

## Przedmowa

Problematyka kontroli i nadzoru w administracji publicznej stanowi jeden z kluczowych problemów, tak w nauce prawa administracyjnego, jak i w praktyce administracyjnej. Jeśli za miernik rangi problemu przyjąć liczbę poświęconych mu publikacji naukowych, to bez wahania skonstatować można, że mamy tu do czynienia z węzłowym zagadnieniem prawa w ogóle. Łatwo przy tym zauważyć, że problematyka kontroli i nadzoru nie jest wyłącznie przedmiotem zainteresowania wąskiej grupy specjalistów, naukowców. Stanowi obojętną treść opracowań dydaktycznych, popularnonaukowych i poradników.

Mimo popularności problematyki – a może właśnie dlatego – warto stale podejmować, a raczej kontynuować badania (o różnym stopniu pogłębienia i specjalizacji) nad instytucjami kontroli i nadzoru. Używam tu liczby **mnogiej** i jest to zasadnicze założenie metodologiczne niniejszego opracowania. Zamierzam w nim bowiem konsekwentnie rozdzielać te instytucje. Nie oznacza to, że w każdym przypadku da się mówić o nich jako o odrębnych (oddzielnych) ontologicznych i kategorialnych bytach prawnych, nawet jeśli obszar badań zawężymy do **prawa komunalnego**<sup>1</sup>. Przyjmuję przy tym za *Z. Leońskim*, że prawem komunalnym jest ustrojowe prawo samorządowe („prawo organizacyjne”). W jego zakresie mieści się m.in. ustalenie istotnych cech samorządu terytorialnego, jego formy organizacyjne, podstawy prawne działania, struktury terytorialne, problematyka członkostwa wspólnot samorządowych, rodzaje władztwa samorządowego, zadania czy też nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego. Do prawa komunalnego nie zalicza się natomiast norm prawa materialnego, dotyczącego działania samorządu terytorialnego.

---

<sup>1</sup> Patrz na ten temat *Z. Leoński*, Samorząd terytorialny w RP, Warszawa 2002, s. 11-13. Warto też w tym miejscu przypomnieć klasyczne ujęcia „nauk komunalnych” i „prawa komunalnego” proponowane w literaturze niemieckiej. Patrz *Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften*, t. 3, *Kommunalpolitik der politischen Parteien – Staatsgeschäfte in den Gemeinden* (red. *J. Brix, O. Most, H. Lindemann, H. Preuss*), Jena 1924, s. 113 i n.

go „na zewnątrz” (a w szczególności norm dotyczących stosowania władztwa administracyjnego wobec obywateli, czy też działania jednostek samorządu terytorialnego jako właścicieli mienia komunalnego, przy wykorzystaniu form prawa cywilnego).

Tak określone pole badawcze (czyli kontrola i nadzór w prawie komunalnym) było już w polskiej nauce prawa administracyjnego przedmiotem analiz. Jednak od opublikowania jednej z ostatnich prac z tego zakresu upłynęło już ponad dziesięć lat.<sup>1</sup> Upływ czasu nie jest zresztą najważniejszym czynnikiem uzasadniającym podjęcie na nowo badań nad problemem kontroli i nadzoru w systemie samorządu terytorialnego. Głównym powodem skłaniającym do badań w tym zakresie, którego rangi nie da się kwestionować, jest uchwalenie w 1997 r. Konstytucji, wyznaczającej nowe granice pojęciowe tak samorządu, jak i działań kontrolnych oraz nadzorczych z samorządem związanych. Ponadto, w ostatnim dziesięcioleciu do polskiego systemu samorządu terytorialnego wprowadzone zostały nowe w swej jakości kategorie jednostek. Obok gmin, istniejących od początku lat dziewięćdziesiątych, pojawiły się powiaty i województwa.

Temat pracy sugeruje, że jej **celem jest określenie miejsca** (znaczenia, zależności, sprawności, zasadności istnienia) **kontroli i nadzoru w systemie korporacji publicznoprawnych o charakterze terytorialnym**. W istocie jest to ważny, aczkolwiek tylko jeden z aspektów, który podejmuję w tej książce.

Punkt wyjścia do zasadniczych rozważań stanowi założenie, że **kontrola i nadzór** (postrzegane jako konstrukcje teoretyczne znajdujące wyraz w normach prawnych) **stanowią mogą**, niejako same przez się, **platformę dla analiz różnych rodzajów relacji występujących w samorządzie terytorialnym**. W tym obszarze dociekań mam zamiar wykazywać, jakie cechy posiadają „relacje kontrolne”, „relacje nadzorcze” i „relacje kontrolno-nadzorcze”, zachodzące we wszystkich możliwych konfiguracjach tworzących się na bazie samorządu terytorialnego.

Zakładam istnienie kategorii „systemu samorządu terytorialnego”. Pod pojęciem tym rozumię będę zespół instytucji prawa komunalnego, a w szczególności organów jednostek samorządu terytorialnego, a także komunalnych osób prawnych i innych jednostek organiza-

---

<sup>1</sup> Patrz *B. Dolnicki*, Nadzór nad samorządem terytorialnym, Katowice 1993.