

Elżbieta FERET*

Finansowe aspekty funkcjonowania współczesnej administracji publicznej

Opracowanie ma na celu określenie reguł finansowych pozwalających funkcjonować współczesnej administracji publicznej. Temat wpisuje się zatem w tytuł konferencji poświęconej wielopostaciowości współczesnej administracji publicznej. Celem opracowania będzie zatem wskazanie tytułowego aspektu funkcjonowania administracji publicznej.

Wybrany temat jest ogromnie interesujący, bowiem ten właśnie finansowy aspekt działania administracji publicznej warunkuje działanie jej organów w przestrzeni publicznej. Wielkość dostarczanych z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego środków finansowych jest faktycznym determinantem wykonywania zadań publicznych przez powołane do tego organy administracji publicznej.

W opracowaniu podjęta będzie jedynie wybrana problematyka dotycząca finansowych aspektów funkcjonowania tych organów (rządowych i samorządowych), bowiem ich znaczna liczba przekracza rozmiar przygotowywanego opracowania. Ponadto chodzi jedynie o zainspirowanie oraz wskazanie płaszczyzny do polemiki w tym zakresie. Opracowanie, co oczywiste, powstanie przede wszystkim w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, co będzie stanowiło jego dodatkowy walor pozwalający także wykazać zbyt szybko zmieniające się regulacje prawne. Wykorzystane zostaną też poglądy doktryny oraz ukształtowane w tym zakresie orzecznictwo sądowe.

Rozważania związane z wybraną problematyką warto rozpocząć od wyjaśnienia administracyjnego znaczenia pojęcia organów administracji

* Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: elaferet@onet.pl.

publicznej. Na gruncie przyjętych w tym względzie rozstrzygnięć prawnych jego istotę należy wiązać z funkcjonowaniem poszczególnych ministrów, centralnych organów administracji rządowej, wojewodów działających w ich lub we własnym imieniu, innych terenowych organów administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organów jednostek samorządu terytorialnego¹.

Powołana wyżej definicja legalna znajduje swoje umiejscowienie w literaturze przedmiotu, kiedy to już w latach 70. wprowadzone zostało rozróżnienie organów administracji na naczelne i inne organy bezpośrednio podległe Radzie Ministrów lub jej Prezesowi. Przy czym naczelne to te, które miały się zajmować kierowaniem działalnością organów administracji określonego pionu, resortu lub kierowaniem pracą większej liczby resortów², których kompetencje rozciągały się na obszar, a równocześnie wchodziły w skład Rady Ministrów całego kraju, podczas gdy centralne³ to te organy administracji państwowej, które nie wchodziły w skład Rady Ministrów, ale ich działania także dotyczyły całego państwa⁴. Centralne organy administracji podporządkowane były i są naczelnym organom administracji.

Gdy mowa o terenowych organach administracji publicznej, należy, uwzględniając reformę ustrojową, wskazać podział na organy administracji rządowej w województwie oraz wprost samorząd terytorialny szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego⁵. W tym przypadku, za wyżej powołaną definicją wynikającą z k.p.a., niezbędne jest zwrócenie uwagi na określenie znaczenia organów administracji rządowej tak zespolonej, jak i niezespólonej. Administracja zespolona oparta jest na zwierzchnictwie wojewody rozumianym jako pewne zespolenie zarządcze, które decyduje o skuteczności i sprawności wykonywanych zadań, polega więc na tym, że pod wspólnym zwierzchnictwem i koordynacją wojewody funk-

¹ Na podstawie regulacji wynikającej z art. 5 § 1 pkt 3 ustawy dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 (dalej także: k.p.a.). W tym względzie por. szerzej G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 54 oraz W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 65 i n.

² J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 55. Weześniej, w latach 50. w Polsce funkcjonował system, w ramach którego decyzje państwowe pozostawały w gestii przedstawicielskich stopnia centralnego i terenowego i organom tym podporządkowane były organy wykonawcze. Tak Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa–Poznań 1985, s. 38.

³ Szerzej zob. także E. Ochendowski, *Centralne organy administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Jendrośka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 8.

⁴ Na podstawie: W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 61.

