

Bogusław Kotarba¹

Kontrola społeczna w jednostkach samorządu terytorialnego

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, władze lokalne, kontrola społeczna, instytucjonalizacja

Keywords: local government, local authorities, social control, institutionalization

Streszczenia

Samorząd terytorialny jest ważnym elementem systemu politycznego państw demokratycznych. Zaspokaja liczne potrzeby zbiorowe, uczestniczy również w wykonywaniu władzy publicznej. Powoduje to konieczność sprawowania kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, która może być kontrolą państwową (publiczną), jak również społeczną. W artykule podjęto problematykę kontroli prowadzonej przez członków wspólnot lokalnych i regionalnych, skoncentrowano się na konsekwencjach jej instytucjonalizacji prawnej. Posłużono się przykładem nowej formy kontroli, jaką jest debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego. Stosując metody analizy instytucjonalno-prawnej i porównawczej zweryfikowano tezę: prawna instytucjonalizacja kontroli społecznej ułatwia obywatelom jej podejmowanie, stwarza lepsze warunki kontrolowania poczynań władz lokalnych i regionalnych, a zalety instytucjonalizacji kontroli przeważają nad jej pewnymi mankamentami.

¹ ORCID ID: 0000-0002-4466-762X, doktor habilitowany, Zakład Administracji Publicznej i Polityki Społecznej, Instytut Nauk o Polityce, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: boguslaw.kotarba@ur.edu.pl.

Abstract**Social control in local government units**

Local self-government is an important element of the political system of democratic countries. It satisfies numerous collective needs and also participates in the exercising of public authority. This makes it necessary to exercise control over the activities of local government units. The article deals with the issues of control carried out by members of local and regional communities, and focuses on the consequences of its legal institutionalization. An example of a new form of control was used, which is the debate on the report on the state of a local government unit. Both the institutional-legal analysis and the comparative method have been applied to verify the following thesis: legal institutionalization of social control makes it easier for citizens to undertake it, creates better conditions for controlling the actions of local and regional authorities, with the advantages of institutionalization of control outweighing its certain shortcomings.

✱

I. Wstęp

Kontrola jest stałym elementem rzeczywistości społecznej². Z punktu widzenia nauk o polityce i administracji zainteresowanie wzbudza zwłaszcza kontrola w sferze publicznej, przede wszystkim organów władzy i administracji.

Ważnym elementem systemu politycznego i struktury administracyjnej (organizacyjnej) współczesnych państw demokratycznych jest samorząd terytorialny, wykonujący szereg powierzonych mu przez państwo zadań publicznych, uczestniczący również w sprawowaniu władzy. Z tego powodu także działalność jednostek samorządu terytorialnego (JST), za którą dopowiadają ich organy, powinna podlegać (i podlega) kontroli. Ma ona umocowanie w Konstytucji Rzeczypospolitej³. W sposób bezpośredni mówią o niej

² Zob. A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004, s. 7.

³ Podobnie jak i sama szczególna pozycja samorządu terytorialnego, któremu poświęcono rozdział VII. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 78 ze zm.).

przepisy odnoszące się do sądowej kontroli administracji publicznej, w tym orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego (art. 184) oraz kontroli państwowej, sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli, która może kontrolować działalność organów oraz jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 203, ust. 2).

Obok kontroli państwowej, w państwie demokratycznym uprawnieniami/ możliwościami kontrolnymi dysponują również obywatele, którzy mogą prowadzić tzw. kontrolę społeczną – indywidualną lub grupową. Choć w polskiej Konstytucji ten rodzaj kontroli nie został unormowany wprost, to jednak ma swoje źródła w konstytucyjnych przepisach odnoszących się do szeregu praw obywatelskich, tj. prawa składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym (art. 63) oraz prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osobach pełniących funkcje publiczne (art. 61, ust. 1)⁴.

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na rolę, jaką odgrywa instytucjonalizacja kontroli społecznej nad działalnością organów JST, zwłaszcza gmin. Przyjęto tezę, że prawna instytucjonalizacja kontroli społecznej ułatwia obywatelom jej podejmowanie, stwarza lepsze warunki kontrolowania poczynań władz lokalnych/regionalnych, a zalety instytucjonalizacji przewyższają jej mankamenty (np. odgórne narzucenie obowiązku, ujednoczenie rozwiązań, czy pewne usztywnienie procedur). W badaniu zastosowano przede wszystkim metodę analizy instytucjonalno-prawnej oraz metody komparatystyczną i *desk reaserch*.

II. Kontrola i jej typologia

Kontrola jest przedmiotem badań w ramach wielu dyscyplin naukowych, m.in. socjologii, nauk prawnych, nauk o zarządzaniu, czy nauk o polityce i administracji. W ślad za tym mamy do czynienia z jej różnorodnym definiowaniem, kładącym nacisk na specyficzne dla danego ujęcia (dyscypliny) kwestie. Ze względu na ograniczony zakres niniejszego opracowania nie wydaje się konieczne przytaczanie tych poszczególnych definicji. Nie oznacza to jed-

⁴ Szerzej E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2009, s. 497–501.

nak, że można aspekt definiowania kontroli całkowicie pominąć. W przypadku definicji odnoszących się do kontroli w sferze publicznej, w każdej z nich możemy wyróżnić podstawowe elementy: „(1) badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym (2) ustalenie przyczyn i zasięgu rozbieżności (3) przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu”⁵.

Wskazaniu charakterystycznych cech różnych rodzajów/form kontroli sprzyja tworzenie ich typologii. W tabeli 1 przedstawiono w syntetycznej formie możliwe (co nie oznacza, że wszystkie) kryteria podziału oraz będące wynikiem ich zastosowania typy kontroli, charakterystyczne przede wszystkim dla sfery publicznej.

Tabela 1. Typologia kontroli

Kryterium podziału	Rodzaj (typ) kontroli	Główne cechy
podmiot kontrolujący	państwowa (publiczna)	prowadzona przez instytucje i organy państwowe oraz samorządowe
	społeczna	wykonywana przez obywateli i organizacje niepaństwowe (niepubliczne)
	zawodowa	podstawę wykonywania kontroli stanowią stosunki pracy lub inne, w wyniku których pracownicy kontrolujących podmiotów wypełniają funkcje kontrolne w sposób trwały i za wynagrodzeniem (lub inną rekompensatą)
	niezawodowa	w sytuacji braku formalnych podstaw (charakterystycznych dla kontroli zawodowej) do wykonywania kontroli
usytuowanie kontrolującego wobec kontrolowanego	zewnątrzna	kontrolujący nie jest powiązany organizacyjnie z podmiotem kontrolowanym
	wewnętrzna	kontrolujący jest elementem struktury organizacyjnej podmiotu kontrolowanego
	instytucjonalna	kontrola jest prowadzona przez specjalnie powołaną do tego instytucję/organ
	funkcjonalna	prowadzona „samodzielnie” w toku bieżącej działalności

⁵ J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 376.

Kryterium podziału	Rodzaj (typ) kontroli	Główne cechy
inicjatywa podjęcia	z urzędu	podejmowana z własnej inicjatywy kontrolującego, wynikającej z jego obowiązków
	na wniosek	inspirowana „z zewnątrz” przez uprawniony prawnie podmiot (organ, jednostkę organizacyjną, osobę fizyczną itp.)
zasięg (zakres)	nieograniczona (zupełna) ¹⁾ kompleksowa ²⁾	może dotyczyć całego zakresu działania kontrolowanego podmiotu
	ograniczona (fragmentaryczna) ¹⁾ problemowa ²⁾	obejmuje część działalności podmiotu kontrolowanego
etap wkroczenia	wstępna (<i>ex ante</i>)	dotyczy sprawdzenia i oceny zaplanowanych działań, zamierzeń
	faktyczna	prowadzona na bieżąco, w toku działania, funkcjonowania podmiotu kontrolowanego
	następcza (następna, <i>ex post</i>)	prowadzona po zakończeniu działania i uzyskaniu określonych wyników
sposób prowadzenia	bezpośrednia (na miejscu)	bezpośrednie zapoznanie się z działalnością podmiotu kontrolowanego w drodze sprawdzenia jego działalności i jej efektów
	pośrednia („siedząca”)	sprawdzenie i ocena podmiotu kontrolowanego na podstawie badania i analizy sprawozdań i innych materiałów dostarczonych przez kontrolowanego
	planowa	podejmowana zgodnie z założonym wcześniej harmonogramem
	doraźna	nieplanowana, często inspirowana określonymi okolicznościami

