

*Paweł Romaniuk*

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn

pawel.romaniuk@uwm.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7217-956X>

# Polityka administracyjna w świetle wybranych środków nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

<http://dx.doi.org/10.12775.SIT.2022.020>

## 1. Wprowadzenie

W 2020 r. minęło trzydzieści lat od przyjęcia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym oraz pierwszych po II wojnie światowej, całkowicie wolnych wyborów samorządowych w Polsce. Kluczowym obszarem reformy samorządowej było bez wątpienia przekazanie kompetencji i środków na realizację zadań publicznych jednostkom samorządu terytorialnego. Pojawiła się widoczna zmiana jakościowa w formułowaniu i funkcjonowaniu samorządowej władzy publicznej.

Przedmiotowa polityka administracyjna odnosząca się do mechanizmu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego jest zagadnieniem, które wymaga szerszego omówienia. Odniesieniem do tej materii jest ocena wybranych środków nadzoru nad administracją terytorialną, tworzących nieodzowny element procesu decentralizacji władzy publicznej, na której opiera się współczesny samorząd terytorialny. Wymienione pojęcia dotyczą zagadnień, które cieszą się aktualnie coraz większym zainteresowaniem polskiego

piśmiennictwa i praktyki administracyjnej ze względu na szerokie zastosowanie. Zasadne staje się odwołanie do przyjętych ustaleń doktrynalnych i wybranego orzecznictwa oraz skierowanie uwagi w stronę oceny środków nadzoru, kształtowanych przez politykę administracyjną.

Głównym celem pracy jest przybliżenie założeń polityki administracyjnej w świetle wybranych środków nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Nie można pominąć też kwestii charakterystyki najskuteczniejszych, prawnie dozwolonych środków działania administracji publicznej, służących osiągnięciu wyznaczonych przez nią celów. Wśród sposobów i metod badawczych, jakie zastosowano, znaczną rolę odegrała metoda opisowa. W celu wnioskowania na podstawie poczynionych obserwacji, a także dokonanych analiz wykorzystano metodę weryfikacji. W procesie badawczym wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, której głównym celem była interpretacja przepisów prawa oraz ustaleń wybranej literatury przedmiotu.

## 2. Ogólne założenia polityki administracyjnej w strukturze organów publicznych

Temat polityki administracyjnej w systemie prawa administracyjnego jest poruszany coraz częściej. Na uwagę zasługuje opinia Jana Jeżewskiego, który ocenia, że „z polityką administracyjną mamy do czynienia we wszystkich tych sytuacjach, w których aktywnie, kształtująco uczestniczy administracja publiczna, a ściślej mówiąc – organy administracyjne, oraz w takich sytuacjach, w których rozstrzyga się o przekształceniach administracji. W ten sposób wskazać można podmiotowy zakres polityki administracyjnej. Natomiast treścią tej polityki jest wskazanie, z jednej strony, metody regulacji prawnej, z drugiej zaś, określenie najbardziej efektywnych, prawem dopuszczonych sposobów działania administracji w osiągnięciu celów publicznych”<sup>1</sup>. Wydaje się zasadne twierdzenie, że polityka administracyjna może należeć do sfery polityki wewnętrznej państwa.

---

<sup>1</sup> Zob. J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*,

Elementem odróżniającym ją od innych polityk w obszarze polityki wewnętrznej jest podmiot, który ją realizuje. Nie zakres zainteresowań przesądza zatem o wyodrębnieniu polityki administracyjnej, ale podmioty ją realizujące i wdrażające<sup>2</sup>.

Polityka administracyjna może być rozumiana jako pewna działalność praktyczna, która wymaga określonych zdolności<sup>3</sup>. Są nimi pewne kierunki działań administracji, polegające na dokonaniu właściwych wyborów spośród podejmowanych działań i ograniczonych środków, związanych z aktywizacją aparatu administracji publicznej<sup>4</sup>. Polityka administracyjna kształtuje administrację publiczną, począwszy od jej struktury i głównych kierunków jej funkcjonowania, po wyznaczenie priorytetów oraz przewidywanych i mierzalnych efektów<sup>5</sup>. Treścią tej polityki jest zdefiniowanie nie tylko najbardziej przydatnej w konkretnej dziedzinie metody regulacji prawnej, ale również określenie najbardziej efektywnych, prawem dopuszczonych środków działania administracji publicznej, zmierzających do osiągnięcia wyznaczonych przez nią celów<sup>6</sup>. Uwagi poświęcone nauce polityki administracyjnej są istotne dla usprawnienia procesu administrowania i funkcjonowania administracji publicznej, dla szybkiego jej dostosowywania do koniecznych zmian prawnych, społecznych, kulturowych czy ekonomicznych<sup>7</sup>.

Można zatem przyjąć, że w prawie administracyjnym pojawiają się doktrynalnie dwa zasadnicze aspekty polityki administracyjnej. Pierwszy aspekt odnosi się do polityki wobec samej administracji.

---

w: *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2004, s. 314–315.

<sup>2</sup> Szerzej: Z. Leoński, *Polityka administracyjna (próba określenia)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 2, s. 55.

<sup>3</sup> K. Kłowska-Lasek, *Wpływ nauki polityki administracyjnej na prawo administracyjne i administrację publiczną*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo” 2019, nr 26, z. 107, s. 227–228.

<sup>4</sup> Zob. J. Wołoch, *Nauka administracji i polityki administracyjnej*, Poznań 2000, s. 124.

<sup>5</sup> Szerzej: P. Szreniawski, *Nauka o polityce administracji*, Rzeszów 2008, s. 42.

<sup>6</sup> J. Jeżewski, op.cit., s. 313.

<sup>7</sup> J. Szreniawski, *Wybrane zagadnienia istoty i roli polityki administracyjnej*, w: *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008, s. 734.

W tym względzie jest to polityka, która kształtuje całą administrację publiczną, jej struktury, a także wyznacza główne kierunki jej funkcjonowania. Widoczne impulsy do przekształceń w administracji można odnaleźć w samej administracji, ale również poza sferą jej bezpośredniego oddziaływania. Jednak decyzje poświęcone administracji są podejmowane z dala od niej, widoczne w procesie legislacji prawnej. Drugi aspekt odnosi się do polityki administracji. Jest to polityka realizowana w wielu obszarach prawnie wyznaczających zadania publiczne. Obejmuje ona definiowanie priorytetów, wyznaczanie celów strategicznych czy szacowanie przewidywanych efektów. Polityka ta powinna się opierać na normach prawnych, które mogą predestynować funkcjonowanie administracji publicznej w różnych obszarach jej aktywności<sup>8</sup>.

Wskazany powyżej podział polityki administracyjnej na dwie kategorie *prima facie* w opinii Michała Kuleszy i Dawida Sześciły jest jak najbardziej logiczny, uporządkowany oraz spójny<sup>9</sup>. Ponadto podział ten może tworzyć akty polityki administracyjnej, które są zwrócone do wewnątrz administracji, realizując przy tym politykę wobec administracji. Przykładem tego stanu może być uchwała Rady Ministrów w sprawie reformy administracji publicznej, bezpośrednio odnosząca się wyłącznie do samej administracji, będącej sferą zainteresowania ustawodawcy. Wprowadzenie takiego aktu powoduje wyznaczenie granicy prawnej, związanej z ostatecznym kształtowaniem się warunków niezbędnych do prowadzenia polityki administracyjnej. Taka sytuacja w konsekwencji przyczynia się do wyrazistego oddziaływania poza obszar jurysdykcji administracji. Polityka administracyjna wkracza zatem w sferę kreowania relacji między różnymi organami administracji publicznej. Tego typu zjawisko jest dość oczywiste, jednak wywołuje skutki w postaci tworzenia się pewnych zależności między różnymi strukturami administracji. W tym świetle polityka administracyjna poszukuje również optymalnych metod organizacyjnych i funkcjonalnych realizacji zadań publicznych, ujętych w stosowne ramy prawne.

---

<sup>8</sup> J. Jeżewski, *op.cit.*, s. 316.

<sup>9</sup> M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 17.

Odnosząc się do polityki administracyjnej na poziomie europejskim, można zauważyć, że pomimo braku zbieżności prawnych rozwiązań w poszczególnych administracjach państw członkowskich Unii Europejskiej zmiana ulega nie tylko układ instytucjonalny oraz kwestie formalne, ale również sposób funkcjonowania administracji publicznej. Rośnie przy tym poziom elastyczności działań administracji, które można dostrzec w ramach spójnych spraw, ściśle powiązanych z członkostwem w Unii Europejskiej. Takie podejście zmierza do naturalnego odchodzenia od jednowymiarowego postrzegania administracji w ujęciu czysto weberowskim w kierunku nowoczesnego podejścia, charakterystycznego dla Nowego Zarządzania Publicznego<sup>10</sup>. Model ten (ang. *New Public Governance*), jako element partycypacyjnego zarządzania publicznego, opiera się na angażowaniu pracowników administracji publicznej w procesy decyzyjne. Istotą tego modelu jest traktowanie władzy publicznej w sposób rozproszony, czego konsekwencją jest konieczność zaangażowania wielu liderów w procesy zarządcze. Głównym celem administracji publicznej w ramach partycypacyjnego modelu zarządzania publicznego staje się aktywny rozwój kapitału społecznego i jego udział w procesie podejmowania decyzji<sup>11</sup>.

### 3. Istota i znaczenie pojęcia nadzoru

Pojęcie nadzoru w prawie administracyjnym najczęściej jest używane do wyznaczenia sytuacji, w której zwierzchni organ nadzorujący posiada środki oddziaływania na zachowanie organów czy też jednostek nadzorowanych. Co ważne, organ nadzorujący nie może wyłączać tych organów w ich codziennej działalności<sup>12</sup>. Uprawnienia

---

<sup>10</sup> Por. S.P. Osborne, *The New Public Governance?*, „Public Management Review” 2006, t. 8, nr 3.

<sup>11</sup> Szerzej: W. Rudolf, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodzensis. Foila Oeconomica” 2010, nr 245, s. 73–81.

<sup>12</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 196.

nadzorcze oznaczają tyle, co prawo do przeprowadzenia czynności kontrolnych, z możliwością wywierania wiążącego wpływu na podmioty czy organy nadzorowane.

Należy zaznaczyć, że samo stwierdzenie w ustawie, że określony organ nadzoruje inne podmioty administracji publicznej lub chociażby nadzoruje przestrzeganie obowiązujących zasad, nie zapewnia organowi nadzorującemu uprawnień do kształtowania władczego oddziaływania w stosunku do podmiotów nadzorowanych. Aby jednak podmiot nadzorujący posiadał uprawnienia nadzorcze oraz mógł w sposób władczy oddziaływać na jednostki nadzorowane, przepisy prawne muszą być precyzyjne w tym zakresie i przyznawać szczegółowo takie uprawnienia, które noszą nazwę środków nadzoru.

W literaturze przedmiotu można odnaleźć podział, zgodnie z którym uprawnienia organu nadzorującego mogą należeć do środków oddziaływania merytorycznego. Są to najczęściej uprawnienia, które zapewniają organowi nadzorującemu możliwość zawieszania lub uchylania rozstrzygnięć uchwał bądź zarządzeń jednostek nadzorowanych. Istnieją także w doktrynie środki nadzoru personalnego, sprowadzające się najczęściej do prawnego zawieszania w czynnościach służbowych członków kierownictwa jednostki nadzorowanego podmiotu<sup>13</sup>. Przy czym bezwzględnie organ nadzorujący dysponuje jedynie takimi środkami oddziaływania, jakie przyznaje mu konkretna regulacja prawna. Nie posiadając środków nadzorczych wyznaczonych *expressis verbis*, organ taki może jedynie próbować wpływać na jednostkę nadzorowaną, stosując do tego celu środki niewładcze i zwracając uwagę na możliwe nieprawidłowości w funkcjonowaniu podmiotu nadzorowanego.

Nadzór łączy organy administracji państwowej z podmiotami administracji zdecentralizowanej. Sytuacja ta oznacza możliwość kontroli na podstawie kryterium zgodności z prawem oraz weryfikacji działań poprzez władcze oddziaływanie na organ nadzorowany. W sytuacji, kiedy normy prawa administracyjnego ustrojowego kształtują stosunki nadzoru, nie wyznaczając jed-

---

<sup>13</sup> Por. *ibidem*, s. 196 i n.

nocześnie środków oddziaływania weryfikacyjnego, pojawiają się jedynie uprawnienia kontrolne. Podmiot nadzorowany ma prawnie wyznaczoną samodzielność w realizacji zadań publicznych w określonych formach działania, a przedmiotowa ingerencja nadzorcza jest związana z wdrażaniem kompetencji administracyjnych w warunkach decentralizacji. Sytuacja ta powoduje, że organ nadzoru ponosi współodpowiedzialność za legalność procesu administrowania. Stąd organ nadzoru może jedynie stosować, wyznaczone przez ustawodawcę, działania korygujące zachowania podmiotu nadzorowanego. Takie uprawnienia można podzielić na środki *ad personam*, czyli oddziaływanie na organ, oraz środki *ad meritum*, czyli korygowanie aktów lub czynności prawnych<sup>14</sup>. Nadzór nad samorządem terytorialnym wkomponowuje się w konstytucyjną zasadę podziału i równowagi władz<sup>15</sup>.

Jednak nadzór ten nie daje się „zamknąć” w obszarze jednej władzy. Wprawdzie jest on sprawowany przez organy władzy wykonawczej, ale jego filary prawne wyznacza władza ustawodawcza, a ochronę sądową gwarantuje władza sądownicza. Ponadto administracja publiczna w ścisłym tego słowa znaczeniu jest aparatem wykonawczym i przyporządkowanym do władzy wykonawczej. Nie jest zatem samą tą władzą, chociaż jest z nią bardzo często łączona. Dlatego też przedmiotowy nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego przybiera najczęściej postać nadzoru administracyjnego<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Por. E. Ura, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w prawie administracyjnym*, w: *Prawo administracyjne*, red. E. Ura, Warszawa 2021, s. 98–99.

<sup>15</sup> Zob. art. 10 ust. 1–2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP, zgodnie z którym władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, natomiast władzę sądowniczą – sądy i trybunały.

<sup>16</sup> Zob. uzasadnienie do uchwały TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 1994, nr 4–5, poz. 156.

#### 4. Prawne uwarunkowania nadzoru nad samorządem terytorialnym

Charakterystyczna samodzielność jednostek samorządu terytorialnego czy brak hierarchicznego podporządkowania podmiotom wyższego szczebla mogą, choć wcale nie muszą, przyczynić się do przekroczenia kompetencji przez organy władzy lokalnej. Takie działania mogą przybierać różną postać. Może to być np. przekroczenie ustawowo wyznaczonych kompetencji czy niewłaściwe wywiązywanie się z obligatoryjnych zadań, które są delegowane na różne szczeble samorządu terytorialnego<sup>17</sup>. Dlatego rolą nadzoru jest próba eliminowania powyższych zdarzeń.

Zgodnie z założeniami Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi jedynie z punktu widzenia legalności. Jest to równoznaczne z faktem, że nadzór taki nie może uwzględniać żadnych innych przesłanek. Przykładem takiego stanowiska jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), który zauważa, że kontrola sądu w sprawach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie może odnosić się do celowości czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć i ogranicza się tylko do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał<sup>18</sup>.

Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są odpowiednio: Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, natomiast w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe<sup>19</sup>. Dla przykładu, wojewoda jest organem terenowym, który pozostaje w stosunku do organów samorządu terytorialnego w relacjach typowo zdecentralizowanych, a zakres jego właściwości, obejmujący granice danego województwa, musi uwzględniać zachowanie więzi określonych w Konstytucji RP<sup>20</sup>. Za-

---

<sup>17</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 44–46.

<sup>18</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., II OSK 2580/19, Lex nr 3155879.

<sup>19</sup> Art. 171 ust. 1–2 Konstytucji RP.

<sup>20</sup> M. Chmaj, *Wojewoda, urząd wojewódzki*, w: *Administracja rządowa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 129–130.



łożenia nadzoru regulują w sposób szczegółowy również przepisy ustaw samorządowych<sup>21</sup>. Enumeratywne wyliczenie podmiotów sprawujących nadzór nad samorządem terytorialnym można odnaleźć w przepisach art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p. oraz art. 78 ust. 1 u.s.w. Natomiast ocena funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie kryterium legalności, dotyczy oceny zgodności działania z ustawami, aktami wykonawczymi, aktami wewnętrznymi, umowami oraz decyzjami i innymi prawnymi rozstrzygnięciami<sup>22</sup>.

Przepis art. 171 ust. 2 Konstytucji RP przedstawia podmiotowy zakres nadzoru nad samorządem terytorialnym. Przepis ten nie kształtuje generalnej podstawy do ingerowania w funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Działalność samorządów lokalnych regulują normy kompetencyjne, które można odnaleźć w ustawodawstwie zwykłym. W takim trybie można wyodrębnić różne środki ingerencji nadzorczej, tj.:

- ostrzegawcze i prewencyjne, w ramach których istnieje obowiązek wszczęcia postępowania przez podmiot nadzorczy w sytuacji stwierdzenia nieważności uchwały;
- informacyjne, związane z obowiązkiem przekazywania konkretnych rozstrzygnięć władz samorządowych organom nadzorczym;
- represyjne, najczęściej dotyczące stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządowego, rozwiązania takiego organu czy wprowadzenia zarządu komisarycznego<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Kryterium legalności charakteryzują odpowiednio: art. 85 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), dalej: u.s.g.; art. 77 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 528 ze zm.), dalej: u.s.p.; art. 79 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 547 ze zm.), dalej: u.s.w.

<sup>22</sup> Zob. M. Stahl, *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl i in., Warszawa 2016, s. 459–464.

<sup>23</sup> Por. Z. Niewiadomski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, w: *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 206–207.

Ustawodawca zrezygnował z kryterium celowości, które miało odnosić się do realizacji przez samorządy zadań zleconych. Nadzór celowościowy można odnaleźć w Europejskiej karcie samorządu lokalnego, chociaż nieustannie widoczne są spory co do jego istoty, zakresu i zasadności<sup>24</sup>. Także Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy<sup>25</sup>. Jednak w tym przypadku opisywane działanie, mające cechy klasycznego środka nadzoru, nie może być za taki środek uznawane, gdyż na podstawie delegacji prawa konstytucyjnego przysługuje on wyłącznie organowi władzy wykonawczej<sup>26</sup>.

Ocena pozostałego zakresu działalności jednostki samorządu terytorialnego, poza kryterium legalności, najczęściej pozostaje w gestii organu nadzorującego w ramach przyznanych mu przez prawo kompetencji i uprawnień. Jednak organy nadzoru nie mogą w sposób natychmiastowy reagować na pojawiające się np. łamanie zasad gospodarowania środkami publicznymi<sup>27</sup>. Tego typu nadzór niestety przybiera czasem dość ograniczony charakter, gdyż brakuje w nim narzędzi, które zapewniłyby natychmiastową reakcję w przypadku rażących zaniedbań w zakresie zarządzania i administrowania środkami publicznymi. Sprawowany nadzór nad funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego przybiera charakter władczy i jest utożsamiany z prawną możliwością władczego wkraczania organu nadzoru w działalność samorządu. Celem takiego wsparcia jest zagwarantowanie przestrzegania zasady legalizmu przez jednostki nadzorowane, w tym przypadku jednostki samorządu terytorialnego<sup>28</sup>. Ponadto wskazane w Konstytucji RP organy nadzoru są widoczne na wszystkich strukturalnych pozio-

---

<sup>24</sup> Zob. Europejska karta samorządu lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), a dalej: EKSL.

<sup>25</sup> Zob. art. 171 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>26</sup> Art. 95 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>27</sup> M. Dylewski *Model nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Kryteria skuteczności*, „Polskie Towarzystwo Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe” 2011, nr 10, s. 268.

<sup>28</sup> Zob. L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010, s. 123–124.

mach funkcjonowania samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiatu i województwa. Nadzorowi podlega również działalność wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a także rozstrzygnięcia podjęte w wyniku przeprowadzonego referendum<sup>29</sup>.

## 5. Wybrane środki nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

Jednym ze środków nadzoru kształtujących politykę administracyjną jest stwierdzenie nieważności uchwały samorządowej. Samorządowe ustawy ustrojowe zgodnie stanowią, że sprzeczna z prawem uchwała organu samorządu, a także zarządzenie takiego organu są nieważne. O nieważności uchwały w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie 30 dni, który jest liczony od dnia jego doręczenia (art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p., art. 82 ust. 1 u.s.w.). Wszczęcie postępowania nadzorczego następuje tylko z urzędu, a organ samorządu terytorialnego musi o takim postępowaniu zostać zawiadomiony<sup>30</sup>. Kiedy jednak upłynie wskazany 30-dniowy termin, organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji organ nadzoru może jedynie zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Zakres przedmiotowy tego rodzaju nadzoru dotyczy nie tylko aktów prawa miejscowego organów stanowiących, tj. rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa, ale również aktów samorządowych organów wykonawczych – zarządzeń wójta (burmistrza i prezydenta miasta) oraz uchwał zarządu powiatu. Należy zaznaczyć, że na szczeblu województwa, w przeciwieństwie do gminy i powiatu, samorządowe prawo miejscowe jest tworzone wyłącznie przez sejmik województwa, i to tylko w zakresie przepisów wykonawczych. Dzieje się tak dlatego, że prawo wydawania przepisów

---

<sup>29</sup> Szerzej: Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 741).

<sup>30</sup> Uchwała NSA z dnia 21 października 2002 r., OPS 9/02, Lex nr 55833.

porządkowych w województwie przysługuje wojewodzie<sup>31</sup>. Takie wyodrębnienie musi zostać powiększone o inne formy aktywności organów samorządu. Dotyczy to zwłaszcza organów wykonawczych oraz aktów, które są wydawane przez starostę powiatu oraz marszałka województwa.

Rozstrzygnięcia nadzorcze mają charakter deklaratoryjny i są niezbędne do tego, by dany akt prawny uznać za nieważny. Można zatem przyjąć założenie, że ustawodawca świadomie wyznaczył domniemanie zgodności z prawem aktów organów samorządu, które jednak może zostać podważone przez organ nadzoru. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, zgodnie z wyrokiem NSA, powoduje utratę mocy *ex tunc*. Oznacza to nieważność czynności prawnej od momentu jej dokonania. Nie wywołuje więc ona żadnych skutków prawnych, natomiast te, które się pojawiły, muszą zostać unieważnione<sup>32</sup>.

Wszczynając postępowanie dotyczące stwierdzenia nieważności uchwały samorządowej organ nadzoru może wstrzymać jej wykonanie<sup>33</sup>. Nie ulega wątpliwości, że następstwem prawnym takiego postępowania jest niedopuszczalność podejmowania na jej podstawie jakichkolwiek działań<sup>34</sup>. Zgodnie z przyjętą interpretacją orzeczniczą NSA do istotnych nieprawidłowości można zaliczyć w szczególności:

- brak odpowiedniej podstawy prawnej do podejmowania uchwał;
- naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego;
- naruszenie przepisów wskazujących kompetencję do podejmowania uchwał;

---

<sup>31</sup> Zob. szerzej: A. Szewc, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa*, w: *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 559–609.

<sup>32</sup> Wyrok NSA, Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90, Lex nr 10165.

<sup>33</sup> Zob. art. 91 ust. 2 u.s.g., art. 79 ust. 2 u.s.p., art. 82 ust. 2 u.s.w.

<sup>34</sup> B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9, s. 16–17.

- naruszenie przepisów prawnych w zakresie procedur podejmowania uchwał<sup>35</sup>.

Zadaniem organu nadzoru jest ustalenie, czy dana uchwała została wydana z naruszeniem prawa, czy też nie. W sytuacji stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały jednostki samorządu terytorialnego. Dzieje się to wówczas, gdy dochodzi do naruszenia prawa, jednak nie jest ono na tyle rażące, by uznać taki akt za nieważny. Interesujące zdanie w tym zakresie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Szczecinie, uznając za kategorię nieistotnych naruszeń prawa te, które dotyczą drobnych naruszeń, mało znaczących i niedotyczących istoty zagadnienia<sup>36</sup>. Przykładem nieistotnego naruszenia prawa może być prozaiczny błąd w postaci niewłaściwego oznaczenia uchwały, nieścisłość prawna czy powołanie nieodpowiedniej podstawy prawnej, pod warunkiem że w przestrzeni prawnej istnieje przepis upoważniający do jej podjęcia<sup>37</sup>. W doktrynie istnieje pogląd, że za nieistotne naruszenie przepisów prawa można uznać takie okoliczności, które nie wpływają na zakres praw przyporządkowanych konkretnemu podmiotowi w sprawach indywidualnych<sup>38</sup>. W przypadku gdy dochodzi do nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w.). Konsekwencją stwierdzenia wydania uchwały z naruszeniem prawa nie jest utrata jej mocy. Taki akt prawny nadal będzie miał moc obowiązującą, ale organ go wydający musi liczyć się z odpowiedzialnością odszkodowawczą w stosunku do osób, którym taki akt mógł wyrządzić jakąkolwiek szkodę.

---

<sup>35</sup> Szerzej: wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 1998, nr 3, poz. 79.

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, Lex nr 296073.

<sup>37</sup> K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 173.

<sup>38</sup> Zob. T. Kuczyński, *Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 1993 r.*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, z. 4, s. 156.

W przypadku upływu czasu nie można stwierdzić nieważności uchwały jednostki samorządu terytorialnego po upływie roku od jej wydania. Jest jednak wyjątek, który wskazuje, że termin ten nie obejmuje sytuacji, gdy został naruszony 7-dniowy termin do jej przekazania organowi nadzoru. Należy przy tym zaznaczyć, że termin jednoroczny jest terminem zawitym. Skutkuje to tym, że po jego upływie mogą pojawić się nieodwracalne skutki wadliwie przyjętej uchwały samorządowej i wtedy mamy do czynienia z tzw. sanacją błędu<sup>39</sup>.

Kolejnym środkiem nadzoru nad samorządem terytorialnym jest zastosowanie tzw. środków personalnych. W tym przypadku ingerencja podmiotu nadzorczego nie dotyczy *stricte* rozstrzygnięć organów samorządowych, a samych organów. Pierwszą reakcją w ramach tego środka nadzoru może być rozwiązanie rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa. W sytuacji powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw Sejm w drodze uchwały, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać powyższe organy<sup>40</sup>. W momencie rozwiązania takiego organu Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru nowego organu pełni jego funkcję. W odniesieniu do samorządu powiatowego i województwa rozwiązanie rady powiatu i sejmiku województwa jest równoznaczne z rozwiązaniem odpowiednio wszystkich organów powiatu i województwa.

W razie powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw, którego dopuszcza się wójt (burmistrz, prezydent miasta), wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń prawnych. Jeżeli natomiast takie wezwanie nie przynosi żadnego rezultatu, wojewoda 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<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2, s. 33–34.

<sup>40</sup> Zob. art. 96 ust. 1 u.s.g., art. 83 ust. 1 u.s.p., art. 84 ust. 1 u.s.w.

<sup>41</sup> Art. 96 ust. 2 u.s.g.

Stosownie do kolejnej dyspozycji zawartej w art. 97 ust. 1 u.s.g. w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję.

W odniesieniu do powiatu i województwa, jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu (zarząd województwa), wojewoda wzywa taki organ do zaprzestania takich praktyk. W sytuacji braku odpowiedniego skutku, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wojewoda w tym przypadku również występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu lub zarządu województwa. W razie rozwiązania zarządu, do momentu wyboru nowego zarządu, funkcję zarządu pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów<sup>42</sup>. W przypadku braku poprawy i skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy powiatu lub województwa Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy powiatu lub województwa i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru nowego zarządu przez radę kolejnej kadencji. Powołanie zarządu komisarycznego na podstawie ustaw samorządowych może nastąpić tylko i wyłącznie po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom powiatu lub województwa, a także wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji powiatu lub województwa (art. 84 ust. 1–2 u.s.p. i art. 85 ust. 1–2 u.s.w.). Takie działanie nazywane jest procedurą sanacyjną<sup>43</sup>. W przepisach wykonawczych brakuje wciąż precyzyjnego określenia trybu i formy przedstawiania zarzutów. Brakuje też jednoznacznego wyjaśnienia procesów przyczyniających się do poprawy sytuacji w danej jednostce samorządu terytorialnego.

---

<sup>42</sup> Zob. art. 83 ust. 2 u.s.p. i art. 84 ust. 2 u.s.w.

<sup>43</sup> B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 139–140.



Należy zaznaczyć, że uchwała Sejmu w zakresie rozwiązania rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa jest ostateczna i z mocy prawa nie podlega kontroli sądowej (zaskarżeniu), obowiązuje więc od dnia jej wejścia w życie. W odniesieniu jednak do rozstrzygnięć nadzorczych Prezesa Rady Ministrów mogą być one zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia<sup>44</sup>. Finalnie rozstrzygnięcia te stają się prawomocne dopiero z chwilą upływu terminu do wniesienia skargi lub z dniem prawomocnego orzeczenia sądu, który odrzuca lub oddala przedmiotową skargę.

Ostatnim z omawianych środków nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego jest zarządzenie zastępcze, które zostało wprowadzone nowelizacją do ustaw ustrojowych poświęconych trzem poziomom samorządu terytorialnego<sup>45</sup>. W formie zarządzenia zastępczego organ nadzoru zastępuje działanie organu danej jednostki samorządu terytorialnego. Pojawiające się przy tym zmienność i różnorodność prawnych form działania samorządu, które są zastępowane takim zarządzeniem, powodują, że zarządzenie zastępcze może wymykać się ogólnym klasyfikacjom. Cechy tego środka nadzorczego w dużej mierze wynikają z cech aktu, który zarządzeniem zastępczym został zastąpiony<sup>46</sup>. Zarządzenie zastępcze zastępuje zatem działanie organu samorządu terytorialnego, który pozostaje w bezczynności<sup>47</sup>.

Należy zaznaczyć, że organem nadzoru właściwym do wydawania zarządzenia zastępczego jest wojewoda w odniesieniu do przepisów szczegółowych<sup>48</sup>. Przywołane regulacje prawne nie wyczerpują wszystkich możliwości zastosowania instytucji zarządzenia za-

---

<sup>44</sup> Szerzej: art. 98 ust. 1 u.s.g., art. 85 ust. 1 u.s.p., art. 86 ust. 1 u.s.w.

<sup>45</sup> Zob. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497 ze zm.).

<sup>46</sup> G. Węgrzyn, *Zarządzenie zastępcze jako środek nadzoru – zakres podmiotowy*, *Komentarz praktyczny*, Lex 2013.

<sup>47</sup> Por. B. Dolnicki, *op.cit.*, s. 92–102.

<sup>48</sup> Zob. szerzej w poszczególnych regulacjach prawnych: art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p. i art. 86 u.s.w.



stępczego. Do zastosowania tego środka nadzorczego upoważniają również przepisy ustaw szczególnych, do których można zaliczyć np. ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy Prawo geologiczne i górnicze<sup>49</sup>.

Głównym zadaniem omawianego środka nadzorczego jest zastępowanie wykonania określonych czynności organów jednostek samorządu terytorialnego w sferach, które ustawodawca zakwalifikował jako szczególnie ważne dla funkcjonowania i rozwoju samorządu. Powyższa kwalifikacja podpowiada, że środek ten jest adresowany do poszczególnych funkcjonariuszy publicznych. Natomiast obszar dotyczący naruszeń prawa jest bezpośrednio powiązany z prawem wyborczym lub przepisami antykorupcyjnymi. Stąd zagadnienie zarządzenia zastępczego jest niejako traktowane również jako tzw. administracyjnoprawny środek walki z korupcją<sup>50</sup>. Warto też zaznaczyć, że zarządzenie zastępcze powinno być środkiem nadzorczym bardzo precyzyjnie zdefiniowanym. Jednak odnosząc się literalnie do uregulowań zawartych w art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p. i art. 86 u.s.w., można odnieść wrażenie, że istniejący w nich system odesłań do przepisów, które same zawierają odesłania, utrudnia zarówno komunikatywność, jak i klarowność zawartych tam rozwiązań prawnych.

Pomimo tych dość negatywnych ocen zarządzenie zastępcze jest jednak szczególnym aktem nadzoru, odmiennym zwłaszcza od rozstrzygnięć nadzorczych, które usuwają z obrotu prawnego uchwałę czy zarządzenie podjęte przez organy samorządu terytorialnego. W ich miejsce niestety nie wprowadzają nowych aktów, co daje bez wątpienia prawo do przypisywania im tzw. kasacyjnego charakteru<sup>51</sup>. Jak wskazuje się w orzecznictwie i piśmiennictwie,

---

<sup>49</sup> Szerzej założenia charakteryzuje: art. 12 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 2022 r. poz. 503) oraz art. 96 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm.).

<sup>50</sup> Szerzej: U. Możdżeń-Mucha, *Zarządzenie zastępcze wojewody jako administracyjnoprawny środek walki z korupcją w gminie*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2007, nr 1(6), s. 87–88.

<sup>51</sup> Zob. A. Matan, *Art. 98(a) Zarządzenie zastępcze wojewody*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, Lex.

zarządzenie zastępcze, szczególnie dotyczące wygaśnięcia mandatu radnego czy wójta, posiada znamiona aktu deklaratoryjnego. Na płaszczyźnie prawa administracyjnego akt tego rodzaju nie kształtuje zatem nowego stanu prawnego. Jego rolą w tym przypadku jest stwierdzenie obecności takiego stanu prawnego.

Należy zgodzić się z poglądem doktrynalnym, że wydanie zarządzenia zastępczego stanowi obowiązek organu nadzoru. Dostrzega się przy tym, iż przepisy nie wyznaczają wojewodzie terminu na wydanie zarządzenia zastępczego. Zarządzenie takie powinno być wydane niezwłocznie po upływie 30-dniowego terminu, który został wskazany w wezwaniu. W orzecznictwie słusznie zaakcentowano, że przewlekłość w wydaniu zarządzenia zastępczego nie uzasadnia jego uchylecia jako wydanego z naruszeniem prawa<sup>52</sup>. Treścią zarządzenia zastępczego najczęściej jest więc stwierdzenie wygaśnięcia mandatu lub odwołanie z funkcji, a także rozwiązanie umowy o pracę. Treścią zarządzenia zastępczego może też być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub np. zmiana studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego.

## 6. Wnioski

Charakteryzowany nadzór w obszarze prawa administracyjnego i jego wybrane środki są klasyczną formą badania działalności podmiotu przez organ sprawujący zwierzchność organizacyjną lub funkcjonalną nad samorządem terytorialnym. Nadzór taki jest realizowany z uwzględnieniem konstytucyjnego kryterium legalności jako zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym, który może być powiązany z alternatywą wniesienia przez podmiot nadzorujący konkretnych zmian. Przy sprawowaniu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego należy uwzględniać w zakresie założeń *de lege ferenda* przede wszystkim te normy prawne, które były podstawą do podjęcia działań.

Stworzony prawnie mechanizm nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego jest niezwykle ważnym zagadnieniem

---

<sup>52</sup> Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2010 r., II OSK 49/10, Lex nr 597634.

również ze względu na swoje konotacje z polityką administracyjną. Zadaniem polityki administracyjnej staje się zatem dążenie do wyznaczenia najskuteczniejszych, prawnie dozwolonych środków działania administracji publicznej w kierunku osiągnięcia wyznaczonych przez nią celów. W omawianym przypadku jest to zastosowanie prawnych środków nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, który powinien mieć zasadniczo charakter weryfikacyjny. Pojawia się jednak zastrzeżenie, że organy nadzoru mogą wkraczać w działalność organów samorządowych tylko w przypadkach wyznaczonych zasadą legalizmu, gwarantując jednocześnie ich niezależność organizacyjną, decyzyjną czy finansową. Ponadto przeprowadzone analizy dotyczące rozwoju polityki administracyjnej, angażującej w ten proces środki nadzoru nad samorządem terytorialnym, dowodzą, że coraz częściej uwidacznia się również konieczność pozyskiwania coraz bardziej adekwatnych metod organizacyjnych i funkcjonalnych realizacji zadań publicznych, ujętych w stosowne ramy prawne.

Trzeba pamiętać, że założenia polityki administracyjnej prowadzą się do wyznaczania przez podmioty administracji publicznej zarówno konkretnych celów, jak i środków do ich realizacji. W takim znaczeniu polityka administracyjna jest rozumiana jako świadoma i celowa działalność, która również zmierza do zmian w sferze funkcjonowania samej administracji. Podstawą oceny stają się diagnozy istniejącego stanu administracji publicznej, a także kierunki możliwych zmian w zakresie jej rozwoju. Dlatego też duże znaczenie dla idei polityki administracyjnej mają różnego rodzaju programy, strategie czy rozwiązania prawne, dotyczące jednostek samorządu terytorialnego. Polityka administracyjna traktowana jest zatem jako kluczowy element polityki publicznej, w ramach której działania wobec jednostek samorządu terytorialnego są podejmowane przez różne podmioty, w tym podmioty sprawujące merytoryczny nad nimi nadzór.

## STRESZCZENIE

### Polityka administracyjna w świetle wybranych środków nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

Jednym z głównych elementów prawnej instytucji funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest ich samodzielność. Samodzielność ta opiera się na budowaniu ustroju wewnętrznego, kształtowaniu polityki finansowej, podatkowej, cywilnoprawnej wraz ze zdolnością do wykonywania zadań publicznych. Samorząd terytorialny musi gwarantować w szczególności gospodarność, efektywność, terminowość i skuteczność swoich działań. Autor przedmiotowego artykułu odwołuje się do przyjętych ustaleń doktrynalnych i wybranego orzecznictwa, kierując ocenę wybranych środków nadzoru na ich kształtowanie poprzez politykę administracyjną. Wskazuje również założenia *de lege ferenda*, których nadrzędnym celem jest zaakcentowanie istotności funkcjonującego prawnego systemu nadzoru nad samorządem terytorialnym.

**Słowa kluczowe:** prawo administracyjne; samorząd terytorialny; administracja publiczna; nadzór; legalność; uchwała

## SUMMARY

### Administrative policy in the light of selected supervisory decisions over a local government unit

One of the main elements of the rehabilitation council of a local government unit is their independence. This independence is based upon creating systems, shaping financial policy tax policy, and civil law along with the capability to execute public duties. Local government must guarantee, in particular, economy, efficiency, punctuality and effectiveness of its own. The author of the article refers to the adopted doctrine, selected jurisprudence and points out the *de lege ferenda* assumption, the overarching goal of which is to emphasize the organization of work of the social welfare system for local government.

**Keywords:** administrative law; local government; public administration; supervision; legality; resolution

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Chmaj M., *Wojewoda, urząd wojewódzki*, w: *Administracja rządowa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawne pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Dylewski M., *Model nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Kryteria skuteczności*, „Polskie Towarzystwo Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe” 2011, nr 10.
- Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe*, w: *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2004.
- Kłosowska-Lasek K., *Wpływ nauki polityki administracyjnej na prawo administracyjne i administrację publiczną*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo” 2019, nr 26, z. 107.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- Kuczyński T., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 1993 r.*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, z. 4.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Leoński Z., *Polityka administracyjna (próba określenia)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 2.
- Matan A., *Art. 98(a) Zarządzenie zastępcze wojewody*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, Lex.
- Możdżeń-Mucha U., *Zarządzenie zastępcze wojewody jako administracyjnoprawny środek walki z korupcją w gminie*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2007, nr 1(6).
- Niewiadomski Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, w: *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
- Ochendowski E., *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2.

- Osborne S.P., *The New Public Governance?*, „Public Management Review” 2006, t. 8, nr 3.
- Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010.
- Rudolf W., *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Foila Oeconomica” 2010, nr 245.
- Stahl M., *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl i in., Warszawa 2016.
- Szewc A., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd województwa*, w: *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Szreniawski J., *Wybrane zagadnienia istoty i roli polityki administracyjnej*, w: *Polityka administracyjna*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2008.
- Szreniawski P., *Nauka o polityce administracji*, Rzeszów 2008.
- Ura E., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w prawie administracyjnym*, w: *Prawo administracyjne*, red. E. Ura, Warszawa 2021.
- Węgrzyn G., *Zarządzenie zastępcze jako środek nadzoru – zakres podmiotowy. Komentarz praktyczny*, Lex 2013.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.
- Wołoch J., *Nauka administracji i polityki administracyjnej*, Poznań 2000.
- Wytrążek W., *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2004, nr 3.