



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Projekt finansowany przez
Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Prof. Jacek Jagielski

Projekt:

***„Program wzmocnienia efektywności systemu nadzoru pedagogicznego
i oceny jakości pracy szkoły etap2”***

współfinansowany przez Unię Europejską w ramach
Europejskiego Funduszu Społecznego.

**REALIZACJA KONTROLI
LEGALNOŚCIOWEJ W RAMACH
NADZORU PEDAGOGICZNEGO.
PODSTAWOWE WIADOMOŚCI.
/Materiał pomocniczy dla
wizytatora/kontrolera/**



SPIS TREŚCI

I. Uwagi wstępne.....	4
II. Ogólna charakterystyka nadzoru pedagogicznego ..	5
1. Pojęcie nadzoru. Nadzór a kontrola.....	5
2. Nadzór pedagogiczny – pojęcie i regulacja prawna.....	9
3. Cele, zadania i zakres nadzoru pedagogicznego.....	14
4. Środki prawne podejmowane w zakresie nadzoru.....	17
5. Podmioty wykonujące nadzór pedagogiczny i podmioty podlegające nadzorowi.....	19
III. Kontrola legalnościowa jako forma nadzoru pedagogicznego.....	23
1. Formy nadzoru pedagogicznego.....	23
2. Informacje ogólne dotyczące kontroli (pojęcie, rodzaje, kryteria kontroli).....	23
3. Kontrola legalności (legalnościowa). Zasada praworządności (legalność i legalizm) w organizacji i funkcjonowaniu systemu oświaty.....	32
4. Prawo jako wyznacznik zadań, obowiązków i uprawnień w systemie oświaty oraz jako punkt odniesienia dla dokonywania ocen ich realizacji.....	36
5. Specyficzne aspekty regulacji prawa oświatowego.....	57



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Projekt finansowany przez
Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



IV. Podstawowe informacje na temat procedury kontrolnej (wg. obowiązujących przepisów).....	59
1. Uwaga wstępna.....	59
2. Zarządzanie kontroli i jej przeprowadzanie.....	60
3. Protokół kontroli.....	64
4. Działania pokontrolne.....	65



I. Uwagi wstępne.

Niniejsze opracowanie stanowi materiał pomocniczy dla osób uczestniczących w wykonywaniu nadzoru pedagogicznego, a w szczególności – w realizowaniu funkcji kontroli (tzw. legalnościowej). Pomyślany on został jako swego rodzaju przewodnik po podstawowych zagadnieniach prawnych, organizacyjnych i metodycznych dotyczących nadzoru pedagogicznego i sprawowanej w jego ramach kontroli legalności działania różnych podmiotów w zakresie przypisanych im zadań i obowiązków wynikających z prawa oświatowego. Z punktu widzenia treści niniejsze opracowanie ma charakter kompendium wiedzy i informacji o najistotniejszych kwestiach, w sferze problematyki nadzoru i kontroli, z którymi przychodzi stykać się w pracy kontrolerskiej. Przy czym nie chodzi tu o kwestie o czysto techniczno-praktycznym charakterze. W opracowaniu zawarte są także treści ogólnej natury w przedmiocie nadzoru i kontroli, zagadnienia pojęciowe odnoszące się do tych kategorii, pewne podstawowe, acz istotne problemy z dziedziny prawa (w szczególności systemu źródeł prawa), ogólne informacje na temat prawa oświatowego, a wreszcie także charakterystyka procedury kontrolnej w świetle obowiązujących przepisów. Taka szeroka perspektywa ujęcia treści materiału pomocniczego, uwzględniająca obok prawnych i organizacyjnych pewne aspekty ogólne i pojęciowe ma na celu umożliwienie adresatom tego materiału uzyskanie szerszej, wszechstronnejszej orientacji w problematyce, którą zajmują się w ramach czynności zawodowych.

Oczywiście treści zawarte w opracowaniu nie wyczerpują problemów, które pojawiają się w odniesieniu do sfery realizacji nadzoru pedagogicznego i kontroli legalnościowej. Przedstawione są tu jedynie te kwestie merytoryczne (prawne, organizacyjne, itd.), które wydają się być najważniejsze jako

syntetyczna,



skondensowana podbudowa w zakresie ogólnej wiedzy prawno-organizacyjnej, służąca praktycznej działalności kontrolerskiej.

II. Ogólna charakterystyka nadzoru pedagogicznego

1. Pojęcie nadzoru. Nadzór a kontrola

Określenia „**nadzór**”, „**nadzorowanie**” pozostają w szerokim użyciu w języku codziennym, przepisach prawa, publicystyce, jak i doktrynie, zwłaszcza prawniczej. Sens nadzoru w języku codziennym czy publicystyce wiąże się ze sprawdzaniem, ocenianiem jakiegoś działania (czy stanu) oraz posiadaniem wpływu na to działanie (stan), a także ze wspieraniem i otaczaniem opieką określonych podmiotów poddanych nadzorowi. Przy czym nadzór w tym najszerszym, potocznym sensie odnoszony jest do najróżniejszych sytuacji i relacji między podmiotami (np. nadzór rodziców nad dziećmi, nadzór w ramach struktur administracyjnych, nadzór władzy publicznej nad określonymi zachowaniami osób fizycznych czy prawnych, nadzór nad funkcjonowaniem urzędów itd.). W płaszczyźnie prawnej i rozważaniach naukowych pojęcie nadzoru przybiera wymiar bardziej dookreślony (definicyjny), ale zasadnicza istota kategorii nadzoru i tu zasadza się na możliwości sprawdzania, oceniania działalności (stanu) określonych podmiotów oraz uprawnieniu do wiążącego wkraczania w tę działalność (stan). I z posługiwania się określeniem nadzoru w języku codziennym i z używania tego pojęcia w regulacjach prawnych i piśmiennictwie prawniczym wypływa cecha nadzoru jako działania (oddziaływania) o charakterze wiążącym, w efekcie którego nadzorujący może w sposób stanowczy wpływać na działalność nadzorowanego. Oczywiście skala precyzowania tej generalnej relacji wpływania jest na gruncie codziennego



używania pojęcia nadzoru oraz posługiwania się nim w prawie i rozważaniach jurydycznych, zdecydowanie różna.

W tym miejscu zostawiamy jednak sprawy używania (rozumienia) określenia „nadzór”, „nadzorowanie” w języku codziennym, interesuje nas natomiast pojęcie nadzoru na gruncie regulacji prawnych i doktryny prawniczej. Otóż w tym względzie należy w pierwszym rzędzie zauważyć, że **kategoria nadzoru** należy do tych kategorii pojęciowych, którymi prawo się posługuje, ale których nie definiuje. Nadzór jest więc bez wątpienia **pojęciem prawnym** (instytucją prawną), ale nie definiowanym jednoznacznie w przepisach. Treść tego pojęcia kształtowana jest w rezultacie w rozważaniach prawnoteoretycznych, co powoduje, że spotkać można różne ujęcia kategorii nadzoru. Nie wchodząc tu oczywiście w doktrynalne dywagacje można generalnie powiedzieć, że **nadzór oznacza pewną funkcję służącą – najogólniej rzecz biorąc – zapewnieniu prawidłowości działania określonych podmiotów (poddanych nadzorowi, nadzorowanych) przez inne upoważnione podmioty (nadzorujące) w drodze sprawdzania i oceniania działalności podmiotów nadzorowanych oraz możliwości władczego ingerowania w tę działalność (sferę praw i obowiązków) przez podmiot nadzorujący.**

Innymi słowy, **funkcja nadzoru obejmuje sprawdzanie i ocenianie (kontrolowanie) działalności (zachowań) danego podmiotu (organu, jednostki organizacyjnej, czy podmiotu o innym charakterze prawnym, np. osoby prawnej) przez inny uprawniony podmiot (organ nadzorujący, jednostka nadzorująca) z równoczesną możliwością władczego, wiążącego wkraczania w tę działalność w celu skorygowania jej w pożądanym, prawidłowym kierunku zgodnie z przyjętymi kryteriami oceny tej prawidłowości, jak np. legalność, celowość, itd. Cechą (składnikiem) charakterystyczną funkcji nadzoru jest więc możliwość podejmowania nie tylko sprawdzania i oceniania działalności danego podmiotu (nadzorowanego) przez inny podmiot (nadzorujący), lecz także prawo stosowania przez nadzorującego wiążącej ingerencji w działalność**



nadzorowanego. Przy czym nader istotnym elementem charakterystyki tak pojmowanego nadzoru jest to, że wspomniana ingerencja jest determinowana prawem, co do okoliczności użycia, przedmiotu oraz środków władczego oddziaływania.

Tak ujęta funkcja nadzoru odróżnia się od **funkcji kontroli**; pojmowanej (o czym też dalej) jako działalność polegająca przede wszystkim na sprawdzaniu i ocenianiu określonej działalności (czy stanu), ale bez możliwości podejmowania władczej ingerencji w tę działalność. W ten sposób kategoria nadzoru jawi się w stosunku do kontroli jako kategoria szersza, zawierająca w sobie działalność kontroli, ale ponadto dysponująca możliwością władczego wkroczenia w działanie podmiotów nadzorowanych. Najkrócej przedstawiając relację nadzoru i kontroli można powiedzieć, że nadzór zawiera w sobie element kontroli oraz element władztwa (nadzór to: kontrola + możliwość władczej ingerencji).

Podkreślając prawo władczej ingerencji jako jeden z głównych identyfikatorów nadzoru, należy równocześnie zauważyć, że dla tej funkcji ważna jest przede wszystkim sama **możliwość** wiążącego i władczego oddziaływania, a nie stałe, wyłączone posługiwanie się tego typu oddziaływaniem. W ramach działań nadzorczych mieści się także podejmowanie w stosunku do podmiotów nadzorczych czynności o charakterze niewładczym, organizatorskim, opiekuńczym, wspierającym (np. udzielanie pomocy, doradzanie, instruktaż, uzgadnianie stanowisk, itd.), czyli sprawowanie tzw. **pieczy**. W ten sposób można wskazać, iż w skład nadzoru obok kontroli, możliwości władczej ingerencji wchodzi także piecza. Należy podkreślić, iż piecza nie występuje jedynie jako składnik nadzoru, lecz na gruncie prawnym pojawia się ona też jako funkcja odrębna, choć często występująca w towarzystwie funkcji nadzoru (jak np. w przepisach dotyczących niektórych samorządów).



Scharakteryzowana powyżej funkcja nadzoru wiąże się przede wszystkim z problematyką ustrojową i występuje w odniesieniu do układów organizacyjnych w obrębie władzy publicznej, odzwierciedlając relację pomiędzy podmiotami tej władzy, opartą na założonej zależności podmiotu nadzorowanego od podmiotu nadzorującego, obejmującej wspomnianą możliwość wiążącego wpływania na działalność podmiotu nadzorowanego. Nadzór jest funkcją co do zasady odnoszącą się do struktur administracji publicznej i oznaczającą istnienie określonych więzi pomiędzy poszczególnymi elementami organizacyjnymi (ogniwami) tych struktur, np. nadzór Prezesa RM nad wojewodą, nadzór ministra nad organem centralnym (kierownikiem tzw. urzędu centralnego), czy też nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym (aczkolwiek w tym przypadku jest to nadzór co prawda w ramach ogólnej struktury administracji publicznej, ale równocześnie zachodzący pomiędzy podmiotami z różnych układów organizacyjnych).

Obok wskazanej zasadniczej kwalifikacji nadzoru (można tu mówić o ogólnym wymiarze nadzoru) w przepisach prawa istnieją rozwiązania, które kategorią nadzoru posługują się dla oznaczenia sytuacji oddziaływania władczego (wiążącego) organów administracji na podmioty spoza systemu administracji publicznej, a także w ramach tego systemu na jednostki organizacyjne nie pozostające z tymi organami w bezpośrednich układach organizacyjnych. W ślad za tego rodzaju regulacjami prawnymi w doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się tzw. nadzór czy nadzory materialno prawne, jak np. nadzór sanitarny, weterynaryjny, budowlany, farmaceutyczny itp. W istocie w tych przypadkach nadzorów materialnych mamy do czynienia z bieżącym administrowaniem, a stosowany tu termin „nadzór” ma charakter konwencjonalnej formuły służącej dla określenia specjalistycznych kompetencji (natury policyjnej) organów administracyjnych, wynikających nie z ustaw ustrojowych, lecz z prawa materialnego. Tym niemniej zarówno prawo, jak i doktryna operują we wspomnianych sytuacjach kategorią nadzoru.



W rezultacie więc na gruncie obowiązującego prawa występują **dwie podstawowe postaci nadzoru** (rodzaje nadzoru). **Pierwsza**, to **nadzór prawnoustrojowy**, odnoszący się do rozwiązań organizacyjnych w obrębie aparatu administracji publicznej, oznaczający określony rodzaj spoiwa (zależności) pomiędzy elementami tego aparatu, zwłaszcza występującymi w układzie scentralizowanym. **Druga**, to **nadzór tzw. materialnoprawny** (albo inaczej nadzór nad wykonywaniem prawa administracyjnego materialnego), oznaczający zależności występujące pomiędzy różnymi podmiotami ze względu na obowiązywanie norm materialnego prawa administracyjnego.

2. Nadzór pedagogiczny – pojęcie i regulacja prawna

Nadzór pedagogiczny stanowi znaną od dawna instytucję prawną, charakterystyczną dla unormowań prawnych dotyczących systemu oświaty. Swymi historycznymi korzeniami sięga on działalności Komisji Edukacji Narodowej; od tego czasu dostrzegana była potrzeba istnienia nadzoru państwowego nad szkołami, który był co prawda różnie ujmowany w różnych okresach historycznych, ale zawsze stanowił trwały składnik regulacji prawnych nakierowanych na system funkcjonowania oświaty i zarządzania tym fragmentem (oświatowym) zadań publicznych. Nadzór pedagogiczny przewidywały regulacje okresu międzywojennego odnoszące się do systemu oświaty i ustroju szkolnego, instytucja nadzoru pedagogicznego kontynuowana była w rozwiązaniach prawnych dotyczących szkolnictwa i systemu oświaty w czasach PRL, wreszcie też znalazła (i znajduje) swoje miejsce w prawie oświatowym kształtowanym już w nowych warunkach ustrojowych po 1989r. (ustawa z 7 września 1991r. o systemie oświaty, Dz. U. z 2004r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Warto zauważyć na marginesie, że w wielu krajach europejskich (Francja, Anglia, Hiszpania, Finlandia) nadzór pedagogiczny wpisany jest – aczkolwiek



w różny sposób – w system organizacji i funkcjonowania edukacji i oświaty. Nadzór pedagogiczny powiązany jest tu na ogół z problematyką kierowania systemem oświatowym i polityką edukacyjną.

Gdy chodzi o nadzór pedagogiczny w dzisiejszej postaci (w świetle obowiązującego porządku prawnego), to w pierwszej kolejności należy zauważyć, iż w kontekście poczynionych wyżej uwag dot. nadzoru w ogóle, **nadzór pedagogiczny** należy traktować jako właśnie „nadzór materialnoprawny”, co ewidentnie potwierdza się zwłaszcza w odniesieniu tego nadzoru do sektora szkolnictwa niepublicznego (gdzie w rachubę wchodzi jednostki nadzorowane, usytuowane poza ramami administracji publicznej). W przypadku natomiast sektora szkolnictwa publicznego, kiedy z punktu widzenia prawa administracyjnego szkoły są *sui generis* podmiotami administrującymi, wmontowanymi w szeroko traktowany układ administracji, przede wszystkim samorządowej, lokowanie nadzoru pedagogicznego w ramach wspomnianego „nadzoru materialnego” uzasadnione jest przedmiotem i treścią tych funkcji „nadzorczych” (w istocie kontrolnych i administracyjnych). Przedmiotem, na który nakierowany jest nadzór pedagogiczny jest – w najogólniejszym ujęciu wykonywanie funkcji edukacyjnych i oświatowych, w określonym prawnie zakresie. Równocześnie w odniesieniu do sektora szkół publicznych mamy do czynienia z nadzorem administracyjnym (klasycznym), o charakterze organizacyjnym, którego przedmiotem jest realizowanie przez określone podmioty (szkoły, placówki oświatowe) zadań i kompetencji w sferze organizacyjnej, finansowej, technicznej, itd. (Oczywiście ten klasyczny nadzór dot. np. zarządzania szkołami i działalności profesjonalnych organów szkoły występuje obok interesującego nas nadzoru pedagogicznego).

