

THE AXIOLOGICAL ASPECTS OF THE APPLICATION OF THE SUPERVISION MEASURE IN THE FORM OF SUSPENSION OF COMMUNE AUTHORITIES

AKSJOLOGICZNE ASPEKTY STOSOWANIA ŚRODKA NADZORU W POSTACI ZAWIESZENIA ORGANÓW GMINY

ABSTRACT

Supervision over local government is one of the main factors determining the legality of the operation of decentralized public authority. This supervision is aimed at verification and is limited by the principle of operation of public authorities on the basis of the law and the limits of the law. Compliance with the norms regulating the functioning of local government units is assessed as part of the supervision relations. Corrective and remedial measures are applied in case of irregularities in their activities. Malfunctioning of local government manifests not only in violation of legal norms by local government administration bodies, but also in ineffective performance of public tasks. The reason for those irregularities may be: insufficient knowledge of legal provisions resulting in their incorrect application, ineffective management of financial resources, or even the lack of proper cooperation between executive and constitutive bodies of local government. One of the supervision measures aimed at counteracting the ineffectiveness of the activities of local government units is the suspension of the bodies of the local government unit. It is a special, personal supervision measure, used in the absence of methodological and real efficiency of the commune's authorities. As a result of the suspension of organs, the authorities are temporarily deprived of the possibility of exercising power by the organs of local government, and the power is entrusted to the receivership.

Suspension of local government bodies is classified as “extraordinary” supervision measures, because it affects the constitutionally and judicially guaranteed independence of local government activities.

STRESZCZENIE

Nadzór nad samorządem terytorialnym jest jednym z głównych czynników determinujących legalność działania zdecentralizowanej władzy publicznej. Nadzór ten ma charakter weryfikacyjny, a jego granice wyznacza zasada działania organów władzy publicznej na podstawie prawa i granicach prawa. W ramach stosunków nadzoru prowadzona jest ocena przestrzegania norm regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego oraz stosowane są środki korygujące i naprawcze w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w ich działaniach. Wadliwość funkcjonowania samorządu terytorialnego przejawia się nie tylko rażącym naruszeniem norm prawnych przez organy administracji samorządowej, ale również nieefektywnym wykonywaniem zadań publicznych. Przyczyną powyższych nieprawidłowości może być niewystarczająca znajomość przepisów prawa skutkująca wadliwym ich stosowaniem, nieefektywne zarządzanie środkami finansowymi, a nawet brak właściwej współpracy pomiędzy organami wykonawczymi i stanowiącymi samorządu terytorialnego. Jednym ze środków nadzoru mającym przeciwdziałać brakowi skuteczności działań jednostek samorządu terytorialnego jest zawieszenie organów jednostki samorządu terytorialnego. Jest to szczególny, personalny środek nadzoru, stosowany w sytuacji braku metodologicznej i rzeczywistej sprawności organów gminy. Na skutek zawieszenia organów pozbawia się czasowo możliwości sprawowania władzy przez organy samorządu terytorialnego, a władzę powierza się zarządowi komisarycznemu. Zawieszenie organów samorządu zalicza się do „nadzwyczajnych” środków nadzoru, ponieważ oddziałuje on na konstytucyjnie i sądownie gwarantowaną samodzielność działania samorządu terytorialnego.

KEYWORDS: *supervision, suspension, municipal, local government.*

SŁOWA KLUCZOWE: *nadzór, zawieszenie, gmina, samorząd terytorialny.*

WPROWADZENIE

Nadzór nad samorządem terytorialnym jest jednym z głównych czynników determinujących legalność działania zdecentralizowanej władzy publicznej. Nadzór ten ma charakter weryfikacyjny, a jego granice wyznacza za-