⁵ Tak zob. m.in.: E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 114; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 158 i n.

cjonuje ustawowo wyznaczona grupa instytucji⁶. Administracja niespolona (w przeszłości nazywana także specjalną⁷), w przeciwieństwie do zespolonej, nie podlega wojewodzie, stanowiąc jedynie terenowy oddział administracji rządowej. Należy zaznaczyć, że administracja ta jest podporządkowana właściwym ministrom lub innym centralnym organom administracji państwowej. Organy administracji niespolonej mogą być powoływane wyłącznie na drodze ustawowej⁸.

Wskazane kwestie, przedstawione w stopniu ogólnym, należy, z uwagi na wybrany temat opracowania, skorelować z przepisami budżetowymi definiującymi na własny sposób pojęcie organów administracji publicznej. W tym bowiem względzie trzeba się odnieść do ustawowego określenia jednostek sektora finansów publicznych⁹.

Już pierwsza z ustaw o finansach publicznych wykorzystywała stosowane w jej poprzedniczce¹⁰ określenie form organizacyjno-prawnych jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i budżetami gmin¹¹. Pojęcie takie wynikało wprost z zakresu przedmiotowego objętego przepisami ustawy¹² oraz tytułu jej 3 rozdziału.

Z uwagi na wprowadzenie nowego określenia naturalną konsekwencją była konieczność doprecyzowania nie tylko dopuszczalnych form organi-

⁶ Są to m.in.: komenda wojewódzka policji, kuratorium oświaty, wojewódzki inspektorat ochrony środowiska, wojewódzki oddział służby ochrony zabytków, komenda wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej i in.

⁷ Na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 498.

⁸ Mimo że poszczególne elementy administracji niespolonej nie podlegają wojewodzie, działając na terenie danego województwa muszą uzgadniać z wojewodą m.in. projekty prawa miejscowego związane z działalnością danego elementu administracji niespolonej, a także informować wojewodę (w postaci raportów rocznych) o swojej działalności na terenie województwa (na żądanie wojewody także częściej). Przykładami instytucji należących do administracji niespolonej są: dyrektorzy urzędów statystycznych, dyrektorzy izb administracji skarbowej, państwowi inspektorzy sanitarni, dyrektorzy urzędów morskich czy wojewódzcy inspektorzy ruchu drogowego.

⁹ Wynika ono wprost z kolejnych ustaw o finansach publicznych, tj.: z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.; z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.; z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

¹⁰ Mowa o ustawie z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, Dz.U. z 1991 r. Nr 4, poz. 18 z późn. zm.

¹¹ Mimo wprowadzenia nowej legalnej nazwy literatura przedmiotu posługiwała się także innym określeniem np. form funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. Zob. A. Gorgol, *Formy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2003, s. 42.

¹² Za art. 1 pkt 3, ustawa określa formy organizacyjno-prawne jednostek należących do sektora finansów publicznych.

zacyjno-prawnych, ale też przede wszystkim sektora finansów publicznych¹³. Ówczesny ustawodawca w art. 5 ustawy wskazał, że do sektora finansów publicznych zalicza się: organy władzy publicznej i podległe im jednostki organizacyjne, państwowe osoby prawne oraz państwowe jednostki organizacyjne nieobjęte Krajowym Rejestrem Sądowym, których działalność jest finansowana ze środków publicznych w całości lub części, z wyjątkiem przedsiębiorstw państwowych, banków państwowych, spółek prawa handlowego¹⁴.

Pewnego rodzaju *novum* zapoczątkowanym przez regulację tej ustawy, a niejako uzasadnionym wprowadzeniem samorządu terytorialnego było dokonanie podziału sektora finansów publicznych na dwa rodzaje: rządowy i samorządowy¹⁵, przy czym uznano za zbędne doprecyzowanie pojęcia sektora rządowego ze względu na przywołaną definicję sektora finansów publicznych, a definicji legalnej poddano jedynie sektor samorządowy. Ten sektor rozumiano jako obejmujący jednostki samorządu terytorialnego i ich organy oraz podległe tym organom jednostki organizacyjne¹⁶. Jednostki te miały funkcjonować co do zasady jako jednostki budżetowe: państwowe albo gminne, powiatowe lub wojewódzkie¹⁷. Ich działalność, a co za tym idzie wykonywanie przez nie zadań publicznych odbywały się na podstawie tzw. metody budżetowania brutto (bezpośredniej), w której jednostka pokrywała bezpośrednio swoje wydatki z budżetu, a uzyskane wpłaty zasilały budżet¹⁸.

W oparciu o rozróżnienie na sektor rządowy i samorządowy w dalszej kolejności ustawa wprowadzała formy: zakładu budżetowego¹⁹, gospodarstw pomocniczych przybierających postać gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych

¹³ Warto zwrócić uwagę na doniosłe znaczenie wyodrębnienia sektora finansów publicznych. Literatura przedmiotu uznaje, że dzięki istnieniu tego sektora zwiększono możliwość nadania finansom publicznym pełnej jawności i przejrzystości. C. Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 26–27. Na konieczność zachowania jawności powołują się także samorządowe kolegia odwoławcze, zob. m.in.: postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach z dnia 31 października 2012 r., SKO 4000-1396/2012 oraz decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnowie z dnia 19 listopada 2012 r., SKO.IP/4105/19/2012.

¹⁴ Wynika to z wyżej powołanej regulacji ustawy o finansach publicznych z 1998 r.

¹⁵ Na konsekwencje wprowadzenia podziału finansów sektora publicznego na rządowy i samorządowy wskazuje K. Piotrowska-Marczak, *Istota podziału finansów sektora publicznego na rządowy i samorządowy (założenia i rzeczywistość)*, [w:] *Samorząd, finanse, nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 90–104.

¹⁶ Za art. 5 ust. 2 pkt 2 omawianej ustawy.

¹⁷ Za art. 18 ust. 3 pkt 1 i 2 omawianej ustawy.

¹⁸ Na ten temat zob. szerzej m.in. J. Jaśkiewiczowa, *Prawo finansowe*, Gdańsk 1990, s. 61–64.

¹⁹ Za art. 19 ust. 2 pkt 1 i 2 omawianej ustawy.

gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych²⁰, środków specjalnych tworzonych na podstawie odrębnych ustaw oraz uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego²¹, państwowych oraz gminnych, powiatowych lub wojewódzkich funduszy celowych²². Te z kolei funkcjonowały w oparciu o metodę budżetowania netto (pośrednią) polegającą na samodzielnym wypracowywaniu środków finansowych poprzez odpłatne wykonywanie zadań, z pośrednim związkiem z budżetem w ramach dofinansowywania ich działalności w postaci dotacji²³.

Analogicznie w stosunku do przedstawionych regulacji ustawy z 1998 r. także powołana już wyżej ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. posługiwała się pojęciem form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych, zarówno określając zakres przedmiotowy jej regulacji²⁴, jak i tytułując w ten sposób rozdział 3. Różnicę względem poprzednich unormowań stanowił jednak przepis art. 19, który obok katalogu jednostek tworzących sektor finansów publicznych (art. 4 ustawy) precyzyjnie określał dopuszczalne formy wykonywania zadań przez jednostki należące do sektora finansów publicznych. Zgodnie bowiem z brzmieniem tego przepisu jednostki sektora finansów publicznych mogły być tworzone w formach określonych w niniejszym rozdziale oraz na podstawie odrębnych ustaw jako państwowe lub samorządowe osoby prawne albo jako państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Różnica ta była spowodowana wprowadzeniem nowej, odmiennej w stosunku do poprzedniej regulacji definiującej sektor finansów publicznych. Zgodnie z wyżej powołanym art. 4 ustawy sektor ten tworzyły: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały; gminy, powiaty i samorząd województwa, zwane dalej jednostkami samorządu terytorialnego, oraz ich związki, jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych; państwowe i samorządowe fundusze celowe; państwowe szkoły wyższe; jednostki badawczo-rozwojowe; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; państwowe i samorządowe instytucje kultury; Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz zarządzane przez nie fundusze; Narodowy Fundusz Zdrowia; Polska

²⁰ Za art. 20 ust. 3 pkt 1 i 2 omawianej ustawy.

²¹ Za art. 21 omawianej ustawy.

²² Za art. 22 ust. 3 omawianej ustawy.

²³ A. Komar, *Budżet i prawo budżetowe*, [w:] *Finanse i prawo finansowe*, red. A. Komar, W. Łączkowski, Warszawa 1985, s. 65.

²⁴ Za art. 1 pkt 2 ustawy określała formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych.

Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego. Tak rozumiany sektor finansów publicznych podzielono na trzy podsektory: rządowy²⁵, samorządowy²⁶ i ubezpieczeń społecznych²⁷.

