

Lublin, dnia 1 kwietnia 2019 r.

dr Magdalena Kisała
Katedra Nauki Administracji
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Autoreferat

Zgodnie z art. 18a Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1789), Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim, w postępowaniu habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora (Dz. U. z 2018 r., poz. 261) oraz Rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz. U. z 2011 r. Nr 196, poz. 1165) oraz w związku z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669, ze zm.), składam autoreferat sporządzony dla celów postępowania habilitacyjnego przedstawiający charakterystykę osiągnięcia naukowego w rozumieniu art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

1. Imię i nazwisko

Magdalena Kisała

2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe

21 czerwca 2001 r., dyplom potwierdzający uzyskanie tytułu magistra prawa na podstawie ukończonych studiów wyższych magisterskich w zakresie prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, w latach 1996–2001 oraz obrony pracy magisterskiej pt. *„Podstawy i warunki otwarcia postępowania układowego”* (promotor: dr Juliusz Petraniuk, recenzent: prof. dr hab. Stanisław Wrzosek).

4 czerwca 2007 r., dyplom potwierdzający uzyskanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych w zakresie prawa, nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, na podstawie przedstawionej rozprawy doktorskiej *„Prywatyzacja zadań*

administracji publicznej w sferze usług komunalnych” (promotor: prof. dr hab. Stanisław Wrzosek; recenzenci: dr hab. Eryk Wojciechowski, prof. KUL, prof. dr hab. Jan Szreniawski, UMCS).

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

- 1) 1 października 2006 r. – 30 września 2007 r.: asystent w Katedrze Nauki Administracji, na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Administracji;
- 2) 1 października 2007 r. – 30 czerwca 2008 r. – wykładowca w Wyższej Szkole Handlowej w Radomiu;
- 3) 1 października 2007 r. – 30 września 2017 r.: adiunkt w Katedrze Nauki Administracji, na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Administracji;
- 4) 1 października 2017 r. – 30 września 2018 r.: starszy wykładowca w Katedrze Nauki Administracji, na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Administracji;
- 5) od 1 października 2018 r.: asystent w Katedrze Nauki Administracji, na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Administracji.

4. Wskazanie osiągnięcia naukowego wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2017 r. poz. 1789):

a) Tytuł osiągnięcia naukowego

Układy kompetencyjne w samorządzie terytorialnym

b) Autor, tytuł publikacji, nazwa wydawnictwa, miejsce i rok wydania, liczba stron, numer ISBN, recenzenci wydawniczy

Magdalena Kisala, *Układy kompetencyjne w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2018, Wyd. KUL, ss. 413, ISBN 978-83-8061-634-9, recenzenci: prof. dr hab. Stanisław Wrzosek, KUL JP II, dr hab. Agnieszka Żywicka, prof. UJK

c) Omówienie celu naukowego ww. pracy i osiągniętych wyników, wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania

Uwagi wstępne

Niniejsza publikacja poświęcona jest prawnym i organizacyjnym zagadnieniom dotyczącym kształtowania układów kompetencyjnych w administracji samorządowej. Takie ujęcie tematu jest wynikiem przenikania się dyscyplin badawczych oraz próbą wskazania i określenia roli determinantów wpływających na kształtowanie układów

kompetencyjnych. Koncentrowanie się wyłącznie na analizie norm prawnych, której celem jest wyinterpretowanie kompetencji wskazanych w nich organów, nie daje pełnego obrazu funkcjonowania administracji samorządowej. Dlatego, analizując podstawy prawne, należy oprzeć się na badaniu determinantów prawnych, organizacyjnych i prakseologicznych, wpływających na jej działanie. Założenie to warunkuje określenie obszaru badawczego pracy, który obejmuje strukturę administracji samorządowej, zadania i kompetencje organów samorządowych, wpływ organów administracji rządowej na działanie organów samorządu terytorialnego, zasady prawa, zasady organizacyjne oraz zasady prakseologiczne, odnoszące się do funkcjonowania samorządu terytorialnego i badanie ich wpływu na kształtowanie układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym.

Cel naukowy pracy

Celem naukowym wyżej wymienionej pracy było skonstruowanie założeń koncepcyjnych dla układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym połączone ze wskazaniem determinantów oraz określeniem ich roli w kształtowaniu układów kompetencyjnych. Punktem wyjścia dla prowadzonych w pracy rozważań była analiza pojęcia „kompetencji”, którym posługują się akty normatywne, orzecznictwo, doktryna. Kompetencje wskazane przez ustawodawcę w przepisach prawnych tworzą siatkę powiązań pomiędzy organami administracji publicznej. W oparciu o nie organ wykonuje swe ustawowe zadania, a także może wpływać na funkcjonowanie innego organu. Kompetencje wynikające z przepisów prawa mają niejednolity charakter prawny i dotyczą różnych sfer działania, tworzą więc zróżnicowane układy kompetencyjne. Treść i zakres kompetencji wpływa na kształtowanie zakresu i granic układu kompetencyjnego.

Dla rozważań nad pojęciem układu kompetencyjnego została sformułowana definicja kompetencji rozumiana jako uprawnienie i obowiązek, wyinterpretowane z norm prawnych, skierowane do organów administracji publicznej, obligujące je do działania w określonej przez prawo formie. Takie ujęcie kompetencji powoduje, że prowadzone w pracy badania koncentrują się na działaniu organów, dla których wykonywanie kompetencji jest istotą ich działania. Ze względu na zakresloną tematykę, związaną z kształtowaniem układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym, analizie zostały poddane kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej, które w oparciu o obowiązujące podstawy prawne, mogą pełnić różne funkcje w stosunku do organów samorządowych, wpływając na wykonywane przez nie kompetencje. Zostały one uznane za podmioty układów kompetencyjnych. Natomiast

ujęcie kompetencji jako uprawnień i obowiązków determinuje sposób sformułowania i rozumienia zakresu przedmiotowego pojęcia „układ kompetencyjny”, ponieważ organy, w oparciu o wynikające z ustaw kompetencje, wchodzą ze sobą w relacje prawne, które są konsekwencją realizowania przez nie ustawowego obowiązku lub uprawnienia. Powyższe ujęcie kompetencji warunkuje więc dalszy tok rozważań.

W odróżnieniu od pojęcia kompetencji, problematyka układów kompetencyjnych nie stanowi przedmiotu szerokiego zainteresowania przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Pojęcie „układ kompetencyjny” nie posiada definicji legalnej, ustawodawca nie posługuje się nim w tekście aktów normatywnych. Występuje incydentalnie w orzecznictwie sądów administracyjnych, które nie formułują jednak jego definicji i nie odwołują się do innych źródeł w tym zakresie. Pojęcie to pojawia się także w nielicznych, dotyczących tej problematyki, opracowaniach naukowych, ale w różnych kontekstach i odniesieniach.

W związku z powyższym formułuję następującą definicję układu kompetencyjnego: Układ kompetencyjny to wynikający z przepisów prawa, utworzony zgodnie z zasadami prawa, organizacyjnymi i prakseologicznymi zespół kompetencji przyporządkowanych właściwym organom, które tworzą zależności prawne między nimi, a w sytuacjach przez prawo wskazanych, podlegający lub mogący podlegać modyfikacji, w zakresie określonym w obowiązującym ustawodawstwie.

Praca rozszerza więc i uzupełnia dotychczasowe rozważania teoretycznoprawne dotyczące omawianej problematyki. Brak opracowania naukowego traktującego o układach kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym z uwzględnieniem analizy determinantów prawnych, organizacyjnych i prakseologicznych, pod kątem ich wpływu na kształtowanie układów kompetencyjnych uzasadnia potrzebę prowadzenia badań w tym zakresie.

Osiągnięcie wskazanego powyżej celu naukowego było możliwe dzięki realizacji celów badawczych. Punktem wyjścia dla podjętych badań było sformułowanie i zdefiniowanie pojęcia „układ kompetencyjny” oraz określenie jego zakresu w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Po drugie, w związku z tym, że omawiane układy kompetencyjne usytuowane są w ramach struktury samorządu terytorialnego, koniecznym było określenie pozycji prawnej jednostek samorządu terytorialnego w strukturze administracji publicznej, z uwzględnieniem relacji prawnych pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową, wynikających z normatywnie ukształtowanych układów kompetencyjnych. Rozważanie tych aspektów było istotne ze względu na to, że obszar badawczy pracy objął

nie tylko analizę obowiązujących rozwiązań prawnych pod kątem wyinterpretowania kompetencji oraz powiązania ich z właściwymi organami, ale także uwzględnił aspekty organizacyjne i prakseologiczne, związane z umiejscowieniem kompetencji w ramach właściwej struktury administracji, odpowiedniego jej szczebla, a także analizę wpływu tych zależności na układy kompetencyjne. Ustalenia wynikające z powyższych badań były niezbędne dla osiągnięcia kolejnego celu związanego z dokonaniem typologii układów kompetencyjnych w oparciu o analizę obowiązujących podstaw prawnych pod kątem kształtowania (tworzenia i modyfikacji) układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym. Sformułowanie „kształtowanie układów kompetencyjnych” obejmuje normatywne przyporządkowanie kompetencji właściwym organom oraz modyfikację tego przyporządkowania, będącą konsekwencją realizacji przez właściwy organ upoważnienia ustawowego lub pojawienia się przesłanek określonych ustawowo, determinujących zmiany w dotychczasowym układzie kompetencji. Ostatnim celem prowadzonych badań było określenie wpływu zasad prawa oraz zasad organizacyjnych i prakseologicznych na układy kompetencyjne w samorządzie terytorialnym. Przeprowadzone badanie administracji samorządowej opiera się zasadniczo na analizie przepisów prawnych określających tryb działania jej organów i wykonywanie przez nie wskazanych normatywnie kompetencji. Jednak jednostki samorządu terytorialnego oraz ich organy działają także w ramach określonej struktury organizacyjnej, w której wykonują swoje ustawowe kompetencje i której właściwe prawne ukształtowanie wpływa na ich działanie. Dlatego, analizując podstawy prawne, należy oprzeć się na badaniu determinantów prawnych, organizacyjnych i prakseologicznych, wpływających na ich działanie.

