

Grzegorz Łaskawski

ORCID: 0000-0003-3640-1300

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

Zarys systemu kontroli administracji publicznej w Polsce

Outline of the public administration control system in Poland

Abstract

The process of control is inextricably linked with all manifestations of organised human activity, and therefore it mainly concerns the functioning of the state. The most important purpose of existence of the control system in the state is to ensure the proper performance of tasks by the public administration by verifying the methods of their implementation. Due to the fact that control is a concept with a very broad meaning, many definitions can be found in the literature. In the common sense, it primarily means comparing the existing state with a specific desired state of affairs. On the basis of administrative law, the institution of control is recognised in a functional and systemic sense. The first concerns the entirety of activities undertaken in the control process, including the methods of its conduct and the criteria used in it. On the other hand, the systemic approach boils down to presenting the characteristics of separate organs performing inspection activities.

Keywords: control, system, public administration, administration authority.

Streszczenie

Proces kontroli nierozzerwalnie wiąże się z wszelkimi przejawami zorganizowanego działania człowieka, wobec czego w szczególności dotyczy funkcjonowania państwa. Najważniejszym celem istnienia systemu kontroli w państwie jest zapewnienie należytego wykonywania zadań przez administrację publiczną, poprzez weryfikację sposobów ich realizacji. Z uwagi na fakt, iż kontrola jest pojęciem o bardzo szerokim znaczeniu, w literaturze można odnaleźć wiele jej definicji. W powszechnym znaczeniu oznacza przede wszystkim porównywanie istniejącego stanu z określonym stanem pożądanym. Na gruncie prawa administracyjnego instytucja kontroli ujmowana jest w znaczeniu funkcjonalnym i systemowym. Pierwsze dotyczy całokształtu działań podejmowanych w procesie kontroli, w tym sposobów jej przeprowadzania oraz stosowanych przy tym kryteriów. Z kolei ujęcie systemowe sprowadza się do przedstawienia charakterystyki wyodrębnionych organów wykonujących czynności kontrolne.

Słowa kluczowe: kontrola, system, administracja publiczna, organ administracji.

1. Wprowadzenie

System kontroli stanowi fundamentalne ogniwo poprawnego działania każdego demokratycznego państwa prawnego, bez którego nie sposób współcześnie wyobrazić sobie prawidłowego funkcjonowania aparatu państwowego¹. Administracja publiczna określana jest zbiorczo mianem zespołu czynności, działań i przedsięwzięć o charakterze organizatorskim oraz wykonawczym prowadzonych przez organy, podmioty i instytucje na podstawie ustaw, w określonych prawem formach, celem realizacji interesu publicznego². Należy zwrócić uwagę na fakt, że w dzisiejszych czasach administracja publiczna oprócz wykonywania tradycyjnego władztwa państwowego świadczy coraz to więcej usług społecznych oraz technicznych. W związku z ogromnym znaczeniem tej kompleksowej działalności administracji dla funkcjonowania państwa niezbędna jest ciągła weryfikacja sposobów realizacji tych zadań³.

Materia dotycząca systemu kontroli administracji publicznej jest jednym z zasadniczych elementów składających się na obszar zainteresowań nauki prawa administracyjnego. Punktem wyjścia rozważań na ten temat jest niewątpliwie ogólne znaczenie pojęcia kontroli. Jego etymologii należy poszukiwać w tradycji francuskiej i brytyjskiej. Francuskie słowo *le controle* oznacza „sprawdzanie, przegląd czegoś, nadzór nad kimś lub nad czymś”. Z kolei w tradycji brytyjskiej termin ten wiąże się ze znacznie szerszym znaczeniem i jest odpowiednikiem pojęcia władzy⁴. Jedną z definicji zawartych w *Słowniku języka polskiego* wskazuje, że kontrola to „sprawdzanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym”⁵. W doktrynie natomiast można odnaleźć znacznie bardziej złożone określenia tego pojęcia. J. Jagielski przedstawia kontrolę jako pewną funkcję, wyróżniając jednocześnie cztery elementy, które determinują jej treść, mianowicie: 1) obserwacja oraz rozpoznawanie danej działalności bądź stanu, 2) ocena tej działalności bądź stanu przez konfrontację stanu faktycznego (rzeczywistego) jako całości lub jego fragmentów z wytycznymi wyjściowymi w kierunku stwierdzenia prawidłowości bądź nieprawidłowości, 3) diagnoza powodów mogących wystąpić nieprawidłowości, 4) wnioski na przyszłość celem zapobie-

¹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 11.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

³ W. Federczyk, *Kontrola administracji publicznej [w:] Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017, s. 138.

⁴ M. Masterniak-Kubiak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 384.

⁵ <https://sjp.pwn.pl/sjp/kontrola;2473611.html> [dostęp: 27.08.2021].

gania uchybieniem⁶. Z kolei W. Dawidowicz przedstawia kontrolę jako działania, które obejmują określenie istniejącego stanu rzeczy, ustalenie, jak powinno być oraz zestawienie tego, co istnieje, z tym, co powinno być, w oparciu o odpowiednie wzorce, a w przypadku istnienia rozbieżności, ustalenie ich przyczyn i sformułowanie zaleceń celem wyeliminowania zjawisk niepożądanych⁷.