Przepisy obowiązującej ustawy zrywają z dywersyfikacją sektora finansów publicznych na sektory albo podsektory, jak miało to miejsce w poprzednio obowiązujących regulacjach prawnych. Zamiast tego w sposób jednolity, na mocy art. 9, uznają za sektor finansów publicznych: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; agencje wykonawcze; instytucje gospodarki budżetowej; państwowe fundusze celowe; Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Narodowy Fundusz Zdrowia; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; uczelnie publiczne; Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe; inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. To te właśnie jednostki sektora finansów publicznych obejmują swoją definicją wyżej zdefiniowane organy administracji publicznej, które realizują swoje zadania w formach: jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, agencji wykonawczych,

²⁵ Za art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy sektor rządowy obejmował: organy władzy publicznej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, organy administracji rządowej, Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych; państwowe fundusze celowe; państwowe szkoły wyższe; jednostki badawczo-rozwojowe; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; państwowe instytucje kultury; Narodowy Fundusz Zdrowia, inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest organ administracji rządowej albo inna jednostka zaliczana do podsektora rządowego.

²⁶ Podsektor samorządowy został zdefiniowany jako ten obejmujący jednostki samorządu terytorialnego, ich organy oraz związki, jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, samorządowe fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego.

²⁷ Za art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy sektor ubezpieczeń społecznych obejmował: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze.

instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych albo innych państwowych lub samorządowych osób prawnych.

Dążąc do wykazania tytułowego aspektu funkcjonowania organów administracji publicznej rozumianej na gruncie obowiązujących przepisów budżetowych jako jednostek sektora finansów publicznych, należy odnieść się z jednej strony do określenia przyczyn sięgania po środki finansowe z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś – do sposobu pozyskiwania tych środków publicznych.

Odnosząc się do pierwszej z podniesionych kwestii, należy zauważyć, że wszystkie wskazane organy administracji publicznej rozumiane jako jednostki sektora finansów publicznych zostały powołane do życia po to, aby realizować cele lub zadania publiczne. Jak wynika bowiem z art. 216 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁸: „Środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie”²⁹. Istoty pojęcia celów publicznych nie wyjaśnia także ustawa o finansach publicznych, do której odsyła Konstytucja RP dla uporządkowania zasad gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na te cele. Skutkiem braku definicji obydwu pojęć jest stosowanie przez ustawodawcę zamiennej pojęć „zadania publiczne” i „cele publiczne”.

Aby dokonać wykładni znaczeniowej pojęcia celów publicznych (utożsamianych także z interesem publicznym lub interesem ogółu³⁰) w odniesieniu do rządowych i samorządowych jednostek administracji publicznej, warto sięgnąć do literatury przedmiotu³¹. W niej za najbardziej popularną należy uznać tezę, że pojęcie celu publicznego jest nadrzędne wobec pojęcia zadania publicznego. Inaczej mówiąc, zadaniem jest to, co należy czynić w dążeniu do wyznaczonego celu³²

²⁸ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

²⁹ Ten cel publiczny, w ujęciu konstytucyjnym, znajduje swoje normatywne odzwierciedlenie także w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, według którego „Wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

³⁰ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 58.

³¹ Przy czym pojęcie celu i interesu publicznego, jako niestabilne w czasie i przestrzeni, nie jest trwałe i nie może być łatwo sprecyzowane w drodze przepisów prawa. Ich stosowanie zależy bowiem od zmieniających się rozwiązań ustrojowych i prawnych, społecznych, gospodarczych, od zmian kierunków polityki. Za: M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 95. Na ten temat por. również orzeczenie SKO we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 2000 r., SKO 4114/763/00 oraz decyzję SKO w Łomży z dnia 4 października 2010 r., SKO 0814/GP/729/2010 i decyzję SKO we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2007 r., SKO 4122/143/07.

³² Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 12, s. 18 oraz *Wielki słownik języka polskiego*, Warszawa 2006, s. 78, 216, 813.

Z kolei pojęcie zadania, w tym publicznego, należy podporządkować pojęciu celu również publicznego jako kategorii kierunkowej, oznaczającej dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy. Tak więc relacja znaczeniowa między tymi pojęciami sprowadza się do relacji „tego, co ma być realizowane teraz” do „tego, co ma być osiągnięte w przyszłości”. Inaczej, zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do wyznaczonego celu³³. Rodzaje celów, zadań publicznych, które mają realizować jednostki administracji publicznej, wyznaczają przepisy ustaw zwykłych.