Teza badawcza

W oparciu o wskazane powyżej konstatacje sformułowana została teza badawcza o następującej treści: *Na kształtowanie układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym wpływają determinanty prawne, organizacyjne i prakseologiczne.*

Takie sformułowanie tezy wiąże się z przedstawionymi powyżej założeniami badawczymi, ujmującymi samorząd terytorialny jako część administracji publicznej państwa, rodzaj organizacji funkcjonującej według ujednoliconych standardów prawnych, ale której ustawodawca pozostawia zakres swobody w podejmowaniu określonych działań, w ramach upoważnień ustawowych, dla zwiększenia sprawności i skuteczności funkcjonowania struktur jednostek samorządu terytorialnego i ich organów.

Za determinanty prawne zostały uznane:

1. Zasady prawa administracyjnego, określające strukturę prawną organów państwa oraz sytuujące je w odpowiednim miejscu tej struktury. Pozycja prawna organów wyznaczana jest za pomocą powiązanych ze sobą kompetencji. Miejsce w hierarchii organów determinuje układ zależności prawnych pomiędzy nimi, określający ich wzajemne relacje względem siebie oraz wyznacza obszar ich samodzielności oraz zakres prawnie dopuszczalnej ingerencji w wykonywanie kompetencji innego organu. Zasady te wskazują miejsce organów samorządu terytorialnego w strukturze organów państwa oraz określają ich pozycję względem innych organów, a także formułują fundamentalne założenia dotyczące podziału i przyporządkowania kompetencji.
2. Zasady prawidłowej legislacji, odpowiadające za przebieg i rezultat procesu legislacyjnego. O prawidłowym układzie kompetencyjnym można mówić wówczas, gdy przepisy prawne, które są efektem tego procesu, określają kompetencje w sposób nie budzący wątpliwości co do ich zakresu, wyłączności, pojemności i przejrzystości kompetencyjnej. Treść przyporządkowanych organom kompetencji kształtuje ich pozycję prawną, a także relacje prawne względem siebie, polegające na współdziałaniu dla realizacji interesu publicznego, wiążącym wpływaniu na funkcjonowanie innych organów, a nawet modyfikowaniu ich pozycji prawnej. W oparciu o te zasady powinien powstać układ kompetencji uzupełniających się, niesprzecznych oraz mogących doznawać modyfikacji w warunkach przez prawo przewidzianych.
3. Zasady stosowania prawa, które wyznaczają sposób interpretacji norm prawnych w celu określenia uprawnień i obowiązków organów samorządu terytorialnego. Dzięki stosowaniu tych zasad można ustalić jaki organ, w jakim zakresie oraz formie może działać.

Determinantami organizacyjnymi i prakseologicznymi są zasady organizacyjne oraz zasady prakseologiczne. Funkcjonowanie organów w określonej strukturze organizacyjnej wpływa na układy kompetencyjne. W ramach struktury rozlokowane są organy oraz ich kompetencje. Struktura oddziałuje na praktykę wykonywania kompetencji oraz sprawność i szybkość działania organów, którego efektem ma być osiągnięcie celu połączonego z podejmowanym działaniem. Kształt struktury jednostek samorządu terytorialnego jest konsekwencją procesu formalizacji. Ze względu na istotę administracji publicznej, organizacja struktur jednostek samorządu terytorialnego opiera się na formalizacji prawnej,

która jest realizowana w oparciu o akty normatywne. Jednakże, w określonych przez prawo przypadkach, ustawodawca dopuszcza możliwość stosowania zasady organizacyjnej elastyczności, która wiąże się ze swobodą organizowania struktur, dokonywaną przez organy samorządowe w granicach wyznaczanych przez przepisy obowiązującego prawa. Struktura i kompetencje są więc ze sobą powiązane w tym kontekście, że kompetencje wykonywane są w ramach struktur organizacyjnych administracji publicznej. Ich konstrukcja rzutuje więc także na rozlokowanie i wykonywanie kompetencji.

Zróznicowany i złożony charakter wykonywanych przez jednostki samorządowe zadań i kompetencji powoduje, że mogą one podlegać ocenie w oparciu o różne kryteria, w tym także prakseologiczne. Zasady prakseologiczne wpływają na podział zadań i przyporządkowanie kompetencji właściwym organom oraz na kształt i działanie struktur, w ramach których organy te funkcjonują. Dlatego analizowana problematyka wymaga również interpretacji przepisów jako rozwiązań uwzględniających założenia prakseologiczne pod kątem oceny stopnia ich wpływu na kształtowanie układów kompetencyjnych.

Wykorzystane źródła oraz uwagi metodologiczne

Analiza problematyki układów kompetencyjnych dokonywana jest w oparciu o rodzaje podstaw prawnych, które kształtują układy kompetencyjne w samorządzie terytorialnym. Założenie to wynika z oparcia ustroju prawnego państwa na konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z którą organy administracji publicznej działają wówczas, gdy przepisy obowiązującego prawa nakazują lub co najmniej upoważniają do podjęcia określonych działań. Organy podejmują więc czynności na podstawie i w ramach określonych przez prawo kompetencji.

Wobec powyższego, niezbędnym dla uzasadnienia przyjętych celów pracy oraz udowodnienia postawionej tezy było przeanalizowanie aktów normatywnych obowiązującego prawa krajowego. Materiał badawczy objął przede wszystkim Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., akty normatywne z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego, a w szczególności Ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, a także Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz ustawy z zakresu materialnego prawa administracyjnego. Ponadto analizą objęte zostały także wybrane akty prawa wewnętrznego, odnoszące się do procedury tworzenia prawa. Ze względu na to, że zagadnienia kompetencji organów samorządu terytorialnego wynikają

z ustawodawstwa krajowego, poza obszarem badań pozostały akty prawa unijnego oraz międzynarodowego publicznego z wyjątkiem umowy międzynarodowej – Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., której Polska jest sygnatariuszem.

Oprócz badania aktów normatywnych przedmiotem analizy było wybrane orzecznictwo, przede wszystkim orzecznictwo sądów administracyjnych, które ze względu na swoją właściwość i zakres rozpoznawanych spraw, związanych z kontrolą działalności administracji publicznej, w tym również orzekaniem o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego, dostarczyło wskazówek interpretacyjnych dla badanych zagadnień.

Dokonana została także interpretacja poglądów doktryny, ze szczególnym uwzględnieniem opracowań z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego, nauki prawa oraz nauk administracyjnych, czego wyrazem jest zawarty wykaz literatury, przelalizowanej w kontekście omawianej problematyki.

W związku z powyższym, dla zbadania wskazanej tematyki, wykorzystana została przede wszystkim metoda dogmatyczno-prawna oraz teoretyczno-prawna. Dzięki metodzie teoretyczno-prawnej możliwe było zdefiniowanie pojęcia „kompetencja” oraz skonstruowanie kluczowego pojęcia – „układ kompetencyjny”, stanowiącego podstawę do dalszych rozważań. Z kolei metoda dogmatyczno-prawna umożliwiła wyinterpretowanie kompetencji z norm prawnych oraz zidentyfikowanie organu właściwego do jej wykonania. Określony został tym samym zakres podmiotowy i przedmiotowy układu kompetencyjnego, w oparciu o który możliwe było dokonanie kolejnych ustaleń obejmujących zagadnienie tworzenia i modyfikacji układów kompetencyjnych oraz ich typologii, a w konsekwencji udowodnienie przyjętej tezy badawczej.

Badanie administracji samorządowej, uwzględniające nauki prawne, obejmuje podejście metodologiczne oparte na analizie przepisów prawnych określających tryb działania jej organów i wykonywanie przez nie wskazanych normatywnie kompetencji. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego oraz ich organy działają w ramach określonej struktury organizacyjnej. Skutkuje to koniecznością prowadzenia badań z wykorzystaniem metodologii nauki o organizacji. Konieczność ta wynika z przyjęcia założenia, że administracja publiczna to także struktura organizacyjna, w ramach której organy wykonują swoje ustawowe kompetencje i której właściwe prawne ukształtowanie wpływa na ich działanie. Dlatego w pracy dokonano analizy powyższych zagadnień, uzupełniając

rozważania dotyczące kształtowania układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym.

Struktura pracy

Powyższe założenia uwarunkowały strukturę pracy. Punktem wyjścia dla dokonanych w pracy ustaleń jest przedstawienie, w rozdziale pierwszym, rozważań terminologicznych dotyczących pojęcia „układ kompetencyjny”. W oparciu o przeprowadzone ustalenia, opracowane zostały założenia koncepcyjne dla pojęcia „układ kompetencyjny”, warunkujące dalszy tok rozważań w kolejnych rozdziałach pracy. Sformułowane zostało pojęcie kompetencji, w oparciu o które skonstruowana została definicja „układu kompetencyjnego” oraz dokonana próba identyfikacji i typologii układów kompetencyjnych.

W rozdziale drugim omówiona została struktura samorządu terytorialnego z perspektywy powierzanych mu zadań. Realizacja zadań jest podstawową, konstytucyjnie określoną funkcją samorządu terytorialnego. Wyznaczenie zadań samorządu terytorialnego zapewnia mu odrębność instytucjonalną i funkcjonalną w odniesieniu do administracji rządowej. Zadania spoczywają na samorządzie, a poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wykonują je poprzez swoje organy. Dlatego dokonane w tym rozdziale ustalenia obejmujące: umiejscowienie samorządu terytorialnego w strukturze administracji publicznej, analizę przesłanek podziału terytorialnego z uwzględnieniem kryterium realizacji zadań publicznych, wskazanie odrębności i niezależności samorządu terytorialnego względem administracji rządowej oraz jednostek samorządowych względem siebie, umożliwiają dokonanie kolejnych ustaleń związanych z określeniem zakresu podmiotowego i przedmiotowego układów kompetencyjnych. Uwagi umieszczone w niniejszym rozdziale, stanowią przyczynek do rozważań zawartych w kolejnych rozdziałach pracy.

W rozdziale trzecim omówione zostały relacje prawne pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową. Ze względu na to, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne obok administracji rządowej, która jest także partnerem instytucjonalnym samorządu, omówione w nim zostały więzi ustrojowoprawne występujące pomiędzy administracją rządową i samorządową. Rozważania rozpoczyna interpretacja zagadnienia samodzielności, następnie przeanalizowany został charakter prawny domniemania zadań samorządu terytorialnego i domniemania zadań gminy oraz ich wpływ na zakres działania samorządu terytorialnego oraz gminy. Uzupełnieniem

powyższych rozważań jest badanie podziału zadań pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a administracją rządową i próba wyodrębnienia kryteriów tego podziału. Rozdział kończą kwestie dotyczące powiązań prawnych pomiędzy organami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej, skorelowanych z normatywnie określonym i przyporządkowanym tym strukturom podziałem zadań publicznych. Celem przeprowadzonych w rozdziale badań jest dokonanie oceny pozycji prawnej samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej względem siebie, koniecznej dla dalszej identyfikacji i typologii układów kompetencyjnych tworzonych pomiędzy organami obu struktur. Ponadto, w związku z tym, że siatka pojęciowa prawa administracyjnego, wynikająca z ustawodawstwa, odnosząca się do relacji prawnych pomiędzy administracją rządową i samorządową wymaga uściślenia, w rozdziale dokonana została także interpretacja relacji prawnych zachodzących pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową, wyznaczających ich pozycję prawną względem siebie.

Wывód przeprowadzony w rozdziale czwartym dotyczy podstaw prawnych kształtowania układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym. Poczynione ustalenia zdeterminowane zostały obowiązaniem zasad kształtujących system prawny, określających reguły działania organów oraz wykonywania przez nie kompetencji, w którym za źródło kompetencji uznany jest akt prawny co najmniej rangi ustawy, a w szczególnych sytuacjach może nim być rozporządzenie z mocą ustawy. W konsekwencji, organ nie może samowolnie kompetencji przenosić czy zmieniać, a wszelkie modyfikacje obejmujące kompetencje mogą być dokonywane wyłącznie w drodze ustawy i na podstawie ustawy, ewentualnie rozporządzenia z mocą ustawy. Powyższe zasady uzasadniają więc przyjęty w niniejszym rozdziale tok rozważań, w którym omówione zostały przepisy Konstytucji, ustaw zwykłych oraz rozporządzenia z mocą ustawy, jako podstaw prawnych kształtowania układów kompetencyjnych pomiędzy organami jednostki samorządu terytorialnego, pomiędzy organami jednostek samorządowych tego samego i różnego szczebla, a także pomiędzy organami samorządowymi a organami administracji rządowej oraz przepisy prawne wskazujące na możliwość modyfikacji układów kompetencyjnych w określonych sytuacjach, po spełnieniu przesłanek wskazanych w analizowanych podstawach prawnych. Celem prowadzonych w niniejszym rozdziale rozważań jest więc zidentyfikowanie rodzajów układów kompetencyjnych w oparciu o wskazane podstawy, określenie ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a następnie wskazanie możliwości i głębokości ich modyfikacji, w sytuacjach przez prawo określonych.

Zasady prawa odnoszące się do kształtowania układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym omówione zostały w rozdziale piątym. Termin „zasada prawa” jest pojęciem wieloznacznym i podlega różnym podziałom. Nie można wskazać jednego katalogu zasad prawa, który byłby wyłączny i powszechnie akceptowany. Zasady prawa mogą być sformułowane w sposób jednoznaczny w przepisach prawa lub mogą być rekonstruowane na podstawie wykładni wielu przepisów. Część przedstawicieli doktryny uważa także, że niektóre zasady mają charakter postulatów co do treści przyszłego prawa. W ramach ustaleń pojęciowych koniecznych dla prowadzenia dalszego wywodu, opieram się na traktowaniu zasady prawa „jako wypowiedzi normatywnej, mającej uzasadnienie tetyczne albo stanowiącej lub mogącej stanowić wzorzec przyjęcia określonego rozwiązania prawnego, której przypisuje się nadrzędne w stosunku do innych dyrektyw znaczenie, w oparciu o przyjęte przesłanki formalne lub materialne” (K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 77). Takie ujęcie zasady prawa pozwala na jej analizę zarówno pod względem doniosłości strukturalnej, związanej z przyznaniem cechy hierarchicznej nadrzędności, z miejscem zasad w regulacji konstytucyjnej i ustawowej oraz pod względem doniosłości funkcjonalnej związanej z rolą zasad w procesach tworzenia prawa, a następnie procesach interpretacji i stosowania prawa. System prawa jest bowiem zespołem norm połączonych wspólnymi zależnościami logicznymi i systemowymi oraz jest oparty na wspólnych zasadach. Normy-zasady wyznaczają treściowe granice pozostałych norm oraz przesądzają o znaczeniach wielu wyrażeń, z których budowane są wypowiedzi normatywne (J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego z 1965 r., Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, z. 42, s. 29*). Ponadto zasady posiadają określoną wagę uzależnioną od umiejscowienia aktu normatywnego, z którego wynikają lub na podstawie którego są formułowane, w hierarchicznej budowie systemu prawa. W związku z powyższym, interpretacji poddane zostały trzy grupy zasad: zasady prawa administracyjnego, zasady prawidłowej legislacji oraz zasady stosowania prawa. Wybór analizowanych zasad podyktowany był ich odniesieniem do formułowania i podziału kompetencji oraz wskazania przesłanek dopuszczalności zmian w obowiązującym układzie kompetencji. Dlatego rozważania rozpoczyna analiza zasad prawa administracyjnego, ze względu na ich doniosłość wynikającą z umiejscowienia ich w systemie źródeł prawa oraz treść wyznaczającą ramy ustroju państwa i funkcjonowania jego organów oraz dopuszczalnych relacji prawnych zachodzących między nimi. Następnie omówione zostały zasady prawidłowej legislacji,

których stosowanie nakierowane jest na tworzenie aktów normatywnych urzeczywistniających zasady prawa administracyjnego i uzupełniających obowiązujący system prawa. Natomiast zasady stosowania prawa zostały przeanalizowane w kontekście prawidłowego odczytania treści aktów oraz identyfikacji intencji ustawodawcy w nich zawartych. Analiza tych trzech grup zasad umożliwia ustalenie obowiązującego układu kompetencji w samorządzie terytorialnym oraz wskazanie przesłanek jego modyfikacji.

W rozdziale szóstym omówiona została rola zasad organizacyjnych w kształtowaniu układów kompetencyjnych. Badanie działania administracji samorządowej opiera się na wykładni obowiązującego prawa determinującego ustrój i funkcjonowanie administracji publicznej. W oparciu o przeprowadzoną w poprzednich rozdziałach analizę przepisów prawnych, dokonana została rekonstrukcja norm prawnych, z których można wyinterpretować uprawnienia i obowiązki organów, a więc określić zakres podmiotowy i przedmiotowy układów kompetencyjnych. Organy wykonują swoje kompetencje w ramach struktury wynikającej z podziału terytorialnego państwa oraz w ramach wewnętrznej struktury organizacyjnej jednostki samorządowej. Ustawodawca ujednotacza zasady funkcjonowania struktur samorządowych w przepisach powszechnie obowiązujących. Jednocześnie umożliwia doprecyzowanie zasad ich działania w ramach upoważnień ustawowych, dzięki czemu jednostki samorządowe mogą osiągać cele ustawowe wykorzystując swój potencjał w sposób optymalny, dostosowany do zaspokajania potrzeb danej jednostki i członków jej wspólnoty. W związku z powyższym, dla określenia jaki wpływ na układy kompetencyjne mają zasady organizacyjne, w pierwszej kolejności przeanalizowana została struktura samorządu terytorialnego z punktu widzenia racjonalizacji działań. W pracy wskazano, że tworzenie struktury nie jest celem samym w sobie, ale zgodnie z zasadą celowości, przesłanką organizowania struktur administracji samorządowej jest realizacja zadań i powiązanych z nimi kompetencji dla realizacji interesu publicznego. Dokonując podziału na trójszczeblową strukturę samorządu terytorialnego ustawodawca musiał uwzględnić kryterium racjonalizacji działań dla każdej z jednostek, uzasadniając tym samym jej utworzenie. Określił, dla jednostki danego szczebla, zakres działania, który jest realizowany przez właściwe organy samorządowe wyposażone w odpowiednie kompetencje. Ustawodawca tworzy więc strukturę opartą na komplementarności jednostek samorządowych. Struktura organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego przyczynia się do osiągnięcia celów, związanych z procesem realizacji zadań.

