

Tomasz SZEWC
Politechnika Śląska
Wydział Organizacji i Zarządzania
Instytut Zarządzania i Administracji

EWOLUCJA USTROJU I FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE W PIERWSZEJ DEKADZIE XXI WIEKU

Streszczenie. W artykule opisano, jakie czynniki i w jaki sposób wpłynęły na zmianę przepisów regulujących funkcjonowanie administracji w pierwszej dekadzie XXI w.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, ewolucja

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN POLAND IN THE FIRST DECADE OF XXI CENTURY

Summary. This paper describes factors and ways of evolution of public administration in the first decade of XXI century.

Keywords: public administration, evolution

1. Wprowadzenie

Pierwsza dekada obecnego wieku skłania do refleksji nad zmianami, jakie zaszły w tym czasie w administracji. Były one nieuniknione w obliczu włączenia Polski w strukturę Unii Europejskiej. Można również wskazać wiele tendencji w prawie publicznym: globalizację,¹ demokratyzację i rosnący udział obywateli w procesach decyzyjnych, zwalczanie korupcji czy

¹ Guziejewska B.: Globalizacja – oksymoron czy wyzwanie dla samorządu terytorialnego? „ST”, nr 7, 2008, s. 5.

wreszcie malejącą rolę administracji w wykonywaniu zadań publicznych.² Oznacza to rosnącą rolę sektora prywatnego, będącą skutkiem prywatyzacji zadań publicznych.³ Okoliczności te dają asumpt do przeglądu ustawodawstwa pod kątem ewolucji ustroju i funkcjonowania administracji po 2000 roku i jej przyczyn.

2. Zmiany struktur administracji

Uchwalona 20 czerwca 2002 r. ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (DzU, nr 113, poz. 984 ze zm.) zniosła kolegialny organ wykonawczy gminy, zastępując go organem monokratycznym. Organ ten przejął do wykonania zadania zarządu gminy. Jednocześnie zagwarantowano mu niezwykle silną pozycję, pozbawiając radę gminy możliwości odwołania go.⁴ Rozwiązanie to ocenia się negatywnie, jako że uniemożliwia ono radzie stosowanie sankcji wobec wójta. Jest ono poza tym niezgodne z art. 3 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dn. 15 października 1985 r. (DzU z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze zm.)⁵. Co więcej, silna pozycja dwóch organów w jednej jednostce samorządu terytorialnego może doprowadzić do paraliżu działania tej jednostki.⁶ Nowe zasady funkcjonowania można zaobserwować także w terenowej administracji rządowej.

Reforma ustrojowa może także polegać na likwidacji organów, połączonej z przekazywaniem zadań innym podmiotom bądź też ich konsolidacji. Przykładem pierwszej metody może być ustawa z dnia 17 lutego 2006 r. o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (DzU, nr 45, poz. 319). Zadania tego ciała przekazano Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Drugą natomiast obrazuje ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (DzU z 2007 r., nr 16, poz. 94). Utworzony na jej podstawie organ centralny – Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – pełni nie tylko nowe zadania, wynikające z funkcji regulatora rynku kolejowego, ale także zadania Głównego Inspektora Kolejnictwa (art. 74),

² Tyśkiewicz-Mazur A.: Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym – wybrane zagadnienia. „ST”, nr 11, 2008, s. 19.

³ Biernat S.: Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna. PWN, Warszawa-Kraków 1994, s. 25.

⁴ Rada może jedynie wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta, a co więcej – nieudane referendum może – w niektórych przypadkach – doprowadzić do zaprzestania działalności rady gminy z mocy prawa (art. 67 ust. 3 ustawy z dn. 15 września 2000 r. o referendum lokalny, DzU Nr 88, poz. 985 ze zm.).

⁵ Szewc T.: Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 52.

⁶ Kulesza M.: Konsolidacja zarządzania w samorządzie – wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji. „ST”, nr 7-8, 2006, s. 8 i następne. Inne negatywne konsekwencje tego stanu rzeczy omawia także m.in. Dolnicki B.: Pozycja prawna wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy. „ST”, nr 1-2, 2007, s. 54 i następne.

czyli organu nadzoru technicznego nad eksploatacją linii kolejowych, pojazdów szynowych i bezpieczeństwem ruchu kolejowego.⁷

W omawianej konwencji mieści się również ustawa z dn. 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU, nr 25, poz. 253). Ogólnie ją charakteryzując można stwierdzić, że likwidując wiele urzędów i instytucji centralnych (np. Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi czy Generalnego Konserwatora Zabytków) przenosi ona zadania tych instytucji na inne, już istniejące organy (np. minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przejmuje zadania Generalnego Konserwatora Zabytków) lub nowe, jednakże łączące zadania kilku zlikwidowanych podmiotów (np. Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych przekazano zadania Państwowego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi).

Oceniając zmiany ustrojowe w administracji publicznej można jednoznacznie sformułować wniosek, iż u ich podstaw leży chęć uproszczenia struktur, usprawnienia funkcjonowania oraz zmniejszenia kosztów jej działalności (także przez ograniczanie zatrudnienia). Temu celowi ma służyć konsolidacja podmiotów oraz stworzenie nowych zasad ich funkcjonowania, wymuszających efektywność działania.⁸ Do takich rozwiązań można także zaliczyć likwidację zarządów gmin, będących kolegialnymi organami wykonawczymi i ustanowienie organów monokratycznych, których powszechnie znaną zaletą jest szybkość działania i łatwe ustalenie odpowiedzialności.⁹ Obecna krytyka tego pomysłu nie przekreśla słuszności idei leżącej u podstaw reform administracji. Obserwacja błędów pozwoli bowiem na wyciągnięcie wniosków i zaproponowanie zmian, mających na celu doskonalenie aparatu administracji.