Aby zadania wskazane przez te regulacje ustawowe mogły być zrealizowane przez powołane do tego organy, konieczne są gwarancje przyznania im niezbędnych środków finansowych. Taką gwarancję można znaleźć w powoływanym już wcześniej unormowaniu konstytucyjnym, zaś jej dopełnienia należy szukać w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie bowiem z przytoczoną treścią art. 216 ust. 1 Konstytucji RP do określenia środków publicznych potrzebne są przepisy odrębnej ustawy, która zdefiniuje zasady gromadzenia i wydatkowania tych środków.

Taką definicję środków publicznych, pod względem pozyskiwania i rozdystrybuowania środków finansowych, wprowadzają odpowiednio art. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych. Mając na uwadze art. 5 ustawy, z punktu widzenia gromadzenia za środki publiczne należy uznać takie środki finansowe, które można uporządkować w ramach trzech następujących kategorii: dochodów publicznych, środków zagranicznych, przychodów. Kategorię dochodów publicznych definiuje ust. 2 powołanego artykułu, zgodnie z którego treścią należy je traktować przede wszystkim jako daniny publiczne oraz inne dochody, które dokładnie charakteryzują te przepisy ustawy o finansach publicznych, które określają źródła podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa i źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego³⁴. Z kolei przez określenie środków zagranicznych stanowiących środki publiczne należy rozumieć środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także środki pochodzące z innych źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi³⁵. Natomiast pod pojęciem przychodów będących kategorią środków publicznych należy rozumieć zarówno przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finan-

³³ *Wielki słownik...*, s. 78, 216, 813.

³⁴ Szerzej na ten temat zob. art. 111 i 216 ustawy o finansach publicznych w zw. z regulacjami wynikającymi z przepisów ustawy dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1453 z późn. zm.

³⁵ Za art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

sów publicznych³⁶, jak i przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz z innych źródeł.

Te skatalogowane przez ustawodawcę środki publiczne mają podlegać, na mocy art. 6 ustawy o finansach publicznych, rozdysponowaniu na dwa sposoby: 1) wydatków publicznych; 2) rozchodów publicznych, w tym rozchodów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego³⁷. Wśród wskazanych ustawowo określonych sposobów rozdysponowywania środków publicznych niewątpliwie za najważniejsze należy uznać wydatki publiczne, które niejednokrotnie są traktowane na równi z realizacją zadań publicznych. Ich definicja bowiem wskazuje na konieczność działania w tym względzie przez będące w obszarze zainteresowań autora tego opracowania organy administracji publicznej. Zgodnie z treścią art. 44 ustawy o finansach publicznych mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: 1) ustawie budżetowej; 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Jak wynika z powyższego, to corocznie uchwalany budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego decydują o realizacji zadań publicznych, odpowiednio na szczeblu rządowym i samorządowym. Konkretyzacja tych zadań (choć nie w pełnym wymiarze) następuje w ramach regulacji przepisów ustawy o finansach publicznych odnoszących się do wydatków budżetu państwa i budżetów samorządowych.

Odpowiednio za art. 112 ust. 1 ustawy z punktu widzenia budżetu państwa środki publiczne muszą być przeznaczone w szczególności na: 1) funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów; 2) zadania wykonywane przez administrację rządową; 3) subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego; 4) dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego; 5) wpłaty do budżetu Unii Europejskiej zwane środkami własnymi Unii Europejskiej; 6) subwencje dla partii politycznych; 7) dotacje na zadania określone odrębnymi ustawami. Na szczeblu samorządowym środki publiczne dotyczą, za art. 216 ust. 2 ustawy, realizacji: 1) zadań własnych jednostek samorządu terytorialne-

³⁶ Za art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych są to przychody pochodzące: ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów, z innych operacji finansowych.