Uznanie administracji publicznej jako organizacji o charakterze predyktywnym, skutkuje konstatacją, że w sytuacji wypełniającej normę prawną, powinna ona zachować się w podobny sposób. Gwarancją powtarzalnego działania jest organizacja struktur jednostek samorządowych w oparciu o zasadę formalizacji. Ze względu na istotę administracji publicznej, organizacja ta opiera się na formalizacji prawnej, która jest realizowana na podstawie aktów normatywnych znajdujących się na wszystkich szczeblach w hierarchii źródeł prawa. W rozdziale wykazano, że dzięki formalizacji następuje utrwalenie celów, zadań oraz struktury jednostek administracji samorządowej. Formalizacja dokonuje więc legalizacji organizacji i zasad jej funkcjonowania. Ustawodawca pozostawia jednak organom jednostek samorządu terytorialnego margines swobody w dookreślaniu tej struktury w ramach przyznanego władztwa organizacyjnego. Zakres władztwa wyznacza zasada organizacyjnej elastyczności inkorporowana przez ustawodawcę do przepisów prawa. Zasada organizacyjnej elastyczności to prawne dopuszczenie, w określonych ramach, takiego samodzielnego ukształtowania przez organ (lub zespół organów) szerszej struktury i funkcjonowania, aby mógł on najlepiej dostosować się do miejscowych warunków, zajmując tym samym pozycję niezbędną do optymalnego wykonywania swoich zadań (J. Starościak, Zasada organizacyjnej elastyczności w budowie organów administracyjnych, *Państwo i Prawo* 1974, nr 8–9, s. 44–55). W pracy udowodniono, że zakres zasady formalizacji struktur, określony przez ustawodawcę, wyznacza granice zasady organizacyjnej elastyczności w procesie kształtowania struktury administracyjnej jednostek samorządu terytorialnego.

Rozważania kończy omówienie roli zasad prakseologicznych w kształtowaniu układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym. Za zasady prakseologiczne zostały uznane „obiektywne prawidłowości”, które odnoszą się lub które można odnieść do organizacji administracji publicznej, w tym samorządowej, inkorporowane do przepisów prawa, a także takie, do których prawo się odwołuje, jak również stanowiące „dorobek nauk ergologicznych, tj. nauk rozpatrujących różne dziedziny ludzkiego działania ze względu na sprawność” (J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984, s. 4). Rola tych zasad rozpatrywana jest pod kątem: ich wpływu na podział zadań publicznych i sposób ich wykonywania, właściwego formułowania i rozdzielenia kompetencji pomiędzy organy, konstrukcji i funkcjonowania organu, a także budowy i organizowania struktur jednostek samorządu terytorialnego.

Osiągnięte wyniki badań w prezentowanej pracy

Wnioski wynikające z poszczególnych rozdziałów potwierdzają postawioną tezę: „*Na kształtowanie układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym wpływają determinanty prawne, organizacyjne i prakseologiczne*”. Stopień i zakres ich wpływu na zakres i granice układów kompetencyjnych jest zróżnicowany.

Za determinanty prawne, wpływające na kształtowanie układów kompetencyjnych, zostały uznane zasady prawa: zasady prawa administracyjnego, zasady prawidłowej legislacji i zasady stosowania prawa. Zasady prawa tworzą wspólne założenia dla budowy i funkcjonowania systemu organów państwa oraz tworzenia i obowiązywania systemu prawnego. Są gwarantem działania organów, tworzenia prawa, a także interpretacji jego przepisów, w oparciu o przyjęte standardy prawne, przyczyniając się tym samym do realizacji polityki państwa. Determinują całokształt działań organów państwa, w tym organów samorządu terytorialnego. Omówione zasady konstytuują założenia dla tworzenia układów kompetencyjnych oraz ich modyfikacji w zdecentralizowanej strukturze samorządowej.

Na tworzenie i modyfikację układów kompetencyjnych mają przede wszystkim wpływ zasady prawa administracyjnego, gdyż formułują bezwzględnie obowiązujące dyrektywy dotyczące podziału, przyporządkowania i formułowania treści kompetencji. Wskazują miejsce organów samorządu terytorialnego w strukturze organów państwa, określają ich pozycję względem innych organów. Miejsce w hierarchii organów determinuje układ zależności prawnych pomiędzy nimi, określa ich wzajemne relacje względem siebie, wyznacza obszar ich samodzielności oraz zakres prawnie dopuszczalnej ingerencji w wykonywanie kompetencji innego organu.

Organ działa w ramach określonego w ustawie zakresu działania oraz dla realizacji wskazanego celu. Okoliczności funkcjonowania organu mogą jednak ulegać zmianie, co może powodować korygowanie tej pozycji względem innych organów, ze względu na przysporzenie lub ograniczenie czy nawet czasowe pozbawienie przyznanych ustawowo kompetencji. Tym samym dokonuje się, na podstawie ustawy lub upoważnienia ustawowego, a w szczególnych sytuacjach, także rozporządzenia z mocą ustawy, modyfikacja normatywnego podziału kompetencji i powstanie nowych układów kompetencyjnych. Modyfikacja może dotyczyć zarówno zmiany organu wykonującego kompetencję, polegać na przysporzeniu lub uszczupleniu kompetencji organu, dotyczyć zmiany prawnej formy działania, a także zmiany stopnia i zakresu ingerencji jednego organu w działanie drugiego organu. Możliwość przeniesienia kompetencji musi jednak

wynikać z wyraźniej podstawy prawnej. Ustawodawca powinien w sposób niepozostawiający żadnych wątpliwości interpretacyjnych wskazywać na zakres przeniesienia. Organ może przenieść zasadniczo tylko takie kompetencje, które sam posiada i do których przeniesienia upoważnia go ustawodawca. Nie można więc dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów dotyczących przeniesienia kompetencji.

Modyfikacja może mieć charakter czasowy lub może wywoływać skutki prawne w nieokreślonym z góry przedziale czasowym. W pierwszym przypadku nowy układ kompetencyjny będzie wiązał jego podmioty np. do określonej daty, zrealizowania wskazanego celu. W drugim natomiast czas obowiązywania zmodyfikowanego układu kompetencji nie będzie precyzowany, np. wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na podstawie ustawy.

Modyfikacja może być inicjowana przez organy samorządowe lub być dokonywana bez obowiązku uzyskiwania ich zgody na zmianę układów. Jeśli układy kompetencyjne powstają z inicjatywy organów samorządowych, oznacza to, że mają one wpływ na ich utworzenie, ale nie mogą formułować czy zmieniać kompetencji, ani wyznaczać innego organu do jej wykonania, gdyż jest to materia zastrzeżona dla regulacji prawnej. O możliwości powstania układu kompetencyjnego będzie więc decydował ustawodawca, natomiast do organów samorządowych należy podjęcie decyzji o zmaterializowaniu się układu w granicach ustawowych upoważnień. W przypadku modyfikacji dotychczasowego układu kompetencji, która dokonuje się niezależnie od woli organów samorządowych, ich rola sprowadza się do realizacji przepisów prawa nakładających obowiązek określonego działania.

W pracy zwrócono uwagę, że ustawodawca uzależnia zakres przekształceń układów kompetencyjnych od rodzaju przesłanek leżących u podstaw tych przekształceń. Mogą to być np. potrzeby jednostki samorządowej związane z usprawnieniem zarządzania sprawami publicznymi, konieczność wprowadzania zmian w związku z określonymi zagrożeniami. Z omówionych regulacji wynika, że ustawodawca traktuje bezpieczeństwo wewnętrzne oraz zewnętrzne państwa, a także bezpieczeństwo obywateli w sposób priorytetowy. Zagrożenie funkcjonowania państwa usprawiedliwia wkraczanie organów administracji publicznej w funkcjonowanie administracji samorządowej. Ustawodawca określa zakres nowego układu kompetencyjnego, który zmaterializuje się jeśli wystąpią przesłanki wskazane w obowiązującym ustawodawstwie.

Zmiany w układach kompetencyjnych nie mogą powodować naruszania pozycji ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego. Stopień ingerencji organów administracji

rządowej w funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w sytuacjach nadzwyczajnych, w zakresie sprawowaniu nadzoru czy braku organów samorządowych, jest najgłębszy. Są to jednak sytuacje szczególne, wyjątkowe, a kompetencje organów administracji rządowej wynikają z określonych ustawowo podstaw prawnych i mają charakter czasowy.

Należy ponadto wyraźnie zaznaczyć, że decentralizacja nie wyklucza możliwości przyjęcia takich rozwiązań ustrojowych w odniesieniu do samorządu terytorialnego, których konsekwencją będzie recentralizacja istniejących kompetencji gmin na rzecz szczebli ponadgminnych czy też kompetencji jednostek samorządu terytorialnego na rzecz kompetencji organów administracji rządowej. Działanie to jest jednak dozwolone tylko wówczas, gdy jest dokonane w drodze ustawy, zgodnie z regulacją konstytucyjną.

