

Kamil Sikora

Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym o charakterze personalnym

Studia Iuridica Lublinensia 14, 111-124

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KAMIL SIKORA

Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym o charakterze personalnym

Supervision measures of personal character applied in relation to territorial self-government units

Zastosowanie w Polsce wynikającego z treści art. 15 Konstytucji RP¹ modelu decentralizacji władzy publicznej² determinuje konieczność sprawowania nadzoru nad zdecentralizowanymi jednostkami samorządu terytorialnego. Władza nadzorcza może jednak ingerować jedynie wówczas i tylko przy zastosowaniu takich środków, na jakie zezwala stosowna ustawa. Prawny model nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) jako efekt decentralizacji stanowi jedną z podstawowych determinant prawnej samodzielności struktur samorządowych. Prawną gwarancją samodzielności j.s.t. jest natomiast możliwość zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych organów nadzoru do wojewódzkich sądów administracyjnych.

Nadzór nad samorządem terytorialnym ma charakter nadzoru weryfikacyjnego, realizowany jest przez podmioty niebędące jednostkami zwierzchnimi organizacyjnie nad samorządem terytorialnym. W modelu zdecentralizowanej administracji publicznej struktury samorządu terytorialnego nie są hierarchicznie podporządkowane państwu. Kompetencje nadzorcze są określone ustawowo – co do ich zakresu podmiotowego, przedmiotowego, kryteriów, form oraz skutków prawnych ingerencji.³ Przyjęta konstrukcja nie pozwala, by ingerencja w działalność samorządu, a tym samym instytucja nadzoru mogła być ukształtowana i doprecyzowana aktem o niższej randze niż ustawa. Nadzór, którego ramy stosowania powinny być dokładnie wyznaczone, mógłby zostać poddany wpływom i czynnikom np. politycznym. Przyczyniłoby się to do tego, iż samodzielność oraz niezależność samorządu mogłyby stać się fikcją, a samorząd teryto-

¹ Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

² S. Wrzosek, *Centralizacja i decentralizacja administracji*, [w:] *Kompendium wiedzy administratywisty*, S. Wrzosek (red.), Lublin 2008, s. 43; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2006, s. 91–92; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 239–240.

³ J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 245.

rialny mógłby zostać przesunięty do kategorii nowej części aparatu administracji rządowej. Przedstawione uwagi uzasadniają fakt, iż ograniczenia samorządności muszą mieć podstawę ustawową i tylko ustawa może je kształtować.⁴

Problematyka nadzoru nad samorządem terytorialnym regulowana jest w treści: Konstytucji RP, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁶, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁷, jak również ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁸ w zakresie zadań powierzonych jednostkom samorządu przez wojewodę.

Z treści art. 171 ust. 2 Konstytucji RP wynika, iż organami nadzoru nad samorządem terytorialnym są Prezes RM i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – Regionalna Izba Obrachunkowa.⁹ Enumeratywne wyliczenie organów uprawnionych do sprawowania nadzoru przesądza o zakresie podmiotowym nadzoru nad samorządem terytorialnym.¹⁰ Te same organy wymieniają art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p., art. 78 ust. 1 u.s.w oraz art. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z treścią art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, nadzór nad samorządem terytorialnym opierać się może jedynie na kryterium zgodności z prawem.¹¹ W kwestii nadzoru nad samorządem terytorialnym wykluczono jakąkolwiek możliwość opierania ingerencji nadzorczych na negatywnej ocenie pod względem celowości, rzetelności, gospodarności jego działań, także w sferze wykonania tzw. zadań zleconych.¹² Konstytucja gwarantuje tym samym jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność w zakresie wykonywania zadań publicznych, pod warunkiem nienaruszania obowiązujących przepisów prawa.¹³

⁴ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 289.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁸ Dz. U. nr 31, poz. 206.

⁹ J. Filipek, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Kraków 2003, s. 174.

¹⁰ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 27.

¹¹ B. Dolnicki określa obowiązujący nadzór jako prawny, w odróżnieniu od nadzoru celowościowego, który zanikł wraz z likwidacją kryteriów celowościowych. Zob. B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Prof. E. Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 119.

¹² Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2006 r., I OSK 1287/06, lex nr 320891.

¹³ D. R. Kijowski, *System nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Reforma administracji publicznej Kancelaria Prezesa RM*, Warszawa 1998, z. 18, s. 3, zob. także M. Chmaj (red.), *Status prawny wojewody*, Warszawa 2005, s. 78–79; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 261.

Nadzór oznacza prawną możliwość wpływania na zachowanie nadzorowanego organu, w tym możliwość modyfikacji jego działań, ale bez wyłączenia, zastępowania w jego działalności. Celem nadzoru jest utrzymanie jednolitości działania wszystkich podmiotów administracji publicznej w granicach powszechnie obowiązującego porządku prawnego.

Ustawy samorządowe przewidują różne sposoby ingerencji w działalność samorządową przez organy nadzoru. Nie używają jednak dla tych działań pojęcia „środki nadzoru”. Jak zauważa A. Kisielewicz: „w żadnej z ustaw samorządowych nie znajdziemy przepisu stanowiącego wprost o przysługujących danemu organowi możliwych do zastosowania środkach nadzoru”.¹⁴ Termin środek nadzoru stosowany jest w piśmiennictwie prawniczym oraz w orzecznictwie sądowym.