W konsekwencji mówiąc o „**nadzorze pedagogicznym**” należy mieć na uwadze, że nie jest to rodzaj „nadzoru w ogóle”. Nadzór pedagogiczny kwalifikuje się jako **kategoria swoista**, oznaczająca jeden ze wspomnianych



wcześniej tzw. nadzorów materialnych. Z nadzorem, jako ogólną kategorią odnoszoną do układów administracyjnych, nadzór pedagogiczny łączy możliwość oddziaływania wiążącego i stosowania środków władczych (wskazanych w stosownych przepisach). Wyróżnia go natomiast możliwość jego zastosowania między podmiotami spoza układu organizacyjnego, jak również sfera przedmiotowa dotycząca realizowania funkcji i zadań natury oświatowej, edukacyjnej.

Powstaje więc pytanie, jakie są treści kategorii „nadzór pedagogiczny” (innymi słowy, czym jest, co oznacza „nadzór pedagogiczny”)? Otóż trzeba podkreślić, że choć pojęcie to ma bezsprzecznie walor prawny (jest przez prawo stosowane), to zwykle nie jest ono ujmowane w przepisach w legalne definicje. Najczęściej nadzór ten jest określany w sposób opisowy poprzez potraktowanie go jako pewnej funkcji (rodzaju działalności) o określonych, szczegółowych treściach. Taka konwencja ustanawiania w prawie nadzoru pedagogicznego oznacza, że normatywna treść pojęcia „nadzoru pedagogicznego” nie jest obiektywnie zdeterminowana, nie ma jakiegoś zobiektywizowanego, wynikającego z „natury rzeczy” zakresu tego pojęcia. Treść normatywna interesującej nas kategorii „nadzoru pedagogicznego” wynika z konkretnych rozwiązań prawnych kształtujących ten nadzór.

Trudno jest więc z góry przesądzić jaka jest treść normatywna pojęcia nadzoru pedagogicznego, nie odwołując się do określonych aktów normatywnych, które regulują tę instytucję prawną.

Pytanie o treść normatywną pojęcia „nadzór pedagogiczny” można też rozumieć jako pytanie o pewien wzorzec treści pojęciowych wyłaniających się na gruncie różnych unormowań. Jednakże i w tej mierze odpowiedź wskazująca tego rodzaju wzorzec jest nader trudna. Można powiedzieć, że w świetle obowiązujących w przeszłości, jak i obecnie aktów prawnych nie da się sformułować jednolitego normatywnego wzorca treści kategorii nadzoru pedagogicznego.



W oparciu o dotychczasowe, jak i obecne rozwiązania prawne w zakresie prawa oświatowego można co najwyżej próbować określić w sposób ogólny materię (treść) tego nadzoru. I tak można stwierdzić, że nadzór pedagogiczny obejmuje działania władzy publicznej (państwowej, rządowej) skierowane wobec jednostek organizacyjnych (przede wszystkim szkół) publicznego i niepublicznego systemu szkolnictwa (oświaty), których przedmiotem są zagadnienia, normy i standardy w zakresie tworzenia podstaw i programów nauczania, metod i form działalności dydaktycznej oraz kulturalnej i wychowawczej, problematyka przygotowywania i funkcjonowania kadr nauczycielskich, a wreszcie także sprawy szeroko rozumianej bazy materialnej szkół oraz wspierania materialnego uczniów. Do sfery nadzoru pedagogicznego wchodzi także zagadnienie realizacji obowiązku szkolnego.

Celem tych działań w ramach nadzoru pedagogicznego jest zapewnienie właściwego poziomu kształcenia szkolnego, odpowiadającego współczesnym standardom w tej dziedzinie i aktualnemu rozwojowi nauk społecznych i pedagogicznych, zgodnego z jakościowymi oczekiwaniami ze strony odbiorców usług edukacyjnych.

Szczegółowe wyznaczniki charakterystyki kategorii nadzoru pedagogicznego zawierają – o czym wspomniano – konkretne regulacje prawne dotyczące tegoż nadzoru.

Mówiąc o unormowaniach prawnych dotyczących nadzoru pedagogicznego należy w pierwszym rzędzie podkreślić, iż znajduje on swoje zakotwiczenie w Konstytucji RP. Z przepisów art. 70 ust. 3 zd. 3 Konstytucji wynika wprost obowiązek istnienia nadzoru pedagogicznego w stosunku do szkół niepublicznych, natomiast w stosunku do szkół publicznych nadzór ten determinowany jest w sposób pośredni, ale w pełni uzasadniony w świetle całokształtu treści art. 70. W każdym razie nie ulega wątpliwości, że **z Konstytucji wynika obowiązek ustanowienia nadzoru pedagogicznego** wobec szkół niepublicznych, jak i publicznych. Nadzór pedagogiczny jest tu



instytucją związaną z wypełnianiem konstytucyjnej odpowiedzialności państwa dotyczącej realizacji prawa do nauki. Natomiast co do treści tego nadzoru Konstytucja wypowiada się w sposób bardzo oszczędny, powierzając jego unormowanie ustawodawcy zwykłemu.

W ten sposób **główne podstawy prawne nadzoru pedagogicznego zawarte są w ustawie z 7 września 1991r. o systemie oświaty** (Dz. U. z 2004r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm., dalej też jako u.o.s.o.).

Ustawa z kolei przewiduje, że **szczegółowe unormowanie problematyki nadzoru pedagogicznego** (m.in. warunki, tryb sprawowania, formy organizacyjne) **określa minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w drodze rozporządzenia**. Dotychczas w tym przedmiocie obowiązywało rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz (Dz. U. Nr 235, poz. 1703).

Obecnie obowiązuje nowe *rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009r. w sprawie nadzoru pedagogicznego* (Dz. U. Nr 168 poz. 1324).



Podsumowując zatem kwestię podstaw prawnych nadzoru pedagogicznego można stwierdzić, że zasadnicze znaczenie mają tu:

- przepisy Konstytucji RP (zwłaszcza art. 70),
- ustawa o systemie oświaty,
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nadzoru pedagogicznego (z 2009r.).

3. Cele, zadania i zakres nadzoru pedagogicznego

Każda instytucja prawna ma czemuś służyć, ma być przydatna dla osiągnięcia jakiegoś założonego efektu, czyli mówiąc inaczej ma swoje cele, dla których jest ustanawiana. Owe cele – postrzegane jako zamierzony, świadomie przewidywany rezultat ustanowienia i funkcjonowania tej instytucji – niejednokrotnie są wprost wskazywane w przepisach, ale często bywa i tak, że nie są one opisywane przez prawo. Z tą drugą sytuacją mamy do czynienia w przypadku nadzoru pedagogicznego, który jest bezsprzecznie instytucją prawną. Ani przepisy konstytucyjnej i ustawowej rangi, ani też przepisy wykonawcze (rozporządzenie) nie precyzują jednak wyraźnie celów tego nadzoru.

Na tle całokształtu unormowań nadzoru pedagogicznego można jedynie skonstatować (co po części zostało już poczynione wcześniej), że jego celem jest zagwarantowanie jak najwyższego poziomu kształcenia szkolnego i wychowania, odpowiadającego współczesnym standardom w tej dziedzinie i aktualnemu rozwojowi nauk społecznych i pedagogicznych, zgodnego z jakościowymi oczekiwaniami ze strony odbiorców usług edukacyjnych (wychowawczych) poprzez przede wszystkim zapewnienie przestrzegania przepisów prawa, określających zadania, obowiązki, standardy, wymogi, parametry, itd. w poszczególnych obszarach spraw związanych z kształceniem szkolnym i wychowaniem.



Zidentyfikowane w ten sposób cele wiążą się z zakresem działania i zadaniami, jakie prawo określa dla nadzoru pedagogicznego. **Zakres nadzoru** oznacza przedmiotową sferę, w której podejmowana jest działalność nadzorczą, **zadania zaś** stanowią określone prawem powinności (obowiązki) jakie w tej sferze przypadają podmiotom, którym powierzone zostało wykonywanie funkcji nadzoru. Można dodać, że podmioty, które mają wykonywać nadzór wyposażone są w **kompetencje**, tj. prawem ustalone możliwości określonego zachowania się, zwłaszcza zaś działania danej treści. Kompetencje stanowią instrumenty prawne służące realizacji przypisanych zadań.

O zakresie nadzoru pedagogicznego rozstrzyga ustawa o systemie oświaty, która w art. 33 ust. 1 i 2 określa jego obszary i tym samym objaśnia na czym ten nadzór polega. Z jednej strony jest to obszar działań **sprawdzająco-kontrolnych**, polegający na:

- ocenianiu i sprawdzaniu (kontrolu) stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek oraz nauczycieli,
- analizowaniu, sprawdzaniu i ocenianiu (kontrolu) efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek.

Wskazane analizowanie, sprawdzanie, ocenianie (kontrolowanie) stanu, warunków i efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innej działalności statutowej dokonywane jest przede wszystkim przez pryzmat wykonywania przepisów prawa, a ściślej – zadań i obowiązków ustalanych przez prawo a odnoszących się do stanu, warunków i efektów szeroko określonej działalności szkół, placówek czy nauczycieli.

Z drugiej strony nadzór pedagogiczny obejmuje też obszar **działań pomocniczo-wspierających**, które polegają na:



- udzielaniu pomocy szkołom, placówkom i nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych,
- inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych.

W tym obszarze mamy do czynienia z realizowaniem w ramach nadzoru pedagogicznego swoistej pieczy wobec podmiotów nadzorowanych.

W obrębie wskazanego zakresu nadzoru, którego merytoryczny zasięg zakreślony jest w sposób **wyczerpujący**, ustawa określa następnie w sposób bardziej szczegółowy zagadnienia podlegające nadzorowi. Katalog tych zagadnień (art. 33 ust. 2) ujęty jest **przykładowo**; można sądzić, iż stanowią one szczegółowe obszary nadzoru o najważniejszym znaczeniu. I tak nadzorowi podlega w szczególności:

- zgodność zatrudniania nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami;
- realizacja podstaw programowych i ramowych planów nauczania;
- przestrzeganie zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, a także przestrzeganie przepisów dotyczących obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki;
- przestrzeganie statutu szkoły lub placówki;
- przestrzeganie praw dziecka i praw ucznia oraz upowszechnianie wiedzy o tych prawach;
- zapewnianie uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.

Powyższe, bliżej dookreślone dziedziny podlegające nadzorowi pedagogicznemu determinują równocześnie jego podstawowe zadania. Analizowanie, ocenianie, sprawdzanie (kontrola), tudzież udzielanie pomocy i wsparcia, a także wiążące ingerowanie w działalność podmiotów nadzorowanych w wymienionych w tym przykładowym katalogu dziedzinach – to właśnie **najważniejsze** (choć nie wyłączne) **zadania nadzoru**



pedagogicznego. (Jako zadania sprawdzająco-kontrolne i pomocniczo-wspierające działania w tych dziedzinach, traktuje rozporządzenie w sprawie nadzoru pedagogicznego - § 3 ust. 1).

4. Środki prawne podejmowane w zakresie nadzoru

Każdy nadzór jako kategoria prawna jest – o czym było już wspomniane – limitowany prawem m.in. w zakresie środków oddziaływania na działalność podmiotów nadzorowanych, w tym zwłaszcza oddziaływania władczego (wiążącej ingerencji). Dotyczy to także nadzoru pedagogicznego. Środki prawne przewidziane dla jego sprawowania normuje w pierwszym rzędzie u.o.s.o., a formy realizacji tego nadzoru określa bliżej rozporządzenie o nadzorze pedagogicznym.

W pierwszej kolejności ustawa (art. 33 ust. 3) określa **uprawnienia osób** (nauczycieli zatrudnionych na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych w kuratoriach oświaty oraz urzędach organów powołanych do sprawowania nadzoru pedagogicznego) **wykonujących czynności z zakresu nadzoru** pedagogicznego. Nie są to więc w ścisłym sensie prawne środki oddziaływania nadzorczego, lecz uprawnienia służące realizowaniu funkcji nadzoru (przeprowadzaniu nadzoru). Obejmują one prawo:

- wstępu do szkół i placówek;
- wglądu do prowadzonej przez szkołę lub placówkę dokumentacji dotyczącej przebiegu nauczania, wychowania i opieki oraz organizacji pracy;
- udziału w posiedzeniu rady pedagogicznej, po uprzednim powiadomieniu dyrektora szkoły;



- wstępu w charakterze obserwatora na zajęcia dydaktyczne, wychowawcze, opiekuńcze i inne zajęcia organizowane przez szkołę lub placówkę, po uprzednim powiadomieniu dyrektora szkoły lub placówki,
- przeprowadzania badań służących ocenie efektywności działalności dydaktycznej, wychowawczej oraz opiekuńczej.

Można nadmienić, iż uprawnienia te należy traktować również jako uprawnienia służące przeprowadzaniu kontroli.

Gdy chodzi natomiast o środki nadzoru sensu stricto, to w świetle u.o.s.o. należą do nich:

- wydawanie przez nauczycieli wykonujących nadzór pedagogiczny doraźnych zaleceń oraz zgłaszanie uwag i wniosków wynikających z przeprowadzonych czynności nadzorczych, adresowanych do dyrektorów szkół i placówek. Dyrektor szkoły (placówki) może w ciągu 7 dni od trzymania tych zaleceń, uwag czy wniosków zgłosić zastrzeżenia do organu sprawującego nadzór pedagogiczny. W przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń przez organ sprawujący nadzór, dyrektor szkoły (placówki) obowiązany jest powiadomić ten organ o realizacji zaleceń, uwag i wniosków. Zalecenia, uwagi i wnioski nie są w świetle ustawy wiążące, stają się wymagalne dopiero wówczas, gdy dyrektor szkoły zgłosi do nich zastrzeżenia, a te nie zostaną uwzględnione przez organ nadzoru pedagogicznego. Rozwiązanie to nie jest klarowne i przekonujące;
- wydawanie przez organy sprawujące nadzór pedagogiczny **zaleceń** wynikających z czynności nadzoru, kierowanych do organów prowadzących szkołę (placówki). Charakter prawny (i postępowanie w sprawach zaleceń) jest analogiczny do wspomnianych wyżej zaleceń, uwag i wniosków;
- **zawiadamianie** przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny organu prowadzącego szkołę (placówkę) o istotnych uchybieniach



w działalności szkoły (placówki). Kategoria „istotnych uchybień” należy do pojęć niedookreślonych i ma charakter ocenny, można jednak sądzić, iż w pierwszym rzędzie wypełnia ją niedochowywanie w sposób wyraźny, oczywisty zadań i obowiązków prawnych w szczególności odnoszących się do standardów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej;

- **polecenie, w drodze decyzji administracyjnej**, organu nadzoru pedagogicznego, usunięcia w wyznaczonym terminie uchybień w działalności szkoły (placówki) albo organu prowadzącego szkołę;
- **polecenie** przez organ nadzoru pedagogicznego w przypadku stwierdzenia niedostatecznych efektów kształcenia lub wychowywania w szkole (placówce) – dyrektorowi szkoły opracowania, w uzgodnieniu z organem prowadzącym, programu i harmonogramu poprawy efektywności kształcenia lub wychowania;
- **wystąpienie** przez organ nadzoru z wnioskiem wiążącym o odwołanie dyrektora szkoły lub placówki, w sytuacji gdy nie zostały w wyznaczonym terminie usunięte uchybienia lub nie został wdrożony program poprawy efektywności kształcenia lub wychowania.

Należy zauważyć, że wskazane środki nadzorcze mają w zasadzie charakter środków fakultatywnych, tj. mogą ale nie muszą być użyte w sytuacjach, do których wg. przepisów znajdują zastosowania.

5. Podmioty wykonujące nadzór pedagogiczny i podmioty podlegające nadzorowi

Tak jak w odniesieniu do każdej funkcji nadzoru (a w ślad za tym: relacji nadzorczych), tak i w przypadku nadzoru pedagogicznego mamy do czynienia z **podmiotami prawnie upoważnionymi do sprawowania nadzoru (podmioty, organy nadzorujące)** oraz z **podmiotami, wobec których nadzór**



jest stosowany (podmioty, organy nadzorowane).