W pracy wykazano ponadto, że celem zasad tworzenia prawa jest urzeczywistnianie założeń zasad prawa administracyjnego, poprzez ich inkorporację do treści przepisów aktów normatywnych. Zasady tworzenia prawa wpływają w ten sposób na kształt przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które formułują układy kompetencyjne lub z których wynika upoważnienie do modyfikacji dotychczasowego podziału kompetencji, w zakresie przez prawo przewidzianym. Ustawodawca, tworząc więc dany akt normatywny, powinien brać pod uwagę fakt, że będzie on współtworzył obowiązujący system prawa, a normy prawne w nim zawarte będą uzupełniać normy już obowiązujące, wywierające skutki prawne na podstawie innych aktów normatywnych, pozostając z nimi w korelacji. Powiązanie norm ma szczególne znaczenie w przypadku przyporządkowania kompetencji określonym organom, powstawania pomiędzy nimi relacji prawnych, tworzenia układów kompetencyjnych. Aby zachować hierarchiczność, zupełność i niesprzeczność systemu prawa, w procesie jego tworzenia, powinny być zachowane określone przez ustawodawcę zasady. O prawidłowym i czytelnym układzie kompetencyjnym można mówić wówczas, gdy przepisy prawne, które są efektem procesu legislacyjnego, określają kompetencje w sposób niebudzący wątpliwości co do wyłączności, pojemności i przejrzystości kompetencyjnej. Zgodnie z tymi zasadami powinien powstać układ kompetencji niesprzecznych i uzupełniających się.

Prawo powinno być stanowione według określonych zasad także po to, aby było skuteczne. Odniesienie skuteczności prawa do układów kompetencyjnych należy rozpatrywać w kontekście konstruowania przepisów prawa w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, aby nie budziły wątpliwości podczas identyfikacji zakresu podmiotowego

i przedmiotowego układów kompetencyjnych oraz aby umożliwiły realizację zadań, wartości i celów w nich określonych.

W oparciu o zasady stosowania prawa dokonywana jest wykładnia przepisów, której efektem jest ustalenie treści norm prawnych wskazujących na zakres podmiotowy i przedmiotowy układu kompetencyjnego, ustanowionego w oparciu o zasady prawa administracyjnego oraz zasady prawidłowej legislacji. Dzięki stosowaniu tych zasad można ustalić jaki organ, w jakim zakresie oraz formie może działać. Interpretacja przepisów prawnych mieści się w granicach wyznaczanych przez te zasady. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego, powinny działać na podstawie i w granicach prawa. Naruszeniem powyższej zasady jest każde działanie organu władzy publicznej, które jest podejmowane bez podstawy prawnej, czy też z przekroczeniem delegacji ustawowej dla organu do podejmowania określonego działania.

Determinantami organizacyjnymi są zasady organizacyjne. Przyjmując założenie, że administracja publiczna to jednocześnie działanie i struktura, analiza struktury organizacyjnej administracji samorządowej, w ramach której wykonywane są układy kompetencyjne, jest niezbędnym elementem przeprowadzonego wywodu. Tworzenie struktury nie jest celem samym w sobie, ale zmierza do osiągnięcia innych założeń. Dlatego jedną z zasad, na podstawie których powinna być tworzona struktura organizacyjna, jest zasada celowości, zgodnie z którą cele są pierwotne w stosunku do struktury i wyznaczają potrzebę jej tworzenia oraz kierunek jej działania. Zasadniczym celem administracji samorządowej jest realizacja zadań i powiązanych z nimi kompetencji dla realizacji interesu publicznego. Zadania i kompetencje powinny być wyznacznikiem budowania struktur organizacyjnych administracji publicznej.

Decentralizacja administracji skutkuje podziałem władzy w ramach struktury terytorialnej. Podział terytorialny państwa na gminy, powiaty i województwa odgrywa szczególną rolę nie tylko z perspektywy realizacji zadań publicznych, ale także przy rozmieszczaniu kompetencji, porządkując je i zapobiegając sporom kompetencyjnym na danym terenie. Wyznacza tym samym terytorialny zasięg działania tych organów. Jest kluczowy dla określenia granic terytorialnych wykonywanych kompetencji, dlatego względna trwałość podziału wpływa także na terytorialne granice układów kompetencyjnych. Zmiana podziału terytorialnego np. w przypadku połączenia, podziału,

zniesienia jednostek samorządu terytorialnego będzie skutkować modyfikacją układów kompetencyjnych nie tylko w odniesieniu do terytorialnego zasięgu wykonywania kompetencji, ale także w odniesieniu do organów wykonujących kompetencje czy nawet zakresu kompetencji.

Kształt struktury organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego jest konsekwencją zastosowania zasady formalizacji, dokonującej legalizacji organizacji i zasad jej funkcjonowania. Jednocześnie ustawodawca dopuszcza możliwość stosowania zasady organizacyjnej elastyczności, dzięki której organy samorządowe mogą usprawniać swe działania w granicach wyznaczanych przez przepisy obowiązującego prawa. Struktura i kompetencje są więc ze sobą powiązane w tym kontekście, że kompetencje wykonywane są w ramach struktur organizacyjnych administracji publicznej, a struktury organizacyjne tworzone są w ramach struktury terytorialnej państwa. Wielkość jednostek samorządowych, ich organizacja wewnętrzna oddziałuje więc także na rozlokowanie i wykonywanie kompetencji. Struktura wywiera wpływ na praktykę wykonywania kompetencji, sprawność i szybkość działania organów, którego efektem ma być osiągnięcie celu połączonego z podejmowanym działaniem.

Determinantami prakseologicznymi są zasady prakseologiczne, oddziałujące na podział zadań i przyporządkowanie kompetencji pomiędzy organami samorządowymi oraz na kształt struktur, w ramach których organy te funkcjonują, a także określające sposób działania tych struktur. Ze względu na to, że administracja ma obowiązek działać w oparciu o normy prawne, odwołanie do zasad prakseologicznych, w kontekście jej funkcjonowania, jest zasadne w przypadku możliwości wyinterpretowania tych zasad z przepisów prawnych lub odesłania do nich. Racjonalny ustawodawca powinien więc uwzględnić w procesie tworzenia prawa także takie elementy, które usprawnią działanie organów administracji samorządowej i uczynią je rozwiązaniami najtrafniejszymi prakseologicznie.

Zasady te można przyporządkować do trzech grup: 1) odnoszące się do podziału kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej, 2) odnoszące się do budowy struktur, w których te organy funkcjonują i w których wykonują zadania i kompetencje oraz 3) odnoszące się do budowy samych organów, która wpływa na sprawność i sposób ich działania. Zasadami odnoszącymi się do podziału kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej są: zasada decentralizacji władzy publicznej, zasada pomocniczości, zasada kompetencyjności, zasada obowiązku współdziałania podmiotów administracji publicznej. Są to zasady prawa o charakterze prakseologicznym, mające

bezpośredni wpływ na kształtowanie układów kompetencyjnych. Zasada decentralizacji i zasada pomocniczości wpływają na rozmieszczenie kompetencji pomiędzy organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz pomiędzy organami jednostek samorządowych. Układ kompetencyjny oparty na tych zasadach, ma gwarantować wykonywanie zadań publicznych, łączące się z zaspokajaniem potrzeb członków wspólnot, z optymalnym wykorzystaniem zasobów będących w posiadaniu jednostki samorządowej oraz dostępem do określonych dóbr. Zasada kompetencyjności odnosi się natomiast do zakresienia kompetencji w sposób jednoznaczny i precyzyjny, a także przyznania organowi takich kompetencji, które umożliwiają wykonywanie zadań publicznych oraz urzeczywistniają rozdział zakresów kompetencyjnych organów. Prakseologiczny charakter tej zasady uwidacznia się w jednoczesnym spełnieniu przesłanek: wyłączności, pojemności oraz przejrzystości kompetencyjnej. Zasada obowiązku współdziałania, w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, jest wyjątkiem od zasady samodzielnego podejmowania decyzji o nawiązaniu współpracy oraz wyboru formy współdziałania. Jednakże realizacja celu, który uzasadnia wprowadzenie ustawowego obowiązku powoduje, że taka regulacja prawna nie narusza pozycji ustrojowej jednostki samorządowej, ze względu na charakter wyjątkowości. Prakseologiczny charakter tej zasady wyraża się we wspólnym podejmowaniu działań, które mają zapewnić szybszą i skuteczniejszą realizację potrzeb mieszkańców wspólnot oraz ochronę wskazanych wartości.

Zasadą wpływającą na budowę struktur, w których te organy funkcjonują i w których wykonują zadania i kompetencje jest zasada organizacyjnej elastyczności. Jej rola w odniesieniu do układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym sprowadza się do dostosowania organizacji struktury jednostki samorządowej, uwzględniającego miejscowe warunki, potrzeby i potencjał danej jednostki, dokonanego dla usprawnienia procesu wykonywania zadań i kompetencji.

Zasadą odnoszącą się do budowy organów, która wpływa na sprawność i tryb ich działania jest zasada jednoosobowości i kolegialności. Analizując tę zasadę w kontekście kształtowania układów kompetencyjnych w samorządzie terytorialnym należy odnieść ją do wykonywania kompetencji przez organy samorządowe w sposób reagujący na potrzeby mieszkańców, skracając tym samym czas oczekiwania na określony rezultat, ale także w sposób wyważony, uwzględniający szerszą argumentację i eliminujący tym samym margines ewentualnego błędu, który może pojawić się w procesie decyzyjnym.

Za zasadę prakseologiczną należy także uznać zasadę sprawności. Do podstawowych kryteriów sprawnego działania należy zaliczyć skuteczność, korzystność, ekonomiczność. Przejawy zasady sprawności można odnaleźć np. w przepisach dotyczących ustanawiania zarządu komisarycznego, postępowania w sprawach dokonywania wpisów w rejestrze związków międzygminnych, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, skuteczności prawa tworzonego przez administrację. Zasada ta wpływa więc na praktykę wykonywania zadań i kompetencji, osiągania celów ustawowych oraz realizacji intencji ustawodawcy.