Przez pojęcie środków nadzoru należy rozumieć różne formy ingerencji w działania jednostek samorządu terytorialnego przez organy powołane do sprawowania nadzoru. To właśnie od ich rodzaju i intensywności zależy ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.¹⁵

Wprowadzenie w 1990 r. samorządu terytorialnego, a wraz z nim instytucji nadzoru, wpłynęło w istotny sposób na tworzenie podziałów środków nadzoru przez przedstawicieli doktryny.

B. Dolnicki dzieli środki nadzoru na: 1) środki informacyjno-doradcze, do których zalicza prawo żądania danych i informacji, obowiązek przedkładania uchwał (zarządzeń) wojewodzie, 2) środki korygujące działalność jednostek samorządu terytorialnego, 3) środki personalne skierowane przeciwko organom samorządowym naruszającym przepisy prawa.¹⁶

Jest to jeden z częściej spotykanych podziałów, w ramach którego w jednej grupie zbiera się środki, których realizacja ma służyć dostarczeniu jak największej wiedzy odnośnie danego aktu prawnego organowi samorządu terytorialnego, aby następnie zastosować wobec niego środek o władczym charakterze. Odrębną grupę stanowią środki personalne skierowane przeciwko osobowemu składowi konkretnych organów nadzoru, w związku z ich niewłaściwą działalnością.

J. Stelmasiak w ramach środków nadzoru wyróżnia: środki o charakterze informacyjnym, których stosowanie nie ma na celu władczego wkraczania organu nadzoru w działalność jednostki samorządu terytorialnego. Względem tych środków nie służy skarga do sądu administracyjnego. Jako drugą grupę autor wyodrębnia środki doradcze, które mają na celu pomoc w wyjaśnianiu znaczenia przepisów prawa pracownikom jednostek samorządowych przez organy nadzoru. To także nie są władcze działania, zatem nie przysługuje skarga do sądu ad-

¹⁴ A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie NSA*, Warszawa 2002, s. 103.

¹⁵ Z. Kmiecik, *Podstawa prawna i formy ingerencji RIO*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 2, s. 42.

¹⁶ B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzoru nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6, s. 45–53; zob. także idem, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 109–124; idem, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 214–248.

ministracyjnego. Trzecia grupa to środki korygujące, stosowane w celu usunięcia istotnych naruszeń prawa, stąd podstawowym zadaniem jest stwierdzenie nieważności uchwały (zarządzenia). Ostatnią grupę stanowią środki o charakterze personalnym, które nie dotyczą bezpośrednio rozstrzygnięć organów samorządu, lecz dotyczą samych organów samorządowych, ich składu osobowego.¹⁷

W ramach środków nadzoru można wyróżnić grupę tzw. środków o charakterze personalnym. Należy podkreślić, iż środki te skierowane są względem składów osobowych poszczególnych organów samorządowych w związku z konkretnymi działaniami tych organów, które nie mogą być akceptowane przez organy nadzoru.¹⁸

Ustawy samorządowe przewidują zastosowanie następujących środków nadzoru: rozwiązanie organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego¹⁹, rozwiązanie organu wykonawczego, a w przypadku wójta jego odwołanie z zajmowanego stanowiska²⁰ oraz zawieszenie organów danej jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie zarządu komisarycznego.²¹

Zaprezentowane środki nadzoru nazywane są również nadzwyczajnymi środkami nadzoru²² z uwagi na fakt, iż dokonują one ingerencji w struktury organów samorządu terytorialnego, prowadząc do ich likwidacji (w przypadku rozwiązania) lub zawieszenia organów samorządowych w ich działalności.²³

Zastosowanie omawianych środków następuje w drodze prawem przewidzianych procedur. Elementem wspólnym charakteryzującym owe procedury jest wniosek konkretnego organu, który we wszystkich przypadkach stanowi czynność inicjującą proces nadzorczy. Złożenie wniosku przez konkretny podmiot stanowi czynnik powodujący rozpoczęcie całego postępowania, a zatem jego brak w tej materii powoduje niemożność zastosowania tych środków. To, czy wniosek zostanie złożony, czy też nie, zależy od oceny podmiotu posiadającego kompetencję do wniesienia tego wniosku.²⁴

¹⁷ J. Stelmasiak, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Zagadnienia podstawowe*, [w:] *Granice samodzielnosci wspólnot samorządowych*, E. Ura (red.), Rzeszów 2005, s. 279–280.

¹⁸ B. Dolnicki dokonuje nawet rozróżnienia na środki o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Zob. B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym – wnioski de lege ferenda*, [w:] *Podmioty administracji publicznej...*, s. 133.

¹⁹ Art. 96 ust. 1 u.s.g.; art. 83 ust.1 u.s.p.; art. 84 ust.1 u.s.w.

²⁰ Art. 96 ust. 2 u.s.g.; art. 83 ust.2 u.s.p.; art. 84 ust.2 u.s.w.

²¹ Art. 97 u.s.g.; art. 84 u.s.p.; art. 85 u.s.w.

²² Określenie to stosują W. Chróścielewski i Z. Kmieciak, bowiem ich zdaniem akty te dotyczą samych struktur organizacyjnych samorządu, podczas gdy środki nadzoru bieżącego służą jedynie weryfikacji konkretnych aktów organów samorządu – W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995, s. 109 i n.

²³ E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 81.

²⁴ *Ibidem*, s. 83.

Art. 96 u.s.g. (art. 83 u.s.p., art. 84 u.s.w.) stanowi o możliwości zastosowania środka nadzoru, którego efektem będzie rozwiązanie organu danej jednostki samorządu terytorialnego. Jak wynika ze wskazanej regulacji prawnej, z jednej strony przy użyciu omawianego środka można skutecznie rozwiązać organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego (czyli rozwiązać radę gminy, powiatu lub sejmik województwa), z drugiej strony rozwiązaniu może ulec organ wykonawczy jednostki samorządu, czyli zarząd powiatu lub województwa, natomiast w przypadku gminy będziemy mieć do czynienia z odwołaniem wójta jako organu wykonawczego gminy.²⁵

Przesłanką zastosowania środka nadzoru skutkującego rozwiązaniem organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego jest dopuszczanie się przez ten organ powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw. Z art. 171 ust. 3 Konstytucji RP wynika, iż organem uprawnionym do zastosowania tego środka jest Sejm RP, który może dokonać aktu rozwiązania na stosowny wniosek złożony przez Prezesa RM.²⁶ Rozwiązanie organu stanowiącego gminy, powiatu lub województwa dokonywane jest przez Sejm RP, który podejmuje w tej kwestii stosowną uchwałę (tryb jej podjęcia określony jest w regulaminie Sejmu), która następnie podlega publikacji w Monitorze Polskim. Należy zwrócić uwagę, iż aktu rozwiązania może jedynie dokonać właśnie Sejm RP, ale – co istotne – dokonuje tego aktu organ, który nie jest zaliczany przez konstytucję i ustawy samorządowe do organów nadzoru nad samorządem terytorialnym.

Takie rozwiązanie, oddające kompetencję „w ręce” Sejmu, ma swoje uzasadnienie. Rozwiązanie organu stanowiącego jest działaniem powodującym najdalej posunięte skutki. Radykalność polega na tym, iż dochodzi do likwidacji demokratycznie wybranego organu samorządowego będącego reprezentacją mieszkańców danej jednostki samorządowej. Rada gminy, powiatu lub sejmik województwa są w praktyce odpowiednikiem właśnie Sejmu RP. Mamy tutaj do czynienia z organami stanowiącymi (uchwalodawczymi) samorządu terytorialnego, uprawnionymi do stanowienia aktów prawa miejscowego powszechnie obowiązujących na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, natomiast Sejm zgodnie z Konstytucją RP jest najwyższym organem ustawodawczym państwa. Stanowi on przepisy prawa obowiązujące wszystkich obywateli na terenie całego kraju.²⁷ Przyznanie prawa do rozwiązania organu stanowiącego samorządu terytorialnego właśnie Sejmowi jest podyktowane tym, iż ustawodawca nie znalazł innego organu, który z racji swojej rangi w państwie byłby odpowiedniejszy do zastosowania omawianego środka.

Rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu następuje w drodze uchwały Sejmu, na którą – co podkreślają przedstawiciele doktryny – nie przy-

²⁵ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 258.

²⁶ J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 440.

²⁷ E. Knosala, *op. cit.*, s. 82.

sluży skarga do sądu administracyjnego.²⁸ W uchwale z dnia 5 października 1994 r. (W 1/94)²⁹ Trybunał Konstytucyjny dokonując wiążącej wykładni niektórych przepisów obowiązującej wówczas ustawy o samorządzie terytorialnym, odniósł się do problemu rozwiązania rady gminy przez Sejm RP. Trybunał zaznaczył, iż czynność ta nie jest rozstrzygnięciem nadzorczym, a jedynie środkiem represyjnym, w sytuacji gdy organ gminy dopuszcza się naruszenia konstytucji lub ustaw. Trybunał stwierdził, iż Sejm nie jest organem nadzoru, a środek przewidziany w art. 96 ust. 1 u.s.g. nie jest środkiem nadzoru nad działalnością komunalną.

Zaprezentowane stanowisko TK znalazło swoje odbicie w treści regulacji ustawowych. Z art. 98 ust. 1 u.s.g. (art. 85 ust. 1 u.s.p., art. 86 ust. 1 u.s.w.) wynika możliwość zaskarżenia przez organy samorządu terytorialnego rozstrzygnięć nadzorczych organów nadzoru do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wskazane regulacje prawne nie stanowią nic o takiej możliwości względem uchwały Sejmu RP rozwiązującej radę gminy, powiatu lub sejmik województwa. Zatem również ustawy samorządowe nie uznają rozwiązania organu stanowiącego za rozstrzygnięcie nadzorcze dokonywane przez organ nadzoru, odmawiając tym samym prawa do skarżenia czynności rozwiązania organu stanowiącego do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny rozpoznaje skargi na „akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego”, a nie na „akty nadzoru organów nadzoru” (art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.). Pojawia się pytanie, czy omawiana uchwała Sejmu o rozwiązaniu organu stanowiącego j.s.t. stanowi akt nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., a w związku z tym, czy można ją zaskarżyć do sądu administracyjnego, czy też nie.³⁰

Rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie jest uznawane za rozstrzygnięcie nadzorcze zgodnie z treścią uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r. (W 1/94), jak również potwierdza ten fakt art. 98 ust. 1 u.s.g., odmawiając prawa do skarżenia takiego działania do sądu administracyjnego. Działanie Sejmu jest jednak środkiem nadzoru. Skoro termin środek nadzoru można znaczeniowo utożsamiać z pojęciem akt nadzoru, wynikałoby z tego, iż zgodnie z dyspozycją art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. na akt taki służy skarga do sądu administracyjnego. Problemem byłoby jednak

²⁸ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 458; B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzoru nad samorządem terytorialnym w ustawaodawstwie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6, s. 52; K. Podgórski, *Nadzór nad samorządem gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 34–35; M. Ofiarska, J. Ciapała, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001, s. 335.

²⁹ OTK z 1995 r. nr 2, poz. 47.

³⁰ P. Chmielnicki, [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki (red.), P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Kraków 2007, s. 695.

ustalenie, kto jest uprawniony do wniesienia takiej skargi na akt nadzoru: czy osoba pełniąca w zastępstwie funkcje organów samorządu, czy może nowe organy samorządu wyłonione z nowych wyborów.

Również co do sposobu określania przesłanek zastosowania omawianego środka można mieć wiele zastrzeżeń. Ustawy samorządowe (u.s.g.; u.s.p; u.s.w.) stanowią o „powtarzającym się” naruszaniu Konstytucji RP lub ustaw przez organy stanowiące jednostkę samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie określił jednak, o jak poważne naruszenia może tu chodzić. Naruszenia powinny mieć „rażący charakter”.³¹ Także sama kwestia „powtarzalności” naruszeń nie została doprecyzowana. Jednorazowe naruszenia nie stanowią wystarczającej przesłanki zastosowania omawianego środka, naruszenie musi mieć miejsce co najmniej kilkakrotnie.³² Nawet dwukrotne naruszenie konstytucji lub ustaw, jeżeli będzie miało dostatecznie rażący charakter, może stanowić podstawę podjęcia przez Sejm RP uchwały o rozwiązaniu rady gminy, powiatu lub sejmiku województwa.³³ Brak jest zatem precyzyjnie zakreślonej przesłanki zastosowania omawianego środka, co może stanowić potencjalne niebezpieczeństwo wykorzystywania elementów politycznych, które mogą odgrywać znaczącą rolę przy ocenie nie tylko faktu, ale i stopnia naruszania Konstytucji RP lub ustaw przez organy stanowiące jednostkę samorządu terytorialnego.³⁴

Rozwiązania organu stanowiącego dokonuje Sejm RP w drodze własnej uchwały, ale czyni to na wniosek złożony przez Prezesa RM. Istotne znaczenie ma sam wniosek, bez którego cała procedura nie może być uruchomiona. To Prezes RM dokonuje jako pierwszy oceny sytuacji, czy dokonane naruszenia konstytucji lub ustaw spełniają przesłankę zastosowania omówionego środka.³⁵ Rozwiązanie organu stanowiącego samorządu terytorialnego pociąga za sobą rozwiązanie również pozostałych organów działających w danej jednostce samorządowej.³⁶ Zasada ma obecnie odniesienie do struktur samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Zgodnie z treścią art. 83 ust. 1 zd. 2 u.s.p. oraz art. 84 ust. 1 zd. 2 u.s.w. – rozwiązanie rady powiatu (sejmiku województwa) jest równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich pozostałych organów na szczeblu powiatu lub województwa. Wspomniana reguła nie ma zastosowania do samorządu gminnego.³⁷ Związane jest to ze zmianami ustrojowymi, jakie dokonały się na tym

³¹ B. Dolnicki swoje stwierdzenie wyprowadził z zestawienia art. 96 ust. 1 z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.; B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych...*, s. 52.

³² Wyrok WSA z dnia 10 listopada 2006 r., II SA/Wa 1260/06, lex nr 214225.

³³ A. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy (zagadnienia wybrane)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 6, s. 19.

³⁴ P. Chmielnicki (red.), *op. cit.*, s. 688–689.

³⁵ K. Podgórski, *op. cit.*, s. 34.

³⁶ B. Gebel, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] M. Ofiarska, J. Ciapała, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001, s. 335; zob. także Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 210.

³⁷ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *op. cit.*, s. 300.

szczeblu w 2002 r. W związku z uchwaleniem ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (u.b.w.w.)³⁸, uległ likwidacji dotychczasowy organ wykonawczy gminy, jakim był zarząd gminy (kolegialny organ z wójtem na czele wybierany przez radę). W jego miejsce stworzono jednoosobowy organ wykonawczy gminy w osobie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który wybierany jest w drodze bezpośrednich wyborów przez mieszkańców danej gminy.³⁹ Obecnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) w gminie nie jest w żaden sposób personalnie związany z radą gminy (rada mocą jedynie swojej uchwały nie może odwołać wójta z zajmowanego stanowiska przed upływem kadencji). Z tego powodu rozwiązanie rady nie pociąga za sobą równocześnie odwołania wójta ze stanowiska.

W zależności od stopnia struktury samorządu terytorialnego, rozwiązanie organu stanowiącego skutkuje albo rozwiązaniem wszystkich organów samorządowych (powiat i województwo), albo jedynie organu stanowiącego, tak jak to ma miejsce w gminie. Zachodzi zatem sytuacja braku organów samorządowych w danej jednostce samorządu terytorialnego. Istotną rolę wówczas odgrywa Prezes RM.⁴⁰ Do czasu przeprowadzenia nowych wyborów samorządowych, które wyłonią nowy skład organu stanowiącego, Prezes RM na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu nowych wyborów będzie pełniła funkcję rozwiązanego organu.⁴¹ W przypadku powiatu i województwa „zastępstwo” dotyczyć będzie obu organów, natomiast w gminie jedynie rady gminy, która została rozwiązana.⁴² Osoba wyznaczona przez premiera „na zastępstwo” nie musi być pracownikiem samorządowym⁴³, wypełniając jednak swoją rolę, realizować ona będzie wszystkie zadania, korzystając z kompetencji przynależnych dotychczas rozwiązany organom.⁴⁴ Swoje obowiązki przyjmuje z chwilą powołania, a wykonuje je do czasu wyboru nowych organów.⁴⁵ Co do kwestii charakteru wyborów, to ustawy samorządowe nic nie stanowią na ten temat. Nie wiadomo, czy chodzi o przedterminowe wybory samorządowe, czy też opisany stan rzeczy ma trwać aż do nowych wyborów, których data ustalana będzie na podstawie 4-letniego kalendarza wyborczego wyborów samorządowych. Stosowany posiłkowo art. 195 ustawy z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw⁴⁶

³⁸ Dz. U. nr 113, poz. 984 ze zm.

³⁹ Art. 3 ust. 1 u.b.w.w.

⁴⁰ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławcki, *op. cit.*, s. 459.

⁴¹ Art. 96 ust. 1 zd. 2 u.s.g.; art. 84 ust. 1 zd. 3 u.s.p.; art. 85 ust. 1 zd. 3 u.s.w.

⁴² Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *op. cit.*, s. 300; podobnie Z. Leoński, *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 2002, s. 188–189.

⁴³ P. Czechowski (red.), A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 218.

⁴⁴ Z. Leoński, *Nadzór nad działalnością gminy*, Warszawa 1991, s. 59.

⁴⁵ Wyrok WSA z dnia 5 maja 2007 r., I SA/Gd 24/07, lex nr 297017.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. nr 159, poz. 1547 ze zm.

nie zamieszcza wśród okoliczności powodujących obowiązek przeprowadzania przedterminowych wyborów samorządowych omawianego przypadku rozwiązania organu stanowiącego, a zatem należy przyjąć, iż osoba wyznaczona przez premiera w zastępstwie rozwiązanych organów będzie zobowiązana pełnić swoją funkcję do czasu wyborów samorządowych nowej kadencji.⁴⁷

D. Dąbek zauważa, że w treści u.s.g. brak jest regulacji prawnej dotyczącej formy, w jakiej powinno być stanowione prawo przez osobę wyznaczoną do pełnienia funkcji rozwiązanej rady gminy. Właściwe byłoby pozostanie przy ogólnym określeniu – akty prawa miejscowego, bowiem termin „uchwała” zarezerwowany jest raczej dla organów kolegialnych. W odniesieniu natomiast do procedury podejmowania tych aktów, należałoby stosować zasady dotyczące działalności uchwałodawczej rady gminy, a więc w szczególności przepisy dotyczące opiniowania aktów przez podmioty zewnętrzne, podpisywania aktów i ich publikowania.⁴⁸

Art. 96 u.s.g. (odpowiednio art. 83 u.s.p. i art. 84 u.s.w.) stanowi, że można dokonać również rozwiązania organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli powtarzającego naruszenia konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu lub województwa, a w gminie wójt (burmistrz, prezydent miasta), Prezes RM może zastosować środek nadzoru, którego skutkiem będzie rozwiązanie zarządu w powiecie lub województwie, a w przypadku gminy odwołanie wójta.⁴⁹ Art. 98 ust. 1 u.s.g. (art. 85 u.s.p., art. 86 u.s.w.) stanowi, że rozwiązanie (odwołanie) organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego należy uznać za rozstrzygnięcie nadzorcze organu nadzoru, dlatego też może ono podlegać zaskarżeniu przez jednostkę samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia doręczenia.⁵⁰

W tej kwestii wspomniana przeze mnie uchwała TK z 5 października 1994 r. (W 1/94)⁵¹ straciła częściowo na znaczeniu, albowiem nie uznawała ona rozwiązania wynikającego z art. 96 ust. 2 u.s.g. za środek nadzoru, odmawiając możliwości skarżenia do sądu administracyjnego. Na mocy obecnego art. 98 u.s.g. (odpowiednio art. 85 u.s.p., art. 86 u.s.w.) rozwiązanie (odwoływanie) organu wykonawczego jest rozstrzygnięciem nadzorczym, na które służy skarga do sądu administracyjnego.

⁴⁷ P. Chmielnicki (red.), *op. cit.*, s. 691.

⁴⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 260.

⁴⁹ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 361.

⁵⁰ Art. 96 ust. 2 u.s.g. w zw. z art. 98 u.s.g.; art. 83 ust. 2 u.s.p. w zw. z art. 85 u.s.p.; art. 84 ust. 2 u.s.w. w zw. z art. 86 u.s.w.

⁵¹ OTK z 1994 r. nr 2, poz. 47.

Organem nadzoru kompetentnym do zastosowania omawianego środka jest Prezes RM.⁵² Istotnym elementem warunkującym rozpoczęcie całej procedury jest wniosek, który w tym przypadku składa wojewoda.⁵³ Rozwiązanie (odwołanie) organu wykonawczego dokonuje się dwuetapowo. Po pierwsze, wojewoda wzywa radę powiatu lub sejmik województwa do zastosowania niezbędnych środków wobec własnych zarządów w celu (jak należy rozumieć) przeciwdziałania dalszym naruszeniom.⁵⁴ Przez niezbędne środki należy rozumieć wezwanie do dokonania zmian w składzie osobowym zarządów, co może mieć wpływ na zaprzestanie dokonywania naruszeń.⁵⁵ Jeżeli naruszeń konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt (burmistrz, prezydent miasta) w gminie, to wojewoda zwraca się do niego o zaprzestanie ich dokonywania.⁵⁶

Ustawodawca nie podał jednak terminu, kiedy wojewoda ma wystąpić z takim wezwaniem, ani również ile czasu ma wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub właściwy zarząd na usunięcie wytkniętych naruszeń. Konkretyzacja zależy od wojewody, a jej weryfikacja może nastąpić w drodze sądowej.⁵⁷ Niezastosowanie się do wezwania wojewody skutkuje zwróceniem się do Prezesa RM o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli chodzi o gminę lub o rozwiązanie zarządu powiatu lub województwa. Po dokonaniu aktu rozwiązania (odwołania) organu wykonawczego Prezes RM na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej wyznacza osobę, która do czasu wyboru nowego wójta lub powołania nowego zarządu będzie pełniła jego funkcje, realizując zadania i korzystając z ich kompetencji. W przypadku gminy osoba wyznaczona „zastępuje” wójta do czasu wyboru nowego, natomiast jeżeli chodzi o zarząd powiatu lub województwa, „zastępstwo” będzie do czasu wyboru nowego zarządu przez radę powiatu lub sejmik województwa.⁵⁸ Do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego, wydanego na podstawie art. 96 ust. 2 u.s.g. w przedmiocie odwołania z funkcji wójta, osoba pełniąca funkcje wójta nie jest uprawniona do wydawania decyzji administracyjnych.⁵⁹

Art. 97 u.s.g. (art. 84 u.s.p., art. 85 u.s.w.) zawiera trzeci środek represyjny o charakterze personalnym – zawieszenie organów danej jednostki samorządu terytorialnego i ustanowienie zarządu komisarycznego.⁶⁰ Prawo zastosowania omawianego środka uzależnione jest od łącznego spełnienia się dwóch prze-

⁵² J. Filipek, *op. cit.*, s. 175.

⁵³ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *op. cit.*, s. 461.

⁵⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 254; E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 132.

⁵⁵ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 269.

⁵⁶ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *op. cit.*, s. 300–301.

⁵⁷ T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 83.

⁵⁸ W. Kisiel, *op. cit.*, s. 269–270.

⁵⁹ Wyrok WSA z dnia 5 maja 2007 r., I SA/Gd 24/07, lex nr 297017.

⁶⁰ A. Korzeniowska (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 2004, s. 114.

słanek: przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu oraz braku nadziei na szybką poprawę takiego stanu rzeczy.⁶¹ Prezes RM oceniając, czy na terenie danej gminy występują przesłanki określone w przepisie art. 97 u.s.g., musi brać pod uwagę zagrożenia, jakie stoją przed funkcjonowaniem danej jednostki samorządu terytorialnego, a zatem, czy zebrane na dany czas dowody wskazują, że może ona nie zrealizować w niedalekiej przyszłości swoich zadań oraz czy personalnie dany zespół osób kierujących daną jednostką samorządu terytorialnego jest w stanie podjąć temu, aby widoczne zagrożenie usunąć.⁶²

Większość przedstawicieli doktryny⁶³ uważa, iż ocena realizacji przedstawionych przesłanek nie ma nic wspólnego z działaniem zmierzającym do zapewnienia zgodnego z prawem działania. Stosowanie tych przesłanek wskazuje na konieczność odwołania się do kryteriów celowościowych, co jest sprzeczne z treścią art. 171 Konstytucji RP stanowiącego, iż jedynym dopuszczalnym kryterium sprawowania nadzoru jest legalność. Zdaniem A. Agopszowicza, w rozwiązaniu tym nie chodzi o brak skuteczności, lecz o brak pozytywnych skutków działań organów samorządu terytorialnego, a przy ocenie tej działalności odwołujemy się do kryteriów celowościowych.⁶⁴ Prezentowany jest również pogląd odmienny – że w omawianej regulacji nie ma kryteriów celowościowych, a zatem regulacja odpowiada przepisom prawa i nie ma podstaw, aby jej nie stosować.⁶⁵

Użyte terminy „skuteczność” lub „szybka poprawa” wyraźnie wskazują na konieczność odwołania się do kryteriów cennych, celowościowych. Powstaje konieczność odpowiedzi na pytanie, jaki sens miało podjęte działanie przez organ samorządowy, czy ostatecznie okazało się skuteczne, potrzebne, czy też nie.

Zaistnienie obu przesłanek stanowi element wstępny całej procedury. Niezbędny jest wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej, skierowany do Prezesa RM o zawieszenie organów danej jednostki samorządu terytorialnego. Opierając się na przedłożonym wniosku dokonuje zawieszenia i ustanowienia zarządu komisarycznego na okres do dwóch lat, nie dłużej niż do wyboru rady gminy i wójta na nową kadencję, a nowego zarządu powiatu

⁶¹ Z. Leoński, *op. cit.*, s. 52; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 276; K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *op. cit.*, s. 363–364.

⁶² Wyrok WSA z dnia 20 czerwca 2007 r., II SA/Wa 693/07, lex nr 341085.

⁶³ W. Kisiel, *op. cit.*, s. 271; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 254; A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławcki, *op. cit.*, s. 463.

⁶⁴ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 501; zob. M. Stahl, *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia. Instytucje. Zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 426–427.

⁶⁵ J. Niczyporuk, J. Szreniawski, *Nadzór nad samorządem*, [w:] E. J. Nowacka, R. Balicki, B. Banaszak, A. Błaś, M. Masternak-Kubiak, J. Niczyporuk, K. Nowacki, J. Szreniawski (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 162.

lub województwa przez nową radę powiatu lub sejmik województwa.⁶⁶ Działanie Prezesa RM ma charakter uznaniowy, bowiem w przypadku wypełnienia obu przesłanek może on wybrać między zawieszeniem organów jednostki samorządu terytorialnego a pozostawieniem sprawy bez reakcji z jego strony, czyli umożliwienie dalszego działania.⁶⁷ Nie podzielam prezentowanego poglądu. W tym przypadku mamy do czynienia z tzw. decyzją związaną⁶⁸, czyli Prezes RM ma obowiązek podjęcia działania, a element uznaniowości dotyczy tylko wyboru konkretnej osoby na komisarza rządowego. Dokonanie zawieszenia dotyczy oczywiście obu organów (stanowiącego i wykonawczego) danej jednostki samorządu terytorialnego.

Zawieszenie organów samorządowych skutkuje ustanowieniem w ich miejsce zarządu komisarycznego, nie musi to jednak oznaczać, iż byt prawny zawieszonych organów został definitywnie zakończony.⁶⁹ Może zaistnieć sytuacja, gdy organ zostaje zawieszony w takim momencie, iż upływ maksymalnego terminu 2 lat, na jaki zarząd komisaryczny może zostać powołany, przypadnie przed końcem kadencji tego organu, wówczas nastąpić powinno odwieszenie organu, który będzie działał aż do zakończenia kadencji. Zaprezentowane rozwiązanie, choć wyjątkowe, to jednak możliwe jest do spełnienia, ale trudno też zakładać, że w trakcie zawieszenia uległa poprawie skuteczność działania organów gminy, powiatu lub województwa.⁷⁰ Za powstałe zamieszanie winny jest ustawodawca, który zamiast jednoznacznych określeń, użył zwrotów niedookreślonych – „przedłużający się”, „brak skuteczności” czy też „szybka poprawa”.

Stosowanie omawianego środka nadzoru zgodnie z art. 97 ust. 2 u.s.g. (art. 85 ust. 2 u.s.p. oraz art. 83 ust.2 u.s.w.) musi być poprzedzone przeprowadzeniem czynności o charakterze sanacyjnym, składającej się z dwóch etapów: przedstawienie zarzutów organom samorządowym, a w następnej kolejności wezwanie organów do przedstawienia programu naprawczego mającego na celu poprawę sytuacji.⁷¹

Określanie podanych elementów jest ogólnikowe i mało precyzyjne. Brakuje wyraźnego wskazania, która z czynności: przedstawienie zarzutów czy zaprezentowanie programu naprawczego, powinna nastąpić wcześniej. Logiczne jest, iż najpierw dochodzi do przedstawienia zarzutów, a następnie oczekuje się na odpowiedź, którą ma być program naprawiający sytuację danej jednostki samorządu. Jednak trzeba się tego domyślać, gdyż nie zostało to jasno ustalone. Brak

⁶⁶ B. Gebel, *op. cit.*, s. 336.

⁶⁷ W. Kisiel, *op. cit.*, s. 271; podobnie B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 254.

⁶⁸ E. Knosala, *op. cit.*, s. 88.

⁶⁹ M. Kasiński, *Ciągłość funkcji wykonawczych a zakończenie działań zarządu gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 7–8, s. 20 i n.

⁷⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 254–255; natomiast A. Agopszowicz podkreśla brak sensu istnienia tego rozwiązania – A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *op. cit.*, s. 502.

⁷¹ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławcki, *op. cit.*, s. 461.

jest również określenia terminów w celu dokonania poszczególnych czynności, a termin „niezwłocznie” niewiele w tej materii wyjaśnia.⁷²

W zarzucie nieprecyzyjności omawianego rozwiązania jeszcze dalej posuwa się P. Chmielnicki. Uważa on, iż przedstawienie nawet najlepszego programu naprawczego wcale nie powoduje, iż organ nadzoru ma obowiązek odstąpić od zastosowania owego środka nadzoru.⁷³ Odmienne zdanie prezentuje A. Wiktorowska, według której jedynie negatywna opinia co do przedstawionego programu lub jego odrzucenie daje możliwość organowi nadzoru zastosowania środka w postaci zawieszenia.⁷⁴

Sensowność całego rozwiązania sprowadza się do tego, iż organ nadzoru dopiero w ostateczności decyduje się zastosować środek nadzoru, jakim jest zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego. Najpierw następuje przedstawienie zarzutów i oczekiwanie, czy będzie poprawa sytuacji po wdrożeniu postępowania naprawczego, czy też nie. Dopiero przy braku pozytywnych sygnałów organ nadzoru stosuje omawiany środek nadzoru. Użycie sformułowania „organ może” jest tutaj niewłaściwe, bowiem dbając o przestrzeganie prawa, organ nadzoru nie tylko może, lecz jest zobowiązany do zastosowania omawianego środka. Ostatni etap stosowania omawianego środka nadzoru stanowi powołanie komisarza rządowego. Czynności tej dokonuje Prezes RM na wniosek wojewody, złożony za pośrednictwem ministra właściwego ds. administracji publicznej. Powołany komisarz rządowy przejmuje swoje obowiązki z dniem jego powołania.⁷⁵

Zagadnienie zarządu komisarycznego i powołanego komisarza budzi wątpliwości. W komentowanym przepisie użyte są dwa różne zwroty najpierw „zarząd komisaryczny”, a potem „komisarz rządowy”, bez wskazania wyraźnego między nimi związku.⁷⁶ Na tę okoliczność zwraca uwagę B. Dolnicki, dlatego przeprowadził on własną interpretację użytych zwrotów, która moim zdaniem jest bardzo trafna. Zarząd komisaryczny oznacza samą instytucję prawną, zaś komisarz rządowy to konkretna osoba upoważniona do wykonywania, sprawowania owego „zarządu”. „Zarząd komisaryczny oznacza zatem przymusowe wykonanie wszystkich zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego przez powołanego komisarza rządowego”.⁷⁷

Rozstrzygnięcie nadzorcze, które skutkuje zawieszeniem organów danej jednostki samorządu terytorialnego, może być zaskarżone do wojewódzkiego

⁷² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 255.

⁷³ P. Chmielnicki (red.), *op. cit.*, s. 693.

⁷⁴ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 218.

⁷⁵ J. Filipek, *op. cit.*, s. 176.

⁷⁶ K. Podgórski, *op. cit.*, s. 35.

⁷⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 255–256; również B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych...*, s. 52.

sądu administracyjnego, zgodnie z art. 98 ust. 1 u.s.g. Staje się ono prawomocne i podlega wykonaniu na podstawie ogólnych zasad odnoszących się do rozstrzygnięć nadzorczych. Rozstrzygnięcie to podlega wykonaniu dopiero z dniem jego uprawomocnienia się.⁷⁸

Zaprezentowane środki nadzoru o charakterze personalnym rzeczywiście zasługują na miano środków o charakterze nadzwyczajnym. Z jednej strony z uwagi na rangę spraw, które powodują uruchomienie tych środków, z drugiej – ze względu na szczególną pozycję organów uprawnionych do zastosowania wspomnianych środków. Nadzwyczajne środki stosowane są ostatecznie w sytuacjach, w których zwyczajne środki nadzoru okazały się niewystarczające albo nieskuteczne. Obwarowane jest to koniecznością zaistnienia wielu przesłanek, dlatego mogą być stosowane jedynie przy zachowaniu wyznaczonych prawem reguł. Zastosowanie tych środków związane jest z funkcją nadzoru, jaką jest strzeżenie prawa. Organy nadzoru nie mogą dopuszczać do obowiązywania aktów prawnych sprzecznych z przyjętym porządkiem prawnym, ani tolerować działalności organów samorządowych będących źródłem tych naruszeń.

SUMMARY

The supervision means the legal possibility of influencing the supervised body, including the possibility of the alteration of its actions. The uniformity of action of all subjects is a purpose of the supervision of the civil service within the limits of the generally applicable law.

As part of supervision measures it is possible to reward the group of so-called means with the operations of self-government units of personal character. One should emphasize that these means are directed towards individual members of the local authorities in relation to concrete actions of these organs which cannot be accepted by organs of the supervision. The law provides for applying the following supervision measures: solving the constitution body of a self-government unit, dissolving the executive authority, and in case of the commune administrator his recalling from the occupied position, hanging up the bodies of the given self-government unit and establishing a team of receivers administrators. The presented supervision measures are extraordinary supervision measures because of the fact that they are making the interference in the structures of the local government bodies causing their liquidation suspending the local authorities in their activity. Applying the discussed means is taking place in transit with law of predicted procedures.

⁷⁸ W postanowieniu NSA z dnia 1 czerwca 2000 r., II SA 1331/00, OSP z 2000 r. nr 9, poz. 136, sąd zwrócił uwagę, iż żadne przepisy ustaw samorządowych nie dają podstaw do nadawania rozstrzygnięciom nadzorczym rygoru natychmiastowej wykonalności.