¹⁾ w ujęciu statycznym, wskazującym na możliwość

²⁾ w ujęciu dynamicznym – kontrola w działaniu lub odnosząca się do określonego zakresu działania

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 50–56; P. Walczak, *Rodzaje i kryteria kontroli*, [w:] *Działalność kontrolna rady gminy i komisji*, red. Z. Majewski, Warszawa 2005, s. 15–25; A. Sylwestrzak, op.cit., s. 8–9.

W analizie podjętej w dalszej części opracowania, zaprezentowana typologia kontroli zostanie wykorzystana jako element wskazujący jej cechy, porządkujący analizę i wyznaczający jej ramy.

III. „Nowe”⁶ formy kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym, wprowadzone w 2018 r.

Administracja publiczna, stanowiąca istotną część sfery publicznej, działa na podstawie i w granicach prawa, stąd też większość form jej kontroli ma również umocowanie w systemie prawnym, czyli jest zinstytucjonalizowana. Oczywiście mamy również do czynienia z niezinstytucjonalizowanymi, „nieznormatywizowanymi”⁷ formami kontroli społecznej. Ich aksjologiczne umocowanie wypływa z zasad państwa demokratycznego, które zapewnia obywatelom czynny udział w życiu publicznym, nieograniczając się tylko do działań ujętych w normy prawne, ale obejmujący również faktyczne działania oparte na przesłance wynikającej z zasady, że co nie jest zabronione, jest dozwolone. Taka niezinstytucjonalizowana normatywnie kontrola społeczna kształtuje opinię publiczną, ta z kolei ujawnia się w znormatywizowanych aktach woli, tj. wyborach, referendach, również w skargach i wnioskach⁸.

Niezinstytucjonalizowana kontrola odgrywa więc swoją rolę w nieco inny sposób niż kontrola zinstytucjonalizowana. Jej oddziaływanie ma charakter pośredni, zwykle trudno jest wykazać jednoznaczny związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy kontrolą⁹ a jej efektami, które najczęściej są odłożone w czasie i często mają charakter pośredni. Abstrahując od istotnego w tej sytuacji problemu nierówności stron pod względem ich „siły”, u obywatela (czy społecznego podmiotu grupowego) nie rodzi to poczucia sprawczości – oto dokonałem kontroli podmiotu publicznego, stwierdziłem określony stan faktyczny, odniosłem go do stanu pożądanego i mogę oczekiwać niezwłocznej reakcji kontrolowanego lub innych uprawnionych, czy wręcz zobowiązanych organów. Stąd prawne umocowanie podmiotów kontrolujących i określenie zasad oraz trybu kontroli w sferze publicznej należy uznać za pożądane. Wydaje się, że w przypadku kontroli samorządu terytorialnego jest to szcze-

⁶ Nowe w znaczeniu wcześniej niestosowane w kontroli jednostek samorządu terytorialnego.

⁷ Zob. D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007, s. 169.

⁸ Ibidem, s. 169–170; s. 61–63.

⁹ Również sama kontrola ma zwykle charakter pośredni, nie jest ustrukturyzowana, sprowadza się bardziej do ogólnej, często subiektywnej oceny, niż do porównania stanu faktycznego z jasno określonym stanem oczekiwanym.

gólnie ważne, gdyż daje możliwość szybkiej i potencjalnie skutecznej reakcji na działania władz.