Podsumowując w pracy rolę zasad prakseologicznych w kształtowaniu układów kompetencyjnych zaznaczono, że:

1. Zasady te wpływają na podział zadań i przyporządkowanie kompetencji pomiędzy organami samorządowymi oraz na kształt struktur, w ramach których organy te funkcjonują, a także określają sposób działania tych struktur, biorąc pod uwagę kryteria o charakterze prakseologicznym. W związku z tym charakter prakseologiczny mogą mieć zarówno zasady prawa administracyjnego, zasady prawidłowej legislacji, zasady stosowania prawa, a także zasady organizacyjne, jeśli uwzględniają kryteria prakseologiczne lub odwołują się do nich.
2. Doniosłość prawna tych zasad będzie zależna od ich charakteru prawnego oraz umiejscowienia w akcie prawnym o określonej randze.
3. Kluczowe znaczenie będą miały zasady, które w sposób bezpośredni będą wpływać na tworzenie i zmianę normatywnego układu kompetencji.
4. Część zasad prakseologicznych będzie odnosić się do praktyki wykonywania kompetencji w ramach układów kompetencyjnych. Wpływ tych zasad na układy kompetencyjne będzie miał więc pośredni charakter, ponieważ będą one oddziaływać już nie na tworzenie i treść kompetencji, ale na jej wykonywanie.
5. Jeśli przepisy prawa będą inkorporować zasady prakseologiczne, zapewni to rzeczywistą skuteczność prawa oraz sprawność działania organów.

Na podstawie powyższych ustaleń formułuję następujące wnioski dotyczące układów kompetencyjnych:

1. Układ kompetencyjny obejmuje kompetencje organów funkcjonujących w strukturze administracji publicznej. Ze względu na tematykę opracowania badaniami zostały objęte organy funkcjonujące w ramach struktury samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej w zakresie, w jakim mogą wpływać na działanie organów samorządowych.

2. Zakres układu kompetencyjnego wynika z obowiązujących przepisów prawnych.
3. Układ kompetencyjny jest tworzony i funkcjonuje w oparciu o zasady prawa, zasady organizacyjne i zasady prakseologiczne.
4. Pozycja prawna organów wyznaczana jest za pomocą powiązanych ze sobą kompetencji.
5. Za pomocą kompetencji organy oddziałują na siebie, a także współpracują dla realizacji interesu publicznego.
6. Układ kompetencyjny może być modyfikowany na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

W wyniku przeprowadzonych rozważań, związanych z kształtowaniem układów kompetencyjnych, zostały także sformułowane zastrzeżenia co do obowiązujących rozwiązań prawnych. Wątpliwości budzi sam proces tworzenia prawa, który konstytuuje układy kompetencyjne. Pomimo obowiązywania zasad prawidłowej legislacji, pojawiającym się efektem procesu legislacyjnego jest regulacja niewystarczająco precyzyjna, co powoduje trudności w wyinterpretowaniu kompetencji, a w rezultacie wpływa na podjęcie i wykonywanie działania przez organ. Akty normatywne, z unormowaniami o charakterze niepełnym czy nieściśłym, tworzą stan niepewności prawnej związanej z niejasnym określeniem uprawnień i obowiązków organów oraz zakresu zadań publicznych, a także z przyporządkowaniem zadania do określonej jednostki samorządowej. Analiza przepisów prawnych rodzi więc wątpliwości co do tego, który organ, w jakim zakresie i formie powinien podjąć działanie.

Siatka pojęciowa prawa administracyjnego, wynikająca z ustawodawstwa, odnosząca się do relacji prawnych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz pomiędzy administracją rządową i samorządową, wymaga uściślenia. Nie zawsze treść przepisów prawnych jest wystarczająco przejrzysta, szczególnie w odniesieniu do relacji prawnych między organami administracji rządowej i samorządowej, co rodzi wątpliwości interpretacyjne podczas określania zakresu podmiotowego i przedmiotowego układów kompetencyjnych.

Nie jest także jasna regulacja dotycząca zawierania porozumień administracyjnych, zarówno pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego jak i pomiędzy tymi jednostkami a administracją rządową. Jest to wynik braku precyzyjnych unormowań, których celem miała być przecież elastyczność w wykonywaniu zadań publicznych. Tymczasem w praktyce rodzą one wątpliwości interpretacyjne, rozbieżności w kształtowaniu treści porozumień oraz obawy o przestrzeganie zasady kompetencyjności.

Podstawa prawna do przekazywania zadań i kompetencji powinna określać w sposób niebudzący wątpliwości jakie kompetencje i w jakim zakresie mogą być przekazane na podstawie porozumienia. Ponadto, zgodnie z art. 73 u.s.p., w zakresie nieuregulowanym treścią porozumienia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związków powiatów. Rozwiązanie to należy ocenić krytycznie. Nie można bowiem stosować przepisów, nawet odpowiednio, do różnych instytucji prawnych. Ten przepis prawa powinien być przez ustawodawcę zmieniony.

Należy także zastanowić się nad skalą przekazywania w drodze ustaw zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego. Taka podstawa prawna obliuguje organy samorządowe do wykonywania określonych w nich kompetencji. Rozwiązanie to może prowadzić do osłabienia funkcjonowania samorządów w obszarach działania, które mają dla nich charakter priorytetowy i obowiązkowy. Obciążanie samorządów wieloma zadaniami z zakresu administracji rządowej rodzi pytanie o umiejscowienie tych zadań i kompetencji we właściwej strukturze. Powyższe rozwiązanie nie powinno być nadużywane.

Wielość podmiotów działających w strukturze administracji publicznej powoduje rozproszenie kompetencji, co w praktyce skutkuje funkcjonowaniem podmiotów o różnej formie prawnej, posiadających kompetencje w jednym obszarze. Na ustawodawcy ciąży więc obowiązek precyzyjnego ukształtowania zakresu i rozgraniczenia kompetencji, czyli spełnienia postulatu przejrzystości kompetencyjnej. Nadmierne rozproszenie kompetencji może tworzyć chaos kompetencyjny. Taka sytuacja utrudnia zidentyfikowanie zakresu podmiotowego układów kompetencyjnych, charakteru i zakresu powiązań prawnych pomiędzy organami administracji publicznej, ustalenia organu odpowiedzialnego za podejmowane działania.

Ułatwieniu eliminacji wątpliwości interpretacyjnych dotyczących właściwego rozgraniczenia zadań publicznych ma służyć „domniemanie zadań samorządu terytorialnego” i „domniemanie zadań gminy”. Samo zidentyfikowanie zadań na podstawie przepisów ustaw nie oznacza jeszcze, że gmina jest właściwą jednostką do wykonania danego zadania. Nie można zatem rozumieć domniemania w sposób automatyczny. Dlatego konieczna jest dalsza analiza przepisów prawnych w celu zidentyfikowania kompetencji powiązanej z zadaniem. Normy konstytucyjne odnoszące się do domniemań wymagają łącznej interpretacji z pozostałymi normami i zasadami konstytucyjnymi, a także przepisami ustaw ustrojowych oraz materialnego prawa administracyjnego. Oprócz przepisów przyporządkowujących zadania i kompetencje samorządowi terytorialnemu

i gminie, zgodnie z zasadą legalizmu, należy także pamiętać o przepisach umożliwiających ich wykonywanie pod względem finansowym. W związku z powyższym, w praktyce pojawia się wiele wątpliwości interpretacyjnych, skutkujących sporami kompetencyjnymi. Powstaje wówczas stan zawieszenia prawnego, w trakcie którego cele ustawowe nie są realizowane.

Prakseologia tworzy szeroki obszar badawczy, który w formie szczątkowej znajduje odzwierciedlenie w przepisach prawnych regulujących funkcjonowanie administracji publicznej. Niekiedy ustawodawca posługuje się pojęciami właściwymi dla prakseologii, ale nie zawsze w sposób wystarczająco jasny i przejrzysty. Wprowadzanie pojęć bez ich wyjaśnienia rodzi tymczasem wątpliwości interpretacyjne. Dlatego należałoby rozważyć inkorporację kryterium sprawności w podziale zadań i kompetencji w regulacjach prawnych. Ustawodawca powinien uwzględniać zasady i kryteria prakseologiczne dotyczące organizacji i funkcjonowania administracji publicznej w projektowanych aktach prawnych.

Podsumowując, kompetencje wskazane przez ustawodawcę w przepisach prawnych tworzą siatkę powiązań pomiędzy organami administracji publicznej. W oparciu o nie organ wykonuje swe ustawowe zadania, a także może wpływać na funkcjonowanie innego organu. Kompetencje wynikające z przepisów prawa mają niejednorodny charakter prawny i dotyczą różnych sfer działania, tworzą więc zróżnicowane układy kompetencyjne. Treść i zakres kompetencji wykonywanych przez wskazane organy determinuje zakres podmiotowy i przedmiotowy układów kompetencyjnych.

Dla kształtowania układów kompetencyjnych, które obejmuje zarówno tworzenie ich przez ustawodawcę, a także ich modyfikację, przepisy prawa mają fundamentalny charakter. Jednakże zróżnicowanie zadań i powiązanych z nimi kompetencji, rodzi konieczność ich podziału i przyporządkowania do właściwego organu samorządowego także z uwzględnieniem kwestii organizacyjnych i prakseologicznych. Działania organów w tym obszarze powinny uwzględniać również kryteria skuteczności, korzystności, ekonomiczności, dzięki którym organ może zintensyfikować podejmowane czynności, w ramach określonej struktury w oparciu o dostępne zasoby.