sada działania organów władzy publicznej na podstawie prawa i w granicach prawa (Kamiński, 2011, s. 30–31). Nadzór również wpływa na skuteczność realizacji przypisanych samorządowi zadań publicznych oraz określa granice samodzielności działania samorządu (Wiktorowska, 2002, s. 193). W ramach stosunków nadzoru prowadzona jest ocena przestrzegania norm regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego oraz stosowane są środki korygujące i naprawcze w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w ich działaniach. Nadzór w administracji należy przy tym odróżnić od kierownictwa. Jak trafnie wskazuje Jacek Jagielski, istotą kierownictwa jest „realizacja w określony sposób, wytyczonych zadań (osiąganie zamierzonych celów)”, natomiast nadzór służy „wiążącemu eliminowaniu stwierdzonych nieprawidłowości” (Jagielski, Gołaszewski, 2014, s. 156).

Wadliwe funkcjonowanie samorządu terytorialnego przejawia się nie tylko rażącym naruszeniem norm prawnych przez organy administracji samorządowej, ale również nieskutecznym wykonywaniem zadań publicznych. Przyczyną nieprawidłowości może być niewystarczająca znajomość przepisów prawa skutkująca wadliwym ich stosowaniem, nieefektywne i niegospodarne zarządzanie środkami finansowymi, brak właściwej współpracy pomiędzy organami wykonawczymi i stanowiącymi samorządu terytorialnego, a nawet opóźnienia w realizacji procesów informatyzacji urzędów (Sitek, Florek, Sitek, 2021, s. 163–164).

KRYTERIUM I ZAKRES NADZORU NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM

Nadzór nad samorządem terytorialnym, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, jest sprawowany z punktu widzenia legalności, co oznacza, że nadzór ten nie może uwzględniać innych niż legalność przesłanek (Wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r. II OSK 2580/19; Stahl, 2002, s. 338). Należy jednak zaznaczyć, że nie może być to nadzór „nieograniczony”, ponieważ w Polsce występuje duży stopień decentralizacji, a kontrola nie może ograniczać autonomii samorządu (Sitek, 2016, s. 137–138). Zastosowanie jakiegokolwiek innego kryterium nadzoru wobec działań organów samorządów terytorialnych niż kryterium legalności pozostawałoby w sprzeczności zarówno z normą

rangi konstytucyjnej, jak i np. art. 85 ustawy o samorządzie gminnym. Naruszałoby przede wszystkim samodzielność jednostki samorządu terytorialnego, określoną przepisami art. 16, 164, 165 i 171 Konstytucji RP oraz art. 4, 8 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Gwarancją tej samodzielności jest natomiast ochrona sądowa uregulowana art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Ochrona ta obejmuje w szczególności „skutki rozstrzygnięć nadzorczych” oraz „prawo do samodzielnego wykonywania swoich zadań i korzystania z własnych uprawnień” (Kamiński, 2011, s. 18).

Ocena działań samorządu terytorialnego według kryterium legalności polega co do zasady na badaniu zgodności działania z ustawami, aktami wykonawczymi, aktami wewnętrznymi oraz umowami, decyzjami i innymi rozstrzygnięciami (Stahl, 2002, s. 338). Organy nadzoru mogą jednak władczo wkraczać w działalność samorządu tylko w przypadkach określonych ustawami (Dolnicki, 2009, s. 415; Chmielnicki, 2004).

Katalogi środków nadzoru nad samorządem terytorialnym zawarte są w ustawach „samorządowych”. Kompetencje w powyższym zakresie uregulowano również w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych.

ZAWIESZENIE ORGANÓW GMINY JAKO NADZWYCZAJNY ŚRODEK NADZORU

Zawieszenie organów gminy zalicza się do personalnych środków nadzoru. Kompetencje do stosowania tego środka nadzoru przysługują prezesowi Rady Ministrów, który w razie stwierdzenia spełnienia przesłanek zawieszenia wydaje stosowne rozstrzygnięcie i ustanawia zarząd komisaryczny. Skutki zastosowania powyższego środka są dotkliwe dla osób pełniących funkcję w zawieszonych organach. Zawieszenie polega bowiem na ingerencji w samodzielność działania władz gminnych poprzez czasowe pozbawienie możliwości wykonywania przez nie władzy, mimo że zostały wybrane w wyborach powszechnych i reprezentują społeczność lokalną. Ze względu na intensywność tej ingerencji w konstytucyjnie i sędownie gwarantowaną samodzielność działania samorządu terytorialnego zawieszenie organów gminy traktowane jest jako „nadzwyczajny” środek nadzoru (Wiktorowska, 2002, s. 215–216).

Główne przesłanki zastosowania określonego w art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym środka nadzorczego to przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu ustawowo przekazanych gminie zadań publicznych oraz brak nadziei na poprawę takiego stanu. Cechą charakterystyczną przesłanek zawieszenia, w odróżnieniu do przesłanek odwołania organu wykonawczego lub stwierdzenia nieważności uchwał organów stanowiących gminy, jest ich wymiar prakseologiczny (Supernat, 1985, s. 318–320; Łukasiewicz, 1990, s. 107). Prakseologiczne odesłanie nie wykracza jednak poza konstytucyjne i ustawowe kryterium legalności. Każda z przesłanek zawieszenia organów gminy jest ściśle powiązana z zasadą legalności. Ocena braku skuteczności realizacji zadań publicznych formułowana jest bowiem na podstawie unormowanych prawnie obowiązków w zakresie rodzaju, sposobu i terminu realizacji zadań publicznych. nieskuteczne wykonywanie zadań publicznych zazwyczaj nie tylko narusza normy dotyczące działania organów administracji, ale również powoduje niezapewnienie realizacji praw przysługujących innym podmiotom, takich jak prawo do środowiska, prawo do nieodpłatnej nauki, prawo dostępu do nieodpłatnej opieki zdrowotnej stopnia podstawowego. W orzecznictwie ugruntowany jest przy tym pogląd, że:

niewykonywanie ustawowo przekazanych jednostce samorządu terytorialnego zadań publicznych oznacza naruszenie podstawowych, ustawowych obowiązków władzy samorządowej. Organy władzy publicznej, jakimi są organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa i wykonywanie zadań publicznych jest ich obowiązkiem, a nie prawem. Przedłużający się, bez nadziei na szybką poprawę, brak skuteczności w wykonywaniu ustawowo przekazanych gminie zadań publicznych zawsze wiąże się z naruszaniem Konstytucji i ustaw (Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1786/09).

MIERNIKI BRAKU SKUTECZNOŚCI W REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Badanie stopnia osiągnięcia celów w zakresie realizacji zadań publicznych nazywane jest rozliczalnością administracji (Supernat, 2013, s. 35–41). Ocena skuteczności ich realizacji przez gminę obejmuje zadania własne i zleco-

ne, zarówno w ujęciu rzeczowym, jak i finansowym. Zgodnie z zasadą legalności wyznaczniki skuteczności realizacji zadań, np. sposób, cele i terminy, określają przepisy ustaw, rozporządzeń i aktów miejscowego. Mając na uwadze fakt, że czynnik ekonomiczny jest jednym z głównym czynników kształtujących funkcjonowanie administracji, można przyjąć, że sprawność realizacji zadań publicznych determinowana jest sytuacją finansową gminy, w szczególności osiąganymi wskaźnikami budżetowymi, a także właściwą organizacją pracy (Błaś, Boć, Jeżewski, 2003, s. 17–18; Leoński, 2004, s. 51–52).

