

Konspekt 01. Kontrola a nadzór

1. Kontrola to

- (1) badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym (stan spełniający wymogi zgodności działania z tymi regułami, które w prawie uznane są za warunki jego poprawności),
- (2) ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności,
- (3) przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu.

Badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym opiera się na **kryteriach**:

- legalności,
- celowości,
- rzetelności,
- gospodarności,
- uwzględnienia interesu społecznego,
- uwzględnienia interesu indywidualnego,
- zgodności z polityką rządu,
- innych kryteriach (szczegółowych).

Przekazanie wyników uznawane jest za konstytutywny element kontroli. Ustalenia zasięgu i przyczyn rozbieżności obejmuje badania dotyczące całości przedsięwzięć organizacyjnych i wyboru środków, wykorzystywanych w tym celu.

Najważniejsze jest tutaj kryterium legalności, natomiast pozostałe stosowane są zależnie od konkretnego przypadku.

2. Rodzaje kontroli

- **kontrola czysta** - kontrola, w której kontrolujący nie wpływa bezpośrednio na działalność kontrolowanego;
- wg kryterium zasięgu zależności organizacyjnej:
 - **kontrola zewnętrzna** - gdy podmiot kontrolujący znajduje się poza organizacyjną strukturą administracji publicznej, np. prokurator, sąd albo w strukturze organizacyjnej administracji publicznej, ale w innym układzie organizacyjnym,
 - **kontrola wewnętrzna** - jeśli podmiot kontrolujący znajduje się w strukturze organizacyjnej administracji publicznej;
- wg inicjatywy kontroli:
 - **kontrola podejmowana z urzędu** - NIK,
 - **kontrola podejmowana na wniosek** - kontrola instancyjna;
- wg stosunku w czasie czynności kontrolującej do czynności kontrolowanej:
 - **kontrola wstępna** (*ex ante*) - kontrola dokumentacji dot. działania, jeszcze przed rozpoczęciem działania,
 - **kontrola faktyczna** - wykonywana jest w czasie trwania działania kontrolowanego i towarzyszy procesowi jego działania,
 - **kontrola następną** (*ex post*) - kontrola działań zakończonych, dotycząca wyników działania, prawidłowość ich przebiegu;
- wg przedmiotu kontroli - podziały oparte na:
 - charakterze czynności kontrolowanych (organizacyjne, techniczne, inne),
 - kryterium zakresu czynności (określona część lub całość czynności organizacyjnych, technicznych, innych);

- wg sposobu przeprowadzenia kontroli:
 - **inspekcja** - wykonywana w drodze bezpośredniej obserwacji zachowania się ludzi w jednostce organizacyjnej,
 - **lustracja** - ma na celu ocenę stanu rzeczywistego, badanie przedmiotów czy wyników określonego działania,
 - **rewizja** - polega zwykle na kontroli finansowej,
 - **wizytacja** - zmierza do oceny przez bezpośredni wgląd w całokształt działalności podmiotu kontrolowanego;
- wg podmiotu kontrolującego:
 - **kontrola parlamentarna (sejmowa i senacka):**
 - kompetencje Sejmu wynikają z jego pozycji jako naczelnego organu władzy państwowej,
 - wynika z Konst., z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, z regulaminu Sejmu,
 - kontrola sprawowana: na sesjach, w ramach działalności Marszałka i Prezydium Sejmu, w ramach działalności komisji sejmowych, stałych i nadzwyczajnych, za pośrednictwem posłów,
 - działalność uchwałodawcza w zakresie stanowisk, co do orzeczeń TK, sprawozdań NIKu,
 - podejmowanie rezolucji – aktów zawierające prawnie wiążące wezwanie określonego organu do podjęcie wskazanego, jednorazowego działania,
 - powoływanie komisji sejmowych (rozpatrują sprawy, ale mogą także kontrolować organy administracji rządowej czy j.s.t., np. poprzez wizytacje lub badanie działalności),
 - w zakresie kontaktu z RM: rozpatrywanie projektu ustawy budżetowej, analiza planów finansowych państwa, badanie założeń polityki społeczno-rządowej kraju,
 - prawo do uzyskiwania informacji (przez senatora i posła) i materiałów oraz do wglądu w działalność organów administracji państwowej i samorządowej, zakładów, przedsiębiorstw,
 - dostęp do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową (w granicach szczególnych uregulowań ustawowych),
 - prawo do podjęcia interwencji w organach administracji rządowej czy samorządowej,
 - **kontrola prezydencka**, np. przed podpisaniem ustawy Prezydent RP może wystąpić do TK z wnioskiem o sprawdzenie zgodności ustawy z Konst.,
 - **kontrola społeczna** niezorganizowana (np. składanie skarg i wniosków, petycji) lub zorganizowana (działalność rady gminy, wójta, komisji rad, organizacji społecznych, referendum),
 - **kontrola sądowa** przez sądy powszechne bądź administracyjne, czasem szczególne;
 - **bezpośrednia** kontrola sądowa to kontrola instancyjna, której przedmiotem jest decyzja. Zazwyczaj następuje po wyczerpaniu toku instancji administracyjnych. Polega na zaskarżeniu danej decyzji w celu jej uchylecia lub zmiany do sądu powszechnego lub administracyjnego, według właściwości rzeczowej sprawy. Orzeczenie sądu kształtuje na nowo określoną indywidualną sprawę. Podlegają jej: decyzje, określone postanowienia, inne akty z zakresu administracji publicznej dot. uprawnień lub obowiązków; akty prawa miejscowego, akty nadzoru nad j.s.t., bezczynność organów, inne zachowania, gdzie prawo do kontroli sądowej przysługuje,
 - **pośrednia** kontrola sądowa podobna jest do kontroli wewnętrznej. Uruchomiona w ramach danego aktu, z innych przyczyn niż kontrola aktu. Ocena legalności aktu administracyjnego staje się tu celem pośrednim,
 - **kontrola prokuratorska** - prokurator może podjąć kontrolę w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem, zwracając się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania. Może też, w celu zapewnienia, aby postępowanie

i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem, dołączyć do postępowania w każdym jego stadium. Prokuratorowi przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym, przy czym jest uprzywilejowany w stosunku do strony. Do dyspozycji prokuratora są następujące środki prawne:

- sprzeciw od decyzji ostatecznej – nadzwyczajny środek prawny przysługujący wyłącznie prokuratorowi,
 - skarga na decyzję do sądu admin. – w przedłużonym, sześciomiesięcznym terminie,
- **kontrola (państwowa) NIK** - ustanowiona w celu sprawdzania i oceny działalności struktur publicznych, i to nie tylko administracji publicznej, ale również innych podmiotów, niepowiązanych organizacyjnie z aparatem władzy publicznej,
 - **kontrola administracji rządowej nad administracją samorządową,**
 - **kontrola resortowa:**
 - sprawowana przez jednostkę nadrzędną organizacyjnie bądź funkcjonalnie,
 - sprawowana przez jednostkę nadrzędną organizacyjnie lub funkcjonalnie, mającą za przedmiot takie działania podmiotu kontrolowanego, które ustalają sytuację prawną podmiotów spoza resortów: kontrola aktów normatywnych administracji, kontrola umów administracyjnych, kontrola decyzji administracyjnych,
 - sprawowana przez organy jednostki organizacyjnej wobec niej samej,
 - **kontrola instancyjna** - kontrola sprawowana przez instytucje wyższej instancji po otrzymaniu zgłoszenia o nieprawidłowości działania instancji niższych,
 - **kontrola międzyresortowa (w tym bankowa)** - sprawowana przez inspekcje,
 - **kontrola dyscyplinarna,**
 - **kontrola RPO** - RPO stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, w tym realizacji zasady równego traktowania. Bada, czy na skutek działania lub zaniechania organów władzy publicznej nie nastąpiło naruszenie prawa, zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej oraz czy nie doszło do aktów dyskryminacji. Monitoruje wdrażanie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Działa z urzędu, poprzez:
 - **sprawdzanie** - wykonując swoje konstytucyjne obowiązki bada, czy na skutek działania lub zaniechania organów, organizacji lub instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji wolności i praw człowieka i obywatela, nie nastąpiło naruszenie prawa, zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej,
 - **wystąpienia** - kieruje do właściwych organów wystąpienia problemowe wówczas, gdy rozpatrywane sprawy indywidualne wskazywały na utrwalającą się po stronie organów i instytucji praktykę stosowania prawa w sposób, który narusza prawa lub wolności, a także wówczas, gdy rozpoznawane przez Rzecznika sprawy wskazywały, iż źródłem naruszeń praw jednostki nie jest wadliwe stosowanie prawa, lecz wadliwość samego prawa,
 - **wniosek do TK** - o stwierdzenie niezgodności aktów normatywnych z przepisami wyższego rzędu lub Konst., lub przystąpienie do postępowania przed Trybunałem wszczętego w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej,
 - **pytania prawne do SN** - działania, których celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądowego. W związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów powszechnych może skierować pytania prawne do rozstrzygnięcia przez powiększone składy SN,
 - **skargi kasacyjne** - może również wnosić skargi kasacyjne od prawomocnych orzeczeń sądów niższych instancji do SN, stawiając w nich zarzut naruszenia przepisów proceduralnych lub przepisów prawa materialnego, którego bezpośrednim skutkiem było naruszenie praw jednostki. Ponadto ma prawo wnosić: skargi kasacyjne do NSA, skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych; przystępować do postępowań przed sądami powszechnymi i administracyjnymi,

- RPO - dr Adam Bodnar,
- **kontrola dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny;**
- wg zasięgu kontroli:
 - **kontrola nieograniczona**, w tym kompleksowa,
 - **kontrola ograniczona;**
- **nadzór** - kwalifikowany tryb kontroli, *omówiony w pkt. 3.*

3. Nadzór - kontrola, w ramach której:

- kontrolujący jest organem zwierzchnim organizacyjnie nad kontrolowanym, a zatem i odpowiedzialnym za jego działania, oraz
- kontrolującemu służą środki oddziaływania władczego wobec kontrolowanego (możliwość władczego ingerowania w działalność tego podmiotu wraz z pociąganiem do odpowiedzialności osób; nakazywania naprawienia uchybień, z zagrożeniem karami dyscyplinarnymi w razie niewykonania tychże nakazów).

Nadzór = kontrola + ingerencja

Nadzór kwalifikowany (hierarchiczny) – organowi zwierzchniemu nad kontrolowanym służą środki oddziaływania władczego wobec podrzędnego w strukturze podmiotu kontrolowanego.

Nadzór weryfikacyjny – kontrola sprawowana przez organ zwierzchni funkcjonalnie nad kontrolowanym, a zatem i odpowiedzialny za dopilnowanie poprawności jego działań w granicach określonych prawem (bada **wyłącznie zgodność z prawem**), organowi służą środki oddziaływania władczego wobec kontrolowanego podmiotu zdecentralizowanego, np. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody.

4. Kontrola a nadzór

cecha	kontrola	nadzór
zakres	wąski	szeroki (kontrola + ingerencja)
badanie zgodności stanu faktycznego ze stanem postulowanym	tak	tak
ustalanie zasięgu i przyczyn rozbieżności	tak	tak
przekazanie wyników ustalenia	tak	tak
władztwo (wydawanie wiążących poleceń)	nie	tak
rodzaje	wiele	weryfikacyjny i hierarchiczny (inne pokrywają się z kontrolą)

5. Rozrost kontroli może oznaczać:

- większą liczbę jednostek kontrolujących, bądź zwiększenie aparatu wykonawczego tych jednostek w obrębie tego samego rodzaju kontroli;
- więcej rodzajów kontroli;
- zwiększenie zasięgu kontroli w określonym rodzaju kontroli.

Na podstawie: *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2010, s. 378-428.

Oprac. **Anna Maciąg**
Zakład Prawa Administracyjnego
Instytut Nauk Administracyjnych