5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

Prowadzona przeze mnie działalność naukowa po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych objęła badanie funkcjonowania samorządu terytorialnego w zakresie:

- 1) wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi w wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty niepubliczne;
- 3) współpracy jednostek samorządu terytorialnego z administracją rządową;
- 4) koncepcji zarządzania administracją publiczną i jej wpływu na funkcjonowanie samorządu terytorialnego;
- 5) kształtowania kompetencji organów samorządu terytorialnego;
- 6) pozostałych publikacji i opracowań.

Ad. 1) Wykonywanie zadań publicznych stanowi konstytucyjnie określoną funkcję samorządu terytorialnego. W przedstawionych artykułach wskazuję, że aktywność administracji samorządowej, ma przede wszystkim służebny charakter, jest dokonywana w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych. Jednocześnie współczesna administracja nie może ignorować zmian zachodzących w otoczeniu, w którym działa. W związku z tym, wykonując zadania publiczne, powinna podejmować działania zmierzające do usprawnienia jej funkcjonowania w różnych obszarach, połączone z wykorzystaniem swego potencjału personalnego, materialnego, ekonomicznego, organizacyjnego. Efektem badań odnoszących się do problematyki wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego są następujące publikacje: *"Marketyzacja usług komunalnych"*, Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu *"Administracja i Zarządzanie"*, M. Domagała, M. Ganczar, K. Sikora (red. nauk.), Tom IV, Radom 2008, ISSN 1732-3150, s. 179–184, *„Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego”*, Roczniki Nauk Prawnych 25 (2015), nr 1, Tom XXV, ISSN 1507–7896, s. 153–164, *„Administracja jako służba publiczna”*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, J. Niczyporuk (red.), Wydawnictwo PAN, Paryż 2011, ISBN 978-83-61236-21-4, s. 133–142, *„Administracja samorządowa”*, [w:] *Prawo administracyjne*, Stanisław Wrzosek, Małgorzata Kruszewska-Gagoś (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2016, ISBN 978-83-8061-237-2, s. 37–71, *"Granice decentralizacji"*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny*

wymiar w teorii i praktyce, B. Jaworska - Dębska, E. Olejniczak - Szałowska, R. Budzisz (red. nauk.), Warszawa - Łódź 2019, e-ISBN 978-83-8142-302-1, s. 64-75.

Ad. 2) Jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać zadania publiczne w oparciu o swój potencjał, przez samorządowe jednostki organizacyjne, a także mogą współpracować z podmiotami niepublicznymi w wykonywaniu zadań publicznych. W wymienionych publikacjach wskazują, że współpraca, po spełnieniu określonych warunków, może być odpowiedzią na przeciążenie zadaniowe jednostek samorządowych, niewystarczające środki w stosunku do licznych i kapitałochłonnych zadań, niosące zagrożenie obniżenia poziomu świadczonych usług. Współpraca podejmowana jest dobrowolnie przez obie strony, ale w granicach ustawowych upoważnień. Jej efektem powinno być wykonywanie zadania przez podmiot niepubliczny na co najmniej takim samym poziomie, jaki zapewniała jednostka samorządowa, zagwarantowanie ciągłości wykonywania zadania w dłuższym okresie czasu oraz gwarancja wpływu na efektywność realizacji zadania przy takim samym lub zmniejszonym poziomie kosztów działania. Zagadnienie współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami niepublicznymi w wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty niepubliczne stało się przedmiotem prowadzonych analiz w następujących publikacjach: *"Prywatyzacja zadań administracji publicznej w sferze usług komunalnych"*, Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu "Administracja i Zarządzanie", Tom IV, Radom 2008, ISSN 1732-3150, s. 185–193, *"Prywatyzacja zadań publicznych jako alternatywny sposób wykonywania zadań jednostek samorządu terytorialnego"*, [w:] Fructus Spiritus est Caritas. Księga Jubileuszowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Franciszkowi Drączkowskiemu z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin, czterdziestopięciolecia święceń kapłańskich i trzydziestopięciolecia pracy naukowej, M. Wysocki (red.), Lublin 2011, Wydawnictwo KUL, ISBN 978-83-7702-302-0, s. 695–702, *"Stosowanie formy umowy cywilnoprawnej przez jednostki samorządu terytorialnego w powierzaniu wykonywania zadań publicznych"*, [w:] Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne, A. Doliwa, S. Prutis (red. nauk.), LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, ISBN 978-83-264-3860-8, s. 239–253, *"Realizacja interesu publicznego w wykonywaniu zadań publicznych przez podmioty niepubliczne"*, [w:] Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej, tom 1, E. Wójcicka (red.), Częstochowa 2013, ISBN 978-83-7455-362-9 (tom 1), ISBN 978-83-7455-364-3 (całość), s. 151–159, *"Realizacja zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej"*, [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, Bogdan Dolnicki (red. nauk.), LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014,

ISBN 978-83-264-4464-7, s. 445–453, „Zlecanie funkcji administracji publicznej podmiotom niepublicznym”, [w:] Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym, Iwona Niżnik-Dobosz (red. nauk.), Wydawnictwo Difin SA, Warszawa 2014, ISBN 978-83-7930-282-6, s. 154–161, „Zarządzanie ryzykiem w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego”, [w:] Administracyjnoprawne rodzaje ryzyka w realizacji inwestycji strategicznych, M. Rudnicki (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, ISBN 978-83-7702-430-0, s. 151–169, „The influence of public-private partnership on the implementation of the principle of sustainable development in local government units”, *Economic and Environmental Studies* 2019.

Ad. 3) W związku z tym, że samorząd terytorialny może także współpracować z administracją rządową, dokonałam analizy wybranej z tego zakresu problematyki. Określiłam pozycję prawną administracji rządowej, wskazałam obszary współpracy oraz charakter prawny powiązań występujących pomiędzy organami administracji samorządowej i rządowej. Przeanalizowałam przesłanki podejmowania współpracy wynikające z obowiązującego ustawodawstwa. Wskazałam na prawne formy współpracy oraz określiłam konsekwencje prawne z nich wynikające dla samorządu terytorialnego. Efektem badań są następujące publikacje: „*The Legal Nature of Interrelations Between Central and Local Government Administration Bodies Regarding Security and Public Order of a Local Self-Government Unit*”, [w:] Legal aspects of the efficiency of public administration, P. Stanisław, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Świącki (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, ISBN 978-83-7702-786-8, s. 345–355, „*Dekoncentracja kompetencji organów administracji rządowej w gminie*”, [w:] Samorząd terytorialny z punktu widzenia nowoczesnej administracji. Księga poświęcona pamięci Jacka Dziobka-Romańskiego, Stanisław Wrzosek, Magdalena Pyter, Małgorzata Ganczar (red. nauk.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2014, ISBN 978-83-7702-864-3, s. 195–204, „*Charakter prawny powiązań pomiędzy administracją rządową i administracją samorządową*”, [w:] Struktury administracji publicznej: metody, ogniwa, więzi, tom 1, A. Mezglewski (red. nauk.), Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, Rzeszów 2016, ISBN 978-83-916998-9-8, s. 329–341, „*Aksjologia współdziałania administracji samorządowej z administracją rządową*”, [w:] Aksjologia prawa administracyjnego. Tom 1, red. nauk. J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, ISBN 978-83-8107-266-3, s. 789–799, „*Administracja rządowa*”, [w:] Encyklopedia Prawa administracyjnego, M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, ISBN 978-83-255-1513-3, s. 91–96.

Ad. 4) Samorząd terytorialny coraz częściej, w związku z poszukiwaniem narzędzi usprawniających jego działanie i zmierzających do podniesienia jego jakości, wykorzystuje instrumentarium nauk o zarządzaniu. We wskazanych publikacjach dokonuję przeglądu rozwiązań pod kątem możliwości ich zastosowania w samorządzie terytorialnym. Podkreślam, że wykorzystywanie systemów, metod czy narzędzi zarządzania powinno nastąpić z uwzględnieniem szczególnej pozycji i roli administracji samorządowej, której celem nie jest działanie dla osiągnięcia zysku, ale działanie w interesie mieszkańców, dla realizacji interesu publicznego. W związku z tym stosowanie tych rozwiązań nie może mieć automatycznego charakteru, ale powinno uwzględniać możliwości i potrzeby jednostki samorządowej oraz powinno być dokonywane zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem wyznaczającym ramy działania samorządu terytorialnego. Zaznaczam, że stosowanie elementów jakościowych jest uprawnieniem organów samorządowych, które decydują o obszarze objętym zmianami projakościowymi oraz o ich zakresie. Wskazuję także na potencjalne korzyści wynikające z wdrożenia instrumentów zarządzania jakością oraz przykłady zastosowania rozwiązań jakościowych. Uwagi dotyczące koncepcji zarządzania administracją publiczną i jej wpływu na funkcjonowanie samorządu terytorialnego zostały zawarte w następujących publikacjach: *„Benchmarking w administracji publicznej”*, [w:] *Dobra administracja – teoria a praktyka*, J. Łukasiewicz, S. Wrzosek (red.) Radom 2007, ISBN 83-921255-4-1, s. 137–147, *„Partnerstwo benchmarkigowe”*, [w:] *Uwarunkowania rozwoju regionalnego w Polsce Wschodniej*, B. Plawgo (red. nauk.), Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku, Białystok 2007, ISBN 978-83-60772-03-4, s. 107–120, *„Wykorzystanie nowego zarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym”*, [w:] *Polityka administracyjna*, J. Łukasiewicz (red. nauk.), Rzeszów 2008, ISBN 978-83-61312-18-5, s. 319–326, *„Możliwości zastosowania benchmarkingu w administracji publicznej jako przykład współdziałania na pograniczu nauk o zarządzaniu i nauki administracji”*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, ISBN 978-83-7702-103-3, s. 509–518, *„Wpływ koncepcji zarządzania administracją publiczną na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce”*, [w:] *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, M. Rudnicki, M. Jabłoński (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, ISBN 978-83-255-2694-8, s. 193–211, *„Wykorzystanie instrumentów zarządzania jakością w doskonaleniu świadczenia usług przez jednostki samorządu terytorialnego”*,

[w:] Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność. Uwarunkowania prawne, M. Rudnicki, M. Jabłoński, K. Sobieraj (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, ISBN 978-83-7702-559-8, s. 139–157, „*Możliwości zastosowania zarządzania jakością w ochronie środowiska - wybrane zagadnienia*”, Studia Prawnicze KUL, 3–4 (47–48) 2011, ISSN 1897-7146, s. 49–58.