11 stycznia 2018 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁰. Istotna część wprowadzonych przepisów dotyczy samorządu terytorialnego i wpłynęła na treść ustaw ustrojowych¹¹. Jak zaznaczono w uzasadnieniu projektu ustawy, zmiany miały zagwarantować obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynić się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę, w której zamieszkują¹². Wśród nowych rozwiązań znalazły się ich dwie grupy: 1) umożliwiające, czy też sprzyjające kontroli społecznej¹³ oraz 2) stanowiące „bezpośrednie” jej formy¹⁴. Wydaje się, że formą, która może stanowić ważny element systemu kontroli w samorządzie terytorialnym jest, lokująca się w drugiej grupie, debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁰ Dz.U. 2018, poz. 130.

¹¹ Ustaw: z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 713); z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 920); z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1668).

¹² Druk nr 2001, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji.

¹³ Obowiązkowa transmisja, nagrywanie i upubliczniania nagrań sesji rad i sejmików; obowiązkowe rejestrowanie i upublicznianie wykazów głosowań; powoływanie komisji skarg, wniosków i petycji, której zadaniem jest rozpatrywanie skarg na działania organów wykonawczych i działania samorządowych jednostek organizacyjnych, a także wniosków i petycji obywateli; uregulowanie interpelacji i zapytań radnych, z obowiązkiem udzielenia pisemnej odpowiedzi przez odpowiednio wójta, starostę, marszałka województwa, w terminie nie dłuższym niż 14 dni; powierzenie funkcji przewodniczącego komisji rewizyjnej w samorządzie województwa przedstawicielowi klubu opozycyjnego, co wg projektodawców ma się przyczynić do prawidłowego i niebudzącego wątpliwości wykonywania funkcji kontrolnych wobec zarządu województwa.

¹⁴ Nadanie indywidualnych uprawnień kontrolnych radnym w stosunku do organów JST, jednostek organizacyjnych i spółek z udziałem JST, w tym o charakterze informacyjnym (prawo wglądu w działalność, prawo do uzyskiwania danych i materiałów, jak również wstępu do pomieszczeń, w których się one znajdują) oraz coroczna debata o stanie samorządu, połączona z udzieleniem wotum zaufania organowi wykonawczemu. Do tej grupy można również zaliczyć inicjatywę uchwałodawczą; zob. B.R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009, s. 92.

IV. Debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego

Przywoływana do tej pory w sposób hasłowy „debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego” (dalej: debata) jest formą kontroli, obejmującą w rzeczywistości kilka elementów i czynności, które dodatkowo nieco się różnią, w zależności od szczebla samorządu. Są to: 1) przedstawienie przez organ wykonawczy organowi stanowiącemu raportu o stanie JST, wraz z podsumowaniem działalności organu wykonawczego w roku poprzednim; 2) rozpatrzenie raportu na tzw. sesji absolutoryjnej, w pierwszej kolejności, przyjmujące postać debaty, w której mogą wziąć udział i zabierać głos mieszkańcy jednostki; 3) głosowanie w sprawie udzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania, rodzące w przypadku odmowy 4) konsekwencje: a) na poziomie gminy nieudzielenie wotum zaufania wójtowi¹⁵ w dwóch kolejnych latach umożliwia podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie jego odwołania¹⁶, b) na poziomie powiatu i województwa nieudzielenie wotum zaufania jest równoznaczne z wnioskiem o odwołanie organu wykonawczego¹⁷.

Odnosząc się do pierwszego z wyróżnionych elementów debaty – raportu o stanie JST, należy zwrócić uwagę, że sam w sobie nie jest kontrolą w ścisłym tego słowa znaczeniu (stąd też trudno analizować go przez pryzmat kryteriów zawartych w tabeli 1), natomiast jest instytucjonalizacją konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i sposobie realizacji zadań publicznych, w tym przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁸. Jest to niezbędny warunek przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli. Ustawodawca prócz nałożenia na organy wykonawcze obowiązku sporządzenia raportu, uregulował także wymogi, jakim powinien odpowiadać, ale w niewielkim zakresie. Ograniczył się do wskazania (w otwartym katalogu), że raport powinien podsumowywać realizację polityk, programów i strategii, uchwał, odpowiednio rady gminy, powiatu i sej-

¹⁵ O ile nie zaznaczono inaczej, pojęcie „wójt” obejmuje również burmistrza i prezydenta miasta.

¹⁶ Art. 28aa ust. 10 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym....

¹⁷ Art. 30a ust. 10 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym...; art. 34a ust. 10 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa....

¹⁸ M. Rouba, *Kontrola społeczna jako forma kontroli jakości przestrzeni publicznej*, [w:] *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, red. M. Czupryk i M. Karpiuk, Warszawa 2010, s. 73.

miku województwa, oraz budżetu obywatelskiego. Jednocześnie umożliwił organom stanowiącym określenie w drodze uchwały szczegółowych wymogów dotyczących raportu.

Takie podejście można ocenić pozytywnie w kontekście poszanowania samodzielności samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania swoimi sprawami¹⁹ i ustalania reguł współdziałania podmiotów tworzących jego instytucjonalną strukturę. Jednak z punktu widzenia zakresu i jakości informacji zawartych w raporcie, ta fakultatywność doprecyzowania wymogów może mieć negatywny skutek. Ich brak stwarza bowiem możliwość pomijania lub minimalizowania w raporcie kwestii niewygodnych dla organu wykonawczego (czy szerzej, obu organów JST oraz aparatu urzędniczego). Tym samym raport może stać się narzędziem propagandowym, a nie rzetelną informacją²⁰.

Kolejny element „debaty” rozpatrzenie raportu, można potraktować jako istotną część procesu kontroli, podczas której odzwierciedlony w raporcie stan JST (i chyba nie tylko, do czego odniesiono się w dalszej części tekstu) jest konfrontowany ze stanem oczekiwanym. Analiza tego elementu wg kryterium podmiotu kontrolującego, które wiąże się z kolejnym – usytuowaniem kontrolującego wobec kontrolowanego, wykazuje jego złożoność. W debacie jako kontrolujący występują: organ stanowiący, radni jako jego członkowie, a jednocześnie jako mieszkańcy i przedstawiciele mieszkańców (wyborców) oraz „zwykli” mieszkańcy, niepełniący funkcji w organach JST. Uwagę zwraca zwłaszcza podwójna, a nawet potrójna²¹ rola radnych, dodatkowo komplikowana oddzieleniem wyrażonego w zabranym głosie wyniku „indywidualnej” kontroli – oceny funkcjonowania JST i organu wykonawczego od wyniku formalnego, wyrażonego w udzieleniu bądź odmowie udzielenia przez organ stanowiący wotum zaufania odpowiednio wójtowi, zarządowi powiatu lub zarządowi województwa. Co więcej, indywidualna ocena radnego (podobnie mieszkańca) może różnić się od oceny końcowej organu, będącej wynikiem głosowania radnych.

¹⁹ Por. B. Kotarba, *Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 9.

²⁰ M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, No. 4, s. 452.

²¹ Radny może występować w imieniu własnym jako członek organu, w imieniu sformalizowanej grupy radnych – koła lub klubu i jako mieszkaniec, członek wspólnoty samorządowej.

Nakładanie się roli odgrywanych przez uczestników debaty rzutuje również na to, za jaki rodzaj kontroli ją uznać. Zewnętrzną, czy wewnętrzną? Instytucjonalną, czy funkcjonalną? Wydaje się, że odpowiedź musi być odnoszona do konkretnej sytuacji i za każdym razem może być inna, a mimo tego prawdziwa. Wątpliwości nie budzi jedynie mieszkaniec biorący udział w debacie, gdyż nie jest powiązany organizacyjnie z organami JST²² i wykonuje kontrolę zewnętrzną. Podobnie można potraktować radnego, o ile nie występuje w imieniu rady/sejmiku lub klubu albo koła radnych (z upoważnienia). Każdy inny przypadek należy rozpatrywać w powiązaniu z kolejnym kryterium – zasięgiem (zakresem) kontroli. Zasadniczą rolę odegra tu sposób interpretacji ustawowych przepisów, które nakładają na organ wykonawczy obowiązek przedstawienia raportu o stanie JST, obejmującego podsumowanie działalności organu wykonawczego. Wynika z tego, że podsumowanie to jest „tylko” częścią raportu. Debata przeprowadza się nad raportem, czyli przede wszystkim(?) nad stanem JST²³. Za ten stan odpowiada nie tylko organ wykonawczy, ale i stanowiący, chociażby z powodu podejmowania własnych inicjatyw lub legitymizowania inicjatyw organu wykonawczego. Wobec tego w tej części debata jest kontrolą wewnętrzną. Natomiast w części odnoszącej się do działalności organu wykonawczego – zewnętrzną, i to już bez względu na to, w jakiej roli występują radni.

Podobne wątpliwości budzi próba jednoznacznego uznania debaty za kontrolę instytucjonalną lub funkcjonalną. Wydaje się, że po części spełnia kryteria obu. Na pewno można uznać ją za kontrolę instytucjonalną, gdyż zasadniczy ciężar jej przeprowadzenia spoczywa na organach stanowiących, które mają również przypisaną ustawowo funkcję kontrolną. Gdyby jednak uwzględnić, że w określonych warunkach jest kontrolą wewnętrzną, wówczas staje się kontrolą funkcjonalną, prowadzoną „samodzielnie” w toku bieżącej działalności²⁴. W takiej wersji wypełnia jednocześnie kryterium uzna-

²² Trudno zgodzić się ze zdaniem D. Wacinkiewicza, który twierdzi, że potraktowanie kontroli obywatelskiej jako zewnętrznej „«odrywa ją» niejako od samorządu”, a przecież wspólnota samorządowa jest elementem składowym JST. Idem, op.cit., s. 159. Owszem, wspólnota jest elementem JST jako całości, ale nie jest elementem jej składowych, np. organów, instytucji itd., które również mogą być poddane kontroli.

²³ Co pozwala uznać, że debata pod względem zasięgu jest kontrolą nieograniczoną.

²⁴ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 77.

nia jej za kontrolę faktyczną (kryterium etapu wkroczenia), chociaż należy mieć świadomość, że w istotnej części jest kontrolą *ex post*.

Jeśli chodzi o pozostałe kryteria charakteryzujące debatę, to ich zastosowanie nie rodzi komplikacji. Zgodnie z kryterium inicjatywy podjęcia, jest kontrolą z urzędu, ze względu zaś na kryterium sposobu prowadzenia – kontrolą planową i bezpośrednią, gdyż jest wynikiem wypełnienia ustawowego obowiązku, w określony przepisami sposób.

V. Uwagi końcowe

Kontrola wypełnia ważne funkcje w sferze publicznej, w tym w samorządzie terytorialnym, będącym ważnym elementem systemu politycznego państwa. Jednym z jej typów jest kontrola społeczna, która daje możliwość „bezpośredniej” oceny działalności władz i innych podmiotów publicznych, a jednocześnie jest okazją do aktywizacji obywateli i angażowania ich w sprawy publiczne. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, kontroli społecznej sprzyja jej instytucjonalizacja prawna. Przykład wprowadzonych w 2018 r. rozwiązań ustawowych dotyczących debaty nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego wskazuje, że tworzą one warunki do włączenia mieszkańców wspólnot lokalnych i regionalnych w monitorowanie poczynań ich władz. Wydaje się, że upłynął jeszcze zbyt krótki czas od chwili wprowadzenia przepisów, by ocenić, na ile społeczności samorządowe zechcą skorzystać ze stworzonych im możliwości. Problem ten na pewno będzie przedmiotem badań empirycznych w przyszłości.

Literatura

- Boć J., *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Bovens M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, No. 4.
- Dobrowolski Z., Kościelniak J., *Kontrola publiczna*, Warszawa 2019.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.

- Kotarba B., *Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2016, nr 9.
- Kuc B.R., *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009.
- Walczak P., *Rodzaje i kryteria kontroli*, [w:] *Działalność kontrolna rady gminy i komisji*, red. Z. Majewski, Warszawa 2005.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2009.
- Rouba M., *Kontrola społeczna jako forma kontroli jakości przestrzeni publicznej*, [w:] *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, red. M. Czupryk i M. Karpiuk, Warszawa 2010.
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004.
- Wacinkiewicz D., *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007.