W świetle obowiązujących przepisów (przede wszystkim u.o.s.o.) nadzór pedagogiczny nie jest pod względem organizacyjnym skonsolidowany (skondensowany w jednym, czy maksymalnie niewielkiej liczbie organów), lecz jest znacznie rozczłonkowany (rozłożony na większą liczbę organów). Inaczej mówiąc, w wykonywanie nadzoru pedagogicznego zaangażowanych jest wiele organów, przy czym **wiodące role pełnią w tym zakresie minister właściwy do spraw oświaty i wychowania oraz kurator oświaty**. Podobnie szeroki i zróżnicowany jest krąg podmiotów poddanych nadzorowi pedagogicznemu, obejmujący szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze (w tym jednostki określone w art. 2 pkt 3 u.o.s.o.), placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego i inne placówki w rozumieniu art. 2 pkt 3a-5, 7 i 10 u.o.s.o., a także nauczycieli.

W obowiązującym stanie prawnym układ organizacyjny (podmiotowy) nadzoru pedagogicznego, uwzględniający podmioty nadzorujące i podmioty poddane ich nadzorowi (podmioty nadzorowane) obejmuje następujące podstawowe elementy składowe:

- **minister właściwy do spraw oświaty i wychowania**, nadzorujący (art. 35 ust. 1):
 - szkoły, zespoły szkół oraz szkolne punkty konsultacyjne przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urządach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych RP,
 - publiczne placówki doskonalenia nauczycieli o zasięgu krajowym,
 - publiczne szkoły i placówki o charakterze eksperymentalnym,
 - publiczne placówki kształcenia ustawicznego o zasięgu ogólnokrajowym,



- a także sprawujący nadzór nad wykonywaniem nadzoru pedagogicznego na terenie kraju, w szczególności nad działalnością kuratorów oświaty w tym zakresie;
- **kurator oświaty** (wchodzący w skład wojewódzkiej administracji zespolonej i działający w imieniu wojewody – art. 31 ust. 1 pkt 1), który sprawuje nadzór nad:
 - publicznymi i niepublicznymi szkołami i placówkami (w rozumieniu ustawy);
 - placówkami doskonalenia nauczycieli, w tym nad niepublicznymi placówkami doskonalenia nauczycieli o zasięgu ogólnokrajowym, które znajdują się na obszarze danego województwa;
 - szkołami artystycznymi, rolniczymi i leśnymi w odniesieniu do nauczania przedmiotów ogólnokształcących (art. 32a ust. 3);
 - szkołami działającymi w placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz adopcyjno-opiekuńczych, funkcjonujących na podstawie przepisów o pomocy społecznej (art. 35a ust. 2);
 - formami wychowania przedszkolnego określonymi przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (art. 35b w zw. z art. 14a ust. 7);
 - publicznymi i niepublicznymi szkołami prowadzącymi kształcenie w zawodach dla żeglugi morskiej i śródlądowej (we współdziałaniu z ministrem właściwym oświaty i wychowania)
- **minister właściwy do spraw rolnictwa** sprawuje nadzór pedagogiczny nad publicznymi szkołami rolniczymi, placówkami rolniczymi oraz placówkami doskonalenia nauczycieli przedmiotów zawodowych, którzy nauczają w szkołach rolniczych;
- **minister właściwy do spraw środowiska** sprawuje nadzór nad prowadzonymi przez siebie publicznymi szkołami leśnymi;



- **minister sprawiedliwości i podporządkowane organy sprawują nadzór pedagogiczny** nad zakładami poprawczymi, schroniskami dla nieletnich, ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi oraz nad szkołami w tych zakładach i schroniskach, a także nad szkołami i placówkami przy zakładach karnych i aresztach śledczych, z wyjątkiem nadzoru nad nauczaniem przedmiotów ogólnokształcących, który sprawuje kurator oświaty;
- **specjalistyczne jednostki nadzoru**, które mogą być utworzone przez ministrów właściwych: do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, do spraw rolnictwa i do spraw środowiska (działającymi w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania) dla celów sprawowania nadzoru pedagogicznego należącego do tych ministrów.

Można dodać, że zarówno kurator oświaty, jak i wskazane wyżej organy powołane do wykonywania nadzoru pedagogicznego sprawują ten nadzór przy pomocy nauczycieli zatrudnionych na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych w kuratoriach oświaty oraz w urzędach wymienionych wcześniej organów (art. 35 ust. 5).

Powyższe uwagi obrazują podmiotową stronę sprawowania nadzoru pedagogicznego mającego – z punktu widzenia relacji nadzorującego i nadzorowanego – **charakter zewnętrzny**. Oprócz tego rodzaju nadzoru pedagogicznego regulacje prawne (u.o.s.o.) przewidują istnienie także **nadzoru pedagogicznego wewnętrznego**, tj. sprawowanego w ramach szkoły lub placówki. Nadzór ten **wykonuje dyrektor szkoły (placówki) oraz inni nauczyciele zajmujący stanowiska kierownicze** w stosunku **do nauczycieli zatrudnionych w tych szkołach i placówkach**, a w szkołach i placówkach prowadzących kształcenie zawodowe oraz u pracodawców, u których jest organizowana praktyczna nauka zawodu, także **w stosunku do instruktorów praktycznej nauki zawodu** (art. 35 ust. 4). Jeżeli dyrektorem szkoły jest osoba



niebędąca nauczycielem, to nie może ona sprawować nadzoru pedagogicznego; wówczas nadzór ten sprawuje nauczyciel zajmujący inne stanowisko kierownicze w szkole lub placówce (art. 36 ust. 2 i 3).

III. Kontrola legalnościowa jako forma nadzoru pedagogicznego

1. Formy nadzoru pedagogicznego

Regulacja ustawowa nadzoru pedagogicznego kształtując jego zakres, podmioty, środki nadzorcze, nie wprowadza rozróżnienia form tego nadzoru. Z rozróżnieniem tym spotykamy się natomiast na gruncie przepisów rozporządzenia w sprawie nadzoru pedagogicznego. W myśl § 6 tego rozporządzenia formami nadzoru pedagogicznego są:

- **ewaluacja**
- **kontrola**
- **wspomaganie.**

Patrząc na powyższe rozróżnienie łatwo dostrzec, że nie wyspecyfikuje ono samoistnych (czy swoistych) form nadzoru. Trudno byłoby wszakże uznać, że np. kontrola będąca elementem składowym funkcji nadzoru jest jego wyodrębnioną formą. Poprawniej jest tu traktować owe formy nadzoru jako formy (sposoby) działania podejmowane w ramach wykonywania funkcji nadzoru pedagogicznego. Albo mówiąc inaczej – jako formy sprawowania tego nadzoru.

Wśród form sprawowania nadzoru pedagogicznego rozporządzenie wymienia kontrolę, co jest sprawą oczywistą – nie ma bowiem nadzoru bez kontroli (kontrola stanowi immanentny składnik nadzoru – co było już zresztą



podkreślane). Należy podkreślić, że tak jak w odniesieniu do nadzoru w ogóle (tudzież różnych jego postaci), tak i w przypadku nadzoru pedagogicznego właśnie kontrola jest podstawowym instrumentem jego sprawowania (nie umniejszając przy tym ani ewaluacji, ani wspomaganie). Na kontroli skoncentrowane są też dalsze uwagi niniejszego opracowania.

2. Informacje ogólne dotyczące kontroli (pojęcie, rodzaje, kryteria kontroli)

Jeśli mówimy o kontroli, to na początek warto zatrzymać się na znaczeniu (treści) tej kategorii. Pojęcie „kontrola” należy do terminów będących w szerokim używaniu; występuje w języku potocznym, publicystyce, piśmiennictwie naukowym, orzecznictwie administracyjnym i sądowym, itd. Ogólny sens tego pojęcia nie budzi na ogół wątpliwości i pojmowany jest – zwłaszcza na płaszczyźnie języka codziennego – w sposób w miarę jednolity i wyraża przede wszystkim pewne działanie polegające na sprawdzaniu, ocenianiu i wyciąganiu wniosków, kwalifikujących przedmiot sprawdzania i oceniania w kategoriach prawidłowości lub nieprawidłowości.

Kontrolę – podobnie zresztą jak nadzór można też ujmować dwojako: jako **funkcję** lub jako swego rodzaju system organizacyjny (bądź też jako po prostu podmiot czy podmioty wykonujące kontrolę). Kontrola postrzegana **jako funkcja – to pewien rodzaj działalności o określonych cechach**, kontrola w ujęciu organizacyjnym (podmiotowym) z kolei – to albo pojedyncze, konkretne instytucje (podmioty) sprawujące kontrolę (np. kurator oświaty, czy pracownicy tego kuratorium) bądź też – w szerszej perspektywie – zespół (tudzież całokształt) podmiotów (instytucji) kontrolnych, tj. wykonujących funkcję kontroli.

Nas interesuje tu przede wszystkim funkcjonalna treść pojęcia kontroli (tj. kontrola rozumiana jako pewien rodzaj działalności). Podkreślić jednak należy,



że i z tego punktu widzenia kontrola może nieść ze sobą różne znaczenia. Daje się tu wyróżnić co najmniej dwie podstawowe formuły znaczeniowe. **Pierwsza**, tradycyjna („zwykła”) wyraża dokonywanie sprawdzania i oceniania czegoś, formułowania wniosków, dokonywania oglądu działalności i stwierdzania ich prawidłowości bądź nieprawidłowości. **Druga** zaś równoznaczna jest z pojęciem dysponowania władzą, a więc zakłada możliwość wiążącego oddziaływania. Taki władczy, „administracyjny” sens znaczeniowy kontroli ujawnia się przy operowaniu określeniami, jak np. „wszystko pod kontrolą”, „sprawy pod kontrolą”, „sprawy wymknęły się spod kontroli”, itp. Użycie pojęcia kontroli w tego rodzaju zwrotach zdecydowanie nawiązuje do traktowania kontroli jako tożsamego z istnieniem przeświadczenia o posiadaniu na coś wiążącego wpływu.

W obowiązującym porządku prawnym, jak również w doktrynie prawa administracyjnego kontrola kojarzona jest przede wszystkim z funkcją pojmowaną w sensie tradycyjnym („zwykłym”) oznaczającym, że kontrola polega na:

- obserwowaniu i rozpoznawaniu działalności lub stanu, czyli ustalaniu ich rzeczywistego obrazu w określonym miejscu i czasie;
- dokonywaniu oceny tej działalności lub stanu poprzez konfrontację faktycznego (rzeczywistego) ich obrazu z odnoszonymi do nich – jako całości, jak również do ich poszczególnych fragmentów – założeniami wyjściowymi (znajdującymi wyraz w przyjętych celach, standardach, parametrach, itd.). Ocena ta prowadzi do stwierdzenia prawidłowości bądź nieprawidłowości określanych działań lub stanów;
- stawianie diagnozy przyczyn ewentualnych nieprawidłowości (mającej możliwie szeroki zasięg, w tym uwzględniającej przedmiotowe i personalne aspekty przyczyn wystąpienia stwierdzonych nieprawidłowości);



- formułowaniu wniosków co do tej działalności lub stanu w przyszłości, mających na celu przeciwdziałanie powstawaniu nieprawidłowości.

Mówiąc innymi słowami, **kontrola** oznacza funkcję (działalność) obejmującą **obserwowanie i ustalanie określonego stanu rzeczy (działalności lub stanu), dokonywanie jego sprawdzania i oceny, diagnozowanie przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości, a także wskazanie kierunków i sposobów naprawy oraz wniosków służących zapobieganiu nieprawidłowościom w przyszłości**. Przy tym w ramach tego oddziaływania naprawczego nie występują w zasadzie możliwości podejmowania działań o charakterze władczym i wiążącym w podmioty kontrolowane. Kontrola więc w tym klasycznym ujęciu, znajdującym odzwierciedlenie w przepisach prawa (i doktrynie) jest funkcją co do zasady **niewładczą**, tj. w jej ramach nie mieści się możliwość władczej ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego. Ten aspekt odróżnia właśnie kontrolę od nadzoru i powoduje, że – jak już wcześniej była o tym mowa – nadzór traktowany jest jako funkcja zawierająca w sobie kontrolę plus możliwość władczego oddziaływania.

Równocześnie jednak należy podkreślić, iż sygnalizowana wyżej cecha **niewładczosci kontroli** (w przeciwieństwie do „władczego” nadzoru) ma **charakter względny**. W pewnym bowiem stopniu współczesna kontrola zawiera w sobie „ładunek władczosci”, która oczywiście nie sprowadza się do wydawania władczych aktów administracyjnych, ale widziana jest szerzej jako prawem ustalona możliwość wpływania jednego podmiotu na inny podmiot. Przy takim rozumieniu władczosci kontrola w określonych sytuacjach może jawić się jako funkcja w te atrybuty władczosci zaopatrzona. Tak np. w odniesieniu do szeregu instytucji kontroli przepisy przewidują możliwość wydawania przez nie w trakcie kontrolowania zarządzeń doraźnych (czy innych temu podobnych aktów), mających rzecz jasna walor wiążącego oddziaływania. W tych aspektach władczosci kontroli mieści się także to, że kontrola jest funkcją sprawowaną *ex officio*, co znaczy w konsekwencji, że



podmiot kontrolowany ma **obowiązek poddania się kontroli**. Wreszcie też elementy wiążącego charakteru funkcji kontroli przejawiają się w tym, że kontrolowany zwykle ma obowiązek przynajmniej ustosunkować się do ustaleń kontroli (choć formalnie z zasady nie musi ich respektować).

W sumie więc można stwierdzić, że kontrola – w swej istocie funkcja niewładcza, skoncentrowana wokół obserwowania, oceniania, stawiania diagnoz, itd. – wykazuje jednak w pewnym zakresie naturę funkcji związanej z wiążącym oddziaływaniem.

Warto też nadmienić, iż kontrola na gruncie regulacji prawnych rzadko występuje jako **funkcja wyłącznie samoistna**. Najczęściej prawo ujmuje funkcję kontrolną w powiązaniu z innymi funkcjami (nacechowanymi władczym charakterem), jak np. nadzór czy kierownictwo. Nie wchodząc bliżej w tę problematykę wystarczy w tym miejscu powiedzieć, że kontrola, zachowując swą merytoryczną tożsamość, jest równocześnie elementem składowym tych szerszych kategorii (nadzór, kierownictwo). To sprzęgnięcie kontroli z innymi, wzmiankowanymi funkcjami tym bardziej każe dostrzegać w niej również elementy władczości i wiążącego oddziaływania.

Wskazana sytuacja ma miejsce właśnie w odniesieniu do interesującej nas **kontroli legalnościowej**, która występuje w ramach nadzoru pedagogicznego i stanowi formę jego realizacji.

Na koniec ogólnych uwag o kategorii (pojęciu) kontroli warto wspomnieć, że będąc kategorią prawną (tj. regulowaną przez przepisy prawne) funkcja kontroli nie jest oznaczana w regulacjach prawnych wyłącznie terminem „kontrola”. Działania, którym w istocie można przypisać cechy kontroli w ustalonym wcześniej sensie określane są przez prawo w różny sposób. Oprócz pojęcia „kontrola” w przepisach mowa jest także o np. czynnościach sprawdzających, ocenie, urzędowym badaniu, inspekcji, lustracji, rewizji, czy też – co ma miejsce w prawie oświatowym – o wizytacji i hospitacji.



To ujmowanie przez prawo funkcji kontroli w sposób niejednolity wiąże się też często z niejednoznacznościami treści podkładanej pod określone terminy. Chodzi o to, że niejednokrotnie za tymi różnymi określeniami stoją także inne treści niż te, które są właściwe dla funkcji kontroli, jak np. treści charakterystyczne dla funkcji nadzoru. Utrudnia to często identyfikację danej funkcji jako kontroli (a nie np. nadzoru) na podstawie jedynie użytej nazwy. Częstokroć trzeba więc po prostu dokładnie analizować, co rzeczywiście (jakie funkcje: kontrola, nadzór czy inne) mieści pod takimi czy innymi terminami.

Kontrola może podlegać różnym klasyfikacjom, opartym na określonych przesłankach dotyczących takich czy innych aspektów tej funkcji. W rezultacie w doktrynie wskazuje się na pewne **rodzaje kontroli**, które w większości znajdują swoje odzwierciedlenie w przepisach prawnych.

Bardzo szeroki wachlarz różnych odmian kontroli powstaje na tle przedmiotowej jej strony, tj. dziedziny spraw, których ona dotyczy. Można zatem na tym tle mówić np. o kontroli celnej, sanitarnej, finansowej, podatkowej, weterynaryjnej, gospodarczej, itd.

Oprócz tego rodzaju zbioru różnych kontroli mamy do czynienia z innymi jeszcze jej klasyfikacjami, które odwołują się do bardziej konkretnych przesłanek. I tak można tu wskazać zwłaszcza takie rodzaje kontroli jak:

- **ograniczona (fragmentaryczna) i nieograniczona (zupełna)**, wyodrębnione na podstawie zasięgu kontroli;
- **kompleksowa (generalna) oraz problemowa (odcinkowa)**, także wyróżniane na podstawie zasięgu prowadzonej kontroli;
- **kontrola bezpośrednia i kontrola pośrednia**. Podział ten opiera się na kryterium sposobu prowadzenia kontroli. Czasami na oznaczenie tych sposobów stosuje się też oznaczenie „kontrola na miejscu” oraz „kontrola siedząca”. Pierwsza z nich polega na tym, że organ kontrolujący zapoznaje się z działalnością podmiotu kontrolowanego drogą bezpośredniego sprawdzania tej działalności i efektów, jakie ona



przyniosła. Z kolei kontrola pośrednia polega na sprawdzaniu i ocenianiu podmiotu kontrolowanego w oparciu o badanie i analizę sprawozdań i innych materiałów dostarczonych przez jednostkę kontrolowaną.

- **kontrola planowa**, czyli podejmowana i prowadzona według założonego wcześniej harmonogramu oraz kontrola doraźna, tj. podejmowana poza planem kontroli, często inspirowanej konkretnymi okolicznościami;
- **kontrola wstępna, kontrola faktyczna i kontrola następna** – wyróżnione na podstawie kryterium etapu wkraczania kontroli w działalność określonych podmiotów. **Kontrola wstępna** polega na możliwości sprawdzenia i oceny planowanej działalności. Jest to więc kontrola zamierzeń, a nie przedsięwziętych już czynności. **Kontrola faktyczna** ma miejsce w toku działania i towarzyszy procesowi funkcjonowania podmiotu kontrolowanego i wykonywania jego zadań. **Kontrola następna** jest kontrolą dotyczącą stadium po zakończeniu działania i uzyskaniu określonych wyników. Polega ona na sprawdzaniu i ocenie dokonanych już czynności i ich następstw;
- **kontrola z urzędu oraz kontrola na wniosek**, wyodrębnione w oparciu o inicjatywę podejmowania i prowadzenia kontroli. Kontrola z urzędu oznacza działania wykonywane z własnej inicjatywy podmiotu kontrolującego, stanowiące konsekwencję obowiązku zrealizowania zadań kontrolnych nałożonych na ten podmiot przez prawo. Kontrola na wniosek pozostaje również w sferze wykonywania zadań przez podmiot kontrolujący; chodzi natomiast o to, że inspiracja do podjęcia i prowadzenia określonej kontroli pochodzi z zewnątrz, od uprawnionego przez przepisy podmiotu (właściwego organu, jednostki organizacyjnej, osoby fizycznej, itd.);
- **kontrola zewnętrzna i kontrola wewnętrzna**. Podstawą rozróżnienia jest usytuowanie kontrolującego wobec kontrolowanego;



- **kontrola niezależna i kontrola niezawisła.** Oba te rodzaje odnoszą się do kontroli zewnętrznej, przy czym kontrola niezależna jest w istocie tożsama z kontrolą zewnętrzną. Natomiast kontrola niezawisła, choć ma co do zasięgu charakter kontroli zewnętrznej, niezależnej, to jednak nie jest z nimi równoznaczna. Sens kontroli niezawisłej polega na tym, że jest to kontrola funkcjonująca na zasadach zbliżonych do działania sądu, opartego na niezawisłości orzekania. Nie każda więc kontrola niezależna ma naturę kontroli niezawisłej;
- **kontrola funkcjonalna** (spełniana na poszczególnych szczeblach władzy w ramach wypełniania szerszych funkcji) oraz **kontrola instytucjonalna**, realizowana przez powołane do tego oddzielne podmioty.

Wskazane kontrole nie wyczerpują wszystkich możliwych jej rodzajów, przytoczone zostały jedynie jako ilustracja, obejmująca najbardziej znane i najczęściej przywoływane rodzaje kontroli. Każda z tych kontroli posiada swoje zalety oraz ułomności, które należy uwzględnić w regulacjach prawnych i praktyce stosowania kontroli.

Tak jak na kontrolę można patrzeć przez pryzmat różnych aspektów i dokonywać na tej podstawie wydzielenia określonych jej rodzajów, tak i kontrola może „spoglądać” na sprawdzaną i ocenianą działalność czy stan z różnych punktów widzenia. Stąd też w odniesieniu do kontroli pojawia się zawsze – już to w kontekście regulacji prawnych dotyczących kontroli, już to w rozważaniach doktrynalnych czy też na tle praktycznego urzeczywistniania funkcji kontroli – kwestia kryteriów kontroli. Samo pojęcie „**kryterium kontroli**” (od greckiego słowa „kriterion” – umiejętność rozsądzania, środek rozróżnienia) jest traktowane w piśmiennictwie i praktyce jako pojęcie oczywiste, nie budzące wątpliwości i oznaczające wspomniane punkty widzenia (punkty odniesienia), mierniki, optykę, z perspektywy których dokonywane jest sprawdzanie i ocenianie działalności czy stanów poddanych kontroli.



„Kryterium kontroli” występuje też na gruncie przepisów prawnych normujących różne rodzaje i instytucje kontroli. Przepisy co prawda sporadycznie używają tu terminu kryterium (kryteria) kontroli, częściej natomiast stanowią o kontrolowaniu z określonych **punktów widzenia**, czy sprawowaniu kontroli **pod względem...**, wyznaczając tym samym normatywną treść kategorii „kryterium kontroli”. Bywa też, że w regulacjach prawnych w ogóle nie są wyodrębniane kryteria kontroli (ani poprzez zastosowanie samego terminu „kryteria”, ani też za pomocą innych formuł), które dopiero trzeba ustalać na podstawie przedmiotowego ujęcia zakresu kontroli. Niezależnie od sposobu normatywnego wyrażenia kryteria kontroli, pojmowane jako **punkty widzenia (względy, mierniki)**, według których następuje sprawdzanie i ocenianie, stanowią **naturalny składnik funkcji kontrolowania, zarówno gdy chodzi o jej uregulowanie prawne, jak i praktyczne zastosowanie**. Kryteria te mogą być wielorakie i są zróżnicowane w zależności od instytucji kontrolnych. Podmioty kontrolujące uprawniane są do stosowania szerszego lub węższego koszyka kryteriów kontroli, o czym przesądzają przepisy prawne kształtujące zadania kontrolerów i ich kompetencje.

Do najczęściej spotykanych kryteriów kontroli należą: **legalność, celowość, rzetelność, gospodarność**. Oczywiście nie jest to katalog wyczerpujący, gdyż oprócz wspomnianych, przepisy wskazują również inne, bardziej szczegółowe kryteria, jak np.: **zgodność z polityką rządu, prawidłowość dokonywania określonych czynności, uwzględnianie interesu ogólnego, respektowanie praw i interesów jednostki**. Kryterium **legalności** w najogólniejszym sensie (szerzej będzie o tym mowa dalej) oznacza ocenę z punktu widzenia zgodności działania z obowiązującym prawem i posiadania do tego działania umocowania w przepisach prawnych. Z kolei **celowość** jako kryterium kontroli zmierza do oceny działalności podmiotu kontrolowanego przez pryzmat **stopnia realizacji celów i zadań przed nim postawionych**, przy czym w rachubę wchodzić tu mogą tak **cele ostateczne**, jak i **częstkowe**, osiągane podczas działania. Kryterium celowości zakłada też odwołanie się do stwierdzenia, czy dane działanie jest **racjonalne**, pożyteczne i czy przynosi



założone i spodziewane efekty. Dalsze kryterium, tj. **rzetelność obejmuje ocenę działania pod kątem zarówno należytej staranności** co do prowadzenia działalności, jak i realizowanych zadań merytorycznych. Mieści się tu również dbałość o uwzględnienie dyrektyw płynących z ośrodków dyspozycyjnych wyższego rzędu. Wreszcie rzetelność oznacza także dochowywanie istniejących standardów, reguł i parametrów w danej działalności. Kryterium **gospodarności** dotyczy **optymalnego dysponowania środkami finansowymi i materialnymi, jak również optymalizacji stosowanych zabiegów organizacyjnych**. Ocena z punktu widzenia gospodarności oznacza także zwrócenie uwagi na ekonomiczność działania rozumianą jako uzyskiwanie jak najlepszych efektów przy jak najmniejszych nakładach sił i środków.

3. Kontrola legalności (legalnościowa). Zasada praworządności (legalność i legalizm) w organizacji i funkcjonowaniu systemu oświaty

Jak już było to wspomniane wcześniej, jedną z form (realizacyjnych) nadzoru pedagogicznego jest kontrola. W myśl § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru pedagogicznego „organ sprawujący nadzór pedagogiczny przeprowadza kontrole w szkołach i placówkach w celu dokonania oceny stanu i warunków działalności szkół i placówek **pod względem legalności**”. W ten sposób kontrola prowadzona w ramach sprawowania nadzoru pedagogicznego ma wyraźnie ustalone kryterium, a w konsekwencji także określone cele i kierunki sprawdzania i oceniania. Cytowany przepis rozporządzenia nie pozostawia wątpliwości, że jest to **kontrola legalności** działania i stanu szkół i placówek, a nie sprawdzanie i ocenianie tychże podmiotów pod względem celowości czy gospodarności. Kontrola, o której mowa nazywana jest **kontrolą legalnościową**, aczkolwiek termin ten jest bardziej formułą języka codziennego, praktycznego niż nomenklaturą jurydyczną (ze ściśle prawnej perspektywy należałoby tu mówić o kontroli legalności). Przyjmujemy tu jednak określenie „kontrola legalnościowa” jako mniej formalno-prawny, a bardziej



praktyczny, popularny termin, traktując jego sens za tożsamy z wykonywaniem kontroli legalności.

Istota kontroli legalności została już wcześniej zasygnalizowana, w tym miejscu wydaje się celowym dokonanie pewnego uzupełnienia charakterystyki tej kontroli. Otóż należy w pierwszej kolejności podkreślić, że wśród wymienionych wyżej kryteriów, kryterium legalności (a w ślad za tym kontrola legalności) zajmuje pierwszoplanowe miejsce. Stoi za tym uzasadnienie merytoryczne, nawiązujące do jednej z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, tj. do zasady demokratycznego państwa prawnego, proklamowanej w art. 2 Konstytucji. Z formuły państwa prawnego wynika z kolei zasada praworządności. Zasada ta oznacza obowiązek przestrzegania obowiązującego porządku prawnego przez wszystkie podmioty istniejące i działające w ramach państwa (osoby fizyczne, osoby prawne, organy i urzędy administracyjne itd.). Z zasady tej w odniesieniu do podmiotów nie wchodzących w zakres struktur organizacyjnych władzy publicznej wynika równocześnie, że **co nie jest przez prawo zakazane, to jest dozwolone**. W stosunku do ogniw (jednostek organizacyjnych) władzy, w tym podmiotów tworzących administrację publiczną zasada praworządności idzie dalej niż tylko obowiązek przestrzegania istniejącego prawa. Generuje ona fundamentalną zasadę legalizmu (legitymizmu) wyrażoną w art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, że organy państwa i innych związków publiczno-prawnych (składające się na kategorię „władzy publicznej”) nie tylko muszą przestrzegać obowiązującego prawa, ale mają obowiązek działać wyłącznie w oparciu o legitymację prawną (tj. na podstawie i w granicach prawa). W konsekwencji władza (administracja) publiczna nie podlega formule: co nie zabronione, to dozwolone, lecz obowiązuje ją formuła: **to dozwolone, co ma swoje upoważnienie i podstawę w obowiązującym prawie**.

W kontekście właśnie zasady praworządności rysują się podstawowa rola i znaczenie kontroli legalności, zwłaszcza administracji publicznej. Jeżeli bowiem dla władzy publicznej, administracji, fundamentalną dyrektywą jest funkcjonowanie



na podstawie i w granicach prawa, to sprawdzanie i ocena administracji i jej działalności musi siłą rzeczy w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, czy ta dyrektywa jest dochowywana. To pytanie pojawia się też zawsze w podtekście sprawdzania i oceniania z innych punktów widzenia, jak: celowość, gospodarność, rzetelność itp. Z zasad państwa prawnego wynika wszakże, że **zakres kontroli, określany m. in. przez wskazanie kryteriów kontroli, jest wyznaczany przez obowiązujące prawo.** Oznacza to, że podmiot kontrolujący, któremu prawo wskazało określone kryterium czy kryteria, za pomocą których oceniać ma on działalność kontrolowanych jednostek, nie może z formalnego punktu widzenia posługiwać się innymi kryteriami. Nie można też domniemywać uprawnienia kontrolera do wykonywania kontroli pod innym względem niż wynikający z wyznaczonego mu kryterium oceny.

Wszystkie zatem kryteria, jakimi może posługiwać się kontrola, istnieć mogą jedynie w ramach obowiązującego prawa. To zaś prowadzi w konsekwencji do konstatacji, że **wszystkie te kryteria podporządkowane są kryterium legalności.** Jeżeli bowiem pytamy o to, czy działalność administracji odpowiada wymogom np. celowości, rzetelności, czy gospodarności, to pytamy o wymogi mieszczące się w granicach prawa, a nie występujące poza nim.

Kryterium legalności w relacji z innymi szczegółowymi kryteriami kontroli występuje więc jako kryterium w swoisty sposób nadrzędne. Owa nadrzędność polega na tym, że dokonując sprawdzania i oceny przez pryzmat celowości, gospodarności itd., nie można pominąć perspektywy zgodności sprawdzanej i ocenianej działalności (stanu) z prawem i oparcia jej na odpowiednich podstawach prawnych.

Na tle powyższych uwag nie ma wątpliwości, dlaczego w ramach nadzoru pedagogicznego kontrola zaprogramowana została jako kontrola legalności (kontrola legalnościowa). W tym miejscu podkreślić jednak trzeba, że eksponowanie kontroli legalności nie prowadzi bynajmniej do umniejszania znaczenia kontroli odwołujących się do innych kryteriów (celowość, gospodarność, itd.). Kontrole oparte na innych, niż



legalność, kryteriach mają oczywiście swoje cele i role do spełnienia i nie powinny być traktowane przeciwstawnie do kontroli legalnościowej, lecz jako z nią kompatybilne, pozostające „we współpracy”, odpowiadające konieczności rozszerzania się optyki kontroli.

Wszystkie wypowiedziane uwagi dotyczące kwestii kontroli legalności (legalnościowej) znajdują w pełni odniesienie do organizacji i funkcjonowania systemu oświaty, a w tym przede wszystkim do instytucji nadzoru pedagogicznego i realizowanej w jego ramach kontroli.

Tak więc kontrola legalnościowa w ramach nadzoru pedagogicznego oznacza sprawdzanie i ocenianie działalności szkół i placówek oraz stanu i warunków tej działalności z uwzględnieniem sygnalizowanych wyżej aspektów legalności, tj. przestrzegania obowiązującego prawa, nienaruszania obowiązujących przepisów oraz legitymowania się do działań odpowiednią podstawą prawną, tudzież posiadania dla danego stanu czy warunków stosownej podstawy prawnej.

Kontrola legalnościowa jako forma nadzoru pedagogicznego przebiega w rezultacie w trzech zasadniczych kierunkach:

- sprawdzania i oceniania, czy stan i warunki funkcjonowania szkół i placówek mają swoje podstawy w obowiązującym prawie i czy odpowiadają określonym w tych podstawach wymogom, standardom, parametrom itd.,
- sprawdzania i oceniania, czy szkoły i placówki posiadają dla podejmowanej i prowadzonej przez nie działalności legitymację prawną (czy działalność ta osadzona jest w granicach zadań, celów, form, itd. wyznaczonych przez prawo),
- sprawdzania i oceniania, czy w działalności szkół i placówek nie dochodzi do naruszenia porządku prawnego (zarówno poprzez zachowania aktywne, skutkujące naruszeniem przepisów, jak i poprzez zachowania pasywne, tj. zaniechania dotyczące wykonywania przewidzianych w normach prawnych zadań i obowiązków).



Można dodać, iż problem legalności (i jej kontroli) odnosi się także do podmiotów sprawujących kontrolę. Organy sprawujące nadzór pedagogiczny, a także podmioty, przez które te organy działają, muszą przy sprawowaniu kontroli legalnościowej same działać na podstawie i w granicach prawa. (Muszą legitymować się uprawnieniami – kompetencjami – do przeprowadzania kontroli i działać w granicach wytyczonych przez prawo, gdy idzie o sposoby, środki, zakres, procedury, itp. dotyczące realizacji funkcji kontrolnych). Ewentualna kontrola legalności działania kontrolerów dokonywać się będzie jednak w innej płaszczyźnie niż kontrola legalnościowa w ramach nadzoru pedagogicznego.

4. Prawo jako wyznacznik zadań, obowiązków i uprawnień w systemie oświaty oraz jako punkt odniesienia dla dokonywania ocen ich realizacji

Z podstawowej idei demokratycznego państwa prawnego (a takim jest R.P. – art. 2 Konstytucji) wynika rola prawa jako podstawowego regulatora stosunków społecznych w państwie. Prawo określa organizację i normuje działanie władzy publicznej, w tym administracji, kształtuje sytuacje prawne obywateli i innych podmiotów niewchodzących w skład aparatu tej władzy normując ich interesy, prawa i obowiązki, a wreszcie reguluje relacje wzajemne władzy i społeczeństwa (władzy i jednostki).

Prawo obowiązujące w państwie (państwowy porządek prawny), to w najogólniejszym ujęciu **zespół norm** (reguł, zasad, przykazań) ustanowionych bądź uznanych przez odpowiednie organy państwa, określających pewne wzory zachowań, które są obowiązujące, wiążące dla określonego sposobu postępowania i wobec których posłuch zapewniony jest możliwością użycia przymusu państwowego.

Prawo jako zbiór norm wyrażane jest w **przepisach prawnych**. **Przepis prawny** to wypowiedź stanowiąca całość gramatyczną, zawarta w tekście aktu normatywnego (ustawy, rozporządzenia, itd.) i wyodrębniona w postaci artykułu, ustępu, paragrafu, punktu, itd. Relacja między normą a przepisem polega na tym, że **norma wyraża treść prawa**, zaś **przepis jest formą słowną (pisemną), w którą treść jest ujęta**. Nie



zawsze jest tak, że dana norma wyrażona jest w jednym przepisie. Najczęściej bywa tak, że norma zawarta jest w kilku czy nawet większej liczbie przepisów. Normy prawne wyprowadzane są z przepisów prawnych czemu służy m.in. ich **interpretacja (wykładnia)**.

Prawo normuje różne stosunki społeczne i wkracza w rozmaite dziedziny życia publicznego (polityczną, kulturową, gospodarczą, itd.). Stąd też w ramach całej regulacji jaką stanowi obowiązujące prawo wyróżnić można określone **działy** oraz **gałęzie prawa**.

Gdy chodzi o działy prawa – to ze względu na charakter norm z jakimi mamy do czynienia wyodrębnia się:

- **prawo ustrojowe** – obejmujące regulację organizacji i funkcjonowania aparatu władzy publicznej (w tym administracji),
- **prawo materialne** – zawierające normy dotyczące praw i obowiązków różnych podmiotów, w tym w szczególności jednostek (tj. osób fizycznych, osób prawnych i innych podmiotów nie wchodzących w skład aparatu władzy publicznej),
- **prawo proceduralne (formalne, procesowe)** – normujące tryb postępowania przed organami władzy publicznej związanego z dochodzeniem uprawnień, egzekwowaniem obowiązków, stosowaniem sankcji wynikających z prawa materialnego.

Gałęzie prawa z kolei – wydzielane na podstawie przede wszystkim przedmiotu regulacji – odzwierciedlają dziedziny spraw poddanych unormowaniom prawnym. Jako gałęzie prawa występują np. prawo cywilne, prawo karne, prawo administracyjne, prawo finansowe, itd. W ramach poszczególnych gałęzi mieszczą się wspomniane działy (rodzaje) prawa.

Normy i przepisy prawne zawarte są w aktach normatywnych stanowiących przez właściwe organy i w przepisanej przez prawo postaci. Te akty normatywne traktowane są jako **źródła prawa** w formalnym prawniczym sensie. W tym rozumieniu źródło prawa tożsame jest z aktem stanowienia prawa, tj. ustawą, rozporządzeniem, itd. Źródła prawa są **uniwersalne** w tym znaczeniu, że nie ma odrębnych, swoistych



źródeł prawa właściwych wyłącznie takiej czy innej gałęzi prawa. (Tak np. ustawa jest zależnie od treści i przedmiotu źródłem prawa zarówno cywilnego, administracyjnego, finansowego, itd.).

Źródła prawa – choć zróżnicowane – nie stanowią zbioru niezależnych od siebie aktów normatywnych lecz tworzą pewien system, w których poszczególne elementy są w określony sposób powiązane ze sobą. W tym systemie obowiązuje **zasada hierarchiczności źródeł prawa**. Oprócz tego można wskazać zasadę podziału źródeł prawa na powszechnie obowiązujące i wewnętrzne.

System źródeł prawa normuje Konstytucja R.P. W rozdziale III Konstytucja rozróżnia dwie kategorie źródeł prawa (z punktu widzenia ich obowiązywania) **prawa powszechnie obowiązującego** i **prawa wewnętrznego**. Źródła prawa powszechnie obowiązującego to takie, które adresowane są do wszystkich podmiotów i które wiążą tych adresatów. Adresatami mogą być więc wszystkie organy państwowe, obywatele, cudzoziemcy, osoby prawne (zrzeszenia, spółki, spółdzielnie, fundacje), podmioty publiczne (jak wspólnoty samorządowe, Skarb Państwa, przedsiębiorstwa państwowe), nawet samo „państwo”. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego odnoszą się więc zarówno do aparatu władzy publicznej (i poszczególnych jej ogniw), jak i do podmiotów spoza tego aparatu. Powszechności obowiązywania nie można natomiast mierzyć zasięgiem terytorialnym tego obowiązywania. Nie jest zatem tak, że przepisy prawa dotyczące wszystkich podmiotów, ale obowiązujące nie na całym terytorium państwa, lecz jedynie na jego części, nie będą miały przymiotu prawa powszechnie obowiązującego. Z punktu widzenia terytorialnego zasięgu obowiązywania można mówić jedynie o prawie ogólnopaństwowym oraz prawie miejscowym (lokalnym). **Należy podkreślić, że jedynie tymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego można wkraczać (i regulować) w sferę praw i obowiązków podmiotów nie należących do systemu aparatu władzy (np. osób fizycznych) oraz, że jedynie tego rodzaju przepisy mogą stanowić podstawę decyzji administracyjnych kierowanych do tychże „zewnętrznych” adresatów.** Postępowanie wszystkich tych podmiotów może być ustalane przepisami, zaliczonymi



do tej grupy. **Przepisy prawa wewnętrznego** z kolei - to przepisy, które normują stosunki wewnątrz aparatu administracyjnego i które są wiążące jedynie dla adresatów podporządkowanych organizacyjnie podmiotom wydającym te przepisy. Źródłami prawa **powszechnie obowiązującego** w Rzeczypospolitej Polskiej są: **Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe** oraz **rozporządzenia**. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są też - na obszarze działania organów, które je ustanowiły, **akty prawa miejscowego**.

Do powyższego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego dołączyć trzeba również przepisy, stanowione przez władze organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem (wskazane przez art. 91 ust. 3 Konstytucji) ogólne zasady prawa międzynarodowego i prawo międzynarodowe zwyczajowe.

Konstytucja jest źródłem prawa najwyższej rangi. Normuje ona podstawowe zasady ustroju państwa, gospodarki, funkcjonowania społeczeństwa oraz podstawowe prawa i obowiązki obywateli. Pozostałe źródła prawa muszą być zgodne z Konstytucją.

Ustawa zajmuje - jeśli nie liczyć Konstytucji, podstawowe miejsce w systemie źródeł prawa. W demokratycznym państwie prawnym stanowi ona podstawę do działania administracji publicznej i jest jedyną formę normowania sfery praw i wolności obywateli.

Źródłami prawa równorzędnymi ustawie są ratyfikowane **umowy międzynarodowe**, których stroną jest Rzeczypospolita Polska. Ratyfikacja jest kompetencją Prezydenta Rzeczypospolitej. Niektóre jednak umowy międzynarodowe mogą być ratyfikowane jedynie za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Są to mianowicie umowy dotyczące:

- a) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- b) wolności, praw i obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- c) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- d) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,



e) spraw uregulowanych w ustawie, lub w których Konstytucja wymaga ustawy (art. 89 ust. 1 Konstytucji).

Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba, że sama przewiduje, iż jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowa taka ma moc równą ustawie. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

Na tym samym poziomie co ustawa znajduje się **rozporządzenie Prezydenta RP z mocą ustawy**, wydawane w oparciu o art. 234 Konstytucji. To rozporządzenie przewidziane jest jak szczególny sposób regulacji podejmowanej jedynie w stanie wojennym, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie i wyłącznie na wniosek Rady Ministrów. Rozporządzenie Prezydenta z mocą ustawy należy odróżnić od rozporządzeń Prezydenta, wprowadzających na całości lub części terytorium państwa stan wojenny lub stan wyjątkowy (zob. art. 229 i 230 Konstytucji RP), które nie są źródłami prawa. Od rozporządzeń z mocą ustawy odgraniczyć też trzeba rozporządzenia wykonawcze Prezydenta, wydawane na podstawie upoważnień zawartych w ustawach, które oczywiście należą do systemu źródeł prawa.

Aktem podustawowym jest **rozporządzenie**. Jest to źródło prawa, które jednocześnie stanowi formę działania administracji. Rozporządzenie jest aktem normatywnym wydawanym przez organy władzy wykonawczej (organy administracji) na podstawie upoważnienia ustawowego. Cechy szczególne rozporządzenia to:

- charakter zawsze normatywny;
- wydawanie na podstawie konkretnego (tj. dot. rozporządzenia) i szczegółowego upoważnienia ustawowego i w celu wykonania ustawy. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu;
- publikacja obowiązkowa i dokonywana w Dzienniku Ustaw;



- zastosowanie w zasadzie do normowania dziedzin zastrzeżonych do regulacji ustawowej.

Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji. Są nimi: Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie kierujący określonymi działami administracji (ministrowie resortowi), przewodniczący określonych w ustawach komitetów (jak np. Komitet Integracji Europejskiej) oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji prawodawczych innemu organowi.

Kategorią źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jest też **prawo miejscowe** (lokalne). Prawem miejscowym są przepisy prawne obowiązujące na części terytorium państwa (kryterium zasięgu obowiązywania) oraz stanowione przez upoważnione organy terenowe (kryterium podmiotu stanowiącego prawo). Tak więc nie jest miejscowym akt normatywny obowiązujący jedynie na terenie np. danej gminy, ale ustanowiony nie przez właściwy dla tej gminy organ, lecz np. organ centralny. Cechy prawa miejscowego jako prawa powszechnie obowiązującego nie podważa fakt ograniczenia jego obowiązywania do obszaru danej jednostki terytorialnej (np. gminy, powiatu). Prawo to bowiem obowiązuje co prawda na określonym obszarze, ale jest wiążące dla wszystkich podmiotów. Tak więc o prawie miejscowym (lokalnym) decydują dwa parametry: ograniczony do części terytorium państwa zasięg obowiązywania oraz podmiot stanowiący to prawo, jakim jest terenowy organ administracji rządowej i samorządu terytorialnego. (Prawem miejscowym nie jest np. rozporządzenie ministra, choćby zasięg regulacyjny tego prawa dotyczył jedynie jednego określonego województwa). Prawo miejscowe może być postrzegane jako prawo przeciwstawne prawu ogólnokrajowemu („centralnemu”), nie może być natomiast uznawane za alternatywę prawa powszechnie obowiązującego. Normy prawa miejscowego są powszechnie obowiązujące, gdyż dotyczą każdego adresata, aczkolwiek jedynie w granicach danej jednostki terytorialnej.



W świetle Konstytucji (art. 87 ust. 2 i art. 94) prawo miejscowe jako kategoria prawa powszechnie obowiązującego obejmuje prawo stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej). Podstawowa zasada jaką przyjmuje się w rozwiązaniach prawnych dotyczących stanowienia przepisów lokalnych, to zasada wydawania tychże przepisów **na podstawie upoważnień zawartych w ustawach** (lub aktach normatywnych wydanych na podstawie upoważnień ustawowych). Nie ma natomiast jednego ogólnego aktu normatywnego, poświęconego upoważnieniom do wydawania przepisów lokalnych.

Wśród przepisów prawa miejscowego rozróżnia się dwie główne kategorie:

- a) **przepisy prawne** powszechnie obowiązujące na danym terenie, wydane **na podstawie upoważnień zawartych** w ustawach szczególnych oraz
- b) **przepisy porządkowe**.

Przepisy pierwszego rodzaju mają charakter wykonawczy, tzn. wydawane jako rozwinięcie przepisów ustawy w dziedzinie i w zakresie określonym przez ustawę.

Przepisy porządkowe (gmin i powiatów w postaci uchwał, wojewodów w postaci rozporządzeń, innych organów monokratycznych - w formie zarządzeń) są szczególnym rodzajem źródeł prawa miejscowego, służącym do regulacji sytuacji i zjawisk o charakterze szczególnym, swoistym i wyjątkowym. Przepisy porządkowe są to przepisy wydawane w zakresie nieuregulowanym odrębnymi przepisami, zawierające nakazy lub zakazy określonego zachowania się (działania, zaniechania, znoszenia) a służące uniknięciu niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, ochronie mienia lub zapewnieniu bezpieczeństwa spokoju i porządku publicznego. Przepisy porządkowe stanowione mogą być więc wówczas, gdy zawarta w nich regulacja prawna jest niezbędna dla ochrony wspomnianych wartości i dóbr oraz utrzymania pożądanego stanu.

W zakresie prawa miejscowego charakterystyczne miejsce zajmują przepisy organizacyjne stanowione przez gminę oraz powiat. W odniesieniu do gmin podstawę



prawną stwarza tu art. 40 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001 r Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Przewiduje ona możliwość stanowienia przez gminy przepisów w zakresie:

- wewnętrznego ustroju gminy oraz sołectw, dzielnic (osiedli),
- organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- zasad zarządu mieniem gminy,
- zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Z kolei w odniesieniu do powiatów art. 40 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.), powiatowe akty prawa miejscowego stanowią w szczególności w sprawach: 1) wymagających uregulowania w statucie, 2) szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu, 3) zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Te przepisy organizacyjne („statutowe”, „regulaminowe”) tworzą niejako trzecią kategorię źródeł prawa miejscowego. Przepisy prawa miejscowego, zarówno o charakterze wykonawczym, jak i porządkowym, są – o czym już wzmiankowano- przepisami prawa powszechnie obowiązującego, które może być podstawą decyzji indywidualnych, skierowanych do adresatów znajdujących się poza systemem organizacyjnym aparatu państwowego.

Przeciwieństwem kategorii prawa powszechnie obowiązującego są **przepisy tzw. prawa wewnętrznego** (zwane też aktami kierownictwa wewnętrznego). Tym mianem określało się kiedyś akty normatywne, które nie wywodziły się bezpośrednio ze szczegółowych upoważnień ustawowych, lecz były wydawane również w oparciu o normy ogólnokompetencyjne, często o treściach upoważniających do sprawowania kierownictwa czy nadzoru wobec podległych jednostek organizacyjnych. Obecnie, w świetle Konstytucji kwestia posiadania przez określony akt normatywny upoważnienia ustawowego nie przesądza jeszcze o tym, czy może on być zaliczony do prawa powszechnie obowiązującego, czy też pozostawać w kategorii prawa wewnętrznego. Konstytucja wymienia bowiem wprost akty prawa powszechnie



obowiązującego oraz – jako ich przeciwieństwo – akty prawa wewnętrznego, niezależnie od tego czy mają one upoważnienia ustawowe czy też nie (Konstytucja wskazuje, że niektóre z nich muszą wręcz posiadać takie upoważnienie, np. zarządzenia ministrów). Konstytucja normuje te zagadnienia w sposób fragmentaryczny zaliczając do prawa wewnętrznego uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Zarządzenia wydawane są wg Konstytucji tylko na podstawie ustawy. Zarówno uchwały, jak i zarządzenia obowiązują tylko jednostki podległe organom wydającym te akty. Trzeba jednak mieć na uwadze, że przepisy prawa wewnętrznego kierowane są do jednostek organizacyjnie podporządkowanych, a układów podporządkowania jest wiele (np. Rada Ministrów – ministrowie i wojewodowie, ministrowie – organy administracji rządowej niespolonej, a wg Trybunału Konstytucyjnego także układy: Prezes NBP – prezesi wszystkich banków, Marszałek Sejmu – NIK itd.). W konsekwencji tychże aktów prawa wewnętrznego jest znacznie więcej niż wzmiankowane przez Konstytucję.

Istotą aktów prawa wewnętrznego jest **ograniczony** zakres ich obowiązywania – tj. mogą one być kierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu te akty. Inaczej mówiąc akty prawa wewnętrznego mogą mieć miejsce jedynie w układzie organizacyjnej nadrzędności-podległości. W rezultacie model źródeł prawa wewnętrznego zgodnie z art. 93 Konstytucji tworzą następujące założenia:

- akt prawa wewnętrznego adresowany jest do jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu akt,
- akt ten obowiązuje wyłącznie te jednostki podległe i nie może być skuteczny „na zewnątrz” tego układu podległości,
- akt prawa wewnętrznego może być wydany tylko na podstawie ustawy, która musi określać kompetencję danego organu do wydawania aktów tego rodzaju,
- akt ten musi być zgodny z prawem powszechnie obowiązującym.



Tak zarysowany model oznacza równocześnie, że system źródeł prawa wewnętrznego jest otwarty, tzn. nie ogranicza się do aktów wymienionych w art. 53 ust. 1 Konstytucji. Skoro bowiem dla modelu aktu prawa wewnętrznego niezbędne jest istnienie węzła podległości, to znaczy że akt tego rodzaju może wydać każdy organ władzy publicznej, o ile tylko istnieją jednostki organizacyjne mu podporządkowane, i o ile kompetencja do wydawania takich aktów jest przewidziana w ustawie (zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998, K 2/98).

Cechą wspólną aktów prawa wewnętrznego jest „niższa moc” w stosunku do aktów obowiązujących powszechnie. Prawo wewnętrzne **nie może stanowić podstawy prawnej** dla rozstrzygnięć administracji publicznej adresowanych do osób fizycznych, osób prawnych i innych podmiotów usytuowanych organizacyjnie poza systemem organizacyjnym opartym na podporządkowaniu.

W skład aktów prawa wewnętrznego wchodzi również **akty instrukcyjne** (choć nie zawsze są to akty tworzące prawo, często są to akty właśnie dotyczące interpretacji przepisów prawa), jak np. instrukcje, wytyczne, pisma okólne, wyjaśnienia, okólniki itp. Oczywiście i te akty nie mogą być podstawą decyzji administracyjnych.

Mówiąc o źródłach prawa wg Konstytucji RP nie można tracić z pola widzenia tych aktów, które mają swoje podstawy w Konstytucji, aczkolwiek nie w rozdz. III poświęconym źródłom prawa. Oprócz wzmiankowanych już wcześniej **przepisów prawnych, stanowionych przez władze organizacji międzynarodowych**, których Polska jest członkiem w grę wchodzi tu **przepisy regulaminowe i statutowe oraz układy zbiorowe pracy**.

Cechą znaną systemu źródeł prawa w Polsce obecnie jest udział w tym systemie źródeł prawa nie pochodzących od władzy prawodawczej kraju, lecz stanowionych przez inne ośrodki prawodawcze i włączanych do naszego porządku prawnego. Takimi źródłami są – o czym była już mowa – ratyfikowane umowy międzynarodowe. Przy czym umowy te są w określonym stopniu zawsze udziałem bezpośredniej woli państwa, działającego przy ich zawieraniu i ratyfikowaniu poprzez właściwe organy (państwo – RP – jest tu współtwórcą tychże źródeł prawa).



Odrębnym problemem staje się dziś w związku z uzyskaniem przez Polskę pełnego członkostwa w Unii Europejskiej, sprawa stosowania w ramach wewnętrznego porządku prawnego norm zawartych w aktach organizacji międzynarodowych o czym stanowi art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Chodzi tu o prawo Unii Europejskiej i jego miejsce w systemie źródeł prawa RP. Prawo UE stanowi zjawisko bardzo złożone i trudno przedstawić je w tym miejscu w jakimś szerszym wymiarze. Można co najwyżej zwrócić uwagę na bardzo podstawowe kwestie w tej materii.

W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na funkcjonujące w tym kontekście pojęcie **acquis communautaire**, tłumaczone jako **dorobek wspólnotowy**. Na dorobek ten składa się całe dotychczasowe prawo UE wraz z ukształtowanymi sposobami jego rozumienia i stosowania, polityki wspólnotowe, orzecznictwo sądowe, zwyczaje, a także wartości tkwiące u podstaw funkcjonowania Unii. Państwa członkowskie Unii obowiązane są do respektowania całości tego dorobku.

W odniesieniu do prawa wspólnotowego można mówić o dwóch podsystemach źródeł tego prawa, tj. o **prawie pierwotnym** i **prawie pochodnym**. Prawo pierwotne zajmuje najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa i ma postać prawa pisanego. Na **prawo pisane** składają się **traktaty**, na których opiera się UE i które mają charakter wielostronnych umów międzynarodowych (są źródłami prawa międzynarodowego). Są to **traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich**, **Traktat z Maastricht** (1997 r.), **Traktat z Nicei** (2001 r.), **traktaty akcesyjne**, a także **umowy państw członkowskich** w najważniejszych kwestiach ustrojowych. **Niepisane prawo** pierwotne obejmuje z kolei **ogólne zasady prawa** UE proklamowane przede wszystkim w orzecznictwie ETS.

Traktaty są wielostronnymi umowami międzynarodowymi i wchodzi do porządku prawnego RP bezpośrednio, tak jak inne ratyfikowane umowy międzynarodowe. Jest to więc prawo wiążące.



Ogólne zasady prawa UE obejmują: zasady związane z demokratycznym i praworządnym charakterem Unii oraz zasady odnoszące się do praw podstawowych jednostki. Pierwsza grupa zasad wiąże organy Wspólnot Europejskich, druga grupa zasad jest przede wszystkim udziałem ETS, ale powinny być one również przestrzegane w działalności innych organów Wspólnoty Europejskiej.

Prawo pochodne – to prawo tworzone przez organy Wspólnot w zakresie poszczególnych filarów UE i w zależności od tych filarów znacznie zróżnicowane.

Podstawowe znaczenie mają akty tworzone w I filarze, one są też zasadniczym składnikiem źródeł prawa pochodnego. Wśród nich występują **akty wiążące**, tj. **rozporządzenia, dyrektywy i decyzje** oraz **niewiążące: zalecenia i opinie**.

Rozporządzenia (porównywane do ustaw w porządkach krajowych) mają zastosowanie ogólne oraz powtarzalne i stosowane są **bezpośrednio** we wszystkich państwach członkowskich, a adresatami są zarówno państwa, jak i jednostki (osoby fizyczne, prawne).

Dyrektywy wiążą co do zamierzonego celu **każde państwo członkowskie**, do którego są skierowane, ale wybór form i środków pozostawiony jest państwu. Dyrektywy nie są adresowane do innych niż państwo podmiotów i zasadniczo nie mogą być bezpośrednim źródłem uprawnień i obowiązków jednostek. Rozporządzenia są instrumentem unifikacji prawa, zaś dyrektywy - harmonizacji prawa.

Decyzje – obowiązują tych, do których są skierowane (np. państwo, przedsiębiorstwa, inne podmioty). Są zbliżone charakterem do aktów indywidualnych.

Zalecenia i opinie są aktami niewiążącymi, wyrażającym stanowiska określonych organów W.E. Mają istotne znaczenie dla interpretacji prawa.

Ponadto występują tu jeszcze akty nienazwane (uchwały, rezolucje, deklaracje, komunikaty, zawiadomienia) mające różny charakter prawny, w większości niewiążący. Opinie, zalecenia i akty nienazwane tworzą tzw. miękkie prawo wspólnotowe.



Mówiąc o problematyce źródeł prawa warto dodatkowo zwrócić uwagę – w formie czysto sygnalizacyjnej – na pewne dodatkowe jeszcze zagadnienia, jak m.in.:

1. Charakter normatywny aktu. O **charakterze normatywnym** (tzn. zawierającym normy prawne) bądź nienormatywnym decyduje treść aktu a nie jego nazwa. Stąd niekiedy pod nazwą „wytyczne” mogą kryć się przepisy prawne, a pod nazwą „zarządzenie” indywidualne rozstrzygnięcie. Oczywiście stan taki (i praktyka) jest niewłaściwy i sprawą przestrzegania reguł techniki legislacyjnej jest odpowiednie zastosowanie nazwy aktu uwzględniającej treści, które on zawiera.

2. Wydawanie aktów niższego rzędu – wiążący charakter upoważnienia. Należy podkreślić, że zawarte w przepisie ustawowym upoważnienie do wydania aktu normatywnego niższego rzędu przez określony organ (np. rozporządzenie ministra) nie oznacza wyłącznie uprawnienia do ustanowienia przepisów wykonawczych, ale także **obowiązek wydania przepisów wykonawczych**. Chyba, że upoważnienie ma wyraźnie charakter fakultatywny (np. minister może określić ...).

3. Wydawanie aktów niższego rzędu – problem „swobody” aktu wykonawczego. Upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie oznacza oczywiście dowolności regulacji przez organ upoważniony. Akt wykonawczy w żadnej mierze nie może zmieniać reguł ustalonych w ustawie. Odmienne od reguł ustawy uregulowanie np. w rozporządzeniu byłoby tylko wtedy dopuszczalne, gdyby miało charakter ściśle wyjątkowy i gdyby było *expressis verbis* dozwolone w upoważnieniu, a nie oparte na domniemaniu. Tak np. upoważnienie do określenia „szczególnego trybu” oznacza jedynie uprawnienie do uregulowania tych zagadnień, które ze względu na swoistość postępowania tego wymagają. Nie może to natomiast w żadnym stopniu oznaczać, że akt niższy zmieni tryb podstawowy unormowany w akcie ustawowym.

4. Problem subdelegacji. Subdelegacja to zjawisko polegające na przekazaniu upoważnienia normodawczego „w dół” (Np. Rada Ministrów w wykonaniu upoważnienia do wydania rozporządzenia wydaje je, zawierając w nim upoważnienie do dalszej regulacji przez ministra). Generalnie subdelegację i doktrynę prawniczą



i orzecznictwo uznają za działanie niewłaściwe i w zasadzie niedopuszczalne. Niedopuszczalność subdelegacji w przypadku rozporządzeń stwierdza wprost Konstytucja. Wyjątkowo subdelegacja może być dopuszczalna, jeżeli oparta jest wyraźnie na ustawie, tzn. sama ustawa w upoważnieniu wskaże możliwość dalszego upoważnienia do wydania przepisów w danej materii.

5. Obowiązanie prawa. Prawo jest pod względem obowiązywania zlokalizowane w **przestrzeni i w czasie**. Co do zasady prawo wewnątrzpaństwowe, obowiązuje **na całym terytorium państwa**, z wyjątkiem prawa miejscowego, które z założenia obowiązuje na części terytorium państwa oraz w sytuacji, kiedy samo prawo wskazuje inny niż państwo zakres jego obowiązywania. **Każdy, kto znajdzie się na obszarze danego państwa, podlega jego prawu, tj. jego jurysdykcji (zasada terytorialności)**. Od tego są nieliczne wyjątki.

Gdy chodzi o obowiązywanie **prawa w czasie**, generalną zasadą przyjętą przez współczesne prawodawstwa jest, w tym zakresie, że norma obowiązuje od momentu, który wyznaczy ustawodawca, nie wcześniej jednak niż od dnia opublikowania. Obecnie w Polsce obowiązuje generalna zasada, że akty normatywne zawierające przepisy prawa powszechnie obowiązującego wchodzi w życie **po 14 dniach od daty opublikowania** w oficjalnym organie publikacyjnym (promulgacyjnym), tj. np. Dzienniku Ustaw, chyba że przepis wprowadzający określi inny termin wejścia w życie. Tylko takie opublikowanie (nie zaś np. w TV czy gazecie codziennej) uznaje się za wiążące.

Jeśli ustawodawca chce, aby przepis prawny (akt normatywny) obowiązywał od jakiegoś innego, określonego dnia, zamieszcza odpowiednie zastrzeżenie będące częścią przepisów końcowych aktu normatywnego. Ustanawia ono zwykle dzień wejścia w życie późniejszy niż dzień opublikowania.

Kwestie dotyczące publikowania aktów normatywnych normuje obecnie **ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych** (Dz.U. Nr 62, poz. 718). Ustawa ta określa zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz zasady i tryb wydawania



dzienników urzędowych (ustawa nie dotyczy ogłaszania umów międzynarodowych oraz układów zbiorowych pracy). Ogłaszanie aktów normatywnych jest obowiązkowe i następuje w **dziennikach urzędowych**, którymi są: Dziennik Ustaw RP, Dziennik Urzędowy RP Monitor Polski, Dziennik Urzędowy RP Monitor Polski „B”, dzienniki urzędowe ministrów kierujących działaniami administracji rządowej, dzienniki urzędowe urzędów centralnych oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe.

6. Odczytywanie prawa i jego interpretacja. Jak już było wskazane prawo rozumiane jako system norm wyrażane jest w wypowiedziach zawartych w przepisach. Te wypowiedzi (przepisy) mogą być jednoznaczne tzn. sformułowane tak, że nie nastroczą problemów z odczytaniem zawartych w nich norm. Może być też jednak i tak, że z brzmienia przepisów nie można w sposób oczywisty i nie budzący wątpliwości wyprowadzić treści zawartych w nich norm. Wówczas konieczne jest dokonywanie „wykładni”, „interpretacji” przepisów. Dokonywane są one na różne sposoby, przy uwzględnieniu różnych rodzajów wykładni. Jedną z ważniejszych dyrektyw w zakresie interpretacji prawa jest **założenie tzw. racjonalnego ustawodawcy**. Chodzi o to, że interpretując prawo zakładamy, że ustawodawca dokonał wyboru celów i ze względu na nie sformułował takie a nie inne przepisy prawne. Zakładamy tu, że ustawodawca rozmyślnie posłużył się określonymi zwrotami i wyrażeniami. Interpretację prawa przy tym założeniu dokonuje się tak, aby osiągnąć cele przyjęte przez ustawodawcę, ale trzymając się literalnego znaczenia przepisów.

Inna ważna dyrektywa – to przyznanie pierwszeństwa wykładni językowej, polegającej na dokonywaniu interpretacji przepisów przy wykorzystaniu reguł znaczeniowych i konstrukcyjnych języka prawnego i naturalnego, a także na zastosowaniu reguł poprawnego myślenia. Mówiąc inaczej, w pierwszej kolejności odczytujemy normę na podstawie literalnego brzmienia przepisu (przy jednoczesnym odrzuceniu odwołania się do intencji ustawodawcy – co ustawodawca miał na myśli). Dopiero w dalszej kolejności zastosowanie znajduje wykładnia **systemowa** (ustalenie



rzeczywistego znaczenia przepisów ze względu na ich usytuowanie w systematyce wewnętrznej danego aktu normatywnego czy w całej gałęzi prawa), wykładnia **funkcjonalna (celowościowa)** (ustalenie znaczenia przepisu zgodnie z celem – prawdopodobnym, domniemywanym) jaki chciał osiągnąć ustawodawca ustanawiając ten przepis – ratio legis) czy wykładnia **porównawcza** (znaczenie przepisów ustala się przez porównanie ich z innymi, podobnymi przepisami o ustalonym znaczeniu i wyciąganiu stąd wniosków co do przepisów interpretowanych).

Dokonaną charakterystykę prawa, jego źródeł i niektórych bardziej szczegółowych problemów związanych z obowiązywaniem przepisów prawnych można w pełni odnieść do interesującej nas sfery prawa oświatowego jako źródła zadań, obowiązków i uprawnień, które podlegają kontroli legalnościowej w ramach nadzoru pedagogicznego.

Tak więc w pierwszym rzędzie można skonstatować, że **tzw. prawo oświatowe** wchodzi w skład szerokiej gałęzi prawa administracyjnego i traktowane jest w popularnym ujęciu jako jedna z dziedzin materialnoprawnego działu tego prawa. Patrząc jednak dokładniej na regulacje ustawy o systemie oświaty, jak również przepisów wykonawczych bez trudu można dostrzec, że mają one charakter zarówno materialnoprawny (w decydującej mierze), jak i ustrojowy oraz proceduralny. Prawo oświatowe stanowi regulację, która dotyczy realizacji elementarnego, konstytucyjnego prawa do nauki oraz praw i obowiązków z tym związanych, przysługujących adresatom tego prawa, jak również obowiązków i odpowiedzialności władzy publicznej (w szczególności państwa) w tym zakresie. Unormowania prawa oświatowego kształtują organizację i funkcjonowanie systemu oświaty, stworzonego dla urzeczywistnienia prawa do nauki i wychowania.

Prawo oświatowe, jako punkt odniesienia dla kontroli legalnościowej obejmuje całokształt aktów normatywnych tworzących tę regulację. W rachubę wchodzi tu więc zarówno przepisy u.o.s.o., jak i przepisy aktów wykonawczych mających przede wszystkim rangę rozporządzeń. Bez wątpienia uwzględnić tu trzeba także stosowne przepisy Konstytucji RP (głównie art. 70); w jakimś zakresie mogą tu też znaleźć się



przepisy prawa wewnętrznego. Nie można nie wspomnieć tu także o aktach międzynarodowoprawnych (choćby tylko o tych, do których odwołuje się preambuła do u.o.s.o.), które co prawda nie kreują bezpośrednio zadań, realizacja których podlega nadzorowi pedagogicznemu, ale kreślą wartości i standardy wpływające na rozwiązania prawa krajowego określającego te zadania. Z podobnej perspektywy uwzględnieniu podlegać też powinny odpowiednie unormowania prawa wspólnotowego. Mimo znaczenia prawa międzynarodowego, nie ulega wątpliwości, że kontrola legalnościowa przebiegać będzie przede wszystkim na gruncie prawa krajowego, w pierwszym rzędzie – powszechnie obowiązującego. Materia bowiem, do której odnosi się nadzór pedagogiczny i realizująca go kontrola legalnościowa normowana jest zasadniczo w przepisach ustawy i rozporządzeń wykonawczych.

Kontrola legalnościowa adresowana jest – zgodnie z § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie nadzoru pedagogicznego – do szkół i placówek (co oczywiście obejmuje także organy i inne ogniwa organizacyjne tych podmiotów, np. dyrektora szkoły, komisje egzaminacyjne, itd.) w zakresie ich działalności objętej nadzorem pedagogicznym. Obszar merytoryczny tej działalności wyznaczają przepisy prawa kształtujące ogólnie rzecz ujmując zadania i obowiązki kontrolowanych podmiotów; ich realizacja podlega sprawdzeniu i ocenie właśnie w ramach kontroli legalnościowej (tj. wg kryterium zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym).

Punktem wyjścia dla tej kontroli musi być więc zawsze identyfikacja owych zadań i obowiązków prawnych w poszczególnych dziedzinach spraw (np. organizacja nauczania) i w odniesieniu do skonkretyzowanego kręgu podmiotów (np. szkoły czy placówki określonego rodzaju).

Kategoria zadania była już objaśniana wcześniej, jako prawem wskazana powinność określonego zachowania się, z reguły aktywnego (polegającego na podejmowaniu i prowadzeniu jakiegoś działania). Zadania ujmowane są w przepisach w różnorodny sposób. Z jednej strony opisywane są one precyzyjnie i konkretnie pod względem treści powinności, celu, kierunku działania, itd. Równocześnie występują też zadania wskazane nader ogólnie, jak np. że organ czuwa, wspiera, wspomaga,



świadczy pomoc, bez bliższego dopowiedzenia na czym tego rodzaju działania mają polegać (co jest ich przedmiotem). Charakterystyka zadań dokonywana jest tu przy pomocy tzw. pojęć nieostrych (niedookreślonych), a więc takich, które nie mają sprecyzowanej treści i nie dają się z góry pojmować w sposób jednoznaczny (obok wspomnianych wyrażzeń, także szczególne względy, interes publiczny, szczególne przypadki, itd.). Takie ogólne, często przy użyciu pojęć nieostrych, ujęcie zadań utrudnia kontrolę legalności ich wykonywania i wymaga od kontrolującego szerszego przeanalizowania najpierw istoty samego zadania, a następnie oceny, czy w danych okolicznościach jest ono wykonywane zgodnie z prawem. W przypadku zadań opisanych w sposób precyzyjny i jednoznaczny legalnościowe skontrolowanie ich wypełniania jest oczywiście łatwiejsze.

Zadania podlegające kontroli legalnościowej, choć ze swej istoty zawierają ładunek powinności, ujmowane są w prawie nie tylko jako obligatoryjne, lecz są także formułowane fakultatywnie (jako nieobowiązkowe). Ocena legalności działania kontrolowanych podmiotów przy podejmowaniu i wykonywaniu tego rodzaju zadań wymaga zawsze uwzględnienia i wyważenia wszechstronnego kontekstu faktycznego, w którym kontrolowany podmiot może i powinien takie zadanie podjąć i wykonać.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na pewien szerszy problem związany z kształtowaniem sfery zadań i kompetencji różnych podmiotów przez prawo, a w szczególności polegających na wydawaniu rozstrzygnięć. Otóż z jednej strony, przepisy mogą w zakresie tego rozstrzygnięcia przyznawać tym podmiotom pewną swobodę, z drugiej zaś mogą bardzo ściśle limitować rozstrzygnięcia podejmowane przez te podmioty. Pierwsza sytuacja określana jest mianem **uznania administracyjnego**, druga zaś – **związania administracyjnego**.

Uznanie administracyjne można określić jako **uprawnienie danego podmiotu** do kształtowania w danej sprawie, w danym stanie faktycznym skutków prawnych w ramach pewnej swobody, którą pozostawiają przepisy prawa materialnego oraz w ramach obowiązujących reguł proceduralnych. Inaczej mówiąc, uznanie administracyjne polega na tym, że na podstawie przepisów prawa w danym stanie



faktycznym organ administracyjny bądź inny podmiot ma **możliwość wyboru rozstrzygnięcia**. Stąd uznanie wyraża się w tym, że organ może, ale nie musi i formułowane jest przy pomocy schematu fakultatywnego działania, np. organ może wydać pozwolenie, organ ma prawo odmówić wyrażenia zgody, organ uprawniony jest do... itd.

Uznanie nie jest równoznaczne z pełną swobodą działania. W warunkach respektowania podstawowej zasady praworządności uznanie wyraźnie zacieśnia się w swoich granicach. Interpretację tych granic formułuje orzecznictwo sądów administracyjnych, a podtrzymuje doktryna. Zgodnie z tą interpretacją rozstrzygnięcie na zasadzie uznania (przewidziane przez prawo decyzje uznaniowe) oznacza, że organ administracyjny nie może działać wedle postawy: skoro mogę wydać rozstrzygnięcie na rzecz strony, ale nie muszę tego czynić – to mogę nie uwzględniać żądania strony nie tłumacząc się z przesłanek przyjętego stanowiska. Takie pojmowanie uznania jest niedopuszczalne. Organ administracji działając w oparciu o uznanie ma natomiast obowiązek wyważyć, jak to nakazuje art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, interes publiczny oraz słuszny interes strony. W konsekwencji organ administracyjny ma zasadniczo rozstrzygać zgodnie z żądaniem strony, chyba że takie rozstrzygnięcie pozostaje w sprzeczności z interesem publicznym. Wówczas organ może wydać rozstrzygnięcie na niekorzyść strony. To zderzenie interesu indywidualnego z interesem publicznym, organ musi dokładnie wyjaśnić, co prowadzi do tego, że przy orzekaniu na zasadzie uznania wzrasta znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia (decyzji). Otóż uznanie nie upoważnia rzecz jasna do działania dowolnego. Organ administracyjny działający w ramach uznania ma obowiązek zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego w celu ustalenia stanu faktycznego, a następnie wydania decyzji o treści przekonującej pod względem faktycznym i prawnym.

Związanie administracyjne jest kategorią przeciwstawną uznaniu. Ogólnie rzecz biorąc związanie oznacza sytuację, w której przy istnieniu określonej sytuacji faktycznej, odpowiadającej stanowi przewidzianemu przez ustawę powinien nastąpić skutek prawny określony w ustawie.



Kierunek rozstrzygnięcia, które ma być podjęte, jest tu więc zdeterminowany przez normę prawną w ten sposób, że **przy zaistnieniu określonego typu stanów faktycznych przewidzianych w ustawie**, zaistnieć też musi przewidziana przez ustawę konsekwencja (skutek prawny), rozstrzygnięcie określonego rodzaju. (Schemat: jeżeli sytuacja A zgodna z sytuacją przewidzianą w ustawie, to skutek B.).

W przepisach prawnych związanie administracyjne określa się poprzez formuły imperatywne, jak np. organ **wydaje** zezwolenie, organ wyraża zgodę, organ powinien ... etc.

W kontroli legalnościowej powyższe konstrukcje stanowią istotne tło oceniania prawidłowego wykonywania zadań i kwalifikowania danych działań w kategorii zgodności z prawem.

Pod względem treści zadania poddawane kontroli legalnościowej w ramach nadzoru pedagogicznego są zarówno zadaniami polegającymi na podejmowaniu czynności i aktów o charakterze prawnym (np. przyjęcie do szkoły, promowanie do następnej klasy), jak i faktycznym (prowadzenie zajęć szkolnych, organizowanie wycieczek). Te pierwsze ujmowane są zazwyczaj bardziej rygorystycznie (np. przepisy wskazują tu wymogi co do formy, procedury itd. Kontrola legalnościowa musi oczywiście uwzględniać ten rygoryzm. W przypadku zadań polegających na działaniach faktycznych, formalne aspekty są może mniej wyeksponowane (mniej sformalizowane ujęcie w prawie), ale działania te zawsze muszą się mieścić w prawnie wytyczonych (choćby ogólnie) granicach i odpowiadać przewidzianym wymogom organizacyjnym, technicznym itd.

Jak już było wspomniane wcześniej w powiązaniu z zadaniami pozostają kompetencje oznaczające możliwość określonego zachowania się; służą one realizacji zadań. Mimo, że kompetencje w swej istocie zasadzają się na prawnie dopuszczonej możliwości określonego zachowania się (z reguły: działania), to trzeba podkreślić, że nie są one przedmiotem dowolnego z nich korzystania, bądź nieskorzystania. Istnieje **obowiązek korzystania z kompetencji** w sytuacjach, których one dotyczą. Nie są one



li tylko uprawnieniem podmiotu wyposażonego w te kompetencje. Podmioty dysponujące kompetencjami zobowiązane są do posługiwania się nimi, jeżeli wymagają tego okoliczności praktyczne. I to niezależnie od tego, czy kompetencje te kształtowane są przez prawo na zasadzie uznania czy związania administracyjnego. Niekorzystanie z przyznanych kompetencji, kwalifikowane jest jako zachowanie **niezgodne (sprzeczne)** z prawem. Kontrola legalnościowa obejmuje więc siłą rzeczy i ten aspekt w działalności szkół i placówek (ich organów).

W obowiązującym porządku prawnym działalność poddanej nadzorowi pedagogicznemu towarzyszą, oprócz zadań i kompetencji – także określone **obowiązki prawne**. Najogólniej rzecz ujmując polegają one na zachowaniu się pasywnym (znoszeniu), jak i w dużej mierze aktywnym, którego treścią jest dostosowywanie się w działalności do ustalonych prawem dyrektyw i powinności. Obowiązki te są wielorakie z punktu widzenia ich przedmiotu. Wśród nich występują m. in.:

- przestrzeganie określonych nakazów i zakazów,
- stosowanie się do ustalonych zasad i standardów działania (np. działanie zgodnie z zasadą poszanowania praw ucznia),
- uwzględnianie norm, parametrów, mierników, w tym także o charakterze technicznym (np. liczba uczniów na zajęciach danego typu),
- respektowanie i stosowanie wzorców normujących określone dziedziny spraw (np. wzorcowych statutów, regulaminów, programów nauczania).

Te liczne i różnorodne obowiązki prawne, a ściślej sprawdzanie i ocenianie ich przestrzegania i dochowywania tworzą rozległy i istotny obszar dla kontroli legalnościowej.

Dla zadań i obowiązków, realizacji których dotyczy także kontrola legalnościowa, istotne znaczenie ma też sfera praw wynikających z przepisów prawa oświatowego dla beneficjentów działania całego systemu oświaty i wychowania. Chodzi mianowicie o to, że dla uprawnień uczniów, rodziców, kształcących się osób dorosłych itd. korelatem są obowiązki właściwych podmiotów odpowiedzialnych generalnie za ich realizację. Inaczej mówiąc, dodatkowym niejako elementem



sprawdzania i oceniania w ramach kontroli legalnościowej powinno być spojrzenie na kontrolowaną działalność przez pryzmat dbałości o dochowanie (realizację) owych praw – różnych podmiotów – których zaspokajaniu służy funkcjonowanie systemu oświaty.

Kontrola legalnościowa oprócz merytorycznej strony działalności (zadań i obowiązków prawnych o treściach merytorycznych) sprawdzać ma i oceniać także przestrzeganie **prawem określonych form działania** oraz **procedur**. W kwestii procedur należy zaznaczyć, że chodzi tu zarówno o procedury związane z wydawaniem rozstrzygnięć (np. postępowanie przewidziane przez Kodeks postępowania administracyjnego), jak i o nakazane postępowania przy realizacji zadań i obowiązków, jak np. konieczność współdziałania, zasięgnięcia opinii, czy działania w porozumieniu z innymi podmiotami.

5. Specyficzne aspekty regulacji prawa oświatowego

Przedstawione w poprzednim punkcie uwagi dotyczące prawa oświatowego w zakresie, w jakim stanowi ono punkt odniesienia dla kontroli legalnościowej w ramach nadzoru pedagogicznego, warto podsumować paroma spostrzeżeniami na temat specyfiki tej dziedziny regulacji prawnej.

W pierwszej kolejności podkreślić trzeba bardzo szeroki zakres i złożoność unormowań prawnych, z jakimi mamy do czynienia. Przewijają się tu w zasadzie wszystkie rodzaje źródeł prawa powszechnie obowiązującego, począwszy od Konstytucji, poprzez ustawę o systemie oświaty i przepisy rozporządzeń wykonawczych, a na załącznikach do tych rozporządzeń skończywszy. W jakimś zakresie grają tu rolę także regulacje międzynarodowo-prawne. Trzeba też pamiętać, że przy kontroli legalnościowej niektórych kwestii (np. dotyczących kadr nauczycielskich) trzeba sięgać do przepisów ustawy Karta Nauczyciela.



Cechą specyficzną prawa oświatowego jest rozbudowany system unormowań wykonawczych (rozporządzeń). Ważne materie, zwłaszcza gdy chodzi o obszar objęty nadzorem pedagogicznym, znajdują się właśnie w tych rozporządzeniach. Akty te generują większość konkretnych zadań i obowiązków, na które jest nastawiona kontrola legalnościowa.

Z rolą rozporządzeń wiąże się dalszy szczególny rys prawa oświatowego, a mianowicie rola załączników do rozporządzeń (niejednokrotnie nader licznych) zawierających szczegółowe wzorce dla bardzo istotnych spraw, jak np. programy nauczania. Rozbudowana ilościowo „regulacja załącznikowa” determinowana jest wielkim (czy nie nadmiernie?) zróżnicowaniem szkół i placówek.

Nie wchodząc w oceny tego sposobu regulacji, należy jedynie podkreślić, iż kontrola legalnościowa musi posiadać pełne rozeznanie w tychże wykonawczych przepisach (i załącznikach). Istnienie tego zróżnicowanego i rozbudowanego porządku nie ułatwia wykonywania tej kontroli i zmusza do szczególnie skrupulatnej analizy „jurydycznego tła” sprawdzanej i ocenianej działalności.

Wreszcie charakterystyczne dla omawianych tu regulacji jest i to, że duże znaczenie posiadają tu unormowania szczegółowe typu statutowo-regulaminowego. Nie są to źródła prawa w ścisłym sensie, tym niemniej mają one bardzo istotne znaczenie dla organizacji i funkcjonowania szkół i placówek. Trudno byłoby je przeto wyeliminować z tej kategorii odniesień normatywnych, które uwzględniać powinna kontrola legalnościowa.

Powyższe konstatacje nie wyczerpują rzecz jasna wszystkich akcentów specyfiki prawa oświatowego. Przywołane one tu zostały jako wyrazne tej specyfiki przykłady, których celem jest wskazanie nie na jakieś bariery dla prowadzenia kontroli legalnościowej, ale na potrzebę stosowania odpowiedniego podejścia do jej sprawowania.



IV. PODSTAWOWE INFORMACJE NA TEMAT PROCEDURY KONTROLNEJ (WG OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW)

1. Uwaga wstępna

We współczesnych regulacjach prawnych dotyczących kontroli coraz częściej zamieszczane są unormowania dotyczące postępowania (procedury) kontrolnego. Wypływają one generalnie stąd, iż procesu wykonywania kontroli nie wyczerpują jednostronne działania podmiotu kontrolującego. W procesie tym uczestniczy także – w wymiarze spełniania określonych obowiązków i korzystania z uprawnień – podmiot kontrolowany. W ten sposób realizacja kontroli oparta jest w pewnym stopniu na swego rodzaju sprzężeniu zwrotnym działań kontrolera i kontrolowanego. W konsekwencji oznacza to, że pomimo oczywiście dominującej roli podmiotu kontrolującego w realizacji kontroli (wszak to jest w pierwszym rzędzie kontrola wynikająca z jego kompetencji) na ten proces realizacyjny oddziałują w jakiś sposób również podmiot kontrolowany.

Ze sprawą toku wykonywania kontroli, a w tym z partycypacją w tymże wykonywaniu nie tylko kontrolera, ale i kontrolowanego, wiąże się właśnie **problem procedur kontrolnych**. Chodzi w nim, najogólniej rzecz biorąc o to, czy (a jeśli tak – to w jakim stopniu i w jaki sposób) **przebieg kontroli ujęty jest przez prawo w ramy sformalizowanego postępowania**. Procedura kontrolna generalnie oznacza tu zatem ukształtowany przez regulacje prawne, formalny, obowiązujący tryb postępowania przy wykonywaniu funkcji kontroli. Rola i znaczenie procedur kontrolnych wynika z wielu źródeł. Jednym z nich, najbardziej ogólnym i podstawowym jest zasada praworządności. Oznacza ona, że sposób, forma i tryb wypełniania kontroli muszą mieć swoje oparcie w obowiązującym prawie i powinny być w miarę precyzyjnie ukształtowane przez przepisy prawne. Dotyczy to w pierwszej kolejności kontroli sprawowanej przez podmioty niepołączone żadnymi



więzami z jednostkami kontrolowanymi. Kolejnym czynnikiem wpływającym na uwypuklenie roli procedur kontrolnych jest potrzeba zapewnienia w procesie kontroli pewnej ochrony podmiotowi kontrolowanemu i umożliwienie mu przeciwstawienia się ustaleniom kontroli i wynikającym zeń wnioskom, zarzutom, zaleceniom itd. Procedura kontrolna ma służyć właśnie stworzeniu formalnych możliwości realizowania szeroko rozumianego uprawnienia podmiotu kontrolowanego do „przedstawiania swojego stanowiska i punktu widzenia w sprawie”.

Rosnąca waga procedur kontrolnych wypływa też z potrzeb dobrego zorganizowania realizacji funkcji kontrolnych. Jak wiadomo, procedury zawsze porządkują określoną działalność, wprowadzają do niej ład i przejrzystość. Wyznaczone formalne reguły postępowania kontrolnego, wiążące dla kontrolera i kontrolowanego, nadają kontroli cechy działalności zdyscyplinowanej pod względem przebiegu, zorganizowanej, gdy chodzi o możliwość stosowania określonych instrumentów prawnych, i czytelnej w zakresie pozycji i ról podmiotów uczestniczących w kontroli. Wszystko to zaś w oczywisty sposób przyczynia się do tego, że wykonywanie kontroli odbywać się może racjonalnie i skutecznie.

Dobrze się więc stało, że w nowych przepisach dotyczących wykonywania nadzoru pedagogicznego znalazły się też przepisy normujące procedurę kontroli (legalnościowej). Regulacja ta nie jest rozbudowana i kompletna, ale jedynie reguluje podstawowe kwestie. Można powiedzieć, że procedurę kontrolną kreśli ona w sposób ramowy.

2. Zarządzanie kontroli i jej przeprowadzanie

Zgodnie z rozporządzeniem kontrola w ramach nadzoru pedagogicznego stanowi działania organu sprawującego nadzór pedagogiczny prowadzone w szkole lub placówce w celu oceny stanu przestrzegania przepisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek (por. § 2 pkt 9 rozp.). Jest to więc kontrola prowadzona



z punktu widzenia kryterium legalności (kontrola legalnościowa). Kontrola legalnościowa prowadzona jest w ramach przede wszystkim planowych działań nadzoru pedagogicznego, które realizowane są przez kuratorów oświaty i wychowania zgodnie z podstawowymi kierunkami polityki oświatowej państwa (por. § 3 ust. 1-2). Kontrola ta jest więc poddana priorytetom kontroli wynikającym z tej polityki.

Kontrola legalnościowa wykonywana też może być w ramach działań doraźnych dotyczących nadzoru pedagogicznego (§ 3 ust. 3).

Organ sprawujący nadzór pedagogiczny opracowuje na każdy rok szkolny plan tego nadzoru zawierający m.in. tematykę kontroli planowanych w szkołach i placówkach. O planowanych kontrolach w ramach planu nadzoru organ sprawujący nadzór informuje w terminie do 31 sierpnia roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym ma być przeprowadzona kontrola (art. 18 ust. 1-3).

Organ sprawujący nadzór zawiadamia dyrektora szkoły lub placówki w terminie 7 dni przed planowanym rozpoczęciem kontroli.

Z kolei dyrektor szkoły lub placówki publicznej ma obowiązek opracowania na każdy rok szkolny planu nadzoru pedagogicznego, który przedstawia radzie pedagogicznej w terminie do 15 września roku szkolnego, którego dotyczy plan. W tym planie nadzoru dyrektor zawiera m.in. tematykę i terminy kontroli przestrzegania przez nauczycieli przepisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek (§ 21 ust. 1 i 2 pkt. 2; tzw. kontrola legalnościowa wewnętrzna).

Sprawowanie kontroli legalnościowej w ramach planowych działań nadzoru pedagogicznego następuje z wykorzystaniem **arkuszy kontroli**, zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (§ 11 rozp.). Arkusze kontroli są tu zatem formalnymi ((prawnymi) narzędziami sprawowania kontroli.

Kontrola przeprowadzana jest przez osobę lub zespół osób wyznaczonych do przeprowadzenia kontroli. Osoba ta, zwana „kontrolującym”, wyznaczana jest przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny spośród zatrudnionych w kuratoriach oświaty oraz w urzędach tych organów lub podporządkowanych im jednostkach



organizacyjnych na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych (art. 35 ust. 5 ustawy). Zgodnie z rozporządzeniem, do stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych należą stanowiska (§ 23):

- wizytatorów, starszych wizytatorów i głównych wizytatorów w urzędach obsługujących ministrów, którzy zgodnie z ustawą wykonują zadania w zakresie nadzoru pedagogicznego,
- w kuratoriach oświaty:
 - kuratorów oświaty oraz wicekuratorów oświaty koordynujących pracę komórek organizacyjnych,
 - kierowników komórek organizacyjnych, których statutowym zadaniem jest sprawowanie nadzoru pedagogicznego,
 - wizytatorów i starszych wizytatorów,
- w specjalistycznych jednostkach nadzoru:
 - dyrektorów jednostek i innych pracowników zajmujących stanowiska kierownicze i wykonujących statutowe i regulaminowe zadania w zakresie nadzoru pedagogicznego,
 - wizytatorów, starszych wizytatorów i głównych wizytatorów,
- w okręgowych zespołach nadzoru pedagogicznego przy sądach okręgowych, utworzonych przez Ministra Sprawiedliwości:
 - kierownika zespołu nadzoru pedagogicznego,
 - wizytatorów i starszych wizytatorów,
- w Centralnym Zarządzie Służby Więziennej sprawującym nadzór pedagogiczny nad szkołami przy zakładach karnych i aresztach śledczych: wizytatorów, starszych wizytatorów i głównych wizytatorów.

Kontrolę przeprowadza się na podstawie imiennego upoważnienia. Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli wystawione kontrolującemu zawiera:

- datę wydania i numer upoważnienia,
- podstawę prawną przeprowadzenia kontroli,
- imię i nazwisko kontrolującego,



- nazwę i siedzibę kontrolowanej szkoły lub placówki,
- tematykę kontroli,
- terminy rozpoczęcia i zakończenia kontroli,
- pieczęć i podpis organu sprawującego nadzór pedagogiczny (§ 12 ust. 1-2).

Choć przepisy tego nie określają, kontrolę zarządza – w ramach ustaleń planu – organ sprawujący nadzór.

W regulacjach postępowania kontrolnego z reguły wskazywane są prawa i obowiązki kontrolującego i kontrolowanego. W tym przypadku zasadnicze uprawnienia kontrolującego są zawarte w ustawowo wskazanych możliwościach działania osoby sprawującej nadzór pedagogiczny (omówione w pierwszej partii opracowania). Co się natomiast tyczy obowiązków kontrolera w trakcie prowadzenia kontroli, to rozporządzenie zalicza do nich (§ 13):

- rzetelne i obiektywne ustalanie stanu faktycznego;
- zebranie niezbędnych dowodów i informacji stanowiących podstawę ustaleń kontroli;
- zapewnienie dyrektorowi szkoły lub placówki czynnego udziału w kontroli;
- dokumentowania czynności kontrolnych.

Kontrola powinna być przeprowadzana w szkole lub placówce w ten sposób aby jej czynności nie zakłócały pracy szkoły lub placówki. Kontrola nie powinna trwać dłużej niż 2 dni robocze (§ 12 ust. 3).

Zebrane w toku kontroli dokumenty, potwierdzające przebieg i wyniki podejmowanych czynności kontrolnych powinny być ujmowane w akta kontroli.

Szczątkowo ujęte są prawa i obowiązki podmiotu kontrolowanego. Przepisy rozporządzenia nie zawierają nawet formalnego zobowiązania dyrektora szkoły lub placówki do umożliwienia kontrolującemu wykonywania czynności kontrolnych oraz udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień na żądanie kontrolującego. Wydaje się jednak, że taki obowiązek na dyrektorze ciąży.



3. Protokół kontroli

Ustalenia kontroli – tak jak zwykle to ma miejsce przy innych rodzajach kontroli – ujmowane są w **protokole kontroli**. Charakterystyczne jest w przypadku omawianej kontroli to, że w protokole zamieszczone są również zalecenia, wnioski i uwagi pokontrolne.

Zgodnie z przepisami (§ 14) – kontrolujący zobowiązany jest w terminie 7 dni od dnia zakończenia kontroli sporządzić protokół kontroli, który zawiera następujące elementy:

- nazwę kontrolowanej szkoły lub placówki, jej siedzibę oraz imię i nazwisko dyrektora szkoły lub placówki;
- nazwę i siedzibę organu sprawującego nadzór pedagogiczny, imię i nazwisko kontrolującego oraz datę wydania i numer upoważnienia do przeprowadzenia kontroli;
- terminy rozpoczęcia i zakończenia kontroli ze wskazaniem dni, w których odbywała się kontrola;
- tematykę kontroli;
- opis ustalonego stanu faktycznego, w tym ujawnionych nieprawidłowości oraz zalecenia, wnioski i uwagi, o których mowa w art. 33 ust. 4 ustawy;
- pouczenie o prawie zgłoszenia przez dyrektora kontrolowanej szkoły lub placówki zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli;
- parafy kontrolującego i dyrektora kontrolowanej szkoły lub placówki na każdej stronie protokołu;
- podpisy kontrolującego i dyrektora kontrolowanej szkoły lub placówki oraz miejsce i datę podpisania protokołu.

Protokół kontroli sporządza się w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach. Jeden egzemplarz kontrolujący przekazuje, za poświadczeniem odbioru, dyrektorowi szkoły lub placówki, a drugi włącza się do akt kontroli.



Protokół, jako element zawierający wyniki kontroli, podpisuje kontrolujący oraz dyrektor kontrolowanej szkoły lub placówki.

Dyrektor kontrolowanej szkoły lub placówki może jednak odmówić podpisania protokołu kontroli, składając w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania wyjaśnienia dotyczące przyczyn tej odmowy. Można sądzić, iż przyczynami tymi są odmienne wg dyrektora oceny ustaleń kontroli.

Odmowa podpisania protokołu kontroli przez dyrektora kontrolowanej szkoły lub placówki nie stanowi przeszkody do podpisania protokołu przez kontrolującego. Dokonanie tej odmowy wiąże się jednak z uruchomieniem swego rodzaju postępowania odwoławczego od ustaleń kontroli. Otóż dyrektor szkoły lub placówki, w terminie 7 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli, może zgłosić do organu sprawującego nadzór pedagogiczny pisemne, umotywowane zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, organ sprawujący nadzór pedagogiczny może zarządzić przeprowadzenie dodatkowych czynności kontrolnych. Jeżeli organ sprawujący nadzór pedagogiczny stwierdzi zasadność zgłoszonych zastrzeżeń, dokonuje on zmian w protokole kontroli i przekazuje go dyrektorowi kontrolowanej szkoły lub placówki. W przypadku natomiast nieuwzględnienia całości lub części zgłoszonych zastrzeżeń organ sprawujący nadzór pedagogiczny sporządza pisemne stanowisko wobec zastrzeżeń i przekazuje je dyrektorowi szkoły lub placówki oraz organowi prowadzącemu szkołę lub placówkę, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zastrzeżeń.

4. Działania pokontrolne

W różnych procedurach kontrolnych nader ważnym punktem jest tzw. oddziaływanie pokontrolne, występujące najczęściej w postaci **wniosek**



pokontrolnych, zaleceń pokontrolnych i wystąpień pokontrolnych. Są one adresowane do podmiotów kontrolowanych, a często także do jednostek nadrzędnych. O ich treści przesadzają każdorazowo przepisy prawne normujące poszczególne instytucje kontroli. Generalnie rzecz biorąc, określają one kierunki i sposoby naprawienia kontrolowanej działalności, w której stwierdzono nieprawidłowości, błędy i uchybienia. Oprócz tego w owych wnioskach, zaleceniach, a niekiedy także **zarządzeniach pokontrolnych** czy wystąpieniach pokontrolnych mogą mieścić się inne jeszcze kwestie, jak np.: ustalenie przyczyn nieprawidłowości, wskazanie winnych ich powstania, sugestie dotyczące pociągnięcia określonych osób do odpowiedzialności.

W odniesieniu do interesującej nas kontroli legalnościowej w ramach nadzoru pedagogicznego przepisy nie regulują odrębnie tego etapu kontroli jakim jest formułowanie wspomnianych wniosków, zaleceń czy wystąpień pokontrolnych. Efektem kontroli jest tu możliwość zastosowania instrumentów oddziaływania, przewidzianych w art. 33 ust. 4 ustawy (doraźne zalecenia, uwagi i wnioski), które wkomponowane są formalnie w działania nadzorcze. Mamy tu więc do czynienia z dość nietypowym rozwiązaniem w zakresie procedury wykonywania kontroli, ale pamiętajmy, że według przepisów normujących realizację nadzoru pedagogicznego, kontrola jest traktowana jako jedna z form tego nadzoru.