Podążanie tą drogą przez ustawodawcę widać także na przykładzie zmieniającego się ustroju Warszawy. Obecnie obowiązuje już trzecia ustawa,¹⁰ w której odstąpiono od koncepcji Warszawy jako związku komunalnego, a postanowiono, że Warszawa będzie miastem na prawach powiatu, wykonującym dodatkowe, zleczone zadania, związane z jej stołecznym charakterem. Dawne warszawskie gminy stały się zaledwie jednostkami pomocniczymi. Jest to bez wątpienia centralizacja zarządzania Warszawą. Rozwiązanie to

⁷ Były one przewidziane w art. 33 ust. 1 ustawy z dn. 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym, DzU, nr 96, poz. 591 ze zm.

⁸ Chudzik M.: Komentarz do ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU 02.25.253), Lex/el 2002.

⁹ Ochendowski E.: Prawo administracyjne. Część ogólna. Toruń 2005, s. 232.

¹⁰ Ustawa z dn. 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU, nr 41, poz. 361 ze zm.

jednak wzbudziło krytykę doktryny prawa samorządowego, jako m.in. niezgodne z zasadą decentralizacji administracji.¹¹

3. Stosowanie umów jako form działania administracji

Umowę zazwyczaj uznaje się za formę działania administracji, służącą nabywaniu towarów lub usług na potrzeby własnego funkcjonowania, bądź też podejmowania działań w zakresie dysponowania mieniem publicznym.¹² Zawarcie takiej umowy następuje w trybie przewidzianym ustawą z dn. 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU z 2007 r., nr 223, poz. 1655 ze zm.). Niekiedy wskazuje się w podręcznikach prawa administracyjnego na umowę administracyjną – zawieraną ze stroną postępowania administracyjnego, wobec której w normalnym trybie musiałaby zostać wydana decyzja administracyjna – z zaznaczeniem wszakże, że rozwiązanie to nie występuje w prawie polskim.¹³ Daje się jednak zaobserwować coraz więcej regulacji, w których umowa staje się metodą współdziałania z innymi podmiotami w wykonywaniu zadań publicznych.¹⁴ Można tu wskazać umowę o partnerstwie publiczno-privatnym i nowe, interesujące rozwiązanie – umowę koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Partnerstwo publiczno-privatne polega na tym, że partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego (art. 7, ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym). „Przedsięwzięcie” jest tu rozumiane szeroko, może być dokonane w różnych formach organizacyjnych, a więc jako budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub inne świadczenie o ile jest połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do

¹¹ Jagielski J.: „Ustawa warszawska” – prawo niedoskonałe (uwagi na marginesie wdrażania ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, „ST”, nr 12, 2002, s. 59 i następne, a także Banaszak B.: Glosa do wyroku TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, „Przegląd Sejmowy”, nr 4, 2003, s. 115. Ustawa była też przedmiotem skargi wniesionej przez kilka gmin warszawskich do Trybunału Konstytucyjnego. Materiały w tej sprawie zostały opublikowane w „ST”, nr 7-8, 2003.

¹² Zimmermann J.: Prawo administracyjne. Zakamycze 2005, s. 399.

¹³ Tamże, s. 405 i następne.

¹⁴ Pieprzny S., Ura E., Ura M.: Umowy o partnerstwie publiczno-privatnym jako czynnik efektywności i sprawności działań samorządu terytorialnego, [w:] Ura E. (red.): Sprawność działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Rzeszów 2006, s. 504 i następne.

realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związane (art. 2, pkt 4).¹⁵ Wybór przedsiębiorcy (partnera prywatnego) następuje zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych (art. 4, ust. 2), jednakże kryteria wyboru ofert wskazuje art. 6 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Umowę koncesji na roboty budowlane lub usługi przewiduje ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU, nr 19, poz. 101). Na podstawie takiej umowy podmiot prywatny spełnia określone świadczenie, ale wynagrodzenie odbiera przede wszystkim w naturze, jako możliwość wyłącznego korzystania z obiektu budowlanego lub też korzystania z wytworzonej usługi. Płatność ze strony organu administracji jest możliwa tylko jako świadczenie dodatkowe, obok świadczenia w naturze (art. 1, ust. 2 ustawy). Korzystając z przedmiotu koncesji podmiot prywatny pobiera opłaty od osób trzecich i to one mają mu zapewnić opłacalność przedsięwzięcia.¹⁶ Środki pieniężne otrzymane od organu administracji nie mogą zapewnić wykonawcy refundacji całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza. Wręcz przeciwnie, to wykonawca ma ponieść „w zasadniczej części” ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji (art. 1, ust. 3 ustawy). Przepis ten zawiera zwrot niedookreślony „zasadniczej”. Ani w uzasadnieniu projektu ustawy,¹⁷ ani w komentarzu do ustawy nie wyjaśnia się, jaką dokładnie część ryzyka ustawodawca miał na myśli. Przytacza się jedynie słownikową definicję tego słowa.¹⁸ Wydaje się, że tego rodzaju regulacja niesie za sobą ryzyko niestosowania tych przepisów w praktyce, a to ze względu na unikanie przez organy administracji nadmiernego finansowania podmiotów prywatnych – organ podejmujący decyzję może bowiem spotkać się z zarzutem naruszenia art. 1 ust. 3, polegającym na wykluczeniu ponoszenia zasadniczej części ryzyka ekonomicznego przez podmiot prywatny. Stąd wydaje się celowa ewolucja omawianej ustawy poprzez doprecyzowanie zasad udziału podmiotów prywatnych w ryzyku ekonomicznym.

Określając – na podstawie powyższych wywodów – wzajemną relację pomiędzy trzema umowami, jakimi posługuje się administracja, tj. umową zawieraną w trybie udzielenia zamówienia publicznego, umową o koncesję i umową o partnerstwie publiczno-prywatnym należy stwierdzić, co następuje. Cechą charakterystyczną zamówień publicznych jest wzajemny charakter umowy, na podstawie której strony spełniają sobie świadczenia, a podmiot prywatny nie interesuje się wykonywaniem zadań publicznych za pomocą spełnionego przez siebie świadczenia. Okoliczność ta nie występuje w przypadku umowy

¹⁵ Szerzej o formach organizacyjnych partnerstwa publiczno-prywatnego zob. np. Zagożdżon B.: Partnerstwo publiczno-prywatne jako zalecany przez UE system finansowania inwestycji. „ST”, nr 9, 2004, s. 41 i nast.

¹⁶ Wyrok ETS z 7 grudnia 2000 r. C-324/98 Teleaustria, Dziennik Urzędowy WE L 1999.199.84.

¹⁷ Druk sejmowy nr 834.

¹⁸ Lipiec-Warzecha L.: Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU 09.19.101), Lex/el 2009.

o partnerstwie publiczno-prywatnym, ani w przypadku umowy o koncesję. W partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie za wykonywanie zadań publicznych (i z tego powodu jego wybór następuje w trybie zamówień publicznych), jednakże uczestniczy finansowo w wykonywaniu zadań publicznych, w szczególności wnosząc wkład własny. W umowie koncesji udział partnera prywatnego w wykonywaniu zadań polega na tym, że eksploatując przedmiot umowy osiąga z tego tytułu dochody (a może także otrzymywać zapłatę od podmiotu administracji). Umowa o partnerstwo publiczno-prywatne i umowa koncesji są więc szczególnymi rodzajami umów w stosunku do umowy o udzielenie zamówienia publicznego. Dodajmy, że są one na świecie wysoko oceniane, jako formy realizacji zadań publicznych (autorzy projektów wskazują wiele przykładów odpowiednich ustaw w ich uzasadnieniach).

Można zatem zasadnie twierdzić o zachodzącym procesie odstępowania przez administrację od władczych form działania (np. aktu administracyjnego). Jest to dowód na demokratyzowanie się administracji i upraszczanie procedur – zawarcie umowy nie wymaga bowiem sformalizowanego postępowania administracyjnego. Niemniej można wskazać również na drugi aspekt stosowania umów w administracji – konkurencyjność. Cecha ta – właściwa dla gospodarki rynkowej – w coraz większym stopniu występuje w dziedzinie wykonywania zadań publicznych. Widać to szczególnie wyraźnie w przypadku umowy koncesji oraz umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

4. Współpraca administracji z partnerami prywatnymi

Omówienie roli umowy ukazało kolejną cechę administracji XXI w. – przekazywanie zadań partnerom prywatnym. Jest to element nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*). Trend ten oznacza stosowanie w administracji menedżerskich metod działania, nakierowanych przede wszystkim na osiągnięcie wyników.¹⁹ Zaletą tej metody administrowania jest obniżenie kosztów funkcjonowania administracji, wynikające z wyższej efektywności wytwarzania dóbr i usług przez podmioty prywatne, czy wręcz nieodpłatnie przez wolontariuszy, którzy dobrowolnie „poświęcają swój czas i energię na rozwiązywanie problemów publicznych (np. pomoc ludziom starszym i niepełnosprawnym)”.²⁰ Poza tym w sektorze prywatnym również ma zastosowanie zasada konkurencji, ponieważ podmioty te

¹⁹ Supernat J.: *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku*, nr 2, 2003, s. 28 i nast.

²⁰ Kowal N.: *Komentarz do art. 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU 03.96.873)*, [w:] Kowal N.: *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Zakamycze 2005.

rywalizują o dochody kontrakty i dotacje. Istnieje więc możliwość wyboru podmiotu, który najtaniej wykona zadania publiczne. Niektórzy przedstawiciele doktryny krytykują jednak to podejście, ponieważ dowodzi ono słabnącej roli państwa; jest wyrazem jego kryzysu.²¹ Z tym poglądem wypada się zgodzić, ponieważ korzystanie z pozabudżetowego finansowania zadań publicznych jest spowodowane niewystarczającą wysokością środków budżetowych.²²

Podstawowym aktem prawnym regulującym ten sposób wykonywania zadań publicznych jest ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.²³ Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, wykonywana w sferze zadań publicznych przez takie podmioty, jak:

- organizacje pozarządowe,
- osoby prawne i jednostki organizacyjne, działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego (art. 3, ust. 1 i 3).

W tym miejscu trzeba wyjaśnić, że przekazanie zadań do wykonania to tylko jeden z wielu aspektów współpracy administracji z partnerami prywatnymi. Obok tego występuje bowiem wspieranie wykonywania zadań publicznych przez udzielanie dotacji. Powierzenie i wspieranie noszą wspólną nazwę *zlecania wykonywania zadań publicznych* (art. 5), które co do zasady odbywa się na podstawie otwartego konkursu ofert (art. 11, ust. 2), w wyniku którego zawierana jest umowa (art. 16, ust. 1-3). Pozostałe formy współpracy to:

- a. wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków,
- b. konsultowanie projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej podmiotu prywatnego,
- c. tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli podmiotów prywatnych oraz przedstawicieli organów administracji publicznej (art. 5, ust. 1).

W przypadku wolontariuszy natomiast, wykonują oni świadczenia odpowiadające świadczeniu pracy w zakresie wykonywania zadań publicznych (art. 42). Stosunek prawny między wolontariuszem a korzystającym z jego pracy ustawa określiła w art. 44 mianem

²¹ Blicharz J.: Komentarz do art. 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU 03.96.873), [w:] Blicharz J., Huchla A.: Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Oficyna, 2008.

²² Hajdys D.: Formalnoprawne możliwości współpracy sektora publicznego i prywatnego w ramach modelu partnerstwa publiczno-prywatnego. „Finanse Komunalne”, nr 9, 2009, s. 22.

²³ Ustawa z dn. 24 kwietnia 2003 r., DzU, nr 96, poz. 973 ze zm.

„porozumienia”. Jest to jednak umowa, do której stosuje się przepisy kodeksu cywilnego.²⁴ Wiele przepisów materialnego prawa administracyjnego przewiduje możliwość korzystania z pomocy wolontariuszy przy wykonywaniu zadań. Tytułem przykładu można wskazać art. 81, ust. 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,²⁵ art. 64, ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁶ (w brzmieniu obowiązującym od 21 sierpnia 2003 r.), czy też §8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych.²⁷

5. Demokratyzowanie funkcjonowania administracji

Przedstawione wyżej zasady współdziałania z podmiotami prywatnymi (a zwłaszcza wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i tworzenia wspólnych zespołów) są jednocześnie dowodami na demokratyzowanie administracji.

Innym przykładem jest stopniowe zwiększanie gwarancji procesowych stron tzw. postępowania sprawdzającego. Jest to postępowanie prowadzone na podstawie ustawy o ochronie informacji niejawnych,²⁸ w celu dopuszczenia osób sprawdzanych do dostępu do tajemnic państwowych i służbowych. Początkowo odbywało się ono wyłącznie w trybie określonym tą ustawą i co więcej, nie można było się odwołać od decyzji o odmowie przyznania tzw. poświadczenia bezpieczeństwa. Możliwość taką stworzono od 1 lutego 2001 r., dodając do ustawy rozdział 5a, traktujący o postępowaniu odwoławczym i skargowym (tj. postępowaniu przed sądem administracyjnym na skutek wniesienia skargi).²⁹ Później rozszerzono gwarancje procesowe stron, nakazując odpowiednie stosowanie w postępowaniu sprawdzającym wybranych przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego (pot. k.p.a.)³⁰ (od 16 czerwca 2006 r. na podstawie art. 1, pkt 1, lit. b) ustawy o zmianie ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz niektórych innych ustaw).³¹ Podobny mechanizm stopniowego zwiększania gwarancji procesowych wystąpił w przypadku

²⁴ Kołodziej K.: Wolontariat – pytania i odpowiedzi. „Służba Pracownicza”, nr 11, 2003, s. 7.

²⁵ DzU z 2009 r., nr 175, poz. 1362.

²⁶ DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.

²⁷ DzU z 2003 r., nr 5, poz. 46.

²⁸ Ustawa z dn. 22 stycznia 1999 r., DzU z 2005 r., nr 196, poz. 1631 ze zm.

²⁹ Na podstawie art. 1, pkt 20 ustawy z dn. 3 lutego 2001 r. o zmianie ustawy o ochronie informacji niejawnych, DzU Nr 22, poz. 247 ze zm.).

³⁰ Ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego, DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.

³¹ Ustawa z dn. 15 kwietnia 2005 r., DzU, nr 85, poz. 727.

wydawania indywidualnych interpretacji podatkowych³² na podstawie ordynacji podatkowej.³³ Ogólnie rzecz biorąc wprowadzono udzielanie interpretacji w formie aktu administracyjnego, który można zaskarżyć w administracyjnym toku instancji.

Można spotkać się z oceną, że demokratyzacja administracji w omawianym okresie nie była tak spektakularna, jak inne zmiany omawiane w niniejszym artykule. W 2001 r. stan respektowania wartości demokratycznych przez ustawodawstwo regulujące funkcjonowanie administracji był więcej niż zadowalający. Stąd brak było konieczności większych i głębszych zmian w tym zakresie. Pojawiały się one tylko wtedy, gdy były niezbędne.

6. Przystąpienie do Unii Europejskiej

Prezentacja skutków przystąpienia do Unii Europejskiej dla ustroju i funkcjonowania administracji nie byłaby możliwa bez wskazania, przynajmniej w podstawowym zakresie, założeń prawa unijnego. Zmierza ono do uzyskania wysokiej spójności społeczno-gospodarczej na obszarze Unii i jednocześnie wysokiej pozycji gospodarki europejskiej w gospodarce światowej (czyli jest odpowiedzią na wyzwania globalizacji). Stąd też jednym z naczelných założeń prawa wspólnotowego jest wysoka konkurencyjność gospodarki.³⁴ Podmioty muszą utrzymać się na rynku wyłącznie dzięki pozyskiwaniu nowych klientów i przyciąganiu ich atrakcyjną ofertą.³⁵ Prowadzi to do usuwania przeszkód „czystej konkurencji”, takich jak np. pomoc publiczna. Jednocześnie Unia stwarza warunki do takiej konkurencyjności, wspomagając zainteresowane podmioty w nadrobieniu opóźnienia do najbardziej rozwiniętych obszarów Unii. Jednym z takich instrumentów jest polityka regionalna.³⁶ Podmioty prowadzące działalność gospodarczą zmusza to do podejmowania trafnych decyzji. Jedną z nich jest lokalizacja przedsiębiorstwa. Mimo globalizacji, usytuowanie przedsiębiorstwa w konkretnym miejscu pociąga za sobą skutki w zakresie dostępu do surowców, wykwalifikowanej kadry czy też kosztów inwestycyjnych i później

³² Szerzej o ewolucji przepisów Ordynacji podatkowej w zakresie wydawania indywidualnych interpretacji w: Glumińska-Pawlic J.: Forma prawna „interpretacja przepisów prawa podatkowego”, [w:] Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali, Oficyna, 2008, s. 93 i nast. Krytycznie (w niektórych punktach) ewolucję tę ocenia też Witkowski P.: Ewolucja treści zasady dwuinstancyjności w postępowaniu podatkowym. Zeszyty Prawnicze WSEiA w Bytomiu, z. 1-2/2007 i 1-2/2008, pod red. A. Szewca, Bytom 2008, s. 104 i nast.

³³ Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r., DzU z 2005 r., nr 8, poz. 60 ze zm.

³⁴ Zob. np. założenia strategii lizbońskiej, <http://www.strategializbonska.pl>.

³⁵ Bychowska M.: Prawo konkurencji w Unii Europejskiej, [w:] Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej), Zakamycze 2002, s. 398.

³⁶ Głębicka K., Grewiński M.: Europejska polityka regionalna. Warszawa 2003, s. 35.

bieżących kosztów działania.³⁷ Z kolei podmioty ubiegające się o pomoc w postępowaniu muszą udowodnić wyższość własnych koncepcji rozwoju nad koncepcjami konkurentów.

Wyczerpujące omówienie zmian w ustroju i funkcjonowaniu administracji, wynikające z przystąpienia do Unii Europejskiej, wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Stąd ograniczymy się jedynie do wskazania najbardziej charakterystycznych przykładów.

Polityka rozwoju

Obecnie zagadnienie to reguluje już trzecia ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.³⁸ W kolejnych podejmowano coraz szersze aspekty tego zagadnienia: „Pierwsza próba uporządkowania sposobu prowadzenia polityki rozwojowej została podjęta w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego”.³⁹ Ustawa ta dotyczyła jednak tylko jednego z aspektów opisanego wyżej problemu, a mianowicie koordynacji działań rozwojowych, podejmowanych przez rząd i przez samorzady województw. Kolejną regulacją prawną dotyczącą tej materii, ujmującą zagadnienie koordynacji polityki rozwojowej już znacznie szerzej, była ustawa o Narodowym Planie Rozwoju,⁴⁰ zwana dalej „ustawą o NPR”, która m.in. uchyliła ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. „W praktyce system wprowadzony ustawą o NPR nie okazał się wystarczająco elastyczny i nie zapewnił skutecznego wdrażania funduszy strukturalnych”.⁴¹ Obecnie obowiązujący akt prawny określa podmioty prowadzące politykę rozwoju, definicję tej polityki, sposoby i metody działania. Podstawą uzyskania dofinansowania jest opracowanie polityki rozwoju i programu jej wdrożenia (art. 9 w zw. z art. 15 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Ustawa ta zmusza do ujednociania polityk rozwoju i tym samym zwiększa efektywność wykorzystywania środków unijnych (art. 12a i nast.).

Ochrona środowiska

Problematyki tej dotyczy wiele aktów prawnych. Przykładowo można tu wymienić:

- ustawę o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.⁴² Przewiduje się w niej powierzenie zadań Krajowego ośrodka bilansowania i zarządzania emisjami Instytutowi Ochrony Środowiska oraz utworzenie wielu rejestrów, takich jak rejestr jednostek Kioto czy rejestr zielony inwestycji;

³⁷ Guziejewska B.: op.cit., s. 10.

³⁸ Ustawa z dn. 6 grudnia 2006 r., DzU z 2009 r., nr 84, poz. 712.

³⁹ Ustawa z dn. 12 maja 2000 r., DzU, nr 48, poz. 550, z późn. zm.

⁴⁰ Ustawa z dn. 20 kwietnia 2004 r., DzU, nr 116, poz. 1206, z późn. zm.

⁴¹ Z uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 963.

⁴² Ustawa z dn. 17 lipca 2009 r., DzU, nr 130, poz. 1070.

