

Mieczkowska, Agnieszka

Nadzór nad działalnością gminną

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 16, 135-154

2002

Artykuł został zdigitalizowany i 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 oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Agnieszka Mieczkowska

Nadzór nad działalnością gminną

Wprowadzenie

Samorząd gminny nie jest czwartą władzą w państwie. Pozostaje wmontowaną w struktury państwa formą decydowania w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, nie jest przeciwstawiany /.../ także administracji rządowej, ale wraz z nią na podstawie ustaw komplementarnie uczestniczy w sprawowaniu administracji publicznej.

Działania samorządu gminnego poddano nadzorowi wykonywanemu przez organy administracji rządowej.

Wychodząc z założenia, że tylko samodzielny i niezależny samorząd może działać skutecznie, a o zakresie samodzielności przesądza stopień ingerencji organów administracji rządowej, konkretnie zakres sprawowanego nadzoru - jest sprawą wielkiej wagi, kto nad kim sprawuje nadzór i za pomocą jakich środków.

Praca niniejsza ujmuje zagadnienia nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów i Wojewodę pod kątem prawno - administracyjnym, a za punkt wyjścia przyjmuje obowiązujące prawo oraz doświadczenia w stosowaniu prawa nadzoru w trakcie pracy na stanowisku wiceprezydenta miasta Ostrołęki.

Istota samorządu terytorialnego

„Żadna może dziedzina prawa administracyjnego nie posiada tak bogatej literatury, co nauka o samorządzie, ale też żadna nie dostarcza nam tak dobrego przykładu synkretyzmu metod i jego opłakanych rezultatów” - powiedział Tadeusz Bigo^{1/}.

„Że samorząd jest możliwy, potrzebny i niezbędny co do tego istnieje jedność, ale czym właściwie jest samorząd, na czym polega jego istota, odnośnie do tego nie ma najmniejszej zgody” - powtórzył stwierdzenie prof. Preussa Stanisław Paczyński^{2/}.

Samorząd terytorialny jest wynikiem długiej ewolucji. Od wczesnego średniowiecza pojęcie samorządu łączono z gminą. Decydujące znaczenie dla rozwoju teorii i praktyki samorządu miała francuska i pruska myśl teoretyczna.

Pod wpływem doktryny rewolucji francuskiej /1789 r./, a zwłaszcza panującej w tym okresie idei „prawa natury” zaczęły kształtować się poglądy mające na celu wykazanie niezależności samorządu terytorialnego od państwa. Wyrażały się one między innymi w powstałej wówczas teorii tzw. naturalnych praw gminy „pouvoir municipal”. Teoria ta wywodziła, że gmina jako podstawowa komórka samorządu ma „naturalne”, nie pochodzące od państwa, prawa do samorządu. Państwo nie może ani wkraczać w dziedzinę tych praw, ani ich naruszać bez obawy wstąpienia na drogę sprzeczności z naturalnym rozwojem stosunków społecznych. Konsekwencją takiego usytuowania gminy było przyjęcie „pouvoir municipal” do francuskiej ustawy z 14 grudnia 1789 r. Rozróżnia ona dwie kategorie spraw gminnych, stosownie do podwójnego jej charakteru: sprawy własne /naturalne/ oraz sprawy poruczone /państwowe/. Według tej ustawy gmina nie miała osobowości publicznoprawnej, ani też nie posiadała publicznych praw podmiotowych.

Druga krańcowo różna koncepcja gminy przyjmowała pogląd, że samorząd całkowicie powinien być podporządkowany państwu. Wszelka wolność samorządu, a także jej niezależność od państwa mogą mieć tylko takie granice - jakie zakreśli im ustawodawstwo państwowe. Kierunek ten przyjęły Niemcy. Wybrany w 1807 r. do kierowania państwem Karol von Stain przejął w tym względzie całą inicjatywę. Aleksander Kroński przytacza jego zdanie na ten temat: „najdoskonalszą formą wypełniania funkcji państwowych jest wykonywanie pojedynczych lokalnych zadań państwa przez osoby wybrane, które by chciały dobrowolnie zadania te spełniać, jako swoje własne. Samorząd ma być wprowadzony, gdyż leży w interesie państwa, aby naród wyszedł ze stanu niemowlęctwa przez nadanie mu prawa decydowania o jego miejscowych prawach^{3/}.”

Ten kierunek był kontynuowany i rozwijany w XX wieku głównie w nauce niemieckiej, a później między innymi w Polsce^{4/}. Teoria ta zwana „teorią samorządu państwowego”, uzasadniała włączenie samorządu w ramy państwowego systemu organizacyjnego i poddania go wszechstronnemu nadzorowi ze strony organów państwowych, a zwłaszcza ze strony organów administracji rządowej. Pogląd taki jest w polskiej literaturze reprezentowany przez Jerzego Panejkę w książce pt. „Geneza i podstawy samorządu europejskiego”^{5/}. Tezy autora o samorządzie są następujące:

1. Samorząd jest instytucją prawną powołaną do załatwiania części spraw administracji państwowej w charakterze organów państwa, różnicy między administracją rządową a samorządem szukać należy w formalnej stronie samorządu tj. w jego organizacji.

2. Ta różnica nie leży wcale w odrębnej osobowości prawnej ciał samo-

rządowych. Osobowość prawna jednostek samorządowych tylko wtedy mogłaby stanowić wewnętrzną istotę samorządu gdybyśmy uznali w samorządzie odrębne od państwa związki.

3. Samorząd badany z punktu widzenia państwa przedstawia obowiązek organów samorządowych do wykonywania w charakterze organów państwowych części administracji państwowej.

Przeciw tej koncepcji wystąpił z ostrą krytyką Tadeusz Bigo⁶¹ - w szczególności odrzuca następujące tezy Jerzego Panejki:

1. Nie akceptuje twierdzenia, że samorząd terytorialny jest organem państwa.

2. Nie zgadza się z tezą, że osobowość prawna samorządu nie stanowi wewnętrznej jego istoty.

3. Ustosunkowuje się negatywnie do punktu widzenia Jerzego Panejki na problem publicznych praw podmiotowych samorządu.

Tadeusz Bigo prezentuje własną tezę, która łączy samorząd terytorialny z grupami społecznymi uposażonymi w osobowość prawną. Bogaty przegląd rozważań na ten temat podsumowuje następującymi stwierdzeniami:⁷¹

1. „Tem co indywidualizuje samorząd i wyodrębnia spośród administracji jest osobowość prawna. Osobowość /podmiotowość/ jest zdolnością stania się podmiotem praw i obowiązków.”

2. Różnicę między samorządem terytorialnym, a administracją rządową widzi w tym, że „organ administracji rządowej jest podmiotem w odniesieniu do norm pragmatyki służbowej /w szczególności norm dyscyplinarnych/, natomiast nie jest podmiotem w odniesieniu do norm, do których wykonywania jest powołany na zasadzie nominacji”.

3. „Przy samorządzie mamy do czynienia ze zgoła odmiennymi stosunkami. Nie państwo jest podmiotem praw i obowiązków tworzących w sumie zakres działania gminy, lecz sama gmina. Gdy gmina wykonuje te prawa nie jest organem państwa. Wykonuje prawa własne. Ustawą oznaczony zakres działania gminy jest czymś więcej niż kompetencją organu rządowego. Jest to kompleks praw i obowiązków gminy, które ona wykonuje we własnym imieniu jako własne prawa i obowiązki, a nie w charakterze innej osoby prawnej”.

Przedstawione wyżej stwierdzenia dotyczące istoty samorządu terytorialnego z książki Tadeusza Bigo są nadal aktualne, z powodzeniem mogą służyć badaniom w obecnym ustawodawstwie polskim, które 8 marca 1990 r. rozpoczęło proces odbudowy samorządu⁸¹, a tym tworzenie prawnopublicznej i prawnocywilnej podmiotowości gminy. Pojawiły się normy o fundamentalnym znaczeniu. Wśród nich należy wskazać przede wszyst-

kim przepisy ustawy marcowej o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w której:

1. Samorząd terytorialny określono jako podstawową formę organizacji życia publicznego w gminie.

2. Gminie przyznano osobowość prawną oraz prawo wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na zasadach określonych przez ustawę.

3. Samodzielność gminy poddano ochronie sądowej.

4. Gminie zagwarantowano prawo własności wraz z innymi prawami majątkowymi, jako mienie komunalne.

Rozdział 45 Małej Konstytucji w art. art. 70-75 zajmował się samorządem terytorialnym. Podstawową zmianą dokonaną w tej ustawie jest przygotowanie możliwości utworzenia w drodze ustawowej dalszych jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie:

1. W art. 70 w określeniu samorządu jako formy organizacyjnej lokalnego życia publicznego, pominięto gminę /w ust.1/, a w ust. 4 określono ją jako jednostkę podstawową oraz dodano zdanie: „Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”. Na tej właśnie podstawie zamierzano w drodze ustawy zwykłej powołać samorząd powiatowy, a także wojewódzki.

2. W art. 70 ust. 2, jako podmiot samorządu terytorialnego oznaczono „wspólnotę mieszkańców danego terytorium”, jako jednostkę samorządową posiadającą osobowość prawną, której według art. 70 ust. 3 przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe.

3. W art. 70 ust. 1 i 2 podkreślono rolę samorządu w wykonywaniu zadań publicznych przez dodanie akcentu „istotna część” co oznacza, że z zakresu działania samorządu wyłączone są tylko zadania zastrzeżone „ustawowo do kompetencji administracji rządowej”.

4. Przepisy art. 70 ust. 3 przewidywały wykonywanie przez jednostki samorządowe /a nie tylko przez gminy, jak to jest w ustawie z 8 marca 1990 r. /zadań administracji /określonych w ustawodawstwie zwykłym jako zadania zlecone/, na wykonanie, których Mała Konstytucja przewidywała wyposażenie gmin w „odpowiednie środki finansowe”.

5. W art. 70 ust. 4 Małej Konstytucji wskazano, że dla realizacji zadań, jednostki samorządu terytorialnego posiadają własne organy stanowiące i wykonawcze oraz w granicach ustaw, uprawnione są swobodnie określać swoje struktury wewnętrzne. Takie ujęcie konstytucyjne wskazywało na suwerenność jednostek samorządowych i podleganie ich wyłącznie ustawom.

6. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, spra-

wowany do dnia wejścia w życie Małej Konstytucji na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym znalazł podstawę konstytucyjną w art. 74, gdzie zawarto odesłanie do ustawy zwykłej.

7. W końcowym w rozdziale 6 - przepisu art. 75 Małej Konstytucji określono zasadę zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych.

Według obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku^{9/}:

1. Art.164.

1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.
2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.
3. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

2. Art.165.

1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawa własności i inne prawa majątkowe.
2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

3. Art.166.

1. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.
2. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych..
3. Spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne.

4. Art.167.

1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.
2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.
3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie.
4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

5. Art.168.

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie.

6. Art.169.

1. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych..
2. Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzenia wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa.
3. Zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa.
4. Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określa ją, w granicach ustaw, ich organy stanowiące.

6. Art.170.

Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, w sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określa ustawa.

7. Art.171.

1. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.
2. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.
3. Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten narusza Konstytucję lub ustawy.

Definicja samorządu gminnego

W nauce prawa administracyjnego mamy liczne definicje samorządu terytorialnego zależne od tego, którą teorię bądź które elementy uznaje autor za słuszne albo rozstrzygające. Oto przykłady z literatury okresu międzywojennego:

Definicja Jerzego Panejki^{10/}: „Samorząd jest instytucją powołaną do załatwiania części spraw administracji państwowej w charakterze organu państwa”. Uzasadniając autor powiedział, że:

1. Materialnej różnicy między administracją samorządową i rządową nie ma. Obie są jedną administracją państwową.

2. W sferze prawa publicznego istnieje tylko jeden podmiot - państwo.

Definicja Bogdana Wasiutyńskiego^{11/}: „Samorząd jest to wykonywanie części administracji publicznej /państwowej/ przez organizacje obdarzone osobowością prawną, działające we własnym imieniu z mocy przyznanego im prawa pod określonym ustawowo nadzorem państwa”. Definicja ta była przyjmowana w Polsce w okresie międzywojennym. Na przykład Józef Staryszak w rozprawie doktorskiej z 1931r. „Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce” - tylko tę definicję uznaje za słuszną. Definicja Bogdana Wasiutyńskiego różni się zasadniczo od definicji Jerzego Panejki tym, że Bogdan Wasiutyński traktuje samorząd terytorialny jako odrębne od państwa podmioty stojące jedynie pod nadzorem. Jednak podobnie jak Panejko przyjmuje zasadę, że wszystkie sprawy publiczne to sprawy państwowe. Uznaje osobowość prawną samorządu ale tylko w zakresie spraw własnych - w tym zakresie gmina nie jest jego zdaniem bezspornie organem państwa. Według tej definicji gmina występuje w podwójnym charakterze: raz jako osoba prawna z własną wolą, jako podmiot równorzędny państwu - drugi raz, jako zwykły organ administracji państwowej. Definicja Tadeusza Bigo^{12/}: „Samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielny podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę”. Ta krótka i zwięzła definicja jest wynikiem badań autora różnych typów związków publicznoprawnych. Autor dochodzi do konkluzji, że administracja publiczna to jest działalność państwa /z wyłączeniem wymiaru sprawiedliwości i ustawodawstwa /oraz związków publicznoprawnych i innych podmiotów, stosujących przymus bezpośredni /s.1118/. Po takim stwierdzeniu kolejnym etapem analizy Tadeusza Bigo jest oddzielenie od siebie tego typu administracji publicznej, której podmiotem są związki publicznoprawne od administracji organów państwa /s.119/ z tym, że decentralizacja w przypadku samorządu terytorialnego jest oznaczeniem strukturalnej formy administracji, a nie podmiotu ani przedmiotu administracji /s. 152/.

W sprawie drugiej części definicji odnoszącej się do podmiotu samorządu autor pisze: „Samorząd, jak w ogóle decentralizacja jest zagadnieniem organizacyjnym, zdefiniować samorząd, to jest zagadnieniem organizacyjnym, zdefiniować samorząd, to znaczy określić momenty organizacyjne. Sądzę, że nie przekraczamy granic dyscypliny prawniczej, jak w definicji podkreślamy charakter korporacyjny samorządu” /s. 153/. Tadeusz Bigo świadomie pominął w definicji momenty takie jak: „ograniczenie administracji samorządowej ustawowymi szrankami, zasadę odpowiedzialności i zdolności majątkowej związków samorządowych”. Uważam - powiedział - że za nieistotne albo same przez się zrozumiałe. Zasada odpowiedzialności jest

prostą konsekwencją uchylenia porządku hierarchicznego i stworzenia odrębnych podmiotów administracji w postaci samodzielnych związków /s. 153/. Definicja ta jest do dziś uznawana i akceptowana przez teoretyków, prawników i specjalistów z dziedziny samorządu terytorialnego^{13/}. Oczywiście akceptacja definicji Tadeusza Bigo z 1928 roku nie oznacza odgrzebywania starych teorii i wyprowadzania z nich istoty samorządu terytorialnego. Współcześnie nie jest to chyba potrzebne. Wystarczy stwierdzić, że w rozwiniętych krajach cywilizacji zachodniej powszechnie uznaje się, iż zapewnienie udziału społeczeństwa w administracji publicznej przez powierzenie samodzielnym korporacjom ludności administracji lokalnej jest po prostu bardziej efektywne, opłacalne i wygodne - także z punktu widzenia państwa. Dokonane w Polsce zmiany ustrojowe łączą samorząd gminny z formą organizacji lokalnego życia publicznego. Ustawodawca upodmiotowiając społeczności lokalne, zobowiązuje do przekazania im istotnej części zadań publicznych. Ustanawia jednocześnie zasadę domniemania zadań na ich rzecz w systemie władzy publicznej. Nadzór nad samorządem ogranicza do kryterium legalności, enumeratywnie określając podmioty uprawnione do jego wykonywania. Próbując zatem definiować „samorząd terytorialny na szczeblu gminnym” można go określić jako wspólnotę samorządową mieszkańców i jednocześnie jednostkę podziału terytorialnego.

Zagadnienie osobowości prawnej samorządu gminnego

Przyjęta definicja samorządu terytorialnego jako wspólnoty samorządowej mieszkańców nie da się wprowadzić bez osobowości prawnej, a mówiąc słowami Tadeusza Bigo^{14/} „osobowość prawna jest tym co indywidualizuje samorząd i wyodrębnia spośród administracji”.

Osobowość prawna jest zasadniczym elementem unormowań zawartych w Konstytucji /art.165 ust.1 /.

Konstytucyjna zasada, że samorząd terytorialny posiada osobowość prawną i wykonuje istotną część zadań publicznych w imieniu własnym, jest dobitnym wyrazem woli ustawodawcy, aby upodmiotowić w sensie prawnopublicznym i prawnocywilnym społeczność lokalną - wspólnotę samorządową, która dzięki temu staje się odrębnym od państwa podmiotem praw i obowiązków w zakresie mienia komunalnego, w tym budżetu, oraz podmiotem administracji publicznej.

Problem osobowości prawnej samorządu terytorialnego był i jest w doktrynie i literaturze prawniczej przedmiotem dyskusji i zróżnicowanych poglądów.

W okresie międzywojennym wielu autorów^{15/} uważało, że osobowość prawna jest warunkiem koniecznym dla zaistnienia samorządu. Były rów-

niez zdania, że osobowość prawna uwypukla jedynie samodzielność wobec władz biurokratycznych, usprawnia jej działalność, nie jest jednak warunkiem niezbędnym ponieważ, gdyby tej osobowości prawo przedmiotowe nie przewidywało, musiałoby obmyśli inny jakiś sposób zapewnienia tych korzyści, które daje osobowość prawna.

Były też stwierdzenia, jak na przykład Stanisława Paczyńskiego w 1933 r.^{16/}, że osobowość prawna nie ma dotychczas ustalonej treści. Z tego względu nie można z tego pojęcia wyciągać żadnych wniosków.

Przyjęcie w okresie PRL zasady jednolitości systemu władzy państwowej oraz zasady jednolitej własności państwowej uniemożliwiało upodmiotowienie prawne samorządu. Walerian Pańko przypomina o toczących się w latach osiemdziesiątych sporach o samorząd terytorialny i opór wobec uznania osobowości prawnej samorządu terytorialnego rozumianego właśnie jako wspólnota samorządowa mieszkańców, a nie organ stanowiący część struktury władzy państwowej^{17/}.

W obecnym stanie prawnym jednostka samorządowa uznana jest za osobę prawną, chociaż pojęcie osobowości prawnej ma jednak odniesienie wyraźnie cywilistyczne. Jest to oczywiście bardzo ważny atut dla samorządu terytorialnego, pozwala bowiem na realizację zadań w formach cywilnoprawnych co ma znaczenie na przykład w usługach komunalnych, które są podstawową dziedziną aktywności wspólnoty samorządowej na szczeblu lokalnym.

Można i należy również postawić tezę, że jednostka samorządu terytorialnego jest w obecnym stanie regulacji prawnych także osobą prawa publicznego. Art.2 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym^{18/} stanowi bowiem, że gmina „wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność „- przepis ten odnosi się niewątpliwie do samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego w dziedzinie prawa publicznego.

Nadzór nad samorządem gminnym

Terminologia

Na wstępie należy podkreślić, że nasze ustawy dotyczące samorządu terytorialnego nie trzymają się ściśle ustalonej terminologii i w przedmiocie nadzoru posługują się zamiennie pojęciami: nadzór - kontrola^{19/}.

Przystępując więc do omówienia pojęcia nadzoru należy przede wszystkim rozpatrzyć te określenia.

Według Jerzego Starościaka^{20/}: „Istotą działalności kontrolnej jest obserwowanie określonych zjawisk, analizowanie ich charakteru i przedsta-

wianie spostrzeżeń organom kierującym działalnością administracji. Organ kontrolujący nie odpowiada bezpośrednio za działalność organu kontrolowanego. Inaczej jest z nadzorem. Organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia. On również w pewnym sensie odpowiada za wyniki działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi”.

Zygmunt Rybicki^{21/} natomiast uważa, że: „Kontrola i nadzór związane są ze sobą bezpośrednio. Nadzór występuje jako wynik kontroli. Zarówno kontrola jak i nadzór mogą prowadzić do poprawienia działalności jednostek poddawanych kontroli i nadzorowi. Nadzór polega na możliwości władczego wkroczenia w działalność jednostki nadzorowanej w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem, nadzór występuje jako czynność następująca po kontroli, a jego zakres oraz środki nadzoru wymagają szczególowej podstawy prawnej”.

Kiedy więc kończy się kontrola, a zaczyna nadzór?

Biorąc powyższe stwierdzenia pod uwagę można powiedzieć, że z chwilą gdy władza wkracza z urzędu kończy się kontrola, a zaczyna nadzór.

Różnicę tę w zasadzie można wyprowadzić z ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym. Otóż zgodnie z art. 88 tej ustawy „Organy nadzoru mają prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy oraz mogą dokonywać wizytacji administracji komunalnej i uczestniczyć w posiedzeniach organów gminy”. Art.90 natomiast nakłada obowiązek na wójta, burmistrza lub prezydenta, który „obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia”. Artykuły te niewątpliwie wyrażają kontrolę chociaż tym wyrazem się nie posługują i umieszczone są w rozdziale : „Nadzór nad działalnością gminną”.

Dopiero art. 91 ust.2 ustawy o treści: „Organ nadzoru wszczynający postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały może wstrzymać jej wykonanie” uwypukla nam władcze wkroczenie czyli cechę charakterystyczną dla nadzoru.

Analiza historyczno - prawna nadzoru nad samorządem gminnym

Nadzór nad samorządem gminnym „jest to jedno z najważniejszych, a raczej najważniejsze zagadnienie samorządowe. Bo jeśli samorząd jest specyficzną formą administracji, mianowicie administracji przez samodzielne związki, to pierwszorzędne znaczenie ma pytanie, jaki jest stosunek tych związków do państwa” - pytanie postawione przez Tadeusza Bigo^{22/} jest nadal aktualne i do końca nie wyjaśnione. Stworzenie bowiem w 1990 r. instytucji samorządowych wraz z określeniem im własnego zakresu zadań oraz

powierzeniem im zadań państwowych zmierza do zastanowienia się nad odpowiedzią na pytanie w jakim zakresie państwo powinno zastrzec dla siebie prawną gwarancje, że samorząd mieścić się będzie w ramach państwowego porządku prawnego i jednocześnie będzie posiadał samodzielność. Nie chodzi oczywiście o absolutną i bezwzględną samodzielność, lecz o pewien stopień niezależności samorządu od podmiotów, które wobec niego reprezentują interes państwa i którym w związku z tym ustawowo powierzono funkcję sprawowania nadzoru.

Nawiązując do historycznych rozwiązań: W 1921 roku uregulowania dotyczące nadzoru nad samorządem zawarto w Konstytucji z dnia 17 marca^{23/}. Artykuł 70 tej Konstytucji ustalał następujące zasady:

- 1/ państwo sprawować będzie nadzór przez wydziały wyższego stopnia, może zaś częściowo przekazać go także sądom administracyjnym,
- 2/ ustawy określają przypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez władzę nadzorczą.

Ta druga zasada pozostaje w ścisłym związku z art. 67 /zdanie pierwsze/ - według którego samorząd będzie miał prawo stanowienia w sprawach należących do ich zakresu działania, co oznacza, że zatwierdzanie uchwał samorządu zostało potraktowane jako wyjątek i zasada ta miała być bliżej sprecyzowana w osobnej ustawie.

Tadeusz Bigo wypowiedział się na ten temat w sposób następujący: „zatwierdzanie uchwał przez władzę nadzorczą oznacza zatem regulację prawa stanowionego. Jest przeto i może być jedynie zjawiskiem wyjątkowym. Gdyby ustawodawca zbyt często korzystał i nadużywał tych wyjątków, to w rezultacie samorząd przestałby być administracją zdecentralizowaną, bo zatwierdzanie uchwał jest swego rodzaju surogatem instrukcji podporządkowania hierarchicznego. Przez odmowę zatwierdzenia władza nadzorcza wpływa na treść przyszłych uchwał podobnie jak władza służbowa drogą instrukcji -na treść aktów władzy hierarchicznie podległej”^{24/}.

Rozwiązania zawarte w Konstytucji z 1921 roku były, jak określa. Hubert Izdebski, „wielkim” ustawodawstwem samorządowym^{25/}.

Niestety - ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego^{26/} ograniczała samodzielność samorządu i podporządkowywała go administracji rządowej. Do kontroli urzędów, biur, zakładów i innych instytucji w gminie powołano przełożonego gminy, który miał prawo korygować ich funkcjonowanie. Podobne prawo przysługiwało radzie gminy. Natomiast w celu skontrolowania działalności finansowej i gospodarczej organów wykonawczo - zarządzających samorządu, rada wybierała komisję rewizyjną, która miała dostęp do kasy, ksiąg, dokumentów ra-

chunkowych i kasowych w biurach zarządu oraz w zakładach czy przedsiębiorstwach. Spod kontroli były wyłączone te działania przełożonego gminy, które wykonywał on w imieniu władzy rządowej, czyli tzw. sprawy poruczone. Omawiana ustawa z 1933 roku rozszerzyła znacznie katalog środków nadzorczych. Jako środki nadzoru wprowadzono następujące rozwiązania:

- 1/ zatwierdzanie niektórych uchwał samorządu w tym budżetu samorządowego, powoływanie i odwoływanie sekretarza gminnego, czy nawet zatwierdzanie wyboru sołtysa czy podsołtysa,
- 2/ zawieszanie uchwał ciał stanowiących przez przełożonego gminy,
- 3/ uchylanie nieważnych uchwał samorządu,
- 4/ przymusowe wstawianie do budżetu jednostek samorządowych sum przeznaczonych na działalność, do podejmowania których zostały powołane ich organy,
- 5/ rozwiązanie organu stanowiącego i organu zarządzającego równocześnie lub - co było nowością - każdego z nich oddzielnie.

„W odniesieniu do rzeczywistego nadzoru ustawa z 1933 roku przyznawała - w sprzeczności z konstytucją - uprawnienia nadzorcze organom administracji rządowej”^{27/}. Podobne zdanie reprezentuje Aleksandra Wiktorowska, która stwierdza, że: „Po roku 1933 nadzór państwa nad samorządem wzmocnił się wyraźnie. Było to efektem dominacji państwowej teorii samorządu w życiu społeczno - gospodarczym”^{28/}.

Konstytucja Kwietniowa^{29/} podejmowała zagadnienie samorządu w sposób bliski ustawie z 23 marca 1933 roku, a nawet jak potwierdza Aleksandra Wiktorowska tendencja dominacji państwa ujawniała się jeszcze wyraźniej^{30/}. Rząd uzyskał prawo wydawania wiążących instrukcji tym organom samorządu, które działały w charakterze władz nadzorczych. Zrezygnowano także z przewidzianej w Konstytucji Marcowej - możliwości częściowego przekazania nadzoru sądom administracyjnym.

Hubert Izdebski cytuje w miesięczniku „Samorząd terytorialny”^{31/} wypowiedź z 1933 roku jednego z wybitnych znawców samorządu należącego do endecji: „zdajemy się szybkim krokiem zdążać do wyparcia wszelkiej samodzielności działalności związków samorządowych przez rządy demokratyczne. Samorząd istnieje tylko formalnie, ale faktycznie jest tylko tolerowany”. W takim stanie prawnym samorząd terytorialny przetrwał do 1933 roku.

W PRL sprawy nadzoru nad samorządem unormowano w ustawie z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych^{32/} oraz Dekrecie PKWN z 23 listopada 1944r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego^{33/}. Organizacja sprawowania nadzoru

została dostosowana do nowo utworzonego systemu rad narodowych. Wprowadzono zasadę hierarchicznego podporządkowania: rady niższego stopnia nadzorowane były przez rady wyższego stopnia. Zasada ta, właściwa dla systemu administracji scentralizowanej, zaprzeczała idei samorządności.

Cechą charakterystyczną wprowadzonego wówczas systemu organizacyjnego była dwutorowość nadzoru: sprawowano go w pionie rad narodowych oraz w pionie organów wykonawczych.

Nadzór zwierzchni nad radami narodowymi i ich prezydiami sprawowało Prezydium Krajowej Rady Narodowej, które miało w związku z tym prawo ustalać wytyczne i nadawać kierunek działania rad. Prezydium rad narodowych nie podlegały jeszcze wówczas Radzie Ministrów. Na prezydiach rad wyższych stopni spoczywał natomiast obowiązek sprawowania nadzoru nad radami stopni niższych.

Na mocy ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 roku^{34/} kompetencje do sprawowania nadzoru zwierzchniego nad radami narodowymi zostały przekazane Radzie Państwa. Równocześnie w pionie organów wykonawczo - zarządzających samorządu terytorialnego, zwierzchni nadzór nad działalnością wojewódzkich i powiatowych organów sprawował najpierw kierownik resortu administracji publicznej, zaś od 1945 roku minister tegoż resortu. Nadzór bezpośredni nad zarządami gmin wiejskich i miast wydzielonych z powiatowych związków samorządowych sprawował wydział powiatowy, a w sprawach niecierpiących zwłoki - starosta przewodniczący wydziału. Nadzór nad wydziałami powiatowymi i zarządami miast wydzielonych z powiatowych związków samorządowych sprawował wydział wojewódzki, a w trybie art. 18 cyt. Dekretu - wojewoda jako przewodniczący wydziału.

Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej^{35/} zniósła instytucję samorządu terytorialnego a także dotychczasowe formy terenowych organów administracji.

Dokonane w 1990 roku zmiany ustrojowe przywróciły w naszym kraju pojęcie samorządu terytorialnego i jego podstawowych instytucji - gmin /wspólnot samorządowych/. Na temat „nadzoru nad samorządem gminnym” pojawiło się szereg poglądów w tym również krytycznych:

Pogląd Jana Zimmermana wyrażony na etapie prac w komisjach sejmowych: „Problematyka nadzoru jest uregulowana w sposób budzący zasadnicze wątpliwości. Ogólnie trzeba podkreślić, że konieczna jest konsekwencja w formułowaniu kryteriów nadzoru, jasność w określaniu granic nadzoru i dokładność w regulowaniu środków nadzoru. Naruszenie tych wymogów godzi bezpośrednio w ideę samorządności powodując groźbę jej ograniczenia”^{36/}.

Jerzy Podbielski wyraża następujący pogląd: „Nadzór nad działalnością komunalną oznacza, że prawo państwowej kontroli obejmuje tylko tę sferę gdzie gmina jest podmiotem prawa cywilnego, natomiast nie ma kontroli na przykład nad stanowieniem przepisów gminnych, czyli nad administracyjną działalnością gminy, jak również nad uchwałami w zakresie samoorganizacji gminy”^{37/}.

Aleksandra Wiktorowska - „W moim przekonaniu nie zbyt wyważona ustawowo konstrukcja nadzoru nad działalnością komunalną - mam na myśli system organów uprawnionych do sprawowania nadzoru, zespół kompetencji nadzorczych, jak również sformułowanie kryteriów nadzorczych pozwalające na zbyt daleko idącą dowolność interpretacyjną i dowolność w sprawowaniu nadzoru - może poważnie ograniczyć rozwój samorządnej gminy”^{38/}.

Przedstawione wyżej poglądy nie są pozbawione racji, wbrew bowiem deklaracjom, że samorząd podlega tylko nadzorowi prawnemu jest wiele elementów nadzoru celowościowego /również w zakresie zadań własnych/ na przykład: przesyłanie projektu budżetu izbie obrachunkowej, konieczność uzyskiwania zgody lub opinii, możliwość ustanowienia przez premiera zarządu komisarycznego w razie braku skuteczności zarządzania lokalnego.

Można więc stwierdzić, że organy nadzorcze dysponują bardzo silnymi środkami nadzoru o charakterze represyjnym.

Ale czy tak musi być?

Wyjście z tej sytuacji znalazła, moim zdaniem, Aleksandra Wiktorowska proponując następującą prawidłowość:

„Kontrola wewnętrzna w danej jednostce organizacyjnej może skutecznie blokować ewentualne zastosowanie nadzoru nad nią, jeśli jest wykonywana rzeczowo, rzetelnie i skutecznie. Organ kontroli wewnętrznej weryfikując pewne działania, stwarza możliwość usuwania uchybień w pracy jednostek poddanych tej kontroli i dlatego może skutecznie hamować ingerencję w trybie nadzoru w ich działalność. Znaczenie kontroli wewnętrznej polega zatem na możliwości uprzedniego /poprzedzającego nadzór/ skutecznego wychwycenia błędów w działalności oraz na możliwości właściwego jej ukierunkowania i usprawnienia bez konieczności ingerencji przez nadzór”^{39/}.

Ustawowe środki nadzorcze i ich wykorzystanie w praktyce

Uwagi ogólne

Organ nadzoru nad samorządem terytorialnym wymienione w art. 86

u.s.g. posiadają różne środki do nadzorowania, które trudno ująć w jednolity system.

Niektórzy uczeni dzielą te środki na: prewencyjne i represyjne, inni na pozytywne i negatywne - lecz próby podejmowane w kierunku usystematyzowania ich wspólnych cech nie zawsze dają rezultaty. Zawsze bowiem dadzą się wykazać takie cechy, które dany środek każą zaliczyć do innej również grupy - czyli jest on właściwy kilku grupom.

W niniejszej pracy środki nadzoru zostaną omówione bez kwalifikowania ich do jakiegokolwiek grupy. Są one następujące: prawo wglądu, zajęcie stanowiska, stwierdzenie nieważności, wstrzymanie wykonania, orzeczenie o wydaniu uchwały z naruszeniem prawa, rozwiązanie organu samorządowego, ustanowienie zarządu komisarycznego.

Prawo wglądu

W myśl art. 88 u.s.g. „organy nadzoru mają prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych”. Artykuł ten zawiera generalną podstawę do dokonywania kontroli działalności komunalnej. Kontrolę dokonywać może: Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw budżetowych regionalna izba obrachunkowa. Kontrola ta - jak twierdzi Zygmunt Niewiadomski „dokonywana jest niezależnie od kontroli, jaką organ pełniący funkcję organu nadzoru wykonuje przy okazji stosowania konkretnego środka nadzoru na podstawie szczególnej normy kompetencyjnej.

Zajęcie stanowiska

Formą nadzoru może być „zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie” przez organ sprawujący nadzór /art.89 ust.1 u.s.g/ lub przez inny organ.

Z art. 89 ust.1.u.s.g. wynika, że jeśli z omawianym zatwierdzeniem, uzgodnieniem lub zaopiniowaniem prawo łączy ten skutek, że brak tych form powoduje nieważność rozstrzygnięcia organu gminy, to wówczas organ ten ma obowiązek czekania na zajęcie stanowiska w terminie 14 dni od doręczenia rozstrzygnięcia lub projektu rozstrzygnięcia organu gminy. Brak zajęcia stanowiska w tym terminie powoduje, że organ gminy może uznać, iż jego rozstrzygnięcie nie było kwestionowane tj. zostało przyjęte w brzmieniu zaproponowanym przez organ gminy.

Przepis ten ma na celu nie tylko funkcje nadzorcze, ale również zdyscyplinowanie organów, które mają zająć stanowisko w sprawach, o których rozstrzyga samorząd. Jakie jest więc znaczenie tych wyrazów: zatwierdzenie, zaopiniowanie czy zgoda? Chcąc ocenić prawniczo tę instytucję można

chyba powiedzieć, jak to uczynił włoski uczyony Fevrraris, że zgoda, zezwolenie i zatwierdzenie mają ze sobą wiele punktów stycznych oraz, że zgoda jest formą zatwierdzenia, a zatwierdzenie formą zgody.

Bardzo ważnym jest, że obowiązuje zasada - w przypadku nie zajęcia stanowiska w terminie 14 dni rozstrzygnięcie organu gminy jest przyjęte z mocy prawa w brzmieniu przedstawionym przez gminę.

Stwierdzenie nieważności

Podstawowym środkiem represyjnym w stosunku do uchwał i zarządzeń organów gminy, jest przewidziane w art. 91 ust.1 u.s.g. stwierdzenie nieważności z powodu sprzeczności z prawem. Sprzeczność tę z uwagi na odesłanie w art. 91 ust.5 do odpowiedniego stosowania przepisów kpa winien organ nadzoru ocenić w świetle tych przepisów.

Ogranicza to swobodę oceny zgodności uchwały z prawem i stanowi ochronę gminy przed dowolnością działania organów nadzoru. Stwierdzenie nieważności uchwały nie może nastąpić po upływie 30 dni od jej doręczenia /art.91 ust.1 u.s.g./.

Po upływie tego terminu organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę organu gminy z powodu jej niezgodności z prawem do sądu administracyjnego. Po upływie roku od podjęcia uchwały nie może być stwierdzona nieważność, chyba że wójt (burmistrz, prezydent) uchybił obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w ustawowym siedmiodniowym terminie, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego, co oznacza, że wskazany termin roczny biegnie od dnia faktycznego doręczenia uchwały / art.94 ust 1 u.s.g./. Po upływie owego rocznego okresu dopuszczalne jest według art. 94 ust. 2 u.s.g. jedynie stwierdzenie przez Naczelną Sąd Administracyjny niezgodności uchwały z prawem, ze skutkami prawnymi przewidzianymi w k.p.a..

Należy dodać, że zgodnie z art. 91 u.s.t. odpowiednie stosowanie k.p.a. upoważnia organ nadzoru do wstrzymania wykonania uchwały co do której zostało wszczęte postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności, a z drugiej strony nakłada na organ obowiązek nadania rozstrzygnięciu nadzorcemu formy określonej w art.91 ust.3 u.s.g. w szczególności uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz pouczenia o dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego.

Zwracając uwagę zwraca fakt, że odmiennie od przewidzianego w k.p.a. trybu zaskarzania do sądu administracyjnego decyzji administracyjnych, postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwał i zarządzeń organów gminy jest jednoinstancyjne i ani ustawa o samorządzie ani k.p.a. nie przewidują wniesienia odwołania dla wyczerpania toku instancji jako warunku zaskarżenia decyzji nadzorczej.

Uregulowany przepisami art.91 ust.1 środek nadzoru dotyczy tylko i wyłącznie uchwał i zarządzeń organów gminy /chodzi tu o uchwały rady i zarządzenia wójta, burmistrza lub prezydenta/, które podejmowane są w realizacji zadań własnych. Kontrola organu nadzoru sprawowana jest tu wyłącznie z punktu widzenia legalności, a zatem zastosowanie środka nadzoru przewidzianego w tym przepisie nastąpić może jedynie wówczas, gdy uchwała jest niezgodna z prawem.

Wstrzymanie wykonania

Organ nadzoru wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia może wstrzymać ich wykonanie./art. 91 ust.2 u.s.g./. Przepis ten upoważnia organ nadzoru do wstrzymania wykonania uchwały lub zarządzenia nie określając jakimi przesłankami powinien się kierować. Należy sądzić, iż organ nadzoru powinien tu zastosować odpowiednio k.p.a., a więc wstrzymać wykonanie uchwały w przypadku gdy zachodzi prawdopodobieństwo, iż jest ona dotknięta wadą kwalifikującą ją jako nieważną.

Orzeczenie o wydaniu uchwały lub zarządzenia z naruszeniem prawa

W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa /art. 91 ust. 4 u.s.g./.

Rozwiązanie organów gminy

Drastycznym środkiem nadzoru jest rozwiązanie rady gminy /art. 96 ust. 1 u.s.g /. Jest to środek o charakterze represyjnym prowadzący do powołania tymczasowego organu jednoosobowego zastępującego jej funkcje.

Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt (burmistrz, prezydent), wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku - występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję /art. 96 ust. 2 u.s.g./.

Pozostaje jeszcze do rozważenia problem czy rozwiązanie organu samorządowego jest środkiem stosowanym wówczas, gdy inne okażą się niewystarczające. Moim zdaniem należy wyprowadzić taki wniosek, chociaż nie będzie on miał potwierdzenia w przepisach prawnych. Organ nadzoru bowiem nie jest związany kolejnością stosowania środków nadzoru, u.s.g. wy-

mienia je w szeregu pod względem stopnia surowości - rosnącym , lecz nie zakazuje pomijania ich kolejności.

Ustanowienie zarządu komisarycznego

Jest to kolejny środek nadzoru dotyczący bytu prawnego organów gminy - przewidziany jest w art. 97 u.s.g. Ten środek jest zastrzeżony dla Prezesa Rady Ministrów. Można go stosować w okolicznościach szczególnych, tj. gdy wystąpią równocześnie dwie przesłanki: przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych oraz gdy nie ma nadziei na szybką poprawę skuteczności działania. Nie chodzi tu zatem o kryterium legalności, lecz o „skuteczność działania”.

Czy środek ten dotyczy całej działalności samorządu, skoro jest mowa o wykonywaniu zadań publicznych?

Ustawa nie jest tu precyzyjna - mowa jest w niej ogólnie o zadaniach publicznych oraz o sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym i o zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty oraz o sprawach zleconych. Należy domyślać się, że wszystkie te sprawy mieszczą się w zakresie wykonywania zadań publicznych.

Ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy i wezwania ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy /art. 97 ust. 2 u.s.g./. Dopiero wówczas ustanawia się zarząd komisaryczny na okres 2 lat i nie dłużej niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję. Komisarza powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Komisarz przejmuje wszelkie zadania i kompetencje organów gminy, a więc zarówno rady jak i wójta, burmistrza, prezydenta /art. 97 ust. 4 u.s.g./.

Poczynania Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 97 u.s.g. są na pewno rozstrzygnięciem dotyczącym organu nadzorczego i z tego tytułu podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego, lecz nasuwa się pytanie, czy kontrola sądowa może wykraczać poza kryterium legalności? - Chyba nie,... bo byłoby to sprzeczne z istotą tej kontroli.

Zakończenie

Instytucja nadzoru nad samorządem gminnym, a w szczególności nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów i Wojewody nie powinna naruszać istoty samorządu oraz ograniczać jego roli i znaczenia.

Przy podkreśleniu celowości, niezbędności i potrzeby istnienia samorzą-

du gminnego, problematyka ta jawi się nie jako element ograniczenia lecz jako środek pomocy w prawidłowym funkcjonowaniu i rozwoju.

Oczywiście, w pracy nie wyczerpano wszystkich zagadnień i problemów w zakresie nadzoru nad samorządem gminy. Podjęto jedynie próbę analizy historycznej i aktualnie obowiązujących przepisów prawnych bez oceny funkcjonowania faktycznie istniejącego stanu rzeczy.

Przypisy

- ¹ Tadeusz Bigo: „Związki publiczno - prawne w świetle ustawodawstwa polskiego”, Warszawa 1928 r., s. 124
- ² Stanisław Paczyński: „Techniczno-prawne momenty w organizacji związków komunalnych”. Wilno 1933 r., s. 7
- ³ Aleksander Kroński: „Teoria samorządu terytorialnego”, Warszawa 1932 r., s. 16
- ⁴ Bogdan Wasiutyński: “Prawo administracyjne”, Warszawa 1936 r., s. 81
- ⁵ Jerzy Panejko: „Geneza i podstawy samorządu europejskiego”, Paryż 1926 r., s. 81-100
- ⁶ Tadeusz Bigo: - opracowanie cytowane, s. 128-135
- ⁷ Tamże, s.140 /w cytatach - pisownia oryginału/
- ⁸ Oprócz ustawy: z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr, 142, poz. 1591, należy również wskazać ustawę - przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną Dz. U. z 1998r., Nr, 156, poz. 1027.
- ⁹ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483
- ¹⁰ Jerzy Panejko : -opracowanie cytowane, s. 81
- ¹¹ Bogdan Wasiutyński: -opracowanie cytowane, s. 152
- ¹² Tadeusz Bigo : - opracowanie cytowane , s. 152
- ¹³ Janusz Borkowski: Recenzja do książki Tadeusza Bigo „Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego”. Wydawnictwo „Przemiany”- Reprint Recenzja opublikowana w „Samorządzie terytorialnym” nr 5/1991 s. 59
- ¹⁴ Tadeusz Bigo:- opracowanie cytowane , s. 141
- ¹⁵ Można wymienić poglądy: J.Panejki, S. Cybichowskiego.
- ¹⁶ Stanisław Paczyński: - opracowanie cytowane.

- ¹⁷ Walerian Pańko: „Samorząd terytorialny” nr 1-2/93 s. 16
- ¹⁸ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz.1591 z późn.zm.
- ¹⁹ Art. 62 ust.1 u.s.g. stanowi, że „kontrolę gospodarki. finansowej gmin sprawują regionalne izby obrachunkowe, natomiast rozdz. 10 u.s.t. zatytułowany jest „nadzór nad. działalnością gminną”.
- ²⁰ Jerzy Starościek: „Prawo administracyjne”, PWN, Warszawa. 1977, s. 349
- ²¹ Zygmunt Rybicki: „Zarys prawa administracyjnego i nauki. administracji”, PWN, Warszawa 1988, s. 255 i nast.
- ²² Tadeusz Bigo: - opracowanie cytowane, s. 189
- ²³ Dz. U. Nr 44, poz.267 i Nr 52, poz. 334
- ²⁴ Tadeusz Bigo: - opracowanie cytowane, s. 189
- ²⁵ Hubert.Izdebski.: „Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej”. „Samorząd terytorialny”, nr 5/91, s. 46
- ²⁶ Dz. U. Nr 35 poz. 294
- ²⁷ Hubert Izdebski: - opracowanie cytowane, s. 47
- ²⁸ Aleksandra Wiktorowska: Nadzór w systemie samorządu terytorialnego /analiza historyczno- prawna/, Warszawa 1990 rok.
- ²⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku /Dz. U. Nr 30 poz. 227.
- ³⁰ Aleksandra Wiktorowska:- opracowanie cytowane
- ³¹ Samorząd terytorialny Nr 6/1991, s. 51
- ³² Dz. U. Nr 5, poz. 22
- ³³ Dz. U. Nr 14, poz. 74
- ³⁴ Dz. U. Nr 18, poz. 71
- ³⁵ Dz. U. Nr 14, poz. 130
- ³⁶ Opinia dotycząca senackiego projektu ustawy o samorządzie. terytorialnym. Pismo nie publikowane
- ³⁷ Jerzy Podbielski : „Agresja prawa”, „Wspólnota”
- ³⁸ Aleksandra Wiktorowska: Czy kontrola wewnętrzna w samorządzie jest potrzebna, „Samorząd terytorialny”, nr 1-2/91. s. 72
- ³⁹ Aleksandra Wiktorowska :- opracowanie cytowane , s. 75.