Należy podkreślić, że proces kontroli jest powszechny, wiąże się bowiem z wszystkimi dziedzinami działalności człowieka. W zakresie swojej właściwości *sensu largo* dotyczy wszelkich przejawów zorganizowanych działań i nie ma tutaj znaczenia, jaki podmiot jest organizatorem stosunków objętych kontrolą, ponieważ może on mieć zarówno charakter publiczny, jak i prywatny. Segment kontroli, który pozostaje w kręgu regulacji prawnych, określa się mianem kontroli prawnej. Podlegają jej w zróżnicowanym stopniu zarówno organy administracji publicznej i inne jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne, jak również podmioty usytuowane na zewnątrz tych struktur⁸.

Z uwagi na obejmującą całość funkcjonowania administracji publicznej zasadę legalizmu, która zgodnie z art. 7 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁹ nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa, działalność kontrolna przeprowadzana przez te organy musi być uregulowana normatywnie, w przeciwnym razie brak podstaw prawnych uniemożliwiłaby jej wykonywanie¹⁰. Najczęściej pojęcia kontroli w jej prawnym znaczeniu używa się jako oznaczenie funkcji organu polegającej na wyłącznym sprawdzeniu działania innych organów lub instytucji w celu poddania ocenie prawidłowości wykonywanych przez nie zadań. Cechą charakterystyczną jest to, że organ kontroli, co do zasady, nie ma instrumentów umożliwiających wpływanie na organ kontrolowany w zakresie jego działalności, może tylko wydawać różnego rodzaju zalecenia. Podsumowaniem kontroli są natomiast jej wyniki wraz z wnioskami, które przedstawiane są organowi wyższego stopnia nad organem objętym kontrolą. Władcze wkraczanie w kontrolowany obszar bądź wydawanie aktów administracyjnych jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy organ kontrolujący posiada wyraźne upoważnienie w tym przedmiocie¹¹. W związku z powyższym od kontroli należy odróżnić nadzór, który jest pojęciem znacznie szerszym, ponie-

⁶ J. Jagielski, *Kontrola...*, *op.cit.*, s. 23.

⁷ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.

⁸ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 378.

⁹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁰ J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 347.

¹¹ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 61.

waż zawsze obejmuje uprawnienia kontrolne, a ponadto nie ogranicza się jedynie do obserwacji i ustaleń stanu faktycznego, ale łączy się z możliwością stosowania konkretnych środków władczych, takich jak prawo wydawania wiążących poleceń co do zmiany kierunków działania¹². W tym miejscu podkreślić należy ścisły stosunek, jaki zachodzi pomiędzy kontrolą i nadzorem, polegający nie tylko na współdziałaniu, ale także na współzależności. Gdyby nie nadzór, kontrola byłaby pozbawiona efektywności, co czyniłoby ją instytucją praktycznie zbędną. Natomiast nadzór bez kontroli byłby działaniem „po omacku”¹³.

Jak wynika z przytoczonych powyżej definicji, postępowanie kontrolne nie jest czynnością jednolitą, ale dzieli się na poszczególne stadia, mianowicie etap przygotowawczy, analizę stanu faktycznego, ocenę uzyskanych rezultatów oraz oddziaływanie pokontrolne¹⁴. W związku z tym należy podkreślić, że kontrola jest procesem dynamicznym obejmującym cały szereg następujących po sobie działań podmiotu kontrolowanego, a nie jedynie najbardziej dostrzegalny końcowy etap tych czynności, mogący wywoływać określone normatywnie konsekwencje wobec kontrolowanego podmiotu. Natomiast samo umocowanie do jej przeprowadzenia może wprost wynikać z przepisów prawa albo z występującej między podmiotami administrującymi zależności ustrojowej – strukturalnej lub funkcjonalnej¹⁵.

2. Klasyfikacje kontroli

Szczegółowe uwzględnienie różnych aspektów kontroli w ujęciu funkcjonalnym obrazuje ją jako kategorię niejednolitą, której nie da się umiejscowić w jakiejś uniwersalnej strukturze. Innymi słowy, wewnątrz kategorii kontroli występuje znaczne zróżnicowanie, które wynika zarówno z rozważań teoretycznych, jak również z analizy aktów normatywnych regulujących te zagadnienia¹⁶. Złożoność prawnego pojęcia systemu kontroli wiąże się z koniecznością uwzględnienia elementów organizacji i funkcjonowania wszystkich podmiotów tworzących ten mechanizm. W tym ujęciu w systemie kontroli zawiera się problematyka bardzo różnorodna, ponieważ uwzględnia m.in. zasięg przedmiotowy i podmio-

¹² A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004, s. 17.

¹³ S. Jędrzejewski, *Kontrola administracji państwowej*, Toruń 1971, s. 15.

¹⁴ K. Sikora [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 563.

¹⁵ E. Olejniczak-Szałowska [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019, s. 594.

¹⁶ J. Jagielski, *Kontrola...*, *op.cit.*, s. 73.

towy, zadania kontroli, przesłanki jej poprawnej organizacji, organizację podmiotów kontrolujących, czy też skutki kontroli¹⁷.