- ustawę o organizmach genetycznie modyfikowanych.⁴³ Określa ona zasady używania i wprowadzania do obrotu lub do środowiska takich organizmów oraz organów administracji państwowej właściwych w tych sprawach. Jest nim minister właściwy do spraw środowiska, który wydaje zgody lub zezwolenia na używanie i wprowadzanie GMO do obrotu lub do środowiska i monitoruje działalność regulowaną ustawą (art. 10),
- ustawę o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS).⁴⁴ Akt ten nakłada na organy administracji zadania związane z prowadzeniem rejestru organizacji, przestrzegających zasady ochrony środowiska. Przewiduje także utworzenie organu pomocniczego ministra właściwego do spraw środowiska – Krajową Radę Ekorozwoju.⁴⁵

Rozwój obszarów wiejskich

Jest to implementacja polityki regionalnej Unii. Przykładowo, ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁴⁶ określa zasady przyznawania pomocy oraz zadania organów administracji w zakresie realizacji programu rozwoju obszarów wiejskich. Pomoc może być udzielona w jednym z 23 celów wskazanych w art. 5 ustawy. Właściwymi organami administracji są minister właściwy do spraw rozwoju wsi oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (art. 4).

Przykłady można mnożyć. Zakres obszarów, w których ujawnia się wpływ akcesji na administrację obrazuje ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.⁴⁷ Wymienia ona 38 ustaw, których nowelizacja była konieczna. Jednocześnie nie jest to katalog wyczerpujący, co przyznają autorzy projektu ustawy w uzasadnieniu jej projektu,⁴⁸ gdyż obejmuje tylko te ustawy, które nie zostały wcześniej doprowadzone do stanu pełnej zgodności z prawem wspólnotowym.

⁴³ Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r., DzU z 2007 r., nr 36, poz. 233 ze zm.

⁴⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r., DzU, nr 70, poz. 631 ze zm.

⁴⁵ Odnośnie do innych skutków przystąpienia Polski do UE w zakresie wpływu *acquis communautaire* na polskie prawo ochrony środowiska, zob. Dobrowolski G.: Polski model ocen oddziaływania na środowisko. Zeszyty Prawnicze WSEiA w Bytomiu, z. 1-2/2007 i 1-2/2008, pod red. A. Szewca, Bytom 2008, s. 89 i nast.

⁴⁶ Druk sejmowy nr 1689.

⁴⁷ Ustawa z dnia 7 marca 2007 r., DzU, nr 64, poz. 427.

⁴⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r., DzU, nr 176, poz. 1238.

⁴⁹ Druk sejmowy nr 1689.

7. Stosunki zatrudnienia w administracji

W omawianym okresie można także odnotować zmiany w zakresie stosunków pracy pracowników administracji. Przede wszystkim – uwzględniając postulaty doktryny⁴⁹ od nowa uregulowano status prawny pracowników samorządowych. Do najistotniejszych zmian należą:

- rezygnacja z mianowania, jako podstawy nawiązania stosunku pracy (art. 4, ust. 1),
- ustanowienie obowiązku zatrudniania apolitycznego sekretarza w każdej jednostce samorządu terytorialnego (art. 5),
- możliwość zatrudniania doradców i asystentów kierownika jednostki (art. 17, ust. 1),
- możliwość zatrudniania osób nieposiadających obywatelstwa polskiego (art. 11, ust. 2 i 3),
- uelastycznienie zasad naboru, np. przez możliwość zatrudnienia na stanowisku kierowniczym osób, które nie pracowały w administracji, lecz prowadziły działalność gospodarczą (art. 6, ust. 4, pkt 1) czy możliwość awansu wewnętrznego (art. 20 i art. 22, ust. 1),
- nałożenie obowiązku podnoszenia kwalifikacji przez pracowników samorządowych (art. 24, ust. 2, pkt 7 oraz art. 29).

Bardzo ważną tendencją obecnej dekady jest profesjonalizacja funkcjonariuszy publicznych, przejawiająca się w określaniu wymagań stawianych kandydatom do pracy w administracji publicznej oraz w konieczności przeprowadzenia konkursu przed nawiązaniem stosunku pracy. Przykładem może być nowelizacja poprzedniej ustawy o pracownikach samorządowych.⁵⁰ W jej wyniku dodano art. 3a stanowiący, iż „Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, zatrudnianych na podstawie art. 2, pkt. 2 i 4, zwane dalej **stanowiskami urzędniczymi**, jest otwarty i konkurencyjny”.⁵¹ Innego przykładu dostarcza art. 6, ust. 2 i 7 ust. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie,⁵² gdzie po raz pierwszy określono wymagania, jakim powinni odpowiadać wojewoda i wicewojewoda.

Drugim natomiast wątkiem, wyraziście odznaczającym się w obecnej dekadzie, jest zaostrzenie walki z korupcją. Korupcja jest istotnym problemem społecznym, który swój początek miał od przemian ustrojowych w 1989 r. Zwalczenie tego zjawiska należy do zakresu działania wielu instytucji, takich jak Policja czy Agencja Bezpieczeństwa

⁴⁹ Zob. np. przegląd referatów wygłoszonych na konferencji „Stosunki pracy pracowników samorządowych – ocena istniejącej regulacji i perspektywy zmian” (Kraków 2007), zamieszczonych w pracy *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, pod red. red. M. Steca, Warszawa 2008.

⁵⁰ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r., DzU z 2001, nr 142, poz. 1593 ze zm.

⁵¹ Ustawą z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawy o systemie oświaty, DzU, nr 122, poz. 1020 (art. 1, pkt 2).

⁵² Ustawa z dnia 28 stycznia 2008 r., DzU, nr 31, poz. 206.

