

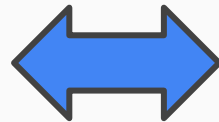
# PRAWO ADMINISTRACYJNE

Kontrola i nadzór



# KONTROLA A NADZÓR

**KONTROLA**



**NADZÓR**

# KONTROLA

**Jerzy Starościak** twierdził, że “kontrolą jest obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego - porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach”.

*J. Starościak, Elementy nauki administracji, Warszawa 1957, s. 187*

# KONTROLA

**Wacław Dawidowicz** postulował, aby poprzez **KONTROLĘ** rozumieć takie działanie, które polega na zbadaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu tego, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co przewidują odpowiednie wzorce i normy postępowania oraz **ustaleniu ewentualnych rozbieżności, wyjaśnieniu przyczyn powstania istotnych rozbieżności, a następnie sformułowaniu zaleceń pozwalających na uniknięcie podobnych rozbieżności na przyszłość.**

*W. Dawidowicz, Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970, s. 34*

# KONTROLA

W ujęciu **Jana Boci**a, przez kontrolę należy rozumieć "badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności, przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu".

Ponadto wskazuje, że "przekazanie wyników kontroli podmiotowi kontrolowanemu czy jego jednostce nadrzędnej stanowi konstytutywny element kontroli", gdyż bez niego proces kontroli byłby zbędny.

# KONTROLA

Należy pamiętać, że kontrola jest "funkcją złożoną, która nie jest spełniona przez jedną czynność, ale obejmuje ciąg działań". Jak wskazuje **Lidia Zacharko**, kontrola tworzy pewien schemat, który obejmuje etap sporządzenia i przedstawienia organowi planu przeprowadzenia kontroli, etap ustalenia stanu faktycznego, etap porównania ustaleń z obowiązującymi przepisami prawa oraz wskazania źródeł rozbieżności. W ostatnim stadium mają miejsce oddziaływania pokontrolne - wnioski, zalecenia i wystąpienia pokontrolne, które "określają kierunki i sposoby naprawienia kontrolowanej działalności, w której stwierdzono nieprawidłowości, błędy i uchybienia" .

*L. Zacharko, Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg [w:] A. Ziótkowska, A. Gronkiewicz, Administracyjne procedury kontrolne.: wybrane zagadnienia, Katowice 2016, s. 11*

# KONTROLA

**Piotr Lisowski** wyróżnia kontrolę czystą [inaczej: kontrolę *sensu stricto*], która charakteryzuje się tym, że w jej ramach "kontrolujący nie dysponuje (w ogóle lub jeszcze) środkami bezpośredniej ingerencji władczej służącymi do korygowania nieprawidłowości wskazywanych w wyniku kontroli". Tego typu kontrola miałaby obejmować cztery fazy postępowania, czyli fazę informacyjno - rozpoznawczą, fazę analityczno - oceniającą, fazę diagnostyczną oraz fazę oddziaływania w zakresie naprawczym, która jednak nie obejmowałaby środków władczej ingerencji. Jeżeli czynności kontrolne nie wyczerpują kompetencji kontrolującego, to Autor mówi o "kontrolu czystej plus" czy "kontrolu obejmującej władztwo", która może przyjąć różnorodne nazwy.

# TYPOLOGIA PROCEDUR KONTROLNYCH

W zależności od usytuowania podmiotu kontrolującego, **Lidia Zacharko** wyróżnia:

- ❑ **kontrolę wewnętrzną** - sprawowana przez pracownika, wewnętrzną komórkę organizacyjną lub inny podmiot - może ona występować w postaci:
  - ❑ kontroli funkcjonalnej - wykonywana na wszystkich szczeblach zarządzania
  - ❑ kontroli instytucjonalnej - wykonywanej w ramach specjalnie utworzonych komórek organizacyjnych czy stanowisk kontroli - z zasady posiada ściśle sprecyzowany zakres zadań i kompetencji
- ❑ **kontrolę zewnętrzną** - niezależna od administracji - przykładami kontroli zewnętrznej jest kontrola parlamentarna, kontrola RPO, kontrola RPD, kontrola NIK czy kontrola sądowa

*L. Zacharko, Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg [w:] A. Ziótkowska, A. Gronkiewicz, Administracyjne procedury kontrolne.: wybrane zagadnienia, Katowice 2016, s. 13*



# TYPOLOGIA PROCEDUR KONTROLNYCH

Andrzej Matan wyróżnia natomiast:

- ❑ **wewnętrzne stosunki kontroli** - zachodzą między organami administracji pozostającymi wobec siebie w układzie podporządkowania - dotyczy to zarówno modelu scentralizowanego, jak i modelu zdecentralizowanego
  - ❑ **wewnętrzne stosunki kontroli *sensu stricto*** - obejmują relacje pomiędzy organem a pracownikami urzędu oraz jednostkami podległymi organowi
- ❑ **zewnętrzne stosunki kontroli** - zachodzą pomiędzy organem administracji publicznej oraz podmiotem, który nie pozostaje wobec nich w układzie podporządkowania organizacyjnego - obejmują dwa rodzaje sytuacji:
  - ❑ kontrolę regulowaną przepisami prawa administracyjnego materialnego
  - ❑ kontrolę w związku z wykonywaniem zadań publicznych przez podmioty niepubliczne

# TYPOLOGIA PROCEDUR KONTROLNYCH

Podział ze względu na kryterium planowości:

- ❑ kontrola planowa
- ❑ kontrola pozaplanowa/kontrola doraźna

Podział ze względu na kryterium zakresu podmiotowo - przedmiotowego:

- ❑ kontrola kompleksowa
- ❑ kontrola wycinkowa

Podział ze względu na kryterium charakter kontroli:

- ❑ kontrola merytoryczna
- ❑ kontrola formalna

# KONTROLA

A zatem w ogólnym ujęciu, poprzez **kontrolę** możemy rozumieć proces, obejmujący badanie stanu istniejącego, jego porównanie ze stanem postulowanym lub pożądanym, a następnie ustalenie zakresu i przyczyn rozbieżności. Istotnym elementem jest również wydanie wniosków i zaleceń pokontrolnych.

Kontrola może występować jako:

- ❑ KONTROLA SAMOISTNA
- ❑ ETAP NADZORU

# KONTROLA SĄDOWA

Specyficzną formą kontroli administracji publicznej jest **KONTROLA SĄDOWA**, która obejmuje **KONTROLĘ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH** - szczególnie istotny typ kontroli sądowej, specyficznej dla kontroli działania administracji publicznej.

W myśl art. 175 Konstytucji, **sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w Polsce**. Uszczegółowieniem tego przepisu jest art. 1 §1 p.u.s.a., zgodnie z którym **sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej**.

# KONTROLA SĄDOWA

Kontroli sądów administracyjnych podlegają:

- ❑ decyzje administracyjne
- ❑ postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym na które służy zażalenie, postanowienia kończące sprawę oraz postanowienia kończące sprawę co do istoty
- ❑ postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie - z wyłączeniem
- ❑ akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, niebędące decyzjami ani postanowieniami
- ❑ pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego, wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających

# KONTROLA SĄDOWA

- ❑ akty prawa miejscowego
- ❑ inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków
- ❑ akty nadzoru
- ❑ bezczynność administracji oraz przewlekłe prowadzenie postępowania
- ❑ inne przedmioty zaskarżenia

**Nie podlegają kontroli sądów administracyjnych działania podejmowane w stosunkach organizacyjnych między organami administracji publicznej, działania podejmowane w typowych stosunkach służbowych oraz odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej [chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa].**

# KONTROLA A NADZÓR

W przypadku, gdy kontrola nie występuje jako proces samoistny, ale jest etapem procedury nadzoru, poprzedza ona ewentualne zastosowanie środków nadzoru.

Nadzór jest instytucją prawa administracyjnego ustrojowego, która służy zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania organów nadzorowanych.

Istotą nadzoru jest **możliwość władczego i jednostronnego oddziaływanie na działanie organu nadzorowanego**, które powinno być poprzedzone rzetelną oceną stanu rzeczywistego.

# NADZÓR

**Tadeusz Bigo** wskazywał, że nadzór to “zespół takich kompetencji, których wpływ na działalność organów podporządkowanych jest bardziej intensywny, bezpośredni, a które mają na celu usunięcie nieprawidłowości i zapobieganie im na przyszłość”.

*T. Bigo, Z problemów kontroli nad administracją terenową, Kontrola Państwowa 1964, s. 2*

Natomiast **Wacław Dawidowicz** określał nadzór jako “właściwość organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego”.

*W. Dawidowicz, Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970, s. 34*



# NADZÓR

**Piotr Lisowski** uznaje, że "nadzór jest sposobem oddziaływania między organami administrującymi [...], występującym w ramach relacji strukturalnych, docelowo zakładającym dopuszczalność ingerowania (a więc stosowania władczych form działania administracji publicznej) w związku z negatywnymi wynikami uprzednio dokonanej kontroli czystej (dotyczącej administrowania)".

Ponadto, jak zaznacza Autor, "klasycznie pojmowany nadzór jest konstruowany w sposób silnie nawiązujący do aspektów strukturalno - organizacyjnych, uznając za punkt wyjścia dla wyznaczania przebiegu takiego oddziaływania kontekst podmiotowy".

# TYPOLOGIA STOSUNKÓW NADZORCZYCH

**NADZÓR ORGANIZACYJNY** - wynika z kontekstu podmiotowego

- ❑ **NADZÓR HIERARCHICZNY** - występuje w relacjach strukturalnych opartych na hierarchicznym podporządkowaniu, a więc w strukturze scentralizowanej
- ❑ **NADZÓR WERYFIKACYJNY** - występuje w układach zdecentralizowanych

**NADZÓR FUNKCJONALNY** - wynika z kontekstu przedmiotowego, ale jest sprawowany w systemie administracji publicznej - ustrojowe wykorzystanie instytucji materialnoprawnej

Należy zwrócić uwagę na propozycję **Bogdana Dolnickiego**, który uznał, że pojęcie nadzoru powinno odnosić się tylko do takich relacji, w których pomiędzy jednostkami nie występują powiązania organizacyjne - w przeciwnym wypadku należy zrezygnować z pojęcia nadzoru na rzecz kierownictwa.

# TYPOLOGIA STOSUNKÓW NADZORCZYCH

**NADZÓR PREWENCYJNY** - środkami nadzoru prewencyjnego są zatwierdzenie, uzgadnianie i opiniowanie.

**NADZÓR REPRESYJNY** - środki nadzoru represyjnego można podzielić na:

- ❑ środki nadzoru *ad personam*
- ❑ środki nadzoru *ad meritum*

**NADZÓR OGÓLNY**

**NADZÓR SPECJALISTYCZNY**

# NADZÓR W PRAWIE MATERIALNYM

W literaturze z zakresu prawa administracyjnego, nadzór rozumiany jest przede wszystkim jako instytucja prawa ustrojowego. **Wacław Dawidowicz** wprost wskazywał, że używanie pojęcia nadzór dla określenia działań z zakresu prawa administracyjnego materialnego jest nieporozumieniem.

*W. Dawidowicz, Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1978, s. 163 – 164*

**Jan Zimmermann** zauważa, że "pojęcie nadzoru jest wykorzystywane przez ustawodawcę również do określania pewnych specjalistycznych, wynikających z prawa materialnego, a nie z prawa ustrojowego, kompetencji organów administracji publicznej o charakterze policyjnym".

*J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2018, s. 235*

# NADZÓR W PRAWIE MATERIALNYM

Natomiast zdaniem **Marka Szewczyka**, "pod pojęciem nadzoru, jako instytucji kreowanej normami materialnego prawa administracyjnego, rozumieć należy zespół relacji prawnych, które: 1) administracja publiczna jest upoważniona do nawiązywania z podmiotami, nie mającymi - przynajmniej w zakresie tych relacji - statusu podmiotów administracji tj. nie są dysponentami władztwa administracyjnego; 2) mają być nawiązywane zasadniczo w celu odsuwania zagrożeń dla normalnego toku życia zbiorowego, przeciwdziałania ich wystąpieniu lub usuwania skutków ich wystąpienia; 3) mogą podlegać nawiązywaniu, modyfikacji i ustawianiu nie tylko w ramach procedur ustawowo uregulowanych, zwłaszcza w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego oraz administracyjnego postępowania egzekucyjnego".

# NADZÓR W PRAWIE MATERIALNYM

**Marek Szewczyk** wskazuje, że uzasadnieniem dla instytucji nadzoru w prawie materialnym jest "fakt ustanowienia przez ustawodawcę ochrony pewnych dóbr, istnienia hierarchii między nimi, jak i upoważnienia administracji do strzeżenia ich nienaruszalności oraz ustalonej między nimi hierarchii, a także do użycia środków niezbędnych dla odsunięcia niebezpieczeństw im zagrażających".

Dobra nadzorowane można podzielić na:

- ❑ DOBRA INDYWIDUALNE
- ❑ DOBRA PUBLICZNE

*M. Szewczyk, Nadzór w materialnym prawie administracyjnym: Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki, Poznań 1995, s. 59*

# NADZÓR W PRAWIE MATERIALNYM

W ramach działań nadzorczych, Marek Szewczyk wyróżnił:

- ❑ **czynności nadzorcze fazy kontroli**
- ❑ **czynności nadzorcze fazy ustalania praw i obowiązków podmiotów nadzorowanych i fazy korekty - należą do nich:**
  - ❑ **czynności faktyczne**
  - ❑ **decyzje administracyjne - w tym zezwolenia, zakazy prewencyjne, restrykcyjne nakazy zaniechania, restrykcyjne nakazy działania, restrykcyjne odwołania i ograniczenia udzielonych zezwoleń oraz unieważnianie, wygaszanie i uchylanie udzielonych zezwoleń**
  - ❑ **inne akty administracyjne**
  - ❑ **orzeczenia sądowe**
  - ❑ **akty normatywne**

# NADZÓR W PRAWIE MATERIALNYM

Należy pamiętać, że prezentowana koncepcja nadzoru w administracyjnym prawie materialnym, nazywanego także nadzorem policyjnym, nie jest powszechnie akceptowana i spotkała się z dużą krytyką. Wynika ona przede wszystkim z przyjęcia poglądu, że nadzór jest kategorią typową dla prawa ustrojowego.

W pewnym zakresie postuluje się powrót do pojęcia policji administracyjnej. Jednakże pojawiają się także argumenty wskazujące, że pojęcia nadzoru w prawie materialnym i policji administracyjnej nie są równoznaczne.