Podziałów kontroli można dokonywać w oparciu o rozmaite kryteria klasyfikacyjne, które mogą wynikać z elementów jej treści lub rozwiązań ustrojowych¹⁸. Wskazywanie zróżnicowania systemu kontroli należy rozpocząć od przedstawienia mierników służących ocenie prawidłowości działań kontrolowanego, czyli kryteriów, które mogą być stosowane w procesie kontroli¹⁹. Należy przez nie rozumieć pewne założenia wstępne, w oparciu o które dokonuje się ustalenia stanu faktycznego oraz porównywanie tego stanu z obowiązującymi wyznacznikami, a wynikiem tej konfrontacji jest ocena działalności będącej przedmiotem kontroli. Kryteria, w oparciu o które przeprowadza się kontrolę, są określone w obowiązujących przepisach prawa²⁰. Najważniejsze z nich, czyli legalność, rzetelność, celowość i gospodarność wprost wskazane są w art. 5 ust 1 ustawy z 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli²¹. Pomimo tego, iż mierniki te są ustalone przez państwo, ich praktyczne stosowanie często przysparza wielu trudności związanych z zakresem ich stosowania. Legalność dotyczy badania zgodności działania kontrolowanego z przepisami prawa zarówno powszechnie obowiązującego, jak i wewnętrznego, umowami, decyzjami oraz pozostałymi rozstrzygnięciami w sprawach indywidualnych. Rzetelność natomiast obejmuje wykonywanie obowiązków terminowo z należytą sumiennością, starannością oraz dokumentowanie podjętych działań zgodnie ze stanem rzeczywistym, we właściwej formie i określonych terminach. Celowość uwzględnia stosowanie środków, które są odpowiednie dla osiągnięcia celów oraz zapewnienie zgodności z celami wskazanymi dla kontrolowanej jednostki bądź działalności. Gospodarność obejmuje wydajne i oszczędne dysponowanie środkami zgodnie z postulatem wynikającym z zasady osiągania najlepszych rezultatów przy możliwie jak najmniejszych nakładach²². Należy podkreślić, iż powyższy katalog nie wyczerpuje wszystkich przesłanek, na podstawie których można dokonać oceny prawidłowości działań kontrolowanego podmiotu. J. Boć wskazuje także na takie, jak: uwzględnianie interesu społecznego, uwzględnianie interesu indywidualnego, zgodność z polityką rządu oraz inne szczegółowe²³.

¹⁷ *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 384.

¹⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne: część ogólna*, Toruń 2018, s. 445.

¹⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 541.

²⁰ J. Ziemiński, *Zagadnienia prawne systemu kontroli administracji w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Lublin–Rzeszów 1977, s. 78.

²¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.).

²² K. Sikora [w:] *Prawo...*, *op.cit.*, s. 563–564.

²³ *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 379.

Kolejną przesłanką, o której należy wspomnieć, jest zakres kontroli, gdzie wyróżnić można kontrolę zupełną oraz ograniczoną. Pierwsza z nich obejmuje całość działania jednostki kontrolowanej, zatem nastawiona jest na zbadanie samej jednostki, w tym poziomu, w jakim wykonuje ona administrację publiczną. Natomiast kontrola ograniczona koncentruje się na poszczególnych działaniach organu administracyjnego albo na konkretnej kategorii podejmowanych przez niego działań²⁴.

Ze względu kryterium czasu, którego dotyczy kontrola, wyróżnia się kontrolę wstępną, faktyczną i następczą. Kontrola wstępna (kontrola *ex ante*) związana jest z określonymi obowiązkami organu kontrolowanego polegającymi na udostępnieniu podmiotowi kontrolującemu dokumentacji do wglądu jeszcze przed rozpoczęciem kontroli. Natomiast kontrola faktyczna przeprowadzana jest w trakcie działania organu kontrolowanego, towarzysząc równoległe temu procesowi. Z kolei kontrolę następczą (kontrolę *ex post*) uważa się za najpowszechniejszą i najbardziej efektywną formę, w której toku i po jej zakończeniu poddaje się ocenie zarówno wyniki działania, jak również prawidłowość przebiegu działania już zakończonego. Uzyskane w ten sposób wnioski, zalecenia, uwagi i oceny mogą znacząco wpływać na organ kontrolowany oraz jego przyszłe działania²⁵.

Innym istotnym kryterium jest sam sposób przeprowadzania kontroli, w obrębie którego wskazać można inspekcję, lustrację, rewizję oraz wizytację. Terminy te bywają używane zastępczo w odniesieniu do kontroli, w zależności od form, w jakich jest ona wykonywana. Przez inspekcję należy rozumieć kontrolę wykonywaną w sposób bezpośredni, poprzez obserwację zachowania badanej jednostki i zestawiania tego zachowania z właściwymi wzorcami. Lustracja natomiast nie jest skierowana na badanie zachowania się podmiotu, ale na określony przedmiot, zwłaszcza jego rzeczywisty stan i cechy w porównaniu ze stanem pożądanym. Rewizja oznacza kontrolę finansową, która polega na konfrontacji stanu faktycznego środków pieniężnych oraz innych składników majątkowych z dokumentacją w celu oceny prawidłowości rozporządzania tymi składnikami. Celem wizytacji jest zaś bezpośredni wgląd w całość działalności kontrolowanego²⁶.

Kontrolę można podzielić również, uwzględniając samą inicjatywę rozpoczęcia działań kontrolnych. Wyróżnia się dwa tryby jej wszczęcia, mianowicie z urzędu, wówczas gdy przyczyny jej podjęcia wynikają z prawnego obowiązku realizowania zadań kontrolnych, jak i na wniosek w sytuacji, gdy sygnał do prowadzenia działań kontrolnych pochodzi od podmiotu uprawnionego z zewnątrz²⁷.

²⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 543.

²⁵ E. Ura, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 62.

²⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 442–443.

²⁷ K. Sikora [w:] *Prawo...*, *op.cit.*, s. 564–565.

Poza wskazanymi powyżej, szczególną uwagę należy zwrócić na kryterium usytuowania podmiotu kontrolującego w stosunku do kontrolowanego, które umożliwia wyodrębnienie kontroli zewnętrznej i wewnętrznej. Rozróżnienie to posiada charakter najbardziej złożony, a zarazem zasadniczy z punktu widzenia prawa administracyjnego ustrojowego, ponieważ wywiera wpływ na ukształtowanie całości systemu²⁸. Należy podkreślić, że podział ten ma charakter względny, z uwagi na fakt, iż w zależności od tego, jak usytuowany jest organ względem drugiego, może on być oceniany w jednym przypadku jako organ kontrolujący, z kolei w innym już jako kontrolowany²⁹. Mianem kontroli zewnętrznej określa się kontrolę sprawowaną przez podmioty, które nie należą do struktury administracji. W jej obrębie natomiast można wskazać podmioty, które, pomimo że nie są częścią kontrolowanego organu administracji, wchodzi w skład aparatu państwowego (kontrola państwowa), oraz inne, które nie są zorganizowane w ramach tych struktur (kontrola niepaństwowa)³⁰. Zaś kontrola wewnętrzna jest sprawowana przez podmioty wchodzące w skład systemu administracji publicznej, która w tym ujęciu jest nie tylko podmiotem kontroli, ale także jej przedmiotem³¹. Ze względu na istotę oraz szeroki zakres zagadnień dotyczących systemu kontroli zewnętrznej i wewnętrznej charakterystyka poszczególnych elementów wchodzących w ich skład zostanie przedstawiona w dalszej części rozważań.

Omówione powyżej podziały oczywiście nie wyczerpują katalogu, na podstawie którego można dokonywać podziałów kontroli, ponieważ w literaturze przedmiotu wyróżnia się jeszcze wiele innych kryteriów, które pozwalają na dalej idące klasyfikacje. Świadczy to wyłącznie o tym, jak bardzo złożona problematyka kryje się pod pojęciem kontroli. Jako przykład można wskazać przedstawiony przez J. Jagielskiego podział na kontrolę niezależną i kontrolę niezawisłą, który odnosi się do problematyki kontroli zewnętrznej. Różnica pomiędzy nimi polega na tym, że, pomimo tego iż co do zasięgu obie mają charakter zewnętrznej, to nie każda kontrola niezależna ma naturę niezawisłej, tzn. funkcjonującej na zasadach zbliżonych do działania sądu opartego na niezawisłości orzekania³².

3. Kontrola zewnętrzna nad administracją

Kontrola zewnętrzna w szczególny sposób wiąże się z gwarancjami dochowywania zasad państwa prawnego, w związku z czym bez wątpienia należy zali-

²⁸ J. Lang [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 317.

²⁹ S. Jędrzejewski, H. Nowicka, *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995, s. 20.

³⁰ M. Zirk-Sadowski, *Kontrola administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2006, s. 260.

³¹ J. Lang [w:] *Prawo...*, *op.cit.*, s. 335.

³² J. Jagielski, *Kontrola...*, *op.cit.*, s. 77.

czyć ją do najważniejszych komponentów demokratycznego systemu sprawowania władzy. Znamienitą właściwością tej kontroli jest fakt, iż sięga najwyższych ogniw administracji publicznej. Kontrolę zewnętrzną, jak już było wskazane wcześniej, należy definiować jako sprawowaną przez podmioty usytuowane poza aparatem administracyjnym, czyli niezwiązane organizacyjnie z ogniwami, które wchodzi w jego skład. Posiada ona podstawowe znaczenie w całym prawnym mechanizmie kontroli i odgrywa w nim rolę wiodącą³³. Doniosłe znaczenie kontroli zewnętrznej i mnogość elementów składających się na jej zakres wymusza konieczność bliższego przyjrzenia się tej problematyce.

W jej państwowym ujęciu jest sprawowana przede wszystkim przez Najwyższą Izbę Kontroli, parlament, Prezydenta RP, Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwową Inspekcję Pracy, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych oraz sądownictwo administracyjne i powszechne³⁴.

Spośród wymienionych powyżej podmiotów najdonioślejsze znaczenie bezsprzecznie posiada Najwyższa Izba Kontroli, która zgodnie z art. 202 Konstytucji RP jest naczelnym organem kontroli państwowej podlegającym Sejmowi i działającym na zasadach kolegiałności. Sformułowanie to zostało powielone przez ustawodawcę w art. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zatem z jednej strony jest organem zależnym wyłącznie od Sejmu RP, a z drugiej organem naczelnym. Owa zależność NIK polega m.in. na obowiązkowym przedkładaniu Sejmowi corocznych sprawozdań, opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, analizy budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, jak również informacji o wynikach kontroli, wniosków oraz określonych wystąpień³⁵. Zgodnie z art. 13 ustawy Prezes kieruje działalnością NIK i ponosi za to odpowiedzialność przed Sejmem. Jeżeli zaś chodzi o jej strukturę, to wynika ona z art. 25, mianowicie jednostkami organizacyjnymi NIK są departamenty, delegatury i biura. Zarówno departamenty i delegatury są kontrolnymi jednostkami organizacyjnymi i wykonują zadania w zakresie postępowania kontrolnego lub wspomagają czynności kontrolne. Biura natomiast wykonują zadania w zakresie organizacji i obsługi funkcjonowania organu.

Zakres kontroli prowadzonej przez NIK jest obszerny, ponieważ obejmuje nie tylko jednostki administracji publicznej oraz instytucje państwowe, ale także pod pewnymi warunkami również podmioty prywatne. W zależności od charakteru kontrolowanego podmiotu, różne są kryteria stosowane w trakcie kontroli,

³³ *Ibidem*, s. 133–134.

³⁴ J. Lang [w:] *Prawo...*, *op.cit.*, s. 319.

³⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 545.

a tym samym, także jej zakres i formułowane oceny³⁶. Według art. 5 ustawy w odniesieniu do organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych NIK przeprowadza kontrolę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Z kolei kontrola działalności samorządu terytorialnego przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. W końcu kontrola działalności jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa, jest przeprowadzana pod względem legalności i gospodarności.

Kolejnym elementem systemu zewnętrznego jest kontrola parlamentarna, która dotyczy przede wszystkim kontroli sprawowanej przez Sejm RP nad rządem, a więc cechuje się charakterem politycznym. Zasięg tej kontroli wynika z art. 95 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, iż Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Działając na plenum, Sejm przeprowadza kontrolę głównie w ramach debaty budżetowej oraz dyskusji nad udzieleniem Radzie Ministrów absolutorium. Natomiast właściwa działalność kontrolna ma miejsce w czasie prac komisji sejmowych, które rozpatrują sprawozdania ministrów, a także dokonują analizy działalności określonych działów administracji państwowej. Swoistą funkcję kontrolną wykonują komisje śledcze, które powoływane są do zbadania pojedynczych spraw. W zakresie kontroli parlamentarnej mieści się także działalność poszczególnych posłów, w ramach której są oni uprawnieni do interweniowania w organach administracji oraz zgłaszania interpelacji lub zapytań poselskich i pytań w bieżących sprawach do Prezesa Rady Ministrów lub jej członków. Wskazać należy, że senatorowie posiadają analogiczne możliwości prawne w tym zakresie³⁷.

Uprawnienia Prezydenta RP do wykonywania kontroli nad administracją państwową związane są z jego funkcjami przewidzianymi w Konstytucji RP i ustawach szczególnych. Do jego kompetencji należy desygnowanie Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów. W ciągu 14 dni od pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów to Prezydent RP powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z jej pozostałymi członkami oraz odbiera od nich przysięgę. Prezydent może również w sprawach o szczególnym znaczeniu zwoływać Radę Gabinetową składającą się z członków Rady Ministrów, która obraduje pod jego przewodnictwem. Oprócz tego do jego uprawnień kontrolnych można zaliczyć także prawo do składania wniosku wstępnego

³⁶ W. Federczyk, *Kontrola administracji...*, *op.cit.*, s. 151.

³⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 544–545.

o pociągnięcie do odpowiedzialności osób sprawujących najważniejsze funkcje publiczne przed Trybunałem Stanu³⁸, którego organizację i tryb postępowania normuje Konstytucja RP oraz ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu³⁹. Zgodnie z art. 1 ustawy odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustaw, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, ponoszą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem oraz Naczelnym Dowódca Sił Zbrojnych. Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie. Nie mogą oni prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku. W odniesieniu do Prezydenta RP postawienie go w stan oskarżenia może nastąpić jedynie w drodze uchwały Zgromadzenia Narodowego, natomiast w przypadku pozostałych osób ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu prawo do pociągnięcia do odpowiedzialności przysługuje wyłącznie Sejmowi⁴⁰.

Kolejnym organem kontrolnym administracji jest Trybunał Konstytucyjny, podstawy prawne jego działania zawarte zostały w Konstytucji RP oraz w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁴¹. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Szczegółowa właściwość w wykonywaniu kontroli administracji przez Trybunał Konstytucyjny została wskazana w art. 33 ustawy, który stanowi, iż orzeka w sprawach zgodności:

- 1) ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;
- 2) ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
- 3) przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

³⁸ E. Ura, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 64.

³⁹ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2122 ze zm.).

⁴⁰ E. Ura, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 71.

⁴¹ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393 ze zm.).

Do jego zadań należy również m.in. orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego kwestionowanego w skardze konstytucyjnej, czy też rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Ponadto, jak wynika z art. 35, Trybunał Konstytucyjny sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Szczególną częścią systemu kontroli zewnętrznej jest instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich, która ściśle wiąże się z demokratycznym państwem prawnym, stanowiąc jednocześnie jeden z jego symboli. Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP jest on powoływany po to, aby stać na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Aktem prawnym szczegółowo określającym pozycję i zakres zadań tego organu jest ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁴², która zawiera również przepisy należące merytorycznie do kontroli administracji. Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje działania, jeżeli otrzyma informacje wskazujące na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela. Po podjęciu sprawy Rzecznik może prowadzić postępowanie wyjaśniające bądź zwrócić się do właściwych organów kontroli o zbadanie sprawy lub do Sejmu o zlecenie kontroli NIK. Z punktu widzenia kontroli administracji najważniejsze są uprawnienia, które Rzecznik może wykonywać po wyjaśnieniu sprawy. Należą do nich: możliwość skierowania wystąpienia do podmiotu, w którym stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, możliwość zwrócenia się z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych przepisami prawa do organu nadrzędnego nad daną jednostką, jak również prawo do żądania wszczęcia postępowań i składania w nich środków prawnych⁴³. W kwestii tych uprawnień wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 14 września 2010 r. stanął na stanowisku, że „Rzecznik podejmowanymi przez siebie działaniami, w tym poprzez złożenie żądania o wszczęcie przedmiotowego postępowania, daje wyraz woli uczestniczenia w sprawie na prawach strony i nie jest konieczne składanie przez niego wyraźnego oświadczenia o przystąpieniu do postępowania”⁴⁴.

Pojęcie kontroli państwowej w szerokim rozumieniu pozwala na wyodrębnienie kontroli sprawowanej przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych

⁴² Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.).

⁴³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 553.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1491/09, LEX nr 745047.

na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych⁴⁵, której przedmiotem jest przestrzeganie regulacji dotyczących ochrony danych osobowych, oraz kontroli sprawowanej przez Państwową Inspekcję Pracy na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁴⁶ w zakresie przestrzegania przez pracodawców prawa pracy, w tym przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy⁴⁷.

Znaczącą pozycję wśród organów kontroli zewnętrznej zajmują odseparowane organizacyjnie od administracji publicznej sądy administracyjne. Przedmiotem ich oceny nie jest kontrola w wymiarze całościowym, a jedynie pojedyncze akty lub działania organów administracji. Kasacyjny model sądownictwa administracyjnego sprawia, że stwierdzenie niezgodności z regulacjami prawnymi aktu lub działania organu administracji ma skutek w postaci wyeliminowania ich z obrotu prawnego⁴⁸. Sąd administracyjny nie dokonuje rozstrzygnięcia merytorycznego, bada i orzeka jedynie o zgodności z prawem zaskarżonych aktów, dlatego jest to kontrola pod względem legalności⁴⁹. Natomiast w sytuacji, gdy na mocy sądowego orzeczenia konieczne jest ponowne rozstrzygnięcie sprawy przez organ administracji, jest on wówczas związany wykładnią przyjętą przez sąd⁵⁰. Instytucję sądowej kontroli administracji przewiduje w sposób ogólny Konstytucja RP, stanowiąc w art. 184, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Uszczegółowieniem konstytucyjnych regulacji, na których opiera się system sądownictwa administracyjnego, są przede wszystkim ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁵¹ oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵². Trafnej oceny roli sądu administracyjnego w kontroli administracji publicznej dokonał Wojewódzki Sąd

⁴⁵ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1781 ze zm.).

⁴⁶ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1251 ze zm.).

⁴⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 553.

⁴⁸ W. Federczyk, *Kontrola administracji...*, *op.cit.*, s. 152.

⁴⁹ J. Jagielski, *Kontrola...*, *op.cit.*, s. 196–197.

⁵⁰ W. Federczyk, *Kontrola administracji...*, s. 152.

⁵¹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 137 ze zm.).

⁵² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).

Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 18 kwietnia 2013 r., wskazując, że „sąd administracyjny nie jest organem odwoławczym, a postępowanie sądowoadministracyjne nie stanowi kontynuacji postępowania administracyjnego. Istotą kontroli administracji publicznej jest rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej rozumianej jako wywołany przed sądem administracyjnym spór między jednostką (autorem rozstrzygnięcia adresowanego do jednostki), którego przedmiotem jest zarzut naruszenia prawa przez organ administracji publicznej”⁵³.

Poza sądownictwem administracyjnym także sądy powszechne sprawują kontrolę administracji, jednakże w ograniczonym zakresie, wyłącznie w przypadkach określonych przez prawo. Ich kontrolą mogą być objęte sprawy z zakresu stosunków cywilnych, karnych oraz innych nieukształtowanych na mocy decyzji administracyjnej⁵⁴.

Przechodząc do niepaństwowego aspektu kontroli zewnętrznej, należy podkreślić, że nie jest on unormowany w sposób pełny. Na ogół przepisy prawne nie przyznają wprost podmiotom wykonującym tę kontrolę konkretnych uprawnień, które natomiast wynikają z przepisów określających podstawowy ustrój państwa oraz przyznających możliwość zwracania się do organów państwowych z określonymi żądaniami⁵⁵. Kontrolę w tym ujęciu często określa się, w kategoriach kontroli społecznej (obywatelskiej), ponieważ jest ona sprawowana pośrednio lub bezpośrednio przez obywateli, którzy w ten sposób mogą realizować swoje prawo do współuczestnictwa w procesie administrowania⁵⁶. Wobec tego, przez pojęcie kontroli społecznej należy rozumieć całość działań prawnych (zinstytucjonalizowanych), jak i faktycznych (niezinstytucjonalizowanych), które mogą być wykonywane przez obywateli indywidualnie bądź przez grupy osób lub ich zrzeszenia⁵⁷. Do pierwszej kategorii środków kontroli należy zaliczyć prawo wnoszenia skarg, wniosków i petycji do organów administracji publicznej oraz kontrolę organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego poprzez powoływane z grona radnych komisje rewizyjne. Istotnym aspektem tej kontroli jest również możliwość wnoszenia środków prawnych w postępowaniach administracyjnych w postaci zażaleń, odwołań, wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, wniosków o wszczęcie postępowań nadzwyczajnych, a także skarg do sądów administracyjnych. Natomiast niezinstytucjonalizowanymi środkami kon-

⁵³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 kwietnia 2013 r., II SA/Go 141/13, LEX nr 1332734.

⁵⁴ E. Ura, *Prawo...*, *op.cit.*, s. 69.

⁵⁵ J. Lang [w:] *Prawo...*, *op.cit.*, s. 317–318.

⁵⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 554.

⁵⁷ K. Sikora [w:] *Prawo...*, *op.cit.*, s. 591.

trolu społecznej jest w głównej mierze działalność środków masowego przekazu, czyli telewizji, radia i prasy oraz stowarzyszeń i organizacji, które w zakresie swojego działania śledzą i podają do publicznej wiadomości sposoby działania administracji. Ponadto w tym kontekście kontroli społecznej należy również podkreślić coraz bardziej widoczną na poziomie lokalnym działalność mieszkańców danego terenu, którzy starają się egzekwować swoje prawa poprzez tworzenie różnego rodzaju grup nacisku⁵⁸.

4. Kontrola wewnątrzadministracyjna

Właściwy model funkcjonowania tej kategorii kontroli nierozzerwalnie wiąże się z wewnętrznymi formami działania administracji, przez co objęty jest szerszymi kategoriami kierownictwa, nadzoru, koordynacji lub zwierzchnictwa⁵⁹. Jak wskazuje J. Jagielski, wobec współistnienia dwóch zasadniczych komponentów administracji, można wyodrębnić kontrolę wykonywaną w administracji rządowej oraz kontrolę w administracji samorządu terytorialnego⁶⁰.

Podstawowym aktem regulującym problematykę procedur kontrolnych w obrębie kontroli rządowej jest ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶¹. Ustawa ta reguluje zasady i tryb wykonywania kontroli organów administracji rządowej, jej urzędów oraz aparatu pomocniczego, jak również jednostek organizacyjnych podlegających organom administracji rządowej bądź przez nie nadzorowanych. W sprawach dotyczących zadań z zakresu administracji rządowej kontroli tej poddane są również organy samorządu terytorialnego oraz inne podmioty wykonujące te zadania w zakresie, w jakim są one finansowane z budżetu państwa. We wskazanych w ustawie zakresach do sprawowania kontroli upoważnieni są Prezes Rady Ministrów, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych lub przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, wojewodowie oraz organy administracji zespolonej i niezespolonej. Kontrolę, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, przeprowadza się na podstawie kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁶².

Segment kontroli wykonywanej w administracji rządowej można podzielić na trzy główne obszary. Pierwszy z nich stanowi kontrola ogólnoadministracyjna,

⁵⁸ W. Federczyk, *Kontrola administracji...*, *op.cit.*, s. 153–154.

⁵⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 556.

⁶⁰ J. Jagielski, *Kontrola...*, *op.cit.*, s. 241.

⁶¹ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 224 ze zm.).

⁶² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 556.

która koncentruje się na kompleksowym badaniu funkcjonowania podmiotów kontrolowanych. Sprawowana jest głównie z pozycji Rady Ministrów (kontrola rządowa), a jej przejawem jest przede wszystkim kontrola wykonywana przez Prezesa Rady Ministrów w stosunku do członków rządu, organów centralnych oraz rządowej administracji terenowej. W obszarze tym należy także usytuować kontrolę przeprowadzaną przez poszczególnych ministrów w ramach podporządkowanych im działów administracji rządowej (kontrola resortowa). Kolejny obszar, czyli kontrola specjalistyczna, dotyczy kontroli wykonywanej przez tzw. inspekcje specjalne, specjalistyczne nadzory i dozory, jak również przez inne służby, straże i organy. Jako ostatni obszar segmentu kontroli administracji rządowej wskazuje się kontrolę wykonywaną przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. Przechodząc natomiast do kontroli w segmencie administracji samorządowej, trzeba zaznaczyć, że funkcja ta stanowi część składową nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, który jest realizowany przez Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodę, a w zakresie spraw finansowych, również przez regionalną izbę obrachunkową⁶³.

Do zakresu kontroli wewnątrzadministracyjnej, jako wykonywanej przez instytucje, które ulokowane są w systemie organów administracji publicznej, w wielu opracowaniach zalicza się aktualnie również kontrolę prokuratorską, jednakże w doktrynie panuje spór, co do takiego przyporządkowania. Na gruncie uprzednio obowiązujących regulacji kontrola prokuratorska bezsprzecznie była zaliczana do systemu zewnętrznego, jednakże w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze⁶⁴ w art 1 § 2 ustawodawca powrócił do tradycyjnego rozwiązania, w którym urząd Prokuratora Generalnego, czyli naczelnego organu prokuratury, sprawuje Minister Sprawiedliwości wchodzący w skład organów administracji rządowej. W związku z wynikającą z tego faktu zależnością E. Ochendowski, wymieniając katalog instytucji wykonujących kontrolę wewnętrzną, zalicza do niego także kontrolę prokuratorską⁶⁵. Odmienne stanowisko w tej kwestii prezentuje J. Jagielski, którego zdaniem, ze względu na całokształt organizacyjny prokuratury oraz charakter jej funkcji kontrolnych w stosunku do podmiotów administrujących, kontrolę prokuratorską należy traktować jako formę kontroli zewnętrznej, a nie przeprowadzanej w obrębie systemu administracji publicznej⁶⁶.

Mając na uwadze powyższe argumenty, nasuwa się wniosek, iż rozwiązanie polegające na powrocie do połączenia wykonywania kompetencji Ministra Sprawiedliwości, stanowiącego część administracji rządowej, oraz Prokuratora Gene-

⁶³ J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo...*, *op.cit.*, s. 363.

⁶⁴ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 66 ze zm.).

⁶⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, *op.cit.*, s. 505.

⁶⁶ J. Jagielski, *Kontrola...*, *op.cit.*, s. 232.

ralnego, będącego zwierzchnikiem prokuratury, która jest instytucją zorganizowaną hierarchicznie, aktualnie uniemożliwia umiejscowienia kontroli prokuratorskiej w systemie kontroli zewnętrznej jako całkowicie niezależnej i odrębnej od struktury administracji publicznej, w związku z czym w obecnym stanie prawnym wpisuje się ona raczej w system kontroli wewnątrzadministracyjnej.

Trzon uprawnień kontrolnych prokuratora wynika z art. 5 ustawy Prawo o prokuraturze, zgodnie z którym może on uczestniczyć na prawach strony lub uczestnika postępowania w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej, sądy i trybunały, chyba że ustawy stanowią inaczej. Jego udział w postępowaniu administracyjnym normuje dział IV ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁷ (dalej k.p.a.). Z przepisów tych wynika, że prokurator jest uprawniony do zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem, jak również do brania udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. Prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu w przypadkach określonych w art. 182–184 k.p.a, przysługują uprawnienia strony. Jednakże Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 marca 2011 r. wprost wskazał, że „prawa strony służą prokuratorowi dopiero od chwili włączenia się do postępowania administracyjnego. Jeżeli prokurator nie włączył się do postępowania administracyjnego przed wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji, to nie może wstąpić do tego postępowania, wnosząc odwołanie od decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym, w którym nie brał udziału”⁶⁸. Poza sferą kontroli w postępowaniu administracyjnym prokurator posiada szerokie uprawnienia uczestniczenia w kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Według art. 8 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku prokuratorowi przysługują prawa strony. Bardzo ważnym elementem kontroli prokuratorskiej w odniesieniu do administracji publicznej jest możliwość występowania Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego naczelnego lub centralnego organu administracji z Konstytucją RP, ustawą oraz ratyfikowaną umową międzynarodową⁶⁹.

⁶⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 735 ze zm.).

⁶⁸ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 431/10, LEX nr 1080288.

⁶⁹ J. Jagielski, *Kontrola...*, *op.cit.*, s. 233–234.

5. Podsumowanie

Kontrola administracji publicznej stanowi podstawę zapewnienia prawidłowego działania każdego państwa. Jej istota wiąże się z tym, że pozwala ona na wykrycie i wyjaśnienie przyczyn, niepożądanych zjawisk, które mogłyby w jakikolwiek sposób zakłócić proces administrowania. W tym celu bez wątpienia konieczne jest sprawne funkcjonowanie instytucji wyposażonych w normatywne narzędzia zapewniające przeciwdziałanie wstępowaniu wszelkich nieprawidłowości, dlatego państwo, spełniając funkcję kontroli, musi zapewniać istnienie wyspecjalizowanych organów, które w całościowym ujęciu składają się na swego rodzaju system kontroli administracji publicznej. Tylko współdziałanie tak zharmonizowanej struktury pozwala na należytą weryfikację realizacji zadań publicznych, które z biegiem czasu stają się kategorią coraz bardziej wszechstronną, wobec czego działanie pojedynczego organu kontroli nie byłoby jednocześnie wystarczające.

Bibliografia

Literatura

- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Federczyk W., *Kontrola administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2017.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Jagielski J., Piecha J. [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Jędrzejewski S., *Kontrola administracji państwowej*, Toruń 1971.
- Jędrzejewski S., Nowicka H., *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995.
- Lang J. [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Masterniak-Kubiak M. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne: część ogólna*, Toruń 2018.
- Olejniczak-Szałowska E. [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Sikora K. [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020.
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Ziemiński J., *Zagadnienia prawne systemu kontroli administracji w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Lublin–Rzeszów 1977.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Zirk-Sadowski M., *Kontrola administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2006.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.).
Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2122 ze zm.).
Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.).
Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1200).
Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 137).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).
Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1251 ze zm.).
Ustawa z dnia z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 224).
Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 66 ze zm.).
Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 2393 ze zm.).
Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1781 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1491/09.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 431/10.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 kwietnia 2013 r., II SA/Go 141/13.

Źródła internetowe

<https://sjp.pwn.pl/sjp/kontrola;2473611.html>