Wewnętrznego. Niemniej jednak uznano, że ich działania są niewystarczające (a to ze względu na fakt, iż jest to jedno z wielu zagadnień należących do zakresu działania tych instytucji) i w tym celu powołano nową, wyspecjalizowaną instytucję – Centralne Biuro Antykorupcyjne⁵³ (ustawą o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym).⁵⁴ Skorzystano tu z doświadczeń światowych w zakresie walki z korupcją. Organy powołane specjalnie w tym celu mają również np. Wielka Brytania (Serious Fraud Office),⁵⁵ Francja (Mission Interministerielle D'enquête sur les Marches et les conventions de délégation de service public),⁵⁶ czy Unia Europejska (Office Européen de Lutte Antifraude).⁵⁷ W następstwie utworzenia CBA doszło do ograniczenia roli i zadań służb specjalnych, które skupiają się na podstawowej działalności.

8. Rozwój Internetu

Administracja nie może abstrahować od niezwykle dynamicznego rozwoju informatyki i Internetu, jaki miał miejsce w ostatnich latach. Odpowiedzią na te wyzwania są m.in. przepisy dotyczące informatyzacji administracji,⁵⁸ prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej w formie elektronicznej⁵⁹ czy metody kontaktowania się z administracją, przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Nie można także zapominać o obowiązku prowadzenia różnego rodzaju rejestrów czy ewidencji w systemie informatycznym.

Ustawa o informatyzacji określa wymagania i zasady działań zmierzających do informatyzacji podmiotów świadczących usługi publiczne, w tym organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego i ich organów (art. 2, ust. 1, pkt 1). Podstawowym instrumentem osiągnięcia tego celu jest Plan Informatyzacji Państwa, określający m.in. program działań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, zadania publiczne, które będą realizowane z wykorzystaniem drogi elektronicznej, priorytety rozwoju systemów teleinformatycznych i charakterystykę projektów informatycznych, służących realizacji tych priorytetów (art. 5, ust. 3).⁶⁰ Ustawa określa także minimalne wymagania stawiane systemom teleinformatycznym, służącym do wykonywania zadań

⁵³ Z uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 275.

⁵⁴ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r., DzU, nr 104, poz. 708 ze zm.

⁵⁵ <http://www.sfo.gov.uk/>.

⁵⁶ http://www.minefi.gouv.fr/mission_marches/.

⁵⁷ http://ec.europa.eu/dgs/olaf/index_en.html.

⁵⁸ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r., o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, DzU, nr 64, poz. 565 ze zm., zwana dalej „ustawa o informatyzacji”.

⁵⁹ Zob. wymagania szczegółowe określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r., DzU, nr 10, poz. 68.

⁶⁰ Zob. też rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007 – 2010 (DzU, nr 61, poz. 415).

publicznych. Szczególną kategorią takich zadań są rejestry publiczne, prowadzone na podstawie przepisów odrębnych w formie elektronicznej.⁶¹ Ich ważną cechą jest wymienialność informacji drogą elektroniczną (art. 14). Podmiot administracji ma obowiązek zapewnić wymienialność tych informacji na drodze elektronicznej (art. 16 ustawy o informatyzacji) także przy wykonywaniu innych zadań wymagających wymiany informacji.⁶² Ustawa przewiduje wreszcie obowiązek kontroli systemów teleinformatycznych, służących do wykonywania zadań publicznych, pod kątem spełnienia minimalnych wymagań ustawowych (art. 25, ust. 1, pkt 3).⁶³

9. Wnioski

Analiza zmian ustroju i funkcjonowania administracji, przeprowadzona w niniejszym artykule jednoznacznie ukazuje, że ulegała ona ewolucji w pierwszej dekadzie XXI wieku. Świadczy o tym przede wszystkim stopniowy charakter zmian i wielokrotne dostosowywanie zasad funkcjonowania administracji do rzeczywistych warunków działania (czego wyrazem jest kilka kolejnych ustaw regulujących określoną dziedzinę stosunków społecznych).

Zmiany te obejmowały niemal każdy aspekt działalności administracji – struktury, formy działania, metody działania (tj. kontakty z podmiotami prywatnymi), środki działania (czyli informatyzację) czy nawet stosunki zatrudnienia. Oznacza to, że korzysta się z doświadczeń praktyki i osiągnięć doktryny w celu tworzenia administracji sprawnej, wydajnej i przyjaznej obywatelowi.

Oczywiste jest, że opisane zmiany oddziałują na zarządzanie administracją publiczną przez podejmowanie działań dostosowawczych. Można tu wyróżnić następujące sfery:

⁶¹ Do przykładów takich rejestrów należy wykaz organizacji pożytku publicznego, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych, zgodnie z odrębnymi przepisami, może przekazać 1% podatku (art. 27a, ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie).

⁶² Przykładem może być art. 15, ust. 3a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. (DzU z 2007 r., nr 68, poz. 449 ze zm.) o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym wraz z wnioskiem o publikację aktu normatywnego w dzienniku urzędowym dołącza się akt normatywny lub inny akt prawny w formie dokumentu elektronicznego, a także art. 39, ust. 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (DzU, nr 167, poz. 1399, zgodnie z którym część opisową operatu uzdrowiskowego sporządza się również w formie elektronicznej (operat taki jest podstawą do nadania gminie statusu uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej).

⁶³ Szerzej w sprawie postanowień ustawy zob.: Szostek D. (red.): E-Administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji. Wrocław 2009; Ganczar M.: Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców. Warszawa 2009 oraz Monarcha-Matlak A.: Działalność informatyzacyjna podmiotów publicznych w świetle ustawy z dnia 17 II 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, seria „Prawo”, nr 18, 2008.