³⁷ Rozchodami publicznymi są: 1) spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów; 2) wykup papierów wartościowych; 3) udzielone pożyczki i kredyty; 4) płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa; 5) inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością; 6) płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

go; 2) zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego; 3) zadań przejętych przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia; 4) zadań realizowanych wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego; 5) pomocy rzeczowej lub finansowej dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określonej odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Te wskazane przez ustawodawcę zadania mogą być, o czym była mowa wcześniej, realizowane w różnych formach organizacyjno-prawnych: jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych albo innych państwowych lub samorządowych osób prawnych, jednakże cechą wspólną jest ich realizacja przez powołane do tego organy administracji publicznej.

Podsumowanie

Jak wykazano w przeprowadzonych bardzo krótkich rozważaniach, działanie organów administracji publicznej jest całkowicie powiązane z regulacjami finansowymi. Ten bowiem aspekt funkcjonowania w przestrzeni publicznej warunkuje realizację zadań powierzonych przepisami prawa zarówno przez organy szczebla rządowego, jak i samorządowego.

To, że w przypadku regulacji finansowych jest mowa o jednostkach sektora finansów publicznych, nie ma większego znaczenia z punktu widzenia działania tych organów administracyjnych, a są to jedynie odmienności wynikające z unormowań administracyjnych i finansowych. Najważniejsze jest, że każda z tych jednostek musi być wyposażona w środki finansowe, które zagwarantują realizację stojących przed nią celów, zadań publicznych. Niezależnie zatem, czy będzie ona działać w oparciu o metodę budżetowania brutto czy netto, zawsze będzie uzależniona od środków wskazanych przez corocznie podejmowaną ustawę budżetową oraz uchwały budżetowe. To właśnie te akty prawne tworzą bowiem podstawę dla właściwego funkcjonowania organów administracji publicznej poprzez całkowite (w oparciu o metodę budżetowania brutto) albo częściowe (w oparciu o metodę budżetowania netto) finansowanie ich działalności.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 498.

- Ustawa dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, Dz.U. z 1991 r. Nr 4, poz. 18 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.
- Ustawa dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1453 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 2077.

Orzecznictwo

- Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2007 r., SKO 4122/143/07.
- Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży z dnia 4 października 2010 r., SKO 0814/GP/729/2010.
- Orzeczenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 2000 r., SKO 4114/763/00.
- Postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach z dnia 31 października 2012 r., SKO 4000-1396/2012.
- Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnowie z dnia 19 listopada 2012 r., SKO.IP/4105/19/2012.

Opracowania

- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Gorgol A., *Formy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2003.
- Jaśkiewiczowa J., *Prawo finansowe*, Gdańsk 1990.
- Komar A., *Budżet i prawo budżetowe*, [w:] *Finanse i prawo finansowe*, red. A. Komar, W. Łączkowski, Warszawa 1985.
- Kosikowski C., *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa–Poznań 1985.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Ochendowski E., *Centralne organy administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, red. J. Jendrośka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Piotrowska-Marczak K., *Istota podziału finansów sektora publicznego na rządowy i samorządowy (założenia i rzeczywistość)*, [w:] *Samorząd, finanse, nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999.
- Wielki słownik języka polskiego*, Warszawa 2006.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 12.

FINANCIAL ASPECTS OF THE FUNCTIONING
OF CONTEMPORARY CIVIL SERVICE

Abstract: The study deals with determining financial rules which permit contemporary civil service to function, the subject itself going in line with the title of the conference devoted to the contemporary multiform character of public administration. The aim of the study is to point to the title aspect of the functioning of civil service and the chosen subject is interesting and relevant, since the financial aspect of the functioning of public administration conditions the activity of its organs within the public sphere. The amount of financial means provided from the state budget or from those of local governments is the factual determinant of the execution of public tasks by organs of public authority which are appointed for this purpose.

The author has undertaken to discuss only some chosen issues concerning financial aspects of the functioning of these organs (run by the government or local governments) because their considerable number exceeds the scope of the study. Moreover, the aim is to merely inspire and to found a platform for polemics in this respect. Obviously, it was possible to conduct the study primarily on the basis of effective laws and regulations, views of doctrine and the established judicature in this respect.

Keywords: ORGANS OF PUBLIC AUTHORITY, UNITS OF THE SECTOR OF PUBLIC FINANCE, ORGANIZATIONAL-LEGAL FORMS OF THE SECTOR OF PUBLIC FINANCE, PUBLIC TARGETS, PUBLIC TASKS, BUDGETARY ACT, BUDGET RESOLUTIONS