



PROJEKT DOBRE PRAWO - DOBRE RZĄDZENIE

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
Wydział Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi
ul. Ostrowskiego 7, 53-238 Wrocław
telefon: 071 770 40 78 fax: 071 770 41 35
e-mail: biuro.dobreprawo@dolnyslask.pl
www.dobreprawo.dolnyslask.pl

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Jakość tworzonego prawa jest wypadkową wielu czynników zarówno zewnętrznych (np. częstych zmian przepisów, ich niespójności czy wręcz sprzeczności w systemie prawa administracyjnego, różnych interpretacji itp.) jak i wewnętrznych (np. sporów pomiędzy organami gminy, braku umiejętności tworzenia dobrego prawa u jego autorów itp.).

Pamiętać przy tym należy, że samorząd terytorialny, jako element struktury zdecentralizowanej, poddany jest procedurze kontrolnej połączonej z możliwością stosowania środków bezpośrednio ingerujących w jego działalność, czyli nadzorowi. Należy zatem zrozumieć pojęcie, cel, kryteria i środki oddziaływania nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego.

KONTROLA A NADZÓR (część I)¹

1. Kontrola - wstęp

Powszechnie przyjmuje się, że kontrola jest niezbędnym elementem każdego złożonego działania. W konsekwencji kontrola jest też bez wątpienia nieodłączną częścią każdej administracji publicznej, niezależnie od okresu historycznego państwa, ustroju państwowego, przyjętego ustroju administracji publicznej itp. Nie podważa tego fakt, że w relacji kontroli do administracji kontrola jest sprawą wtórną, pierwotna zaś jest sama działalność administracji publicznej. Nieodłączność kontroli w procesie administrowania polega natomiast na tym, że nieodzownym następstwem działalności administracyjnej jest sprawdzenie i ocena tejże działalności. To sprawdzenie i ocena służyc mają wykryciu nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji, ustaleniu ich źródeł i określeniu sposobów uniknięcia ich w przyszłości.

¹Opracowano na podstawie Kontrola administracji publicznej, J. Jagielski, Wydawnictwo prawnicze Warszawa 1999.

**DOLNY
ŚLĄSK**

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO
Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

www.umwd.dolnyslask.pl
umwd@dolnyslask.pl

www.bip.dolnyslask.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**DOLNY
ŚLĄSK**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





Powszechnie też dostrzega się, zarówno w doktrynie, jak i w praktyce, że bez właściwej kontroli trudno zapewnić prawidłowe funkcjonowanie administracji (niezależnie czy to administracji samorządowej czy rządowej) i uczynić z niej sprawny i efektywny mechanizm realizacji jej zadań.

Proces reformowania administracji publicznej rozpoczęty po roku 1989, a zwłaszcza jej terenowego segmentu, nie został jeszcze zakończony i można spodziewać się a nawet **należy** spodziewać się kolejnych przedsięwzięć legislacyjnych i organizacyjnych w zakresie formowania nowego kształtu tej administracji. Mamy do czynienia z ciągłym procesem decentralizacji władzy (przekazywania jej z administracji centralnych do samorządów). To powoduje kształtowanie się innego modelu administracji samorządowej ale również pociąga za sobą przebudowę, zarówno w zakresie organizacyjnym jak i kompetencyjnym, administracji rządowej, tak centralnej jak i w terenie.

Ta przebudowa ustroju aparatu państwowego oraz reformowanie systemu administracji nie pozostają bez wpływu na system kontroli. W ostatnim czasie w sferze kontroli administracji odnotować można również szereg działań legislacyjnych i organizatorskich kształtujących na nowo wiele elementów składowych systemu kontroli w państwie. Zarówno w przypadku aparatu administracyjnego, jak i w odniesieniu do systemu kontroli można powiedzieć, że dokonujące się zmiany i procesy reformatorskie są w toku, a ich głównym celem jest stworzenie takiego ładu organizacyjnego i kompetencyjnego w obrębie kontroli, który byłby adekwatny do dzisiejszych założeń ustrojowych i istniejących uwarunkowań, w tym dotyczących przede wszystkim struktury i funkcji administracji publicznej.

2.Kontrola a nadzór - pojęcie

Pojęcie **kontrola** należy do pojęć powszechnie używanych. Rozumienie tego pojęcia raczej nie nastrocza większych kłopotów i jego sens znaczeniowy pojmowany jest w sposób w miarę jednolity.

Zauważyć należy, że kategorii kontroli może być nadawany dwojaki sens:

- kontrola jako funkcja,
- kontrola jako swego rodzaju system organizacyjny.

Najogólniej, kontrola w znaczeniu organizacyjnym to po prostu całokształt podmiotów kontrolnych (sprawujących funkcję kontroli).

Kontrola traktowana w kategoriach funkcjonalnych, przedmiotowych jest obiektem licznych określeń i definicji.



M. Jaroszyński określa kontrolę w sposób nader zwięzły, stwierdzając, iż jest nią *sprawdzanie stanu faktycznego*.

Zdaniem E. Iserzona kontrolą jest *ogół czynności zmierzających do ustalenia faktycznego stanu rzeczy, połączony z porównaniem stanu istniejącego ze stanem planowanym*.

J. Starościak wskazuje że *kontrola polega na obserwowaniu, ustalaniu czy wykrywaniu stanu faktycznego, porównywaniu rzeczywistości z zamierzeniami, występowaniu przeciw zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowaniu jednostkom kompetentnym o dokonanych spostrzeżeniach – bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki skontrolowanej*.

Według W. Dawidowicza kontrolę można scharakteryzować jako działanie obejmujące:

- *zbadanie istniejącego stanu rzeczy,*
- *zestawienie tego co istnieje z tym co być powinno, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania i sformułowanie na tej podstawie odpowiedniej oceny,*
- *w przypadku istnienia rozbieżności między stanem istniejącym a stanem pożądanym, ustalenie przyczyn tych rozbieżności i sformułowanie zaleceń mających na celu wskazanie sposobów usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę.*

E. Ochendowski stwierdza, że *kontrola polega na ustalaniu istniejącego stanu rzeczy oraz ustalaniu, jak być powinno, następnie zaś na zestawieniu tego, co istnieje z tym, co być powinno, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania, i sformułowanie na tej podstawie różnicy między tym, co istnieje, a tym, jak być powinno, a wreszcie – w przypadku różnicy między stanem rzeczywistym a stanem pożądanym – na ustaleniu przyczyn tej różnicy i sformułowaniu zaleceń w celu usunięcia niepożądanych zjawisk*.

J. Lang zauważa, że ogólnie mówiąc, *kontrola to porównywanie tego, co jest, z tym, co być powinno. Celem kontroli jest zatem ustalenie, czy przewidziany stan został urzeczywistniony, ale aby można było to uczynić, trzeba zbadać stan istniejący oraz znać stan postulowany*.

Powyższy przegląd pokazuje, że poszczególne ujęcia kategorii kontroli są do siebie bardzo zbliżone.

Biorąc pod uwagę stanowisko literatury przedmiotu jak również uwzględniając potocznie wyczuwalne znaczenie słowa kontrola można stwierdzić, że **kontrola jest funkcją, której istota tkwi w sprawdzaniu i ocenianiu określonej działalności lub jakiegoś stanu**.



Treść funkcji kontroli obejmuje więc:

- obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu, czyli ustalanie ich rzeczywistego obrazu w określonym czasie,
- ocenę tej działalności lub stanu – poprzez konfrontację rzeczywistego, faktycznego ich obrazu z odnoszonymi do nich jako całości, jak również do poszczególnych fragmentów, założeniami wyjściowymi – prowadzącą do stwierdzenia, że są one prawidłowe lub nieprawidłowe,
- diagnozę co do przyczyn ewentualnych nieprawidłowości, mającą możliwie szeroki zasięg, a w tym uwzględniającą aspekty przedmiotowe, jak i personalne przyczyn nieprawidłowości,
- sformułowanie wniosków odnośnie do przeciwdziałania powstawaniu nieprawidłowości w przyszłości.

Ujmując rzecz syntetycznie, można określić **kontrolę jako:**

- **funkcję polegającą na obserwowaniu i rozpoznawaniu określonej działalności lub stanu,**
- **dokonywaniu oceny ich prawidłowości (z perspektywy założeń wyjściowych i oczekiwanych pożądanych efektów),**
- **stawianiu diagnozy w zakresie przyczyn nieprawidłowości oraz formułowaniu wniosków co do tej działalności lub stanu w przyszłości.**

Powyższe określenie odzwierciedla funkcjonalne ujęcie kontroli i odnieść go można do kontroli traktowanej jako funkcja odrębna, samoistna, wykonywana niezależnie od innych funkcji. **Cechą charakterystyczną tej samoistnej funkcji kontrolnej jest to, że nie zawiera ona w sobie w zasadzie możliwości władczego i wiążącego oddziaływania w stosunku do podmiotów, wobec których jest stosowana.**

W ramach tak pojmowanej kontroli nie podejmuje się czynności władczych, zmierzających do skorygowania i naprawienia kontrolowanej działalności czy stanu. We współczesnych rozwiązaniach prawnych oraz w praktyce taka **czysta** kontrola występuje nader rzadko. **Zazwyczaj zakres działania i uprawnień instytucji kontrolnych formułowany jest w ten sposób, że kontroler nie jest tak zupełnie pozbawiony możliwości oddziaływania na kontrolowanego.** Wnioski pokontrolne kierowane do podmiotu kontrolowanego, do których musi się on ustosunkować, zalecenia pokontrolne, możliwość wydawania przez kontrolującego w określonych sytuacjach o

4

**DOLNY
ŚLĄSK**

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO
Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

www.umwd.dolnyslask.pl
umwd@dolnyslask.pl

www.bip.dolnyslask.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**DOLNY
ŚLĄSK**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





charakterze szczególnym, nadzwyczajnym zarządzeń doraźnych – to dzisiaj typowe elementy pozycji kontrolera wobec kontrolowanego, oznaczające w rezultacie, że realizowana funkcja kontrolna łączy się także z możliwościami wywierania wpływu na podmiot kontrolowany i jego działalność.

Inaczej mówiąc, kontrola jest zasadniczo funkcją nie zawierającą instrumentu władczego wkraczania w działalność podmiotów kontrolowanych w celu korygowania tej działalności, jednakże w pewnym zakresie związane są z nią możliwości wywierania na podmioty kontrolowane wiążącego wpływu.

Kontrola traktowana jako funkcja samoistna i w założeniu nie zawierająca w sobie elementów władczych **konfrontowana jest na ogół z kategorią nadzoru. W doktrynie treść kategorii nadzoru, w porównaniu z funkcją kontroli, określa się, że stanowi ona kategorię szerszą, obejmującą działalność kontrolną.**

J. Starościak zauważa, że *tam gdzie w grę wchodzi prawo obserwacji plus prawo wydawania poleceń będziemy mówili o nadzorze nad organami administracyjnymi.* Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, a łączy się z czynnikiem kierowania przez wydawanie dyrektyw. **Organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia. On również w pewnym sensie współadministruje, odpowiada za wyniki działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi.** Oczywiście, odpowiedzialność jest ograniczona do tej dziedziny, w której zakresie skutkują środki nadzorcze.

Nadzór zawsze obejmuje kontrolę. Natomiast wykonywanie kontroli nie musi się łączyć z możliwością stosowania środków nadzorczych.

Według W. Dawidowicza, *nadzór oznacza prawną możliwość wpływania na działalność podporządkowanych organów lub instytucji.*

M. Wierzbowski i A. Wiktorowska stwierdzają, że *termin nadzór jest używany najczęściej dla określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych. Uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle co prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane.*

Nadzór rysuje się jako kategoria pojemniejsza, w której mieszczą się wszystkie elementy składające się na kontrolę (obserwacja, ocena, diagnoza, sformułowanie wniosków), a oprócz tego zawarte są możliwości wiążącego oddziaływania i władczej ingerencji w działalność określonego podmiotu w celu skorygowania tej działalności w kierunku pożądanym przez sprawującego nadzór.

Zatem nadzór to kontrola połączona z prawną możliwością władczej ingerencji wobec podmiotu poddanego oddziaływaniu nadzorcemu.



Należy pamiętać, że szczegółową treść nadzoru, a w tym zasięg możliwości władczej ingerencji, wyznaczają przepisy prawa. Funkcja nadzoru jest ściśle limitowana prawem tak co do zakresu podmiotowego relacji nadzorczej, jak i w odniesieniu do jej składników przedmiotowych, a zwłaszcza kryteriów wkraczania i środków oddziaływania na podmiot nadzorowany.

W konsekwencji oznacza to, że stosunek nadzoru może mieć – w zależności od rozstrzygnięć ustawodawcy w danym, konkretnym przypadku – treść zróżnicowaną w zależności przede wszystkim od charakteru i pozycji podmiotów stosunku nadzoru.

Inny jest zakres nadzoru i środki wkraczania w działalność jednostki nadzorowanej w obrębie aparatu administracji publicznej (np. nadzór wojewody nad samorządami), a inaczej kształtuje się nadzór organu administracyjnego względem podmiotu usytuowanego poza aparatem administracyjnym, np. wobec jednostki (np. nadzór sanitarny czy budowlany) czy organizacji społecznej. Nadzór, jako funkcja identyfikowana za pomocą swoistej treści, może mieć miejsce zarówno w ramach układów organizacyjnych w obrębie władzy publicznej, jak i może występować pomiędzy podmiotami nie znajdującymi się w układach tego rodzaju.

Podkreślić należy, że wykorzystywanie nadzoru nie realizuje się poprzez stosowanie przez uprawnione organy jedynie środków władczej ingerencji. Nadzór daje też tytuł do podejmowania w stosunku do podmiotów nadzorowanych działań o charakterze niewładczym, organizatorskim. **W funkcji nadzoru tkwi już z samego założenia nie tylko władcza ingerencja, ale także w pewnym stopniu – w szczególności ze względu na cel nadzoru, jakim jest zapewnienie prawidłowego działania i osiągnięcie właściwych rezultatów – element opieki i wspierania podmiotów poddanych nadzorowi.** Toteż niejednokrotnie w przepisach prawnych kształtujących nadzór przewidywane są takie formy i środki oddziaływania nadzorczego, jak np. wspomaganie, uzgadnianie stanowisk, instruktaż, udzielanie pomocy.

Takie podejście zakłada traktowanie nadzoru jako funkcji aktywnej, co zdaje się odpowiadać dzisiejszym oczekiwaniom w odniesieniu do układów nadzorowania, które nie mogą ograniczać się do pilnowania i wyłapywania błędów, ale powinny obejmować szeroką gamę oddziaływań wspomagających funkcjonowanie jednostek podległych nadzorowi.

Powracając do pojęcia kontroli należy skonstatować, że ona (kontrola) jako funkcja odrębna, samoistna nie ma zasadniczo możliwości władczej i wiążącej ingerencji, przez co nie ma możliwości bezpośredniego wpływania i uczestniczenia w procesie realizacji zadań przez podmiot kontrolowany, Kontroler zatem ani nie współadministruje, ani też nie ponosi odpowiedzialności za wynik kontrolowanej działalności. **Jednakże, jeśli spojrzeć na kontrolę w szerszej perspektywie jej celów, roli i zadań, które wiążą się z wykrywaniem błędów i wskazywaniem dróg napraw, można**

6

**DOLNY
ŚLĄSK**

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO
Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

www.umwd.dolnyslask.pl
umwd@dolnyslask.pl

www.bip.dolnyslask.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**DOLNY
ŚLĄSK**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





stwierdzić, że na kontroli (instytucjach kontrolnych) spoczywa też swego rodzaju odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie administracji publicznej.

Jak już powiedziano, kontrola z punktu widzenia treści jest kategorią węższą niż **nadzór czy kierownictwo**, zawsze więc tam, gdzie pojawiają się te funkcje pojemniejsze, pojawia się także kontrola. Wówczas jednak nie ma ona bytu samodzielnego, lecz realizowana jest w ramach funkcji nadzoru lub kierownictwa, jako ich nieodzowny element składowy.

Administracja publiczna poddana jest oddziaływaniu wielu różnych samoistnych instytucji kontroli, ale w ramach systemu administracji kontrola występuje na co dzień również jako składnik charakterystycznych dla tego systemu funkcji nadzoru czy kierownictwa.

Specjalista ds. prawa administracyjnego

Andrzej Kubica

7

**DOLNY
ŚLĄSK**

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO
Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14
50-411 Wrocław

www.umwd.dolnyślask.pl
umwd@dolnyślask.pl

www.bip.dolnyślask.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**DOLNY
ŚLĄSK**

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