Ad. 5) Kolejna grupa publikacji zawiera wnioski odnoszące się do kształtowania kompetencji organów samorządu terytorialnego. We wskazanych publikacjach analizuję problematykę zasad determinujących kształt ustroju prawnego państwa, określam ich znaczenie i konsekwencje stosowania w procesie konstruowania systemu prawa. Podjęłam także próbę wskazania kryteriów podziału zadań i kompetencji pomiędzy organy administracji publicznej w oparciu o zasadę pomocniczości. Natomiast przeprowadzona analiza roli zasad prakseologicznych pozwoliła na wykazanie, że zasadami mającymi decydujący wpływ na kształt i treść układów kompetencyjnych są zasady prawa o charakterze prakseologicznym. Część zasad prakseologicznych ma charakter organizacyjny, to znaczy, że odnosi się do budowy struktur organizacyjnych, w ramach których organy samorządowe wykonują swoje kompetencje lub do budowy samych organów wykonujących kompetencje. Analiza umożliwiła przyjęcie konstatacji, że jeśli zasady prawa będą inkorporować zasady prakseologiczne, zapewni to rzeczywistą skuteczność prawa oraz sprawność działania organów. Do scharakteryzowanych publikacji należą: „*Zasada pomocniczości w kształtowaniu kompetencji organów administracji publicznej*”, [w:] DZIESIĘĆ LAT POLSKICH DOŚWIADCZEŃ W UNII EUROPEJSKIEJ. Problemy prawno-administracyjne, Tom I, J. Sługocki (red. nauk.), Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2014, ISBN 978-83-64512-07-0 (tom I), ISBN 978-83-64512-06-3 (całość), s. 679–688, „*The law-making principles for developing the civil law legal system*”, Review of Comparative Law, Vol. 20, No 2/2015, ISSN 0860-8156, s. 69–82, „*The role of praxeological principles in shaping competences of local governments*”, Review of Comparative Law, Vol. 29, No 2/2017, s. 119–132.

Ad. 6) Jestem ponadto autorką następujących publikacji i opracowań:

- rozdziału w monografii „*Wojewódzkie centra usług wspólnych*”, [w:] Administracja niewładcza, Agata Barczewska-Dziobek, Katarzyna Kłosowska-Lasek (red. nauk.), Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2014, ISBN 978-83-7996-012-5, s. 189–196,

- rozdziału w monografii *„Przystępowanie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych”*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red. nauk.), LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, ISBN 978-83-264-3975-9, s. 273–282,

- rozdziału w monografii zatytułowanej *„Status prawny cudzoziemca”*, [w:] *Prawo administracyjne*, Stanisław Wrzosek, Małgorzata Kruszevska-Gagoś (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2016, ISBN 978-83-8061-237-2, s. 87–97,

- haseł encyklopedycznych: *„Stowarzyszenia”*, [w:] *Leksykon administratywisty*, S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała (red. nauk.), Radom 2013, ISBN 978-83-62491-19-3, s. 442–444, *„Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju”*, [w:] *Leksykon administratywisty*, S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała (red. nauk.), Radom 2013, ISBN 978-83-62491-19-3, s. 146–148, *„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”*, [w:] *Leksykon administratywisty*, S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała (red. nauk.), Radom 2013, ISBN 978-83-62491-19-3, s. 177–179, *„Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”*, [w:] *Leksykon administratywisty*, S. Wrzosek, A. Haładyj, M. Domagała (red. nauk.), Radom 2013, ISBN 978-83-62491-19-3, s. 452–454,

- sprawozdań: *Sprawozdanie z XII Dorocznej Międzynarodowej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej pt. „Teoria nauk administracyjnych – aktualność dzieła profesora Jerzego Stefana Langroda”*, *Roczniki Nauk Prawnych: Prawo, Prawo kanoniczne, Administracja Annals of Juridical Sciences: Law, Canon Law, Administration* ISSN 1507-7896, nr 2/2011, s. 358–360, *Sprawozdanie z Konferencji "Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego"*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 8–9 marca 2012 r., *Roczniki Nauk Prawnych*, 22 (2012), nr 3, ISSN 1507-7896, s. 311–315,

- współredaktorką opublikowanego wydawnictwa książkowego *„Zastosowanie nauk o zarządzaniu w organizacjach gospodarczych i administracji publicznej”*, Radom 2008, ISBN 83-921255-6-8, ss. 232, (red. M. Kisała, W. Wytrązek).

Pełnię funkcję redaktora tematycznego (prawo administracyjne ogólne) w Internetowym Przeglądzie Nauk o Administracji.

Po uzyskaniu tytułu doktora nauk prawnych, w ramach wyjazdów nauczycieli akademickich w celu prowadzenia zajęć dydaktycznych w ramach programu LLP-

ERASMUS – ROK AKADEMICKI 2013/14, wygłosiłam wykład „Public-private partnerships (PPP) in the European law” (5 godzin), na UNIVERSIDAD CEU CARDENAL HERRERA, Hiszpania, Jednostka/Instytut/Wydział: Business Administration/Faculty of Law, Business and Politics, termin wyjazdu: 3/03/2014-7/03/2014.

Po uzyskaniu tytułu doktora nauk prawnych wzięłam udział w 15 konferencjach naukowych – krajowych i międzynarodowych, wygłaszając także referaty, oraz organizowałam i współorganizowałam 4 konferencje.

Do działań podjętych przeze mnie w obszarze projektów badawczych należy zaliczyć:

- 1) realizację grantu wydziałowego w ramach dotacji na finansowanie działalności służącej rozwojowi młodych naukowców oraz uczestników studiów doktoranckich pt. „Zarządzanie jakością w administracji publicznej”, 2011 r.;
- 2) złożenie wniosku o przyznanie środków finansowych na realizację działania naukowego (MINIATURA-1), nr 389449, tytuł: Wykorzystanie narzędzi zarządzania jakością w administracji samorządowej, listopad 2017 r.;
- 3) zgłoszenie projektu w ramach VIII Lubelskiego Festiwalu Nauki, 17–23 września 2011, tytuł projektu: „Zarządzanie jakością w samorządzie terytorialnym”.

Mój dorobek dydaktyczny po uzyskaniu tytułu doktora obejmuje prowadzenie zajęć dydaktycznych w Instytucie Administracji KUL JP II. Do obecnie prowadzonych przedmiotów (wykładów, ćwiczeń i konwersatoriów) należą: Zarządzanie zasobami ludzkimi, Partnerstwo publiczno-prywatne, Biurotyka, Zamówienia publiczne, Zarządzanie jakością w administracji publicznej.

Byłam również promotorem obronionych prac magisterskich (7) i licencjackich (34) oraz recenzentem obronionych prac magisterskich (30) i licencjackich (20).

Do moich osiągnięć w zakresie popularyzacji nauki zaliczam:

- 1) Organizację Ogólnopolskiego Testu Wiedzy o Administracji Publicznej: 2014 r. – główny organizator, 2013 r., 2015 r., 2016 r. – współorganizator.
- 2) Opracowanie części Wniosku o przyznanie uprawnienia do nadawania stopnia doktora nauk prawnych w zakresie nauk o administracji 2016 r.

- 3) Opracowanie części raportu samooceny kierunku studiów Administracja dotyczącej jakości dla Polskiej Komisji Akredytacyjnej 2015 r.
- 4) Współtworzenie kierunku studiów „Administrowanie ochroną zdrowia” 2013 r.

Podejmowałam także działania organizatorskie takie jak:

- 1) Współorganizacja uroczystości uniwersyteckiej: Absolutorium Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL JP II 29 czerwca 2011 r.
- 2) Koordynator Instytutu Administracji ds. promocji od 2013 r.
- 3) Członek Wydziałowej Komisji ds. promocji od 2013 r.
- 4) Protokolant przebiegu obron doktorskich od 2006 r.
- 5) Sekretarz Katedry Nauki Administracji od października 2015 r.;
- 6) Dwukrotne pełnienie funkcji opiekuna roku, 2 – od października 2017 r.

Za działalność na polu organizacyjno-społecznym i popularyzację nauki otrzymałam:

- 1) nagrodę indywidualną IV stopnia Rektora Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II za wybitną działalność organizacyjno-społeczną i popularyzację nauki, Lublin 17 grudnia 2014 r.;
- 2) nagrodę zespołową III stopnia Rektora Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II za wybitną działalność organizacyjno-społeczną i popularyzację nauki, Lublin 17 grudnia 2014 r.;
- 3) podziękowania ks. dra hab. Piotra Stanisza, prof. KUL, Dziekana Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji za współorganizację III Ogólnopolskiego Testu Wiedzy o Administracji Publicznej, który odbył się w dniu 27 marca 2015 r.

Jestem członkiem towarzystw naukowych: Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Magdalena Kinsie