

Przedmowa

Przez stosunki kontroli w administracji publicznej autorka rozumie relacje zachodzące na podstawie prawa pomiędzy organami/instytucjami administracji publicznej w związku z kontrolą sprawowaną przez samą administrację wobec własnej działalności w sferze wewnętrznej i zewnętrznej. Celem pracy jest m.in. określenie roli i zasad, jakie powinna spełniać kontrola administracji publicznej przez administrację publiczną w demokratycznym państwie prawnym. Kontrola w administracji publicznej stanowi podstawowy instrument zabezpieczenia przez administrację publiczną ochrony podstawowych wartości i zasad systemu prawa, czyli godności człowieka, dobra, piękna, zasady praworządności działania, zasady prawdy obiektywnej, sprawiedliwości, równości, także wynikającego z preambuły do Konstytucji RP konstytucyjnego standardu rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych. Autorka prowadzi rozważania z uwzględnieniem odróżnienia pojęcia kontroli od pojęcia nadzoru. Wyodrębnia „prawne”, „faktyczne”, „proceduralne”, „pokontrolne”, „wtórne” stosunki kontroli. Prawne realne stosunki kontroli wynikają pomiędzy organami administracyjnymi z normy kompetencyjnej, którą wykonuje organ kontrolujący, stosunki potencjalne – z faktu prawnego bytu tej normy kompetencyjnej. Prawne stosunki kontroli dzielą się na stosunki kontroli ustrojowo-organizacyjnej oraz stosunki kontroli materialnej. Stosunki kontroli ustrojowo-organizacyjnej są konsekwencją powiązań organizacyjnych (strukturalnych i funkcjonalnych) istniejących pomiędzy organami administracji publicznej. Stosunki kontroli materialnej wynikają stąd, że organy administracji publicznej, tak samo jak inne podmioty prawa, podlegają w swej działalności kontroli odpowiednich administracyjnych służb, inspekcji i straży. W tym znaczeniu działalność inwestycyjna gminy podlega m.in. kontroli powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Kontrola w administracji publicznej jako relacja, stosunek „dzieje się” pomiędzy organem kontrolującym a organem kontrolowanym na podstawie norm prawa administracyjnego upoważniających i zobowiązujących do przeprowadzenia i poddania się kontroli, z zasady w ramach tzw. postępowania kontrolnego o różnym stopniu formalizacji. Cechą postępowania kontrolnego jest to, że dąży do ustalenia i oceny stanu faktycznego, za który odpowiedzialny jest kontrolowany organ, a następnie porównania go z wzorcem, według kryterium określonym w ustawie i wyciągnięcia wniosków. W tym przypadku nie mamy do czynienia przede wszystkim

z wyprowadzaniem z normy materialnej praw i obowiązków organu kontrolowanego czy podmiotu spoza administracji. Możemy mieć jednak ew. do czynienia ze zobowiązaniem organu kontrolowanego do podjęcia pewnych działań. Wynik postępowania kontrolnego w postaci protokołu kontroli lub wystąpień pokontrolnych może być lub nie skierowany na wywołanie skutku prawnego. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z tzw. „faktycznym stosunkiem kontroli”, w drugim – z tzw. „pokontrolnym stosunkiem prawnym”. Pokontrolny stosunek prawny ma miejsce, kiedy kontrolujący na podstawie prawa zobowiązuje kontrolowanego do określonych przez siebie działań, nie ingerując przy tym automatycznie wprost w działalność kontrolowanego. W tej sytuacji prawny, bo oparty na prawie stosunek kontroli jest podwójnie kwalifikowany prawem, gdyż wywołuje skutki prawne. Jest to istotne z uwagi na pojęciowe różnice pomiędzy kontrolą a nadzorem. Nadzór oznacza bowiem kontrolę połączoną z możliwością władczego oddziaływania na organ kontrolowany. Ukryte „środki nadzoru” pod szyldem „środków kontroli”, skierowane do podmiotów spoza ustroju administracji publicznej lub do podmiotów względnie samodzielnych w obrębie ustroju tej administracji publicznej, powinny podlegać kontroli sądu administracyjnego. Wyróżnienie instytucji pokontrolnych stosunków kontroli, do których ustawodawca sięga, ma zwrócić uwagę na linię demarkacyjną, od której ich forma i treść kwalifikuje je jako instytucje podlegające kontroli sądu.

Zasada demokratycznego państwa prawnego jest wywodzona obecnie z art. 2 Konstytucji RP, będącego przepisem prawnym typu klauzuli generalnej, którego specyfika polega na tym, że w przedmiocie rozumienia demokratycznego państwa prawnego ustawodawca odsyła do modelu państwa prawnego zastanego w doktrynie¹. Doktryna nawiązuje w swym dorobku m.in. do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zarazem treść tej klauzuli generalnej powinno odkodowywać się z pozostałych przepisów prawnych Konstytucji RP, których treść m.in. można wyłożyć jako formułującą zasady demokratycznego państwa prawnego². Zasada demokratycznego państwa prawnego jako norma wywiedziona z ww. klauzuli ma charakter normy programowej i optymalizacyjnej³. Doktryna prawa konstytucyjnego podkreśla, że nie ma zamkniętej, ustabilizowanej definicji demokratycznego państwa prawnego⁴. Jest to pojęcie dyna-

¹ S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, (w:) *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006, s. 101–107.

² Art. 2, art. 7, art. 10, art. 11, art. 21, art. 30, art. 31, art. 32, art. 61 Konstytucji RP.

³ S. Wronkowska, *Charakter prawny...*, s. 112.

