Rozdział 2.
Pojęcie i rodzaje stosunków kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego

2.1. Prawne i faktyczne stosunki kontroli wobec zasad ustroju administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego

2.1.1. Prawne i faktyczne stosunki kontroli w administracji publicznej

Krótkie uzasadnienie dla posługiwania się pojęciem stosunków kontroli w administracji publicznej, w tym – w założeniu weryfikacyjnym – także i prawnych, było dokonane w rozdziale pierwszym. W tym miejscu ta problematyka zostanie, w pewnej sekwencji logicznej, rozwinięta i pogłębiona, ale w równoległym bezpośrednim kontakcie pojęciowym ze stosunkami faktycznymi kontroli.

Trzeba wyjaśnić, że zarówno faktyczne, jak i prawne stosunki są „prawne" w tym rozumieniu, że posiadają odpowiednią podstawę prawną, przy czym stosunki prawne, jako instytucja prawna w ogólnym znaczeniu, związane są, co do zasady, w swym bycie przede wszystkim ze sprzężonym zwrotnie kształtowaniem sytuacji prawnej podmiotów prawa w nim uczestniczących. Stosunki faktyczne istniejące na podstawie prawa pomiędzy danymi podmiotami nastawione są przede wszystkim na zmianę otaczającej nas rzeczywistości. Z faktem ich wystąpienia prawo może wiązać skutek prawny wynikający bezpośrednio z mocy ustawy. Nieprawidłowe ukształtowanie treści stosunków faktycznych – wobec brzmienia postanowień prawa może spowodować odpowiedzialność prawną podmiotu w nim dominującego lub podmiotów w nim uczestniczących. Ze stosunkiem faktycznym, ale uwaga – pomiędzy organem a podmiotem zewnętrznym, przykładowo mamy do czynienia, jeżeli właściwy organ administracji publicznej udostępnia na

wniosek podmiotu zainteresowanego (zewnętrznego), niezwłocznie w drodze ustnej, pisemnej, lub za pomocą form e-komunikacji – informację publiczną. Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że stosunek faktyczny polega w tym przypadku na bezpośredniej dwustronnej relacji samego udostępnienia informacji przez organ zainteresowanemu. Samo udzielenie informacji, zarówno jako stosunek faktyczny, jak i czynność faktyczna, jest wynikiem stosunku prawnego, jaki istnieje pomiędzy organem a wnioskodawcą polegającego na tym, że wnioskodawca posiada prawo do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej, a zobowiązany ma obowiązek, ale i zarazem uprawnienie udostępnienia tej informacji na zasadach określonych w u.d.i.p. z zachowaniem tajemnicy prawem chronionej. Czynność udostępnienia tej informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną, a relacja pomiędzy organem a zainteresowanym jest stosunkiem faktycznym opartym na prawie. Zarówno czynność, jak i stosunek faktyczny mają oparcie, uzasadnienie w obowiązującym prawie. Ze stosunkiem faktycznym nieprzebiegającym zgodnie z prawem mamy do czynienia wtedy, kiedy przykładowo organ w drodze ustnej odmawia takiego udostępnienia informacji publicznej z uwagi na wymóg, jego zdaniem, ochrony tajemnicy przedsiębiorcy, przekraczając zarazem terminy udostępniania informacji publicznych. Tak ukształtowany stan faktyczny stanowi zarazem sytuację faktyczną, zdarzenie faktyczne, z którym prawo wiąże możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na jego bezczynność.

Ze stosunkiem prawnym mamy do czynienia wtedy, kiedy np. z ostatecznej decyzji administracyjnej ukształtowała się relacja pomiędzy organem a zainteresowanym/stroną, polegająca m.in. na tym, że z uwagi na ochronę danych osobowych informacja publiczna nie będzie danej stronie udostępniona w pełnej postaci istniejącej obiektywnie, lecz w postaci odpowiednio zanonimizowanej. W tym przypadku organ jest uprawniony i zobowiązany do udostępnienia informacji zanonimizowanej, a wnioskodawca ma obowiązek znosić fakt zanonimizowania w pewnym zakresie wnioskowanej informacji.

Z powyższego wynika, że w prawie administracyjnym możemy mówić m.in. o stosunkach prawnych, których przedmiotem są zachowania podmiotów prawa wyczerpujące pojęcie stosunków faktycznych, a treścią takiego stosunku prawnego są prawa i obowiązki jego podmiotów/stron dotyczące tych relacji faktycznych. Z zasady praworządności działania administracji publicznej wynika, że działania faktyczne powinny posiadać podstawę prawną, tym bardziej, że same mogą stanowić podstawę stosunku prawnego[1].

Jeżeli dla prawa administracyjnego istotne jest, żeby w stanie rzeczywistym zaistniały relacje faktyczne pomiędzy określonymi stronami/podmiotami to ta relacja faktyczna jest głównym celem realizacji postanowień prawa. Ta relacja nie nasta-

[1] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 42.

wia się przede wszystkim na tworzenie skutków prawnych. Zauważmy jednak, że brak odpowiedniej reakcji faktycznej ze strony podmiotu zobowiązanego pociągać powinien dla niego konsekwencje prawne. Zatem niezgodny z prawem przebieg stosunku faktycznego polegający np. na udostępnianiu informacji publicznej jest sankcjonowany, gdyż omawiane stosunki faktyczne są przedmiotem publicznego prawa podmiotowego (kwalifikowanego stosunku administracyjnoprawnego) do otrzymania informacji publicznej z zachowaniem ustawowych zasad jej udostępniania[2].

Przykład dotyczący udzielania informacji publicznej nawiązuje do kontroli w administracji publicznej w sposób pośredni, gdyż przez realizację tego uprawnienia dany podmiot spoza administracji ma prawem zagwarantowaną możliwość swoistej kontroli działalności administracji publicznej.

Wyodrębnianie prawnych stosunków kontroli w administracji publicznej – czyli, co istotne, pomiędzy jej organami w obrębie jej struktury organizacyjnej – ma na celu wykazanie w pierwszej kolejności, że samo przeprowadