

Załącznik nr 2  
do wniosku o wszczęcie i przeprowadzenie  
postępowania habilitacyjnego  
w dziedzinie nauk prawnych w dyscyplinie prawo  
z dnia 2.01.2019 r.

**AUTOREFERAT**  
**przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych**

**1) Posiadane dyplomy, stopnie naukowe**

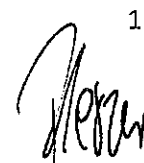
Dyplom magistra prawa uzyskałam na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach 15.04.1998 r. na kierunku prawo broniąc pracę *Indywidualne praktyki monopolistyczne* napisaną pod kierunkiem prof. dr hab. Jana Grabowskiego. Studia ukończyłam z oceną dobrą.

W 1999 r. na Wydziale Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej w Gliwicach ukończyłam dwusemestralne studia podyplomowe w zakresie Zarządzania i marketingu w przedsiębiorstwie z wynikiem bardzo dobrym.

Stopień doktora nauk prawnych nadany mi został uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 16.01.2007 r. Podstawą jej podjęcia była pozytywna obrona dysertacji doktorskiej *Zakres przetwarzania danych osobowych w działalności gospodarczej*. Promotorem w przewodzie doktorskim była prof. dr hab. Lidia Zacharko, a recenzentami prof. dr hab. Czesław Martysz (Uniwersytet Śląski w Katowicach) i prof. dr hab. Jerzy Supernat (Uniwersytet Wrocławski).

**2) Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych, naukowo-dydaktycznych**

Od 1 października 2007 r. do 30 września 2011 r. byłam zatrudniona w Wyższej Szkole Handlowej w Piotrkowie Trybunalskim. Prowadziłam wykłady z ochrony własności intelektualnej, organizacji i zarządzania w administracji publicznej, historii administracji, prawa samorządu terytorialnego, prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego, ochrony danych osobowych, kontroli w administracji publicznej. Prowadziłam także

1  


seminarium dyplomowe. Niezależnie prowadziłam wykłady na studiach podyplomowych z zakresu administracji publicznej.

Od 1 października 2009 r. do 30 września 2015 r. byłam zatrudniona na Wydziale Nauk Społecznych, a potem w wyniku zmian organizacyjnych na Wydziale Ekonomicznym w Wyższej Szkole Administracji i Zarządzania w Opolu. Prowadziłam w niej zajęcia z zakresu nauki administracji, prawa administracyjnego, kontroli w administracji publicznej, prawa samorządu terytorialnego, ochrony danych osobowych, wstępu do prawoznawstwa, prawa ochrony konkurencji, publicznego prawa gospodarczego, prawa cywilnego z umowami w administracji, konstytucyjnego systemu organów państwowych, postępowania egzekucyjnego w administracji publicznej, wykładni prawa a także w ramach seminarium dyplomowego. Prowadziłam również seminarium dyplomowe. Niezależnie prowadziłam wykłady na studiach podyplomowych z zakresu administracji publicznej.

Od 1 października 2015 r. do 30 września 2016 r. byłam zatrudniona w Instytucie Studiów Społecznych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Raciborzu. Na tej uczelni prowadziłam zajęcia z zakresu konstytucyjnego systemu organów państwowych, ochrony własności intelektualnej, dostępu do informacji publicznej, kontroli w administracji publicznej, ustroju sądownictwa i prokuratury, publicznego prawa gospodarczego, ochrony danych osobowych, legislacji administracyjnej.

Od 1 października 2012 r. do nadal zatrudniona jestem w Instytucie Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu, gdzie prowadzę zajęcia z zakresu ochrony danych osobowych, prawa administracyjnego, publicznego prawa gospodarczego, ochrony konkurencji. Prowadzę także zajęcia w ramach seminarium dyplomowego. Od 2014 r. do nadal pełnię funkcję z-cy Dyrektora Instytutu Administracji i Prawa.

Niezależnie, na podstawie umów cywilnoprawnych prowadziłam zajęcia w Wyższej Szkole Handlowej w Radomiu (2007 r. -2008 r.) w zakresie nauki administracji, ochrony danych osobowych, w Wyższej Szkole Ekonomiczno-Humanistycznej w Bielsku Białej (2010 r. -2014 r.) w zakresie ochrony własności intelektualnej, administracji publicznej, prawa pracy, prawa cywilnego, planowania w administracji publicznej, zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym, w Górnośląskiej Wyższej Szkole Handlowej w Katowicach oddział w Nysie (2013 r. – 2014 r.) w zakresie publicznego prawa gospodarczego, ochrony własności intelektualnej, zarządzania kryzysowego.

Prowadzę również od 2009 r. do nadal, na podstawie umowy cywilnoprawnej, zajęcia na studiach podyplomowych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego

w zakresie bezpieczeństwa informacji i ochrony danych osobowych oraz postępowania administracyjnego.

### **3) Inne informacje (zatrudnienie w urzędach itd.)**

W latach 1991 r. – 1998 r. zatrudniona byłam w Szpitalu Miejskim w Raciborzu, w tym od 1997 r. na stanowisku Kierownika Działu Organizacji i Nadzoru.

Od 1998 r. do nadal pełnię obowiązki Naczelnika Wydziału Spraw Obywatelskich w Urzędzie Miasta Racibórz. W ramach tego zatrudnienia od 2000 r. do 2014 r. wykonywałam zadania Pełnomocnika Ochrony Informacji Niejawnych, a od 2013 r. Administratora Bezpieczeństwa Informacji a po zmianie stanu prawnego Inspektora Ochrony Danych.

W latach 2007 r. - 2011 r. zatrudniona byłam w Ośrodek Pomocy Społecznej w Raciborzu na stanowisku starszego inspektora ds. informacji niejawnych.

Od 2015 r. jestem przewodniczącą rady nadzorczej Raciborskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Raciborzu.

## **4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2014 r. poz. 1852 ze zm.)**

### **4.1 Autor, tytuł publikacji, rok wydania, nazwa wydawnictwa**

Dorota Fleszer, *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe*. Studium administracyjnoprawne Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2018, s. 442, ISBN 978-83-66165-01-4.

Recenzentem wydawniczym jest prof. dr hab. Lidia Zacharko.

### **4.2 Omówienie celu naukowego i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania**

Przystępując do badań założyłam, że funkcjonowania administracji publicznej nie można oddzielić od otoczenia, w którym działa. W sposób naturalny pojawia się zatem pytanie o relacje między administracją publiczną (sektorem publicznym) a społeczeństwem zwłaszcza tzw. społeczeństwem obywatelskim i tworzonych w jego obrębie podmiotów. Związek ten, zwłaszcza analizowany pod kątem współpracy w wykonywaniu zadań publicznych był



przedmiotem nielicznych opracowań, ale brak jest całościowej kompleksowej analizy tego zagadnienia.

Uznałam także za niezbędne uporządkowanie terminologiczne używanych pojęć. Przyjęłam, że społeczeństwo obywatelskie to autonomiczna względem państwa przestrzeń społeczna zorganizowana na zasadzie dobrowolności zrzeszająca współdziałające jednostki. Podstawowe znaczenie ma w niej wolna inicjatywa obywateli ukierunkowana na rozwiązywanie spraw, sytuacji z punktu widzenia tych obywateli istotnych, ważnych dla danej społeczności, wymagających interwencji. Bezpośrednim powodem podjęcia przez nich działań jest poczucie współodpowiedzialności za członków społeczności i dążenie do zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb. Owa aktywność podejmowana jest poza bezpośrednią ingerencją ze strony władz państwowych, samorządowych. Niewątpliwie przejawem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego są organizacje pozarządowe, określane także jako trzeci sektor, sektor obywatelski, sektor *non-profit*, sektor społeczny. Atrybutami tych organizacji jest niezależność, dobrowolność, niekomercyjność, samorządność. Z tych choćby względów, biorąc także pod uwagę fakt, że funkcjonują one głównie w sferach społecznie wrażliwych utożsamianych z tzw. administracją świadcząca mogą stać się istotnym partnerem dla administracji publicznej w realizacji zadań publicznych. Udział organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań publicznych zapewniony jest przez regulacje ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Dzięki temu stworzone zostały podstawy wykorzystania potencjału i zaangażowania organizacji pozarządowych w sprawy publiczne.

Zadania publiczne, a ściślej ich realizację należy uznać za rację bytu administracji publicznej, zwłaszcza w jej podmiotowym znaczeniu. Charakter, liczba, przedmiot oraz specyfika tych zadań powinny stanowić odzwierciedlenie potrzeb społeczeństwa i państwa. Potrzeb, których efektywne i sprawne zaspokajanie ma być udziałem struktur aparatu administracji publicznej. Katalog tych potrzeb, przekładających się na zadania powierzane do wykonania administracji publicznej nie ma stałego charakteru. Zadania publiczne zmieniają się bowiem wraz z rozwojem cywilizacyjnym, koniunkturą gospodarczą, sytuacją polityczną, przeobrażeniami kulturowymi, zmianami klimatycznymi oraz z uwagi na wiele innych czynników. Stąd stale aktualnym zagadnieniem jest nie tylko zakres przedmiotowy zadań publicznych, ale także sposób je wykonywać. Wzrost zadań administracji pomocy społecznej, ich zmienność i zróżnicowanie stwarzają potrzebę ich sprawnej (efektywnej) realizacji i powodują konieczność ich zlecania podmiotom niepublicznym.



Podjęte w monografii rozważania nad sposobami realizacji zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi pozwoliły na uwypuklenie ich różnorodności. Najczęściej stosowane jest jednak zlecenie zadań publicznych w drodze umowy cywilnoprawnej. Następuje w niej uregulowanie wzajemnych uprawnień i obowiązków podmiotu administracji publicznej (zamawiającego) i wyłonionego w konkurencyjnej procedurze podmiotu prywatnego (wykonawcy). Wykonawca pozostaje poza aparatem administracyjnym, nie jest organizacyjnie podporządkowany zamawiającemu, ale wykonuje określone zadania w zakresie i na zasadach regulowanych w umowie stron. Na gruncie normatywnie wyznaczonych form współpracy uwzględnione zostało także poddawanie konsultacji projektów aktów normatywnych. Wyjątkowa na tym tle jawi się inicjatywa lokalna. W jej ramach mieszkańcy przychodzą nie tylko z pomysłem na realizację konkretnego przedsięwzięcia, ale deklarują współudział w jego realizacji. Współudział może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Tym samym realizacja danego zadania w ramach inicjatywy lokalnej nie oznacza przeniesienia ciężaru jego realizacji na mieszkańców, lecz opiera się na współpracy gminy z mieszkańcami opartej na ich współuczestnictwie i zaangażowaniu własnych sił i środków.

#### 4.3. Cel naukowy

Pole badawcze zostało zawężone do form realizacji zadań publicznych z udziałem organizacji pozarządowych. Jednym z motywów mojej pracy było bowiem poszukiwanie odpowiedzi na pytanie czy obowiązujące ramy prawne zapewniają zadowalającą i efektywną współpracę pomiędzy administracją publiczną a organizacjami tzw. trzeciego sektora. Chodzi tu nie tylko o przepisy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – chociaż niewątpliwie mają one tutaj pozycję dominującą, ale w ogóle o przygotowanie administracji pod względem prawnym ustrojowym i czynnościowym (funkcjonalnym) do realizacji zadań publicznych w sposób uwzględniający w nim udział podmiotów spoza administracji. Istotne z punktu widzenia problematyki poruszanej w monografii jest odpowiedź na pytania

- 1) Czy administracja publiczna, a w szczególności jednostki samorządu terytorialnego dysponują instrumentami prawnymi pozwalającymi im kształtować sposób realizacji zadań publicznych?
- 2) Czy zapewnione zostały administracji publicznej odpowiednie środki prawne pozwalające na kreowanie realizacji zadań publicznych z udziałem podmiotów spoza administracji?

3) Jakie są zasady, formy i tryb włączania organizacji pozarządowych w realizację zadań publicznych ?

4) Czy instytucjonalne formy realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe i tryb ich uruchamiania jest wystarczający, czy spełnia oczekiwania?

Sformułowane cele badawcze znalazły swoje odzwierciedlenie w strukturze pracy. Składa się ona ze wstępu, dziewięciu rozdziałów i zakończenia.

W rozdziale pierwszym określono podstawy i zakres podmiotowy pojęcia organizacji pozarządowych. Punktem wyjścia jest określenie warunków, niezbędnych do istnienia organizacji pozarządowych, a mianowicie wolności zrzeszania się i powstania społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje pozarządowe są przejawem organizowania się społeczeństwa obywatelskiego. Dokonano ich charakterystyki i sprecyzowano pełnione funkcje w społeczeństwie obywatelskim.

Rozdział drugi poświęcony został zbadaniu konstrukcji pojęcia zadania publicznego, a także istniejących relacji i zależności pomiędzy zadaniem publicznym a interesem publicznym i działalnością pożytku publicznego. Interesujące są zwłaszcza powiązania z tą ostatnią sferą, ponieważ widoczny jest efekt nakładania się zadań z zakresu pożytku publicznego z zadaniami jednostek samorządu terytorialnego.

Problematyka rozdziału trzeciego związana jest z regulacjami prawnymi mającymi wpływ na zdefiniowanie treści zadania publicznego oraz ustaleniem, który podmiot odpowiedzialny będzie za jego wykonawstwo. Owe podstawy prawne mają swoje umocowanie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mowa tutaj o zasadzie subsydiarności, decentralizacji oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Następnie w rozdziale czwartym podjęto zagadnienie wpływu zarządzania publicznego na sposób wykonywania zadań publicznych. Szczególną uwagę zwrócono na najważniejsze nurty zarządzania publicznego, jakimi jest *New Public Management*, *Public Governance* oraz koprodukcja zadań publicznych. Zwłaszcza ten ostatni nurt wart jest zauważenia, ponieważ zakłada inne spojrzenie na wykonywanie usług publicznych, zapewniające wykorzystanie potencjału odbiorców (adresatów) usług publicznych.

Rozważania rozdziału piątego związane są ze sposobem wykonywania zadań przez administrację publiczną z wykorzystaniem form niewładczych, w szczególności umowy cywilnoprawnej. Podkreślono przede wszystkim rolę prywatyzacji i *outsourcingu* w sektorze publicznym, a także wyspecyfikowano zagrożenia jakie wiążą się z zastosowaniem tych form realizacji zadań.

W rozdziale szóstym podjęto kwestie związane z realizowaniem zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Z uwagi na fakt, że współpraca z organizacjami pozarządowymi jest wyjątkowa na tle funkcjonowania administracji publicznej wymagała ona sprecyzowania przede wszystkim pod względem terminologicznym. Niezbędne wydawało się także poruszenie kwestii związanych z określeniem czynników sprzyjających współpracy, ale także barier w jej prowadzeniu. Formy i zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi wyznaczył ustawodawca, co również wymagało przybliżenia.

Rozdział siódmy poświęcony został realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe na podstawie zlecenia. Dokonano analizy trybów zlecenia zadań, procedury ogłoszenia otwartego konkursu ofert, rozstrzygnięcia konkursu i zawarcia umowy o powierzenie lub wsparcie realizacji zadania publicznego. Poruszono także tematykę związaną z udzielaniem z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych na cele publiczne na podstawie art. 221 ustawy o finansach publicznych.

Następnie w rozdziale ósmym zbadany został udział organizacji pozarządowych w tworzeniu aktów normatywnych. Wymagało to wyznaczenia istoty konsultacji społecznych, ustalenia ich roli w procesie podejmowania decyzji publicznych i ich funkcji. Konsultacje w tworzeniu projektów aktów normatywnych przewidziane w przepisach o działalności pożytku publicznego mają charakter obligatoryjny, a ustalenie szczegółowego sposobu konsultowania jest określany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W ostatnim dziewiątym rozdziale zaprezentowane została nowatorska forma realizacji zadań publicznych, a mianowicie inicjatywa lokalna. Omówiono w nim istotę inicjatywy lokalnej, tryb postępowania zmierzający do podjęcia realizacji zadania publicznego w tej formule oraz elementy umowy o jej realizację. Całości dopełniły wykazy wykorzystanej literatury przedmiotu, skrótów oraz aktów prawnych.

#### **4.4. Metoda badawcza**

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda prawnodogmatyczna. Wiąże się ona z przeprowadzeniem interpretacji, analizą i oceną aktualnego stanu normatywnego przepisów prawa z wykorzystaniem wiedzy logiczno-językowej. Uzupełniona ona została o wykorzystanie dorobku doktryny obejmującego zakres przedmiotowy pracy, a także orzecznictwa sądowego i administracyjnego. Dzięki temu uzyskano całościowy obraz analizowanego obszaru badawczego.

#### 4.5. Osiągnięte wyniki

Problematyki realizacji zadań publicznych nie sposób ujmować tylko przez pryzmat stosowania prawa administracyjnego, w szczególności ustrojowego i materialnego. Wymaga ona podejścia interdyscyplinarnego, uwzględniającego także osiągnięcia nauki z zakresu zarządzania publicznego i ekonomii. Do postawienia takiego wniosku skłania analiza złożonych procesów zachodzących w trakcie nie tylko ustalenia treści zadania publicznego, ale także przypisania jego wykonawstwa konkretnemu podmiotowi. Nie mogą umknąć uwadze także inne uwarunkowania mające istotny wpływ na ustalenie sposobu ich wykonania. Wskazane działania wymagają znajomości specyfiki funkcjonowania administracji publicznej, jej otoczenia i zasad, które mają zastosowanie w kształtowaniu relacji z podmiotami działającymi poza administracją publiczną. Nie sposób nie dostrzec tutaj wpływu konstytucyjnych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza zasady pomocniczości i decentralizacji, z jednej strony na sposób definiowania i podziału zadań publicznych do realizacji, z drugiej zaś dla uzyskania właściwej efektywności i skuteczności ich wykonywania. Nie można pominąć również konieczności podejmowania współpracy z innymi podmiotami, w tym w szczególności z organizacjami pozarządowymi. Traktowane być one powinny nie tylko jako element istnienia społeczeństwa obywatelskiego w rozumieniu zrzeszania się w dowolnych formach organizacyjnych aktywnych jednostek (obywateli), które kosztem własnego czasu angażują się w wykonywanie spraw publicznych, ale przede wszystkim jako rezerwuar wiedzy i umiejętności pozwalających na dostarczanie usług publicznych na oczekiwanym poziomie. Kształtując relacje z organizacjami pozarządowymi organy administracji publicznej muszą zająć zdecydowane, pragmatyczne podejście, do czego zobowiązuje je chociażby fakt ponoszenia odpowiedzialności funkcjonalnej i finansowej za zadanie publiczne, której nie sposób przenieść na inne podmioty. Trzeba mieć jednak świadomość, że tak zarysowane wiodące idee co do sposobu budowania zależności pomiędzy sektorem publicznym a obywatelskim (w postaci organizacji pozarządowym) może wydawać się mocno wyidealizowany. Warto też zauważyć, że regulacje prawne obejmujące swoim zainteresowaniem działalność pożytku publicznego nie skłaniają do stawiania optymistycznych wniosków co do ułatwiania szerokiego włączania podmiotów spoza administracji publicznej – zwłaszcza trzeciego sektora w wykonywanie zadań publicznych. Wręcz przeciwnie – ich działalność ma zdecydowanie charakter uzupełniający, wspierający administrację publiczną w wykonywaniu nałożonych na nią zadań. Mało tego, co do istoty inicjatywa w podjęciu owej współpracy odbywa się w zakresie



i na zasadach ustalonych, zdefiniowanych przez administrację publiczną. Warto także zauważyć, że określając sposób finansowania administracja publiczna oznacza też oczekiwany poziom i jakość świadczonych usług w ramach wykonywania zleconego zadania publicznego. Uwzględniając powyższe z całym przekonaniem można stwierdzić, że organizacje pozarządowe nie zastępują administracji w publicznej w jej działalności, nie są jej substytutem.

Po pierwsze, regulacje ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie określają minimalne standardy tej współpracy. Mam tu na uwadze nie tylko określenie jej form, ale także ogólnych zasad jej realizowania, wyznaczenie obszarów życia społecznego w których zaangażowanie organizacji pozarządowych może wiązać się z faktycznym wykonywaniem zadań publicznych. Zauważalna jest tendencja zmierzająca nie tylko do sformalizowania współpracy z organizacjami pozarządowymi, ale także do wyraźnego określenia procedury zlecenia zadań publicznych do realizacji. Już na gruncie doktryny zauważono, że szczególne zainteresowanie ustawodawca przejawia tą częścią ustawy o działalności pożytku publicznego, która związana jest ze zlecaniem zadań publicznych, o czym świadczy chociażby stopień jej uregulowania. Nie zmienia to jednak faktu, że wspomniane regulacje nie są kompletne, wyczerpujące. Niektóre elementy proceduralne, mające niebagatelny wpływ na kształt przedmiotowej współpracy mają zostać ustalone przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Po drugie, na gruncie przepisów o działalności pożytku publicznego wprost zagwarantowana została niezależność trzeciego sektora. Dowodzi tego nie tylko wyraźne prawnie zaakcentowanie suwerenności organizacji pozarządowych, ale przede wszystkim pozostawienie decyzji o ewentualnym podjęciu współpracy i jej formie samym organizacjom pozarządowym. Brak przyzwolenia ustawodawcy na dokonywanie przez administracje publiczne ingerencji w kluczowy i sztandarowy atrybut trzeciego sektora jakim jest niezależność świadczy o roli i znaczeniu, jaki posiada ten sektor, a ujmując tę kwestię szerzej – społeczeństwo obywatelskie.

Po trzecie, w analizie regulacji prawnych dotyczących współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi nie może nie zostać zauważony wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Pod względem ustalenia sposobu prowadzenia przedmiotowej współpracy, a także jej form nie zostały normatywnie wyznaczone procedury i standardy, zwłaszcza jeśli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem jednostki samorządu terytorialnego,

a konkretnie ich organy stanowiące, zostały zobowiązane do określenia istotnych elementów mających wpływ na budowanie relacji z organizacjami pozarządowymi. Warto w tym miejscu wspomnieć chociażby o trybie powołania i zasadach działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Po czwarte, na uwagę zasługuje wprowadzenie kolejnej kategorii obligatoryjnych konsultacji społecznych. Można je traktować w charakterze wyjątku zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym w odniesieniu do samorządowych konsultacji społecznych organizowanych na gruncie samorządowych ustaw ustrojowych. Generalnie ową wyjątkowość ująć trzeba w ten sposób, że dzięki niej organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. uzyskują możliwość wywierania wpływu na kształt regulacji prawnych dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

Obowiązujące regulacje prawne dotyczące współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w realizacji zadań publicznych oceniam pozytywnie. Ich stosowanie nie wpływa destrukcyjnie na pozycję organizacji pozarządowych i nie uzależnia ich – zwłaszcza finansowo – od organów administracji publicznej. Nie ograniczają też samodzielności w kreowaniu sposobu realizacji zadań publicznych przez administrację publiczną, a zwłaszcza nie krepują zaangażowania podmiotów spoza administracji publicznej. Można postawić dalej idący wniosek, a mianowicie na gruncie przepisów o działalności pożytku publicznego została stworzona płaszczyzna współpracy, zapewniająca wpływ zarówno organizacji trzeciego sektora jak i administracji publicznej na kształt współpracy w realizacji zadań publicznych.

#### **4.6. Wykorzystanie wyników**

Na gruncie prawa administracyjnego brak jest całościowych opracowań, w których kompleksowo i interdyscyplinarnie zostałyby przeanalizowane relacje między administracją publiczną i organizacjami tzw. trzeciego sektora w zakresie realizacji zadań publicznych. Z tego też względu monografia ma znaczenie nie tylko pod względem poznawczym, ale także dla praktycznego wykorzystania ustaleń w niej dokonanych. Zastrzec jednak wypada, że interdyscyplinarny charakter monografii i stosunkowo szeroki zakres poruszonych w niej zagadnień wymusił potraktowanie w sposób skrótowy niektórych zagadnień.

Wyniki badań przeprowadzonych badań mogą zostać wykorzystane w praktyce zarówno przez administrację publiczną i organizacje pozarządowe, ale także w sprawowaniu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego i sądów. Mogą też stanowić podstawę do dalszych



badań w zakresie funkcjonowania administracji publicznej oraz sposobów i form wykonywania przez nią zadań publicznych.

## **5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo – badawczych**

Na moje pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze składa się dorobek naukowy, przedstawiony w załączniku nr 3 i nr 4 do wniosku o przeprowadzenie postępowania habilitacyjnego. Tworzy go 4 redakcje monografii naukowych, 36 artykułów/rozdziałów w monografiach wieloautorskich/pracach zbiorowych, 50 artykułów w czasopismach naukowych, 7 artykułów w czasopismach popularyzatorskich (branżowych), 5 sprawozdań z konferencji naukowych, udział w 48 konferencjach naukowych zarówno ogólnopolskich jak i międzynarodowych, w tym 16 z wygłoszeniem referatu. Byłam członkiem komitetu organizacyjnego 7 konferencji. Uczestniczyłam w 5 projektach badawczych.

### **5.1. Zagadnienia prawne związane z informacją w administracji publicznej jako główny kierunek badawczy**

#### **5.1.1. Ochrona informacji, w tym danych osobowych i informacji niejawnych w administracji publicznej**

Badania ochrony danych osobowych prowadziłam także po uzyskaniu stopnia doktora. W publikacji *Prywatność osoby fizycznej jej dobrem osobistym* (w: ) red. A. Kalisz, *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia, Tom II*, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2015, s. 15-26 dokonuję analizy prywatności jako dobra osobistego przynależnego każdej osobie fizycznej. Tematykę tę kontynuuję w artykule *Godność i prywatność osoby w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* *Roczniki Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas Zeszyt I Sosnowiec 2015*, s. 19-30. Wskazuję w nim, że godność i prywatność to prawa każdej osoby, niezależnie od jej statusu majątkowego, intelektualnego czy społecznego.

Zagadnienia związane z ochroną danych osobowych podejmuję także w tekstach *Zakres przedmiotowy terminu „dane osobowe”* *Zeszyt Naukowy Wyższej Szkoły Handlowej w Piotrkowie Trybunalskim z 2008 r. Nr 5*, s. 55-74, *Klauzula „usprawiedliwionego celu administratora danych” przetwarzania danych osobowych a prawo do sądu*, „Przegląd Prawa Handlowego” Nr 7, lipiec 2016, s. 18-23, *Zabezpieczenie danych osobowych – zakres obowiązku i sankcje za jego naruszenie*, red. D. Fleszer, *Bezpieczeństwo informacji*



w *administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza "Humanitas" Wyższej Szkoły Humanitas, Sosnowiec 2017, s. 83-96, *Dokumentacja przetwarzania danych osobowych* Roczniki Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas Rok XVII Zeszyt specjalny, Sosnowiec 2017, s. 71-88, *Dane osobowe podmiotu wnoszącego podanie* (w: ) red. S. Fundowicz, P. Możydłowski, T. Stanisławski, *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, Radom 2018 s. 111-121.

Problematykę ochrony informacji niejawnych podjęłam w publikacji *Informacja niejawna i jej klasyfikacja* „Przegląd Prawa Handlowego” z 2014 r. Nr 8, s. 21-28 oraz *Tryby dostępu do informacji niejawnych w Polsce* „Causus” jesień 2014, Nr 73, s.42-49. Wskazuje w nim, że ustawodawca dużo uwagi poświęca kwestii określenia zasad doboru i wymogów stawianych osobom, którym mają być udostępnione informacje niejawne. Nie wykazuje jednak dostatecznej konsekwencji, co powoduje, że system bezpieczeństwa osobowego wydaje się niewystarczający.

### **5.1.2 Dostęp do informacji publicznej**

Obszar badawczy związany z realizacją prawa do informacji publicznej otwiera publikacja *Zakres podlegających udostępnieniu informacji o osobach wykonujących funkcje publiczne* (w:) red. E. Olejniczak-Szałowska, *Współczesne problemy administracji publicznej*, Piotrków Trybunalski 2009 r. s. 43-58. Podjęłam się w niej określenia zakresu dostępnych informacji osobowych dotyczących osób wykonujących funkcje publiczne. Zakres dostępnych informacji jest szeroki i obejmuje także informacje ze sfery prywatnej takiej osoby, ale pod warunkiem ma ona związek z wykonywaniem funkcji publicznych. Wobec tego dochodzić może w ramach realizacji prawa do informacji do nadmiernej ingerencji w prywatność, a często także intymność osób pełniących funkcje publiczne.

W publikacji *Problematyka dostępu do dokumentów urzędowych w jednostkach samorządu terytorialnego na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” z 2009 r., Nr 12, s. 38-55 zajęłam się prawem do informacji publicznej realizowanym poprzez prawo wglądu do dokumentów urzędowych. Najczęściej spotykana, żeby nie powiedzieć nadal podstawową formą dokumentowania wszelkich czynności wiadomości, utrwalania informacji jest tworzony w sposób tradycyjny (papierowy) dokument. Z tego też powodu to właśnie dokument utożsamiany jest ze źródłem wiedzy i dlatego też jest przedmiotem żądania udostępnienia przez zainteresowane konkretną informacją osoby. Podstawową kwestią w realizacji prawa do informacji publicznej poprzez wgląd do



dokumentu jest jego prawidłowa klasyfikacja. Nie każdy bowiem dokument wytwarzany przez podmioty realizujące zadania publiczne i zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej podlega udostępnieniu. Istotna jest treść, która musi stanowić informację publiczną oraz podpisanie przez osobę wykonującą zadania publiczne czyli funkcjonariusza publicznego.

Jawność działania kolegialnych organów pochodzących z powszechnych wyborów i możliwość uzyskiwania informacji o ich działalności była przedmiotem publikacji *Realizacja prawa dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych* (w: ) red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne, Uniwersytet Opolski, Opole 2010 r., s. 113-134. Działania organów władzy publicznej powinny być podejmowane w sposób transparentny, przejrzysty, jawny. Podejmowane są one w niezindywidualizowanych trybach udostępniania informacji i polegają zasadniczo na opracowaniu lub kwerendzie informacji, a także na przygotowaniu infrastruktury niezbędnej do jej upublicznienia. Niezależnie do ich zróżnicowania, trzeba je uznać za czynności o charakterze materialno-technicznym, służące realizacji określonych norm prawno-materialnych. Dokonywane są poza jakimkolwiek trybem procesowym (postępowania) i w tym sensie pozostają działaniami relatywnie niesformalizowanymi. Mają przy tym charakter generalny, nie są adresowane do konkretnego uprawnionego podmiotu. Poruszona problematyka jest kontynuowana publikacji *Zakres jawności działania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” z 2010 r., Nr 4, s. 33-48. Dokonuję w nim analizy regulacji prawnych zawartych w samorządowych ustawach ustrojowych, dotyczących jawności działania organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności dotyczy to czynności zwołania sesji, porządku obrad, sposobu głosowania przez poszczególnych radnych, rejestracji przebiegu obrad. W oparciu o dokonaną analizę stanu prawnego stwierdzam, że mają one charakter ramowy. Szczegółowy sposób realizacji jawności ich działania tej zasady pozostawiony został do uregulowania w drodze przepisów statutowych lub też praktyce (zwyczajowi). Powstaje w związku z tym wątpliwość, obawa, czy te źródła prawa administracyjnego w wystarczającym zakresie będą gwarantować pełną i prawidłową realizacją zasady jawności działania organów stanowiących samorządu terytorialnego.

Opracowanie *Zakres przedmiotowy pojęcia „informacja publiczna” w świetle art. 1 ust. 1 ustawy dostępu do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Handlowego” z 2010 r., Nr



9, s. 52-58 stanowi omówienie pojęcia informacja publiczna, przeprowadzone w szczególności w oparciu o wypracowane w tym zakresie orzecznictwo i poglądy doktryny. Stawiam wniosek, że jest to pojęcie bardzo szerokie, co powoduje, że precyzyjne wyznaczenie jego zakresu jest niemożliwe. Dla ustalenia jaka informacja zasługuje na miano informacji publicznej niezbędne jest sięgnięcie do konkretnych rozwiązań prawnych z zakresu prawa ustrojowego.

W ramach badań nad problematyką dostępu do informacji publicznej podejmowałam również kwestie związane z aspektami proceduralnymi udostępniania informacji publicznej. Ustaleniem zakresu podmiotowego prawa do informacji publicznej zajęłam się w publikacji *Zasada powszechności prawa do informacji publicznej*, „Czas informacji” z 2011 r., Nr 1 (6), s. 30-39. Wskazałam, że w obowiązującym stanie prawnym zasada powszechności prawa do informacji publicznej jest w pełni realizowana. Na jej podstawie każdy podmiot prawny, niezależnie od struktury organizacyjnej czy też narodowości lub obywatelstwa ma prawo żądać informacji mającej charakter publiczny. W publikacji *Przedmiot, forma, tryb oraz zasady niezwłocznego udostępnienia informacji publicznych*, „Casus” z 2011 r., Nr 58, s. 22-26 zajęłam się zasadami niezwłocznego udostępniania informacji publicznej, który to tryb w sposób zasadniczy wpływa na sposób działania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Nie mniej istotnym zagadnieniem jest udostępnianie informacji publicznej przetworzonej, który omawiam w artykule *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, „Samorząd Terytorialny” z 2011r., Nr 1-2, s. 90-102. Tryb jej udostępniania należy traktować jako wyjątek od zasady powszechnego prawa do informacji. Wiąże się on przede wszystkim z obowiązkiem wykazania przez podmioty występujące z żądaniem jej udostępnienia „szczególnego interesu publicznego”, co nie może być jednocześnie traktowany w kategoriach ograniczenia prawa do informacji. W kolejnym opracowaniu *Bezczynność podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej w świetle orzecznictwa* „Czas informacji” z 2011 r., Nr 4, s 64-72 zajęłam się analizą przesłanek decydujących o powstaniu stanu beczynności podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej. Wskazuję, że ustalenie okoliczności pozostawania w beczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji a także przesłanki pozwalające na wniesienie skargi na beczynność ukształtowane zostały w sposób pozwalający na szybką reakcję podmiotu, którego prawo do informacji publicznej nie zostało zrealizowane.

Przedmiotem moich zainteresowań badawczych jest wykorzystanie technik informatycznych i komunikacyjnych, w szczególności Internetu w udostępnianiu informacji



publicznej. (*Zasady udostępniania informacji publicznej on-line poprzez Biuletyn Informacji Publicznej*, „Causus” wiosna 2014 r., Nr 71, s. 29-35) Normatywnie określone zasady ogłaszania informacji publicznej Biuletynie Informacji Publicznej oceniam pozytywnie. Stanowi on prosty i szybki sposób udostępnienia nieograniczonej liczby informacji publicznych. Zauważyć należy jednak, że niebagatelne znaczenie ma poziom umiejętności w zakresie obsługi jego stron przez samych zainteresowanych dostępem do informacji publicznej i faktyczny dostęp przez nich do Internetu. Bez tego będzie on kolejnym projektem informatycznym, który nie spełnił pokładanych w nim oczekiwań. Wątek ten kontynuowałam w publikacji *Realizacja dostępu do informacji na przykładzie Platformy Informatycznej SILESIAinfo*, (w:) red. D. Fleszer, A. Rogackiej-Łukasik, *Studia administracyjne i cywilne*, Oficyna Wydawnicza Humanitas Wyższej Szkoły Humanitas, Sosnowiec 2016 r., s. 90-103.

W ramach udostępniania informacji publicznej mieści się również kwestia opłat. Przedstawiłam ją w opracowaniu *Opłata za udostępnienie informacji publicznej-przeгляд orzecznictwa*, „Glosa” z 2011 r., Nr 4 (149), s. 18-27. Bezpłatność dostępu do informacji publicznej eliminuje finansowe ograniczenie dostępu do informacji publicznej dla osoby żądającej informacji, ale obciąża podmiot zobowiązany do udostępnienia tej informacji wszelkimi związanymi z tym kosztami.

Zakresem moich zainteresowań badawczych objęłam także kwestie związane z dostępem do danych publicznych obejmujących rozstrzygnięcia wydawane przez organy administracji publicznej w formie aktu administracyjnego oraz sposobu ich realizacji. W publikacji *Dostęp do danych publicznych na przykładzie aktu administracyjnego* (w:) red. B. Dolnicki, *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 211-221 podjęłam się analizy nie tylko określenia dane publicznej, ale także dostępu do treści akt administracyjnych i podejmowanych rozstrzygnięć w sprawach publicznych.

Potraktowanie zagadnień związanych z dostępem do informacji publicznej interdyscyplinarnie zaproponowałam w publikacji *Realizacja dostępu do informacji publicznej w gminach powiatu raciborskiego* Roczniki Administracji i Prawa Wyższej szkoły Humanitas Rok XVII, Zeszyt specjalny, Sosnowiec 2017, s. 89-102. Nacisk położyłam na konieczność uwzględniania w realizacji spraw z tego zakresu także wypracowanych na gruncie zarządzania publicznego założeń co do sprawnego, umiejętnego i skutecznego prowadzenia polityki informacyjnej. Ma to ścisły związek z pojawieniem się nowych oczekiwań, wyzwań wobec organów zobowiązanych do udzielania informacji.

## 5.2. Kontrola zarządcza i audyt

Mając na uwadze znaczenie kontroli dla zapewnienia sprawnego zorganizowanego działania administracji publicznej, a w szczególności kontroli zarządczej i audytu w sektorze finansów publicznych ten zakres wyznaczyłam jako przedmiot zainteresowań badawczych. W publikacji *Kontrola zarządcza – pojęcie, cele organizacja* „Casus” lato 2013 r., Nr 68 I, s. 27-35 ustaliłam zakres przedmiotowy pojęcia „kontroli zarządczej”, zadania kontroli zarządczej, jej organizację i znaczenie procedur w jej ramach realizowanych. Podjęty wątek kontynuowałam w artykule *Zarządzanie ryzykiem w ujęciu kontroli zarządczej*. „Finanse Komunalne” z 2013 r., Nr 7-8, s. 102-114. W ramach tej publikacji wskazałam elementy składające się na zarządzanie ryzykiem w ujęciu kontroli zarządczej takie jak identyfikacja ryzyka, ocena ryzyka i reakcja na ryzyko. Ustaliłam rolę, jaką dla osiągnięcia celów działania jednostki sektora finansów publicznych ma właściwe podejście do zarządzania ryzykiem poprzez realizację kontroli zarządczej. Kontrola zarządcza może być również wykorzystywana w zarządzaniu jednostką sektora finansów publicznych.

W publikacji *Kontrola zarządcza instrumentem zarządzania jednostką finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Humanitas Zarządzanie Zeszyt 1 z 2013 r., s.141-158 formułuję wniosek, że kontrola zarządcza ma przede wszystkim doprowadzić do sytuacji, w której jednostka sektora finansów publicznych będzie skupiona w swej działalności nie tylko na gromadzeniu i wydatkowaniu środków finansowych, ale także na podejmowaniu wszechstronnych decyzji zarządczych nastawionych na realizację celów i zadań i doskonaleniu metod działania, przy jednoczesnym zachowaniu oszczędności wykorzystanych w tym celu zasobów. Z kolei znaczenie audytu wewnętrznego określiłam w publikacji *Audyt wewnętrzny i jego rola w zarządzaniu jednostką sektora finansów publicznych* „Finanse Komunalne” z 2014 r. Nr 5 s. 57-68 . Stwierdzam w nim, że istotnym wsparciem dla kierownictwa jednostki sektora finansów publicznych jest dokonywana przez audytora wewnętrznego obiektywna, systematyczna i niezależna ocena funkcjonowania jednostki sektora finansów publicznych w formie zapewniających lub doradczych czynności audytora. Dostrzegam także funkcję kontroli wewnętrznej dla zapewnienia prawidłowego działania jednostki organizacyjnej, czego efektem jest publikacja *Kontrola wewnętrzna jako istotna funkcja zarządzania w jednostkach administracji publicznej* Zeszyty Naukowe Humanitas Zarządzanie, Zeszyt 2 z 2013 r., s. 130-142. Stawiam wniosek, że wprowadzenie i



rzeczywiste funkcjonowanie w jednostce administracji publicznej kontroli wewnętrznej należy rozpatrywać w kontekście nowoczesnego podejścia do zarządzania nią.

### **5.3. Problematyka mienia gminy, w szczególności gospodarki mieszkaniowej w gminie**

Moje zainteresowania badawcze koncentrują się także na problematyce związanej z mieniem komunalnym. W publikacji *Mienie komunalne „Casus”* z 2015 r., Nr 78, s.16-22 określiłam istotę i zakres przedmiotowy mienia komunalnego na gruncie regulacji o charakterze ustrojowym. Wyniki przeprowadzonych badań skłoniły mnie do postawienia tezy, że własność i inne prawa majątkowe należące do gmin i ich związków stanowią jednolitą kategorię prawną i obejmują całokształt praw majątkowych. Podjęte rozważania kontynuuję w artykule *Cywilnoprawna reprezentacja gminy „Samorząd Terytorialny”* z 2016 r. Nr 11, s. 51-58. Gmina z mocy prawa została wyposażona w osobowość prawną, co ściśle wiąże się z przyznaniem jej ochrony sądowej, prawa własności i innych praw majątkowych. W konsekwencji może ona występować w obrocie prawnym nie tylko jako podmiot prawa publicznego, ale także prywatnego. Przyznanie gminie osobowości prawnej umożliwia jej nawiązywanie stosunków cywilnoprawnych, co rodzi to pytanie o zasady jej reprezentacji.

Realizacja niektórych zadań nałożonych przez ustawodawcę na gminy wymaga podjęcia działań o charakterze zarządczym, gospodarczym, których przedmiotem jest posiadane przez nią mienie. W publikacji *Gospodarka i polityka mieszkaniowa gminy*, (w:) red. M. Gurdek *Zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego w warunkach gospodarki rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Humanitas Wyższej Szkoły Humanitas, Sosnowiec 2017, s. 61-76 podejmuję się określenia zakresu działań, jakich należy oczekiwać od gminy w zakresie nie tylko bieżącego gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, ale również w zakresie kreowania polityki gminy w zakresie mieszkalnictwa. W tym obszarze od gmin oczekuje się nie tylko inwestowania w budownictwo mieszkaniowe i rozwój budownictwa mieszkaniowego, ale także dbałości o już posiadany zasób mieszkaniowy. Duże znaczenie ma także stworzenie założeń i prowadzenie polityki prywatyzacji lokali komunalnych, polityki czynszowej. Wymienione elementy polityki mieszkaniowej wymagają od organów gminy działań zarządczych, gospodarczych ale także administracyjnych. Kwestie związane z gminnym zasobem mieszkaniowym, a zwłaszcza z jego tworzeniem, funkcją, zadaniami i gospodarowaniem poruszam w publikacji *Gminny zasób mieszkaniowy*, red. D. Fleszer, M. Gurdek, Ł. Strzępek, *Własność w systemie prawa* Oficyna Wydawnicza "Humanitas" Wyższej Szkoły Humanitas, Sosnowiec 2017 r., s. 75-86. Analizuję w niej kwestie związane z



rodzajami lokali mieszkalnych wyodrębnionych w gminnym zasobie, ze szczególnym wskazaniem na lokale wynajmowane na czas trwania stosunku pracy.

Zaspokajanie indywidualnych potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty mieszkaniowej omówiłam w tekście *Formy realizacji zadań publicznych na przykładzie zasobu mieszkaniowego gminy*, Casus z 2016 r., nr 83, s.4-8. Wysuwam w nim tezę, że przy realizacji tego zadania publicznego mamy do czynienia ze współregulacją prawa publicznego i prywatnego. Szczególnie jest to widoczne przy zawieraniu umów najmu lokalu komunalnego, gdzie dochodzi do nakładania się tych rezimów prawnych. Zagadnienia związane z realizacją zadania publicznego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej kontynuowałam w publikacjach *Najem lokalu socjalnego jako forma pomocy osobom najuboższym na gruncie orzecznictwa*, „Casus” z 2017 r., nr 86, s. 26-30, *Prawo do lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego na gruncie orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” z 2018 r., Nr 4, s. 45-54 oraz *Najem lokalu komunalnego*, (w: ) red. P. Bieś-Srokosz, J. Srokosz, A. Talik, E. Żelasko-Makowska, *Wybrane problemy prawa administracyjnego*, Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2017, s. 35-48.

#### **5.4 Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych**

Przedmiotem moich zainteresowań badawczych są uwarunkowania prawne związane z wydaniem i korzystaniem z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W publikacji *Kompetencje rady gminy w zakresie ograniczenia spożycia napojów alkoholowych na gruncie orzecznictwa*, (w:) red. B. M. Ćwiertniak, *Samorząd Terytorialny (Zagadnienia prawne) Tom II Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Humanitas Wyższej Szkoły Humanitas Sosnowiec 2015, s. 213-224 stwierdzam, że rada gminy wprowadzając na terenie gminy ograniczenia co do liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych oraz ich rozmieszczenia nie może kierować się dowolnością i swobodą. Muszą być one przemyślane, racjonalne i wpisywać się w pozostałe działania gminy mające na celu przeciwdziałanie alkoholizmowi i minimalizowanie jego skutków. Ten wątek badawczy kontynuowałam w publikacji *Zakaz sprzedawania, podawania i spożywania napojów alkoholowych na gruncie orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” z 2015 r., Nr 6, s. 78-87. Wskazałam w nim istotną rolę rady gminy w kształtowaniu wykazu miejsc, obiektów lub obszarów, w których nie ma przyzwolenia na dokonywanie sprzedaży, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych. Konstruując wymieniony wykaz, musi określić wartości,



dobra, jakie w tych miejscach, obiektach czy obszarach się generują i w związku z tym zasługują na stosowną ochronę. Natomiast w publikacji *Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych* „Przegląd Prawa Handlowego” z 2015 r., nr 6, s. 43-48 omówiłam budzące w praktyce najczęściej wątpliwości i trudności interpretacyjnych elementy procedury wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W konkluzji stwierdzam, że przedsiębiorca nie ma wyłącznego wpływu na ich spełnienie, a jego sytuacja prawna jest uzależniona od innych podmiotów uczestniczących w stosownej procedurze administracyjnej wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

W publikacji *Opłata za sprzedaż napojów alkoholowych* (w:) red. B. M. Ćwiertniak, *Samorząd Terytorialny (Zagadnienia prawne) Tom II Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego* Oficyna Wydawnicza Humanitas Wyższej Szkoły Humanitas Sosnowiec 2015, s. 225-242 podjęłam temat sposobu ustalania wysokości opłaty za sprzedaż napojów alkoholowych, zasad jej wnoszenia oraz skutków prawnych wniesienia opłaty w wysokości nienależnej lub po terminie. Stwierdzam w nim, że sposób ustalania wysokości opłaty daje duże możliwości pomyłek, błędów, a konsekwencje ewentualnych nieprawidłowości są dla przedsiębiorcy bardzo rygorystyczne.

### **5.5. Zagadnienia związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego**

W kręgu moich zainteresowań badawczych znajduje się również ustrój samorządu terytorialnego. W publikacji *Samorząd terytorialny i jego zadania w świetle uregulowań prawnych – rozbieżności interpretacyjne* (w:) red. M. Stefański, H. Stępień, *Gospodarka i finanse gmin w Polsce, wybrane zagadnienia*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna we Włocławku, Włocławek 2011, s. 41-58 podejmuję się przedstawienia zasad przekazywania do wykonania zadań, zwłaszcza zadań własnych samorządowi terytorialnemu.

Integracja europejska to zadanie nie tylko dla centralnych organów władzy państwowej. Nie jest i nie może być ona realizowana wyłącznie w formie polityki zagranicznej państwa. Bliskie sąsiedztwo przygraniczne pobudza naturalną ciekawość i inicjatywę ludności zamieszkującej te tereny. Wobec tego zasady „współpracy transgranicznej” ze szczególnym wskazaniem na funkcjonowania jednej z jej form a mianowicie euroregionu omówiłam w artykule *Euroregion jako forma współpracy transgranicznej samorządu lokalnego na przykładzie Euroregionu Silesia*, (w:) red. E. Jasiuk,



G. P. Maj, Współczesne uwarunkowania europeizacji i informatyzacji administracji, Radom 2012, s. 163-189.

W publikacji *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji społecznej w procedurze tworzenia jednostek pomocniczych gminy* (w: ) red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie – Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 65-86 przedstawiam formy, w jakich mieszkańcy wyrażają swoje stanowisko wobec utworzenia w gminie jednostki pomocniczej z odniesieniem do wypracowanej na gruncie nauk o zarządzaniu modelu partycypacji społecznej. Problem badawczy jakim jest tworzenie i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy poddaję dalszej analizie w artykule *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, „Samorząd Terytorialny” z 2011 r., Nr 4, s. 26-37. Wnoszę, że ustawodawca dając możliwość radzie gminy tworzenia jednostek pomocniczych, w pełni realizuje zasadę subsydiarności. Tworzenie i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy przyczynia się do powstania poczucia odpowiedzialności społeczności lokalnej za swoje sprawy i współdziałania w wykonywaniu zadań publicznych, a tym samym do kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Ustrój jednostki pomocniczej samorządu terytorialnego, a zwłaszcza analiza obligatoryjnych elementów jej statutu została dokonana w publikacji *Ustrój jednostki pomocniczej samorządu terytorialnego* (w: ) red. A. Jarosz, B. Springer, *Jednostki pomocnicze w polskich gminach. Pozycja, funkcje i wyzwania*. Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2014, s. 61-78. Stawiam tezę, że rada gminy uchwalając regulacje statutowe musi uwzględniać już istniejące regulacje aktów prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawy i nie dokonywać ich modyfikacji.

Moje zainteresowania badawcze obejmowały także sposób wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Wyniki badań zawarłam w publikacjach *Niekomercyjna działalność gospodarcza gminy*, „Causus” 2010 r. Nr 55 (wiosna 2010) s.50-54, *Komercyjna działalność gospodarcza gminy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” z 2010 r. Nr 8 (sierpień) s. 29–32, *Gmina a rozwój przedsiębiorczości*, *Miscellanea Oeconomicae. Studia i materiały*. Uniwersytet Humanistyczno – Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach. Wydział Zarządzania i Administracji z 2010 r., Nr 1, s. 139-148, *Umowne powierzenie realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej jako forma prywatyzacji wykonywania zadań publicznych* „Samorząd Terytorialny” z 2012 r., nr 7-8, s. 7-24, *Zasady udzielania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w*



światle ustawy o samorządzie gminnym, „Samorząd Terytorialny” z 2012 r. nr 5, s. 66-79, *Wybrane zagadnienia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez gminy* (w: ) red. B. Dolnicki, *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer 2017, s. 231-243.

Mieszkańcy mogą partycypować w zarządzaniu swoimi sprawami. W publikacji *Samorząd terytorialny jako wspólnota obywatelska* Roczniki Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas Rok XVI Zeszyt 1 Sosnowiec 2016, s. 99-114 omawiam zależności, jakie mają miejsce między wspólnotą lokalną, utworzoną przymusowo przez ustawodawcę, a wspólnotą obywatelską, którą łączy podobieństwo celów, potrzeb, konfliktów, interesów. Samorządność i samodzielność to podstawowe atrybuty, których świadome wykorzystanie przez wspólnotę lokalną stanowi płaszczyznę powstania i rozwoju wspólnoty obywatelskiej zlokalizowanej na konkretnym terytorium i rozwiązującej problemy, konflikty, realizującej interesy, które z zamieszkiwaniem na tym terytorium są związane. Tak określony obszar badawczy był dalej eksplorowany w publikacjach *Udział obywateli w tworzeniu prawa w wybranych gminach województwa śląskiego* Roczniki Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas nr XVI (2) Sosnowiec 2016, s. 133-146, *Budżet obywatelski-oczekiwania, realizacja* (w: ) red. M. Gurdek, *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym* Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu, Sosnowiec 2016 r, s. 107-122

Badaniami obejmowałam także inne obszary związane z funkcjonowaniem samorządu gminnego, czego efektem były publikacje *Zarządzanie zasobami ludzkimi a oceny pracowników samorządowych* (w: ) red. B. Ćwiertniak, *Samorząd terytorialny a rynki pracy*, Oficyna Wydawnicza "Humanitas" Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu 2017 r. s.101-124, *Wybrane prawne aspekty ograniczeń antykorupcyjnych w samorządzie gminnym*, (w: ) red. M. Myśliwiec, A. Turska-Kawa, *Korupcja w administracji*, Fundacja Akademicka IPSO ORDO Katowice 2016 r., s. 121-133.

Janeta Kasper  
2. 01. 2019 r.