018].

Portal organizacji pozarządowych <http://poradnik.ngo.pl/co-to-sa-organizacje-pozarzadowe> [22.08.2018].

Portal Wiedzy Samorządowej <http://portal.jst.org.pl/korporacje.html> [01-03.11.2018].

Szpytko-Waszczyzyn E., *Bezpieczny podpis elektroniczny - co to jest i jak z niego korzystać?* <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-bezpieczny-podpis-elektroniczny-co-to-jest-i-jak-z-niego-korzystac> [2018].

Unia Metropolii Polskich <https://www.metropolie.pl/pl/> [03.11.2018].

Unia Miasteczek Polskich <http://ump.home.pl/ump/index.php> [03.11.2018].

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej <http://www.zgwrp.pl/> [03.11.2018].

Związek Miast Polskich <http://www.zmp.poznan.pl/> [01.11.2018].

Związek Powiatów Polskich <http://www.zpp.pl/> [02.11.2018].

(...) Słownik jest opracowaniem interdyscyplinarnym. Mimo że trzon wyjaśnionych w nim haseł przynależy do sfery prawa administracyjnego i nauki o administracji, to znaleźć tu można również hasła tradycyjnie już przyporządkowane do dziedziny nauk politycznych czy ekonomicznych. Stanowi to pokłosie zamysłu tandemu autorskiego, który podjął się zadania zredagowania całości dzieła, by na administrację publiczną spojrzeć z nader szerokiej perspektywy. Obejmuje ona zarówno kontekst prawny, ekonomiczny czy politologiczny, jak i wymiar socjologiczny, psychologiczny czy nawet marketingowy. Z przyjętych założeń wyłania się więc wieloaspektowy i wielowątkowy obraz administracji publicznej, której nie sposób wtłoczyć w sztywne ramy jednej dziedziny wiedzy.

Z jednej strony administracja publiczna ukazana została przez pryzmat pojęć odnoszących się do zasad jej organizacji, czyli w ujęciu statycznym. Z drugiej zaś zaprezentowana została w kontekście kategorii dotyczących reguł jej działalności, prakseologii i efektywności wykonywania nałożonych na nią zadań, skutkiem czego czytelnik będzie miał możliwość zapoznania się także z dynamiką rozmaitych procesów, związanych z administracją publiczną. W takim właśnie podejściu do tematu Redaktorów słownika tkwi, w mojej ocenie, nowatorstwo i największa wartość ich pracy. (...)

Dr hab. Michał Bożek, Uniwersytet Śląski w Katowicach

(...) Biorąc pod uwagę charakter Słownika, należy pozytywnie ocenić dobór Autorów poszczególnych haseł. Reprezentują oni różne dziedziny i dyscypliny naukowe oraz specjalizacje naukowo-badawcze. Dzięki takiemu doborowi Autorów Słownik reprezentuje – w moim przekonaniu – bardzo wysoki poziom merytoryczny. Równocześnie czytelnik otrzymuje zróżnicowany zestaw możliwych kryteriów i sposobów badania zjawisk, związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej. Podkreślić należy, iż Autorzy haseł Słownika reprezentują również szerokie spektrum ośrodków naukowych. (...)

Dr hab. Katarzyna Dunaj, Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży