

dr Tomasz Dąbrowski

Europejska Uczelnia Informatyczno-Ekonomiczna w Warszawie

**Recenzja książki Marcina Konarskiego, Marka Wocha,
*Ewolucja prawa miejscowego jednostek samorządu
terytorialnego w Polsce, Warszawa 2014, ss. 251***

Book Review Marcin Konarski, Marek Woch,
*The evolution of the local law of the self-government
units in Poland, Warsaw 2014, pp. 251*

W myśl artykułu 87 ust. 2 w związku z artykułem 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach przyznanych im w ustawie są źródłami prawa o mocy powszechnie obowiązującej, ale tylko na obszarze tego działania organu, który dany akt prawny ustanowił. Znajomość zarówno kształtowania się instytucji prawa miejscowego, jak również rodzajów aktów prawa miejscowego, procedury ich stanowienia, ogłaszania, a także ich kontroli powinna być fundamentem wiedzy osób odpowiedzialnych za ich tworzenie.

Recenzent postara się stwierdzić, czy monografia autorstwa Marcina Konarskiego i Marka Wocha daje obraz ewolucji prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego w naszym kraju. Piszący recenzję zbada też treść książki pod kątem wartości naukowej, jednocześnie zanalizuje, czy spełnia ona funkcję podręcznika dla studentów studiów prawnych, administracyjnych, politologicznych i socjologicznych.

Omawiana praca zawiera spis treści w języku polskim, a następnie w języku angielskim, wykaz skrótów oraz trzy rozdziały. W dalszej kolejności zamieszczona jest bibliografia zawierająca 375 pozycji bibliograficznych. Publikacja zawiera ponadto wykaz aktów normatywnych (w liczbie 79), wykaz orzecznictwa (32 pozycje) oraz noty o autorach. Czytelnik z pierwszej karty książki dowie się, które części pracy napisał konkretny autor. Ten podział jest jednak, zdaniem recenzenta, zbyt czytelny.

W słowie wstępnym czytamy, że monografia jest poświęcona „zagadnieniom dotyczącym kształtowania się prawa miejscowego w polskim porządku prawnym na przestrzeni wieków” (s. 13). Autorzy zwracają uwagę na zapotrzebowanie na tego typu pozycję wydawniczą, gdyż w 2013 roku minęło dziesięć lat od pojawienia się monografii autorstwa Doroty Dąbek – *Prawo miejscowe*

*samorządu terytorialnego w Polsce*¹. Twórcy prezentują swoją książkę jako historyczno-porównawczą. Tę ocenę uzasadniają tym, że zagadnienia prawa miejscowego samorządu terytorialnego w niej rozważane są poddane analizie w stosunku zarówno chronologicznym, jak i „niekiedy terytorialnym (geograficznym), a przede wszystkich rozpatrywane zagadnienia stanowią element rozważań o cechach i celach państwa jako unitarnej całości i celach lokalnych społeczności zamieszkujących tereny państwa” (s. 15).

Piszący recenzowaną monografię informują również, że celem ich pracy było dokonanie w sposób jak najbardziej syntetyczny analizy kształtowania się prawa miejscowego w Polsce. W zakończeniu słowa wstępnego autorzy książki wyrażają nadzieję, że okaże się ona przydatna dla studentów studiów prawniczych, administracyjnych, politologicznych i socjologicznych oraz wszystkich zainteresowanych zagadnieniami ewolucji prawa miejscowego stanowiącego przez organy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Należy podkreślić i zarówno wysoko ocenić, iż słowo wstępne zostało również przetłumaczone na język angielski.

Rozdział I monografii nosi tytuł *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w systemie prawa stanowionego*. Rozpoczyna się wprowadzeniem, w którym autor zajmuje się zależnościami między stanowieniem aktów prawa a wiedzą i ocenami prawodawcy. Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest – jak przekonuje czytelnika autor – wynikiem przyjętego przez ustawodawcę danego modelu prawodawstwa. Tenże model prawodawstwa nie może istnieć w oderwaniu od ideologii, która dominuje na określonym etapie rozwoju danego państwa – tłumaczy tę część książki.

Dla lepszego zrozumienia koncepcji dotyczących instytucji samorządu terytorialnego autor zwraca uwagę na to, że musimy przyjąć założenie, iż celem prawnym stanowienia aktów prawa miejscowego jest ustanowienie norm prawnych. Piszący tę część dzieła proponuje też, by przyjrzeć się elementarnym odniesieniom do relacji państwa i prawa. Są dwie możliwości – albo przyjęcie pierwszeństwa prawa nad państwem, albo państwa przed prawem. Następnie M. Konarski z poglądu Antoniego Kościa odnośnie roli państwa w relacji z prawem wyprowadza myśl, że również i prawo ma swoje źródło w korzeniu politycznym, gdyż tworzenie prawa wzrasta na podstawie ogólnego planu politycznego, który stawia ogólne zasady i wytyczne dla tworzenia prawa.

W dalszej kolejności autor przechodzi do rozważań o państwie demokratycznym, które powinno być tożsame z państwem prawa. Przywołuje definicję demokratycznego państwa prawa Jerzego Jaskierni, by m. in. przedstawić jego pogląd na to, że zbyt ni aktywizm wydobywania z demokratycznego państwa nowych reguł i norm może podważyć pewność prawa. W dalszej części piszący ten podrozdział wprowadza kolejno nazwiska autorów koncepcji państwa prawa i ich koncepcje.

Podrozdział 1.2 jest zatytułowany *Kilka uwag o samorządzie terytorialnym*. Autor, M. Woch, rozpoczyna go uwagą, że dla lepszego zrozumienia

¹ Należy zauważyć, iż na rynku wydawniczym ukazało się drugie wydanie monografii autorstwa D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.

miejsca i roli prawa miejscowego w państwie prawnym niezmiernie ważną kwestią jest przedstawienie poglądów doktryny nauki prawa, dotyczących koncepcji samorządu terytorialnego. Następnie omawia istotę samorządu terytorialnego i pisze o strukturze samorządów. Przedstawia też pogląd wywodzący się z krytyki teorii naturalistycznej. Za pracą Mariusza Kotulskiego – *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego* – autor informuje: „na gruncie tej teorii zakładano, że państwo wykonuje wprawdzie władzę bezpośrednio poprzez własne organy, lecz może część tej władzy przykazać pewnym grupom społecznym, które stanowią odrębne podmioty posiadające uprawnienia i wchodzące z państwem w relacje prawne” (s. 31-32).

Autor odnosi się również do zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Wskazuje na zasady obowiązujące w polskim porządku prawnym, a które są określone w preambule Konstytucji RP. Są to zasady: pomocniczości, subsydiarności i opisuje ich zastosowanie. Tekst tego podrozdziału autor kończy konkluzją, że kluczowym postulatem odnoszącym się do lokalnego prawotwórstwa jest zapewnienie maksymalnie dużego udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy prawodawczej, przywołując Władysława Kisiela.

Kolejny podrozdział nosi tytuł *Wokół zagadnień legislacji lokalnej*. Autor rozpoczyna go od zaznaczenia, że: „Tworzenie prawa, jego stanowienie, występuje w różnych postaciach, takich m.in., jak system prawa ustawowego oraz system *common law*” (s. 41). Po przedstawieniu reguł rządzących w każdym z tych systemów autor podkreśla, że: „Zagadnienia przedstawione w niniejszej publikacji ograniczone są do stosowania prawa w systemie prawa ustawowego, który jest właściwy dla porządku III Rzeczypospolitej” (s. 42).

Następnie M. Konarski, przedstawiając modele stanowienia prawa w perspektywie historycznej, zwraca uwagę na bogactwo ich różnorodności, które bywało wyrazem pewnych idei i koncepcji realizowanych na poszczególnych etapach rozwoju prawa i państwa. Autor za Ryszardem Piotrowskim wyróżnia wśród tych modeli pewne nurty: „nurt podmiotowości prawotwórczej obywateli, nurt prawotwórstwa przedstawicielskiego oraz nurt prawotwórstwa przedstawicielskiego z formami podmiotowości prawotwórczej obywateli” (s. 43).

Następną część publikacji poświęca autor różnym modelom tworzenia prawa (np. w koncepcji Jeana-Jacquesa Rousseau, Monteskiusza, Jeremy'ego Benthama, Hansa Kelsena). Kolejnym zagadnieniem wiążącym się ze stanowieniem prawa, którym zajmuje się M. Konarski, jest wyróżnienie koncepcji systemu prawa jako podstawowych dla tworzenia prawa. Kolejne rozważania poświęca autor pojęciu kompetencji, które uważa za kluczowe w sporach nad istotą i rolą prawa w ogóle, a które występuje, jak zaznacza, na gruncie administratywistyki bardzo często. Autor podkreśla, że badania na gruncie nauki prawa administracyjnego nie doprowadziły do wypracowania jednolitej koncepcji kompetencji. Niemniej jednak przyjmuje za Jerzym Łętowskim, że kompetencja jest to „szczególny stosunek prawny łączący jednostkę (organ) z wykonywanymi przez nią zadaniami (funkcją)” (s. 52). W dalszej części publikacji autor, powołując się na powyżej cytowanego J. Łętowskiego, konkluduje: „kompetencja jest urzeczywistnieniem legitymacji państwa jako całości, wynika z organizacyjnego podziału i trybu realizacji władzy państwowej” (s. 52).

Rozważania o kompetencji autor kontynuuje, zarówno odnosząc się do podmiotowego rozumienia kompetencji, jak i do przedmiotu kompetencji. W dalszej części publikacji autor pisze o normach kompetencji, powołując się na opinie Czesława Znamierowskiego i Zygmunta Ziemińskiego. Z tych rozważań wysnuwa wniosek: „Kompetencja wobec tego jest sytuacją prawną podmiotu, która polega na tym, że podmiot wyposażony w kompetencję może poprzez dokonanie czynności konwencjonalnej prawnie doniosłej określić nowy obowiązek lub zaktualizować obowiązek już istniejący podmiotu podległego kompetencji” (s. 55-56).

Następny podrozdział (również autorstwa M. Konarskiego) ma formę pytania – *Decentralizacja, czyli brak hierarchicznego podporządkowania?* Autor rozpoczyna tu rozważania na temat badania zjawiska decentralizacji z pozycji różnych dyscyplin naukowych, m.in. socjologii, teorii organizacji i zarządzania czy też nauki administracji. Rozpatrując pojęcie decentralizacji w naukach o zarządzaniu, autor przytacza pogląd Ricky W. Griffina, przechodząc z kolei do rozumienia decentralizacji na gruncie nauki prawa, M. Konarski podkreśla, że istota decentralizacji tkwi w tym, że jest ona sprzęgnięta niejako z systemem prawnym, dlatego też swoje źródła posiada w normach prawnych.

Twórca rozpatruje też sytuację w systemie administracji zdecentralizowanej. Uważa, że w takiej sytuacji samodzielność prawa opiera się na uchyleniu hierarchicznego podporządkowania podmiotów funkcjonujących w tym systemie oraz zakazie wydawania w stosunku do nich poleceń służbowych. Autor poświęca uwagę także prywatyzacji zadań publicznych. Cytuje Stanisława Biernatę, który definiuje to pojęcie jako: „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego” (s. 66). Dalej czytamy, że w obecnie obowiązującym w Polsce porządku prawnym pojęcie decentralizacji zostało podniesione do rangi przepisu konstytucyjnego – autor podaje treść art. 15 ust.1 Konstytucji RP z 1997 r. – „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”.

Kolejny podrozdział (1.5) jest autorstwa M. Wocha. Nosi on tytuł *O pojęciu systemu źródeł prawa*. Autor rozpoczyna go od wyjaśnienia pojęcia „systemu źródeł prawa”. Korzystając z prac Zofii Duniewskiej *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady* i Zygmunta Ziemińskiego *Teoria prawa*, autor formułuje definicję systemu źródeł prawa jako „odnoszony do danego miejsca i czasu – usankcjonowany wolą państwa zbiór źródeł prawa, pozostających we wzajemnych, uporządkowanych relacjach, zapewniających w szczególności: jedność, spójność i zupełność tego systemu” (s. 72-73).

Następnie autor zajmuje się kwestią normy. Pisze, że: „Na gruncie nauki prawa, problemy dotyczące norm i przepisów są rozpatrywane w głównej mierze przez filozofię i teorię prawa” (s. 74). Pojęcie „normy prawne” określa jako wypowiedź konstruktywną z przepisów prawa. Prawo obowiązujące składa się z norm prawnych – wyjaśnia autor. Następnie przytacza różne rozumienie pojęcia prawa – normy u różnych myślicieli. Ważne spostrzeżenia autora dotyczą uwagi, że system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w polskim porządku prawnym został, za sprawą Konstytucji z 1997 r., ukształtowany jako zamknięty, w przeciwieństwie do obowiązującej uprzednio rozchwianej teorii

źródeł prawa. Autor uważa, że przedstawiając obowiązujący w Polsce system źródeł prawa, nie można pominąć również źródeł prawa wewnętrznego. Konstytucja statuuje dwa ich rodzaje – uchwały i zarządzania.

Autorem następnego podrozdziału, zatytułowanego *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, jest również M. Woch. Najpierw z jego opisu dowiadujemy się, że akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, iż mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli, organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych. Autor wspomina też o aktach prawnych, których adresatami są tylko ogólnie oznaczone grupy spośród wymienionych kategorii adresatów (np. właściciele nieruchomości), a więc akt normatywny nie będzie skierowany do wszystkich kategorii adresatów.

M. Woch podkreśla, że akty prawa miejscowego – te powszechnie obowiązujące – muszą mieć charakter generalny. Dowiadujemy się też, że zgodnie z art. 87 i 94 Konstytucji RP, aktami prawa miejscowego są ustanowione przez organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, źródła prawa Rzeczypospolitej Polskiej powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Istotną uwagą piszącego tę część pracy jest stwierdzenie, że w każdym przypadku niezbędne jest ustalenie, czy rzeczywiste dany akt ma charakter prawa miejscowego, a więc kto jest adresatem norm z niego wyprowadzonych. W podsumowaniu autor zauważa m.in., że wśród głównych przyczyn, jakie tkwią w koncepcji powierzenia stanowienia aktów prawa miejscowego organom jednostek samorządu terytorialnego, należy uznać konieczność uwzględnienia w regulacji prawnej specyfiki warunków lokalnych.

Autor, korzystając z pracy Henryka Dembińskiego *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, pisze, że: „nie ma już – albo prawie nie ma – spraw ściśle miejscowych, tj. takich, które interesowałyby wyłącznie miejscową społeczność. (...) Każda sprawa publiczna i każde zadanie publiczne mieści w sobie moment podwójnego zainteresowania ze strony całości, reprezentowanej przez państwo, i ze strony grupy miejscowej (...)” (s. 91). Na podstawie rozważań autor dochodzi do wniosku, że cechą aktów prawa miejscowego jest ich normatywność.

Rozdział II publikacji jest zatytułowany *Kształtowanie się instytucji prawa miejscowego samorządu terytorialnego w polskim porządku prawnym*. We wprowadzeniu autor pisze, że: „Rekonstrukcja ewolucji stanowienia prawa miejscowego samorządu terytorialnego określona będzie przez ramy czasowe związane z datami pojawienia się regulacji konstytucyjnych czy też ustawowych kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie” (s. 96). Dowiadujemy się też, że przy analizie ewolucji stanowienia prawa miejscowego zastosowano podział poziomy konstrukcji, charakteryzujący okresy chronologiczne, w granicach których usiłowano wiązać wątki tematyczne skierowane na działalność prawotwórczą organów lokalnych.

Podrozdział 2.4 nosi tytuł *Lata dwudzieste, lata trzydzieste XX wieku*. Jest to interesujący okres, skłaniający do analizy kształtowania się instytucji prawa miejscowego. Tę analizę M. Konarski rozpoczyna od 1918 roku, kiedy to

Polska odzyskała niepodległość. Autor tej części pracy przedstawia jak działał samorząd terytorialny na terenie byłej Galicji, a następnie jak wyglądała sytuacja na Śląsku Cieszyńskim, po czym przechodzi do przedstawienia sytuacji w byłym Królestwie Polskim. Informuje, że przebudowę samorządu terytorialnego rozpoczęto na terenach byłego Królestwa Polskiego. Działalność prawotwórcza organów lokalnych w byłym zaborze austriackim pozostała właściwie niezmienną. Autor przedstawia też sytuację na terenie byłego zaboru pruskiego.

Następnie M. Konarski omawia rolę Konstytucji marcowej z 1921 roku, szczególnie art. 70. tejże Konstytucji. Z kolei ustawa z marca 1933 roku wprowadziła jednolitą terminologię i w zasadzie jednolity ustrój gmin wiejskich – jak informuje autor. W zakończeniu opisu tego okresu M. Konarski konkluduje: „(...) można uznać okres II RP za czas postępu w zakresie prawotwórstwa lokalnego, a doświadczenia zebrane w latach 1918–1939 z całą pewnością wpłynęły na kształtowanie się samorządu terytorialnego w III RP dzięki wypracowanym w tamtym okresie ideom i rozwiązaniom” (s. 147).

Podrozdział 2.5 jest zatytułowany *W czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Jeszcze podczas II wojny światowej, jak pisze autor, „reaktywowano na terenach wyzwolonych samorząd terytorialny, jednak o zmienionym kształcie, co było skutkiem postępującej sowietyzacji kraju i tworzenia struktur państwowych ma wzór modelu radzieckiego” (s. 147). Jak trafnie zauważa, sytuację prawną samorządu terytorialnego i jego uprawnień w dziedzinie prawotwórstwa lokalnego w tamtym okresie unormowały trzy podstawowe akty prawne, a mianowicie: ustawa Krajowej Rady Narodowej z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji pierwszej i drugiej instancji, a także dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego. Z kolejnych kart książki dowiadujemy się, iż najistotniejszymi zmianami w organizacji administracji samorządowej było zniesienie w gminach wiejskich i miejskich oraz w jednostkach powiatowych samorządowych organów uchwałodawczych i przekazanie ich uprawnień radom narodowym. Z kolei organizację rad narodowych oparto na zasadzie podporządkowania pionowego, jak i poziomego. Następnie autor dość szczegółowo przedstawia strukturę i kompetencje rad narodowych oraz zakres ich działań. Wspomina o reformie administracyjnej w kraju w latach 1973–1975.

Na pewno ciekawym okresem dla badacza zmian polityki administracyjnej kraju jest czas po 1989 roku. O tym okresie możemy dowiedzieć się z podrozdziału 2.6, noszącego tytuł *W oczekiwaniu na Trzecią Republikę*. Najpierw M. Woch przedstawia periodyzację według Andrzeja Stelmachowskiego (w przypisie 516 na s. 165 podany jest tytuł). Następnie autor krótko podsumowuje okres transformacji, przedstawiając najważniejsze jej dokonania.

W podsumowaniu rozdziału II autor pisze, że „na przykładach małych społeczności lokalnych widać, jak istotne dla zdrowego i moralnego ich funkcjonowania ma znaczenie system opierający się na zdecentralizowanej administracji. Również o tym, że ustrój i kompetencje jednostek podziału terytorialnego są uzależnione od ustroju danego państwa, od przyjęcia przez nie zasady decentralizacji lub centralizacji, czyli akceptacji lub odrzucenia zasady samo-

rządu i autonomii. Jak i o tym, że samorząd terytorialny, jako lokalna wspólnota interesów, posiada prawo do decydowania samodzielnie o sprawach ważnych z punktu widzenia funkcjonowania tej społeczności” (s. 173-174).

Rozdział III jest zatytułowany *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego pod rządami Konstytucji RP z 1997 roku*. We wprowadzeniu autor pisze, że wraz z uchwaleniem Konstytucji w 1997 r. prawo miejscowe zyskało wartość konstytucyjną. Potwierdzona została ranga norm stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w państwie.

W podrozdziale 3.2, noszącym tytuł *Rodzaje aktów prawa miejscowego*, autor stwierdza, że akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego mają za zadanie uszczegóławiać ustawy. Ich wykonawczy charakter przejawia się zatem w tym, że wypełniają normatywnymi treściami luki pozostawione w regulacji ustawowej. Autor pisze również o regulacjach prawnych odnośnie wydawania przepisów porządkowych.

Interesującą treść zawiera podrozdział 3.5 zatytułowany *Ogłoszenie aktów prawa miejscowego*. Autor rozważa o zasadzie domniemania znajomości obowiązującego prawa przez wszystkich pod warunkiem, że treść tego prawa została ogłoszona w przeznaczonym do tego celu organie publikacyjnym. Jak słusznie zauważa, jest to fikcja. Jednocześnie autor podkreśla, że na gruncie prawa administracyjnego dostrzega się tendencję do ograniczania obowiązywania tej fikcji. Podrozdział ten zawiera listę aktów, porozumień, uchwał – wyszczególnionych oraz adnotację, że w tymże dzienniku urzędowym ogłasza się również inne akty prawne. Kolejno autor pisze o tym, co stanowi podstawę do ogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dowiadujemy się również o innych sposobach ogłaszania aktu prawa miejscowego.

Podrozdział 3.6 nosi tytuł *Kontrola aktów prawa miejscowego*. Najpierw piszący ten podrozdział podaje definicję kontroli społecznej – za Marią Borucką-Arcową. Autor zauważa, że: „Kontrola legalności aktów prawa miejscowego (...) odbywa się w dwóch trybach, mianowicie: w »trybie nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz w trybie kontroli sądowej« (s. 202). Dalej dowiadujemy się, że nadzór sprawowany jest przez wymienione w ustrojowych ustawach samorządowych organy, tj. wojewodę i regionalną izbę obrachunkową. Również o tym, że z regulacji konstytucyjnej wynika, iż jedynym dopuszczalnym kryterium nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego jest, zgodnie z art.171 ust.1 Konstytucji RP, kryterium legalności.

Autor zauważa, że we wszystkich trzech ustrojowych ustawach samorządowych ustawodawca przewidział środek prawny przysługujący obywatelowi w obronie jego interesów i zezwolił na zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwał z zakresu administracji publicznej organów jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli naruszają one interes prawny lub uprawnienie i nie zostały zmienione pomimo wezwania organu gminy do usunięcia usterki. Następnie przedstawia procedurę związaną ze skargą do sądu administracyjnego. Dowiadujemy się też, że ze skargą może wystąpić także grupa mieszkańców – autor podaje sposoby tego wystąpienia od strony prawnej. Zauważa, że kontro-

la sądowa uruchamiana jest jedynie wskutek wniesienia skargi przez uprawniony podmiot.

Dowiadujemy się też, że na podstawie art. 203 ust. 2 Konstytucji RP Najwyższa Izba Kontroli (dalej NIK) posiada zagwarantowane prawo kontrolowania działalności organów samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Autor wspomina o tym, że dopiero po siedmiu latach od uzyskania przez NIK uprawnień przeprowadzono kontrolę (tj. w roku 2004 - badaniami kontrolnymi objęto jedynie lata 2002–2004). Następnie pisze, o jakie czynności wnoszono w wystąpieniach pokontrolnych.

W dalszej części tego podrozdziału dowiadujemy się, że jak pokazują dane statystyczne, wiele skarg składanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowią skargi składane na akty i czynności organów samorządowych (97,64%). Następnie autor pisze o roli Rzecznika Praw Obywatelskich w procesie kontroli aktów prawa miejscowego.

W podsumowaniu rozdziału III autorzy informują, że kontrola społeczna nie posiada tak rozbudowanych narzędzi do efektywnego działania jak kontrola normatywna. Piszą również, że w doktrynie prawa administracyjnego pojęcia: „kontrola” i „nadzór” nie są jednoznaczne i wyjaśniają dlaczego.

Przechodząc do oceny merytorycznej recenzowanej publikacji należy podkreślić, iż wybór tematu rozprawy oraz generalny sposób jego ujęcia trzeba uznać za prawidłowe. Wysoko trzeba ocenić, iż każdy z rozdziałów rozpoczyna się od wprowadzenia, a kończy podsumowaniem. Podkreślić należy, że styl publikacji jest trudny w odbiorze, zwłaszcza z punktu widzenia młodych adeptów wiedzy prawniczej. Zauważyć trzeba, że niektóre wywody autorów są mało klarowne. Pierwszy rozdział monografii zawiera informacje ogólne, czasem nawet odbiegające od tematu książki. Kolejny rozdział przedstawia przegląd uwarunkowań historycznych poświęconych ewolucji prawa miejscowego samorządu terytorialnego. Zdaniem recenzenta, najciekawszy z punktu widzenia praktyka prawa okazał się ostatni rozdział książki. Niestety, niedociągnięciem publikacji jest, zdaniem recenzenta, brak całościowego podsumowania recenzowanej pozycji. Zauważalny w opracowaniu jest także brak postulatów *de lege ferenda* – które zawsze stanowią przyczynek do rozważań naukowych.

Oceniając stronę redakcyjną pracy, podnieść należy, iż mankamentem autorów była ogromna liczba stawianych w tekście przecinków, czy one były potrzebne, czy nie. W książce można też znaleźć parę literówek (np. obecnie jest „istniej” – a powinno być „istnieje” s. 23). Z ubolewaniem recenzent musi stwierdzić, iż opracowanie M. Konarskiego i M. Wocha *Ewolucja prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* nie całkiem spełnia kryteria podręcznika dla studentów. Pozycja jest na poziomie dobrze napisanego skryptu, który zawiera omówienie ogólne ewolucji prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce. Natomiast cel książki, jaki sobie autorzy postawili – przedstawienie w sposób jak najbardziej syntetyczny kształtowania się prawa miejscowego w Polsce – udało się im osiągnąć.