⁴ S. Wronkowska, *Od Redaktora*, (w:) *Zasada demokratycznego...*, s. 6–7. Na temat procesu konstytucjonalizacji pojęcia państwa prawnego zob. P. Tuleja, *Zastane pojęcie państwa prawnego*, (w:) *Zasada demokratycznego państwa...*, s. 49 i n. Na temat pojęcia państwa prawnego: G. Robbers, *Einführung in das deutsche Recht*, Trier 2006, s. 59–61; F. Mayer, *Allgemeines Verwaltungsrecht. Eine Einführung*, München–Hannover, 1972, s. 20–24; na temat demokratyzacji administracji: H. Faber, *Verwaltungsrecht*, Tübingen 1987, s. 75–76.

miczne z uwagi na to, że zachodzące w rzeczywistości zmiany cywilizacyjne zawsze mogą wprowadzić określone zagrożenia dla podstawowych praw i wolności człowieka, w związku z tym pojęcie państwa prawa powinno obejmować nowe zasady przeciwdziałające tym zagrożeniom. Z punktu widzenia przedmiotu monografii istotne są założenia odnoszące się do istoty demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z którymi w państwie tym: „a) istnieją określone instytucje polityczne i prawne (np. parlament wyłaniany w demokratycznych wyborach, niezawisłe sądy, sądowa kontrola decyzji administracyjnych, sądownictwo konstytucyjne; b) przyjęto określone zasady wyznaczające relacje między tymi instytucjami oraz zasady ich funkcjonowania (np. zasada legalności); c) prawo jako zbiór obowiązujących norm spełnia określone wymagania (w szczególności poręcza prawa i wolności człowieka) oraz formalne (jest dostatecznie precyzyjne, przejrzyste, komunikatywne; d) pod adresem wszelkich instytucji publicznych, także prawodawcy, formułuje się wymagania, by postępowały w określony sposób (np. przewidywalny, uzasadniony, proporcjonalny), a ponieważ wymagania te mogą być z natury spełniane w większym lub mniejszym stopniu, przeto wyznacza się standardy poprawności rozstrzygnięć podejmowanych przez te instytucje”⁵. Pojęcie państwa prawnego tradycyjnie jest ujmowane od strony materialnej i formalnej. Formułowane są materialne i formalne zasady państwa prawnego, przy czym podział ten nie jest rozłączny. Zasady dotyczące treści prawa mają charakter materialny, te które wskazują środki prawne służące realizacji określonych celów są określone jako formalne⁶. Zasady materialne chronią wartości szczególnie doniosłe, dobra samoistne, nieinstrumentalne i mają w związku z tym wyraźne uzasadnienie aksjologiczne⁷. Są to takie zasady, jak zasada sprawiedliwości społecznej, równości, bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw dobrze nabytych, ochrony tzw. interesów w toku, równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego. Z kolei tym dobrom służą w różny sposób instrumentalnie, pomocniczo zasady formalne państwa prawnego.

W obrębie formalnych zasad państwa prawnego pierwsze miejsce ma zasada praworządności, konstytucjonalności, następnie są: zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa; prawo do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu i do jego wyroku w rozsądnym czasie; zasada podziału władzy; zasada proporcjonalności⁸, wyłączności ustawy dla unormowania sytuacji prawnej jednostki; zasada wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa; niedziałania prawa wstecz; odpowiedzialności *vacatio legis*; zakaz zmian w prawie podatkowym w ciągu roku kalendarzowego; zasada ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa; zasada przyzwoitej legislacji; nakaz określoności przepisów prawa;

⁵ S. Wronkowska, *Charakter prawny...*, s. 110.

⁶ M. Kordela, *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Zasada demokratycznego państwa...*, s. 142.

⁷ Ibidem.

⁸ D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1990, z. 4, s. 59 i n.

zakaz wprowadzania unormowań o charakterze wyłącznie iluzorycznym; zasada racjonalności ustawodawcy; zakaz tworzenia przepisów dysfunkcyjnych⁹.

Z perspektywy tytułowej kontroli w administracji publicznej odniesienie do pojęcia demokratycznego państwa prawnego oznacza, że kontrola ta z uwagi na swój instrumentalny charakter służy wartościom materialnym, takim jak godność człowieka, prawda, sprawiedliwość, równość, dobro, w tym dobro wspólne, i piękno.

W związku z tym kontrola w administracji publicznej powinna być postrzegana jako determinanta formalnych aspektów funkcjonowania państwa prawnego i jego administracji publicznej, a więc: prawidłowego działania zasady podziału władzy, w tym podziału władzy w obrębie władzy wykonawczej w szerokim tego słowa znaczeniu; realizacji zasady praworządności i legalności działania władzy publicznej; zapewnienia rzetelności i sprawności, przewidywalności oraz braku arbitralności w działaniu instytucji publicznych; weryfikowania działalności administracji publicznej przy zachowaniu pewnego minimalnego standardu postępowania administracyjnego¹⁰, w tym kontrolnego, zapewniającego jego obiektywizm, rzetelność i sprawiedliwość proceduralną, przy pomocy takich instytucji proceduralnych jak: udział kontrolowanego w postępowaniu kontrolnym, możliwość wyłączenia kontrolera od prowadzenia postępowania kontrolnego, możliwość kwestionowania, zaskarżania wyników postępowania kontrolnego.

⁹ Por. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2010.

¹⁰ Odpowiednio, z uwzględnieniem specyfiki postępowania kontrolnego, por.: Z. Kmiecik, *Wstęp*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik Warszawa 2010; J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowoadministracyjnej*, (w:) *Postępowanie administracyjne...*, s. 19 i n.