- organizacyjną (tworzenie nowych struktur oraz dostosowywanie już istniejących do zmienionego zakresu zadań),
- zarządzanie zasobami ludzkimi (rekrutacja nowych pracowników na zasadzie doboru profesjonalnych kadr),
- zarządzanie ryzykiem (dotyczy to w szczególności nowych instrumentów realizacji zadań, takich jak PPP czy koncesja na roboty budowlane i usługi, gdzie często brak jest jasnych i ostrych kryteriów wyboru partnera prywatnego, gdzie ryzyko polega na nie do końca precyzyjnym określeniu przesłanek wyboru takiego partnera; konieczne jest tu przełamywanie przyzwyczajęń i upowszechnianie skłonności do podejmowania takiego ryzyka),
- zarządzanie finansami (w szczególności chodzi tu o pozyskiwanie środków z UE),
- zarządzanie zasobami IT (zakup sprzętu komputerowego, szkolenia, prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej itp.),
- obsługi prawnej – coraz szersze stosowanie umów w administracji, a także konieczność przestrzegania prawa UE są to co najmniej dwa czynniki będące ogromnym wyzwaniem dla służb prawnych administracji publicznej.

Bibliografia

1. Banaszak B.: Glosa do wyroku TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, „Przegląd Sejmowy”, nr 4, 2003.
2. Biernat S.: Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna. PWN, Warszawa-Kraków 1994.
3. Blicharz J., Huchla A.: Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Oficyna, 2008.
4. Bychowska M.: Prawo konkurencji w Unii Europejskiej, [w:] Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej), Zakamycze 2002.
5. Chudzik M.: Komentarz do ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU 02.25.253), Lex/el 2002.
6. Dobrowolski G.: Polski model ocen oddziaływania na środowisko. Zeszyty Prawnicze WSEiA w Bytomiu, z. 1-2/2007 i 1-2/2008, (pod red.) A. Szewca, Bytom 2008.
7. Dolnicki B.: Pozycja prawna wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy. „ST”, nr 1-2, 2007.

8. Szostek D. (red.): E-Administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji. Wrocław 2009.
9. Ganczar M.: Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców. Warszawa 2009.
10. Glumińska-Pawlic J.: Forma prawna „interpretacja przepisów prawa podatkowego”, [w:] Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali, Oficyna 2008.
11. Głąbicka K., Grewiński M.: Europejska polityka regionalna. Warszawa 2003.
12. Guziejewska B.: Globalizacja – oksymoron czy wyzwanie dla samorządu terytorialnego? „ST”, nr 7, 2008.
13. Hajdys D.: Formalnoprawne możliwości współpracy sektora publicznego i prywatnego w ramach modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, „Finanse Komunalne”, nr 9, 2009.
14. Haręża A.: Postępowanie administracyjne prowadzone za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Cz. 1. Dokument elektroniczny (uwagi wprowadzające), Casus 2009, nr 52.
15. Jagielski J.: „Ustawa warszawska” – prawo niedoskonałe (uwagi na marginesie wdrażania ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy. „ST”, nr 12, 2002.
16. Kołodziej K.: Wolontariat – pytania i odpowiedzi. „Służba Pracownicza”, nr 11, 2003.
17. Korczak J.: O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej. „ST”, nr 6, 2009.
18. Kowal N.: Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz, Zakamycze 2005.
19. Kowalczyk M.: E-urząd w komunikacji z obywatelem. Warszawa 2009.
20. Kulesza M.: Konsolidacja zarządzania w samorządzie – wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji. „ST”, nr 7-8, 2006.
21. Lipiec-Warzecha L.: Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU 09.19.101), Lex/el 2009.
22. Materiały z postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (DzU, nr 41, poz. 361), sygn. akt K. 24/02. „ST”, nr 7-8, 2003.
23. Monarcha-Matlak A.: Działalność informatyzacyjna podmiotów publicznych w świetle ustawy z dnia 17 II 2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, seria „Prawo”, nr 18, 2008.
24. Ochendowski E.: Prawo administracyjne. Część ogólna. Toruń 2005.
25. Pieprzny S., Ura E., Ura M.: Umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym jako czynnik efektywności i sprawności działań samorządu terytorialnego, [w:] Ura E.: Sprawność

- działania administracji samorządowej. VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Rzeszów 2006.
26. Stec M. (red.): Stosunki pracy pracowników samorządowych. Warszawa 2008.
 27. Supernat J.: Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management, [w:] Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, nr 2, Białystok 2003.
 28. Szewc A.: Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz. ABC a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008.
 29. Szewc T.: Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Bydgoszcz-Katowice 2006.
 30. Tyśkiewicz-Mazur A.: Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym – wybrane zagadnienia. „ST”, nr 11, 2008.
 31. Witkowski P.: Ewolucja treści zasady dwuinstancyjności w postępowaniu podatkowym. Zeszyty Prawnicze WSEiA w Bytomiu, z. 1-2/2007 i 1-2/2008, (pod red.) A. Szewca, Bytom 2008.
 32. Zagożdżon B.: Partnerstwo publiczno-prywatne jako zalecany przez UE system finansowania inwestycji. „ST”, nr 9, 2004.
 33. Zimmermann J.: Prawo administracyjne. Zakamycze, 2005.

Recenzenci: Dr hab. Małgorzata Baron-Wiaterek, prof. nzw. w Pol. Śl.
Dr hab. Agnieszka Sitko-Lutek, Prof. UMCS