Ustawodawca wśród wymienionych w art. 97 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym przesłanek zawieszenia organów gminy wymienia „brak skuteczności” w realizacji zadań publicznych przez organy gminy. Wyznaczniki braku skuteczności nie są konkretne i niewątpliwie przyjmują formę oceny, czyli wypowiedzi przyjmującej w konkretnej sytuacji wartość dodatnią lub ujemną (Lewandowski, 1975, s. 55–56). Podstawowe kryteria ocen funkcjonowania różnych instytucji formułują teoria organizacji i zarządzania oraz prakseologia, zaliczając do nich „walory” sprawnego działania, a więc skuteczność, ekonomiczność, korzystność, analizowane pod kątem „cЕННОści”, umożliwiającej porównywanie w sposób dodatni lub ujemny pożądanym i niepożądanym skutków działania. Jan Zieleniewski wyróżnia przy tym dwa rodzaje cЕННОści – kosztów i wyniku (por. Alman, 2017, s. 5–15). CENNOCIĄ kosztów jest suma cЕННОści wszystkich negatywnie ocenianych skutków działania, natomiast cENNOCIĄ wyniku (użytecznego) jest suma wszystkich pozytywnie ocenianych skutków działania (Zieleniewski, 1976, s. 197). Ze względu na cENNOCIE antycypowanych i pożądanym stanów w przyszłości oraz zasoby potrzebne do osiągnięcia wyniku działania wyróżnia się także cENNOCIE celu i kosztów (Kruk-Ołpiński, 1983, s. 42). W administracji publicznej cENNOCIE celu związana jest z zadaniami takimi jak zaspokajanie potrzeb społeczeństwa oraz zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego. CENNOCIĄ wyniku będą z kolei rezultaty działań administracji, a więc sposób oddziaływania na społeczeństwo poprzez system prawno-organizacyjny oraz styl administrowania. Ostatnie kryterium stanowi cENNOCIE kosztów, traktowana jako potencjał administracji publicznej, a więc kadra o odpowiednich kwalifikacjach i wyposażona w niezbędny sprzęt, pomieszczenia i środki finansowe. Dokonując oceny działań pod kątem powyższych kryteriów, można stwierdzić, że

działanie jest oceniane jako skuteczne, jeśli cenność celu będzie równać się cenności wyniku, co w działalności administracji publicznej polegać będzie na takim sposobie zorganizowania administracji, który zapewni osiągnięcie prawnie określonych celów.

Pozytywna ocena skuteczności realizacji zadań publicznych przez organy gminy będzie zatem uwarunkowana stopniem osiągnięcia prawnie określonych celów i zadań wykonywanych przez organy samorządu terytorialnego. Brak skuteczności będzie natomiast występował w przypadku zaniechania realizacji zadań własnych lub zleconych bądź nieosiągnięcia wynikających z przepisów prawa rezultatów takich zadań.

Prakseologiczny i ocenny charakter użytego w art. 97 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym zwrotu „brak skuteczności” w realizacji zadań publicznych determinuje przeprowadzenie w ramach nadzoru „jednostkowej i sytuacyjnej” oceny działania organów gminy. Zwroty ocenne wymagają bowiem systematycznego dookreślenia, tj., jak wskazuje Marian Zdyb, „uzyskują treściowe kontury dopiero w trakcie ustalania treści poszczególnych interesów indywidualnych, kształtowanych na bazie prawa administracyjnego materialnego” (Zdyb, 1991, s. 354; Leszczyński, 2001, s. 154). Dlatego organ nadzoru, oceniając spełnienie przesłanki braku skuteczności w realizacji zadań publicznych, powinien wskazać konkretne zadania, które nie były oraz nie są należycie wykonywane. Ponadto organ nadzoru powinien sprecyzować cele, które nie są lub nie będą osiągnięte wskutek niewykonywania lub nieprawidłowego wykonywania zadań przez organy gminy.

Hipoteza normy zawartej w art. 97 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje jako przesłankę zawieszenia organów gminy kwalifikowany brak skuteczności, tj. przedłużający się i nierokujący nadziei na poprawę. Przedłużający się brak skuteczności to w takim przypadku stan, w którym organy gminy nie wykonują w ustawowych terminach czynności niezbędnych do realizacji zadań publicznych, bądź działania te są wykonywane ze opóźnieniem zagrażającym osiągnięciu celów przewidzianych prawem.

Wyznacznikiem umożliwiającym ocenę braku skuteczności jest również możliwość doprowadzenia przez organy gminy do wyeliminowania stanu braku skuteczności w możliwym do przewidzenia krótkim okresie. Ustawodawca użył w tym przypadku zwrotu „nierokujący nadziei na szybką popra-

wę”. System finansowy administracji publicznej przewiduje zasadniczo roczny okres planowania i rozliczania zadań publicznych finansowych ze środków gminy lub budżetu państwa. Właściwym okresem objętym oceną przedłużającego się braku skuteczności realizacji gminy powinien być zatem okres nie krótszy niż jeden rok. Ocena szans na „szybką poprawę” powinna natomiast uwzględniać okres maksymalnie jednego roku na doprowadzenie realizacji zadań do stanu zgodnego z prawem. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że organy nadzoru mogą przekroczyć zakres ingerencji nadzorczej, przyjmując, że kilkutygodniowe opóźnienie w realizacji zadań uprawnia do zawieszenia organów gminy. Niezgodne z istotą nadzoru byłoby natomiast pozbawienie organów nadzoru możliwości zawieszenia organów gminy w sytuacji przedstawienia programów naprawczych zakładających osiągnięcie stanu zgodności z prawem dopiero po kilku latach.

Mierniki oceny „przedłużającego się” oraz „nierokującego na szybką poprawę” braku skuteczności w realizacji mogą być wyrażone liczbowo w postaci wskaźników i progów zawierających dane o charakterze finansowym, których przekroczenie narusza obowiązujące przepisy prawa. Analizy sprawozdań z wykonania budżetu gminy w aspekcie osiągniętych i wymaganych wskaźników i progów finansowych pozwalają obiektywnie ocenić bieżącą sytuację finansową gminy. Umożliwiają również ocenę ryzyka utrzymywania się w przyszłości stanu braku skuteczności w realizacji zadań. Miarą oceny skuteczności działań gminy może być również możliwość spłaty zobowiązań publicznoprawnych i cywilnych oraz wynikających z umów o pracę.

USTALENIE STANU FAKTYCZNEGO PRZEZ ORGAN NADZORU

Sformułowanie oceny stanowiącej podstawę zawieszenia organów gminy wymaga uprzedniej weryfikacji stanu faktycznego w zakresie realizacji zadań publicznych. W celu realizacji uprawnień nadzorczych wobec gmin organy nadzoru (prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe w sprawach finansowych) zostały wyposażone w kompetencje umożliwiające ustalenie faktów niezbędnych do sformułowania prawidłowych ocen działalności i w konsekwencji – zastosowania środków nadzor-

czych. Organy nadzoru, zgodnie z art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, mają prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy. Powyższe uprawnienia zostały uregulowane bardzo ogólnie w porównaniu np. z normami określającymi uprawnienia organów kontroli w zakresie ustalania stanu faktycznego. Przepisy nie określają m.in. formy, w jakiej organ nadzoru powinien udokumentować ustalenia, a także rodzajów dowodów, które organ nadzoru może przeprowadzić przed zastosowaniem określonego środka nadzorczego (np. przesłuchania w charakterze świadka). Uregulowanie w sposób ogólny kompetencji w zakresie ustalania stanu faktycznego jest zazwyczaj korzystne dla organu nadzoru, ponieważ pozwala „swobodnie” prowadzić czynności sprawdzające i kontrolne, na podstawie których organ nadzoru podejmie decyzję o konieczności zastosowania środka nadzoru. Może to jednak prowadzić do nadmiernej ich ingerencji w bieżące funkcjonowanie gminy poprzez np. obciążanie gmin obowiązkiem dostarczania organom nadzoru danych i informacji w zakresie nieadekwatnym do rodzaju i skali naruszeń prawa.

TRYB WYDANIA I FORMA ROZSTRZYGNIEĆ NADZORCZYCH W POSTACI ZAWIESZENIA ORGANÓW GMINY

Zawieszenie organów gminy zawsze dotyczy obu organów gminy, tj. organu wykonawczego i stanowiącego. Wynika to wprost z art. 97 ustawy o samorządzie gminny, w którym użyto wyrażen: „organy gminy” oraz „do czasu wyboru rady gminy oraz wójta”, przy zastosowaniu koniunkcji (Dolnicki, 2009, s. 415; Chmielnicki, 2004, s. 568). Rozstrzygnięcie nadzorcze wydane przez prezesa Rady Ministrów w sprawie zawieszenia organów gminy oraz wprowadzające zarząd komisaryczny ma przy tym charakter aktu uznaniowego, możliwość zastosowania którego uzależniona jest od wystąpienia przesłanek określonych powyższym przepisem ustawy (Jaworska-Dębska, s. 151–155). Zawieszenie organów gminy i ustanowienie w ramach nadzoru zarządu komisarycznego musi być bowiem poprzedzone przedstawieniem zarzutów organom gminy i wezwaniem ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy (w praktyce ww. zarzuty i wezwanie przedstawia gminie wojewoda działający z upoważnienia Prezesa Rady Mi-

nistrów). Ponadto organ nadzoru musi ustalić, że gmina nie przedstawiła w wymaganym terminie prawidłowego programu naprawczego lub przedłożony program nie znajduje potwierdzenia w kalkulacjach i wyliczeniach, co czyni go niepewnym bądź niemożliwym do realizacji. Dopiero po spełnieniu powyższych przesłanek minister spraw wewnętrznych i administracji będzie uprawniony do wystąpienia do prezesa Rady Ministrów o wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady gminy oraz wójta na kolejną kadencję.

Prezes Rady Ministrów przy wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego w przedmiocie zawieszenia organów gminy związany jest zasadami postępowania administracyjnego, które określają jego obowiązki w zakresie prowadzenia postępowania i orzekania. Dlatego też, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 16 maja 2016 r., sygn. II SA/Wa/482/16, organ nadzoru zobligowany jest przestrzegać zasady dochodzenia do prawdy obiektywnej, a więc podejmować wszelkie niezbędne kroki zmierzające do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy (art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, dalej: k.p.a.), jak również jest on zobowiązany do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw oraz obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 k.p.a.) i musi wreszcie w sposób wyczerpujący zebrać, rozpatrzeć i ocenić cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.) oraz uzasadnić swoje rozstrzygnięcie zgodnie z warunkami określonymi art. 107 § 3 k.p.a. (Wyrok WSA w Warszawie z 16 maja 2016 r., sygn. II SA/Wa/482/16).

PODSUMOWANIE

Podsumowując powyższe twierdzenia i interpretacje, należy stwierdzić, że zawieszenie organów gminy jest personalnym i uznaniowym aktem nadzoru, ingerującym w możliwość sprawowania funkcji przez organy gminy. Zastosowanie tego środka nadzoru wiąże się zazwyczaj z prowadzeniem nieprawidłowej, niezgodnej z prawem gospodarki finansowej. Skala nieprawi-

dłowości musi przy tym uprawniać organ nadzoru do sformułowania oceny o braku skuteczności w realizacji zadań publicznych. Należy zaznaczyć, że brak skuteczności musi być zarówno retrospektywny, jak i perspektywiczny, co wynika z zapisów art. 97 ustawy o samorządzie gminnym. Zastosowanie środka nadzoru powinno być zawsze poprzedzone umożliwieniem gminie poprawy skuteczności. Odbywa się to najczęściej poprzez wprowadzenie w gminie programu naprawczego i jego realizację. Dopiero negatywna ocena realizacji takiego programu zwykle skutkuje zawieszeniem organów gminy przez organ nadzoru.

Analiza przepisów regulujących stosowanie środka nadzorczego w postaci zawieszenia organów gminy może budzić wątpliwości interpretacyjne ze względu na użycie pojęć prakseologicznych, takich jak „brak skuteczności”. Ponadto określenie przez ustawodawcę kompetencji organów nadzoru w zakresie ustalenia stanu faktycznego mogą wydawać się zbyt ogólne. Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących oceny legalności rozstrzygnięć nadzorczych w formie zawieszenia organów gminy wykazuje jednak spójność interpretacji powyższych pojęć.

Bibliografia

- Alman, T. (2017). *Normotvorná činnosť obce – vybrané problémy/ Law-Making of the Municipality – Selected Problems, Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov*. L. Cíbbik (ed.), 30. november 2017, Trnava At: Trnava, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave.
- Błaś, A., Boć, J., Jeżewski, J. (2003). *Administracja publiczna, Kolonia Limited*, s. 17–18. ISBN: 8388166670.
- Chmielnicki, P. (2004). *Nadzór nad działalnością gminną*. W: P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, s. 568. ISBN: 8373343040.
- Dolnicki, B. (2009). *Samorząd terytorialny*, Kraków: Oficyna a Wolters Kluwer Business, s. 415. ISBN: 9788376014517.
- Jagielski, J. (1999). *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, s. 62. ISBN: 8321907857.
- Jagielski, J., Gołaszewski, P. (2014). *Kierownictwo, czyli co? Refleksje o pojęciu kie-*

- rownictwa we współczesnym prawie administracyjnym. W: J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów: Wydawnictwo Towarzystwo Organizacji i Kierownictwa Oddział w Rzeszowie, s. 156. ISBN: 9788391699843.
- Kamiński, M. (2011). *Normatywny model przesłanek nadzorczej weryfikacji legalności aktów organów samorządowych a granice samodzielności samorządu terytorialnego*. W: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business, s. 18, 30–31, 45. ISBN: 9788326412608.
- Kotarbiński, T. (1975). *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, s. 345.
- Kruk-Ołpiński, M. (1983). *Kryteria oceny działalności administracji państwowej*, Wrocław: Instytut Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej, raport serii „PPE”, nr 20.
- Leoński, Z. (2004). *Nauka administracji*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, s. 51–52. ISBN: 8373874860.
- Łukasiewicz, J. (1990). *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, rozprawa habilitacyjna, Lublin.
- Lewandowski, M. (1975). *Analiza struktur zadań oceniających*, „Prakseologia”, nr 3–4.
- Leszczyński, L. (2001). *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków: Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, s. 154. ISBN 8373330097.
- Sitek, B. (2016). *Interes państwa vs. interes samorządu lokalnego. Konflikt czy współpraca państwa i samorządu?*, „Journal of Modern Science”, nr 4/31, s. 137–138. ISSN 1734-2031.
- Sitek, M., Florek, I., Sitek, B. (2021). *The Informatisation of Public Administration in Poland From the Point of View of Industry and Sustainable Local Development*, „Regional Formation and Development Studies”, No. 31(2), s. 163–164. DOI: 10.15181/rfds.v31i2.2107.
- Sitek, M. (2017). *Jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu*, „Journal of Modern Science”, nr 1/32, s. 154. ISSN: 1734-2031.
- Stahl, M. i in. (red.) (2002). *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*. W: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa: Difin, s. 338. ISBN: 8372512884.
- Supernat, J. (1985). *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prakseologiczne zasady nauki administracji a normy prawne*, nr 857, „Prawo” CXLIII, s. 318–320.

- Supernat, J., Duniewska, Z., Stahl, M. (red.) (2013). *O pojęciu rozliczalności (Accountability) w administracji*. W: *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa: Wolters Kluwer, s. 35–41. ISBN: 9788326444241.
- Wiktorowska, A (2002). *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa: Liber, s. 193, 2015–2216. ISBN: 8372060819.
- Zieleniewski, J. (1976). *Organizacja i Zarządzanie*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, s. 197.
- Zdyb, M. (1991). *Interes jednostki w sferze luzów normatywnych (pojęcia nieostre)*, „Annales UMCS”, nr XXXVIII, s. 354.

Akty prawne i orzecznictwo

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).
- Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. nr 154, poz. 1107) dotyczące zmiany tytułu na Europejską Kartę Samorządu Lokalnego.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464).
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1786/09.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r. II OSK 2580/19.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 maja 2016 r., sygn. II SA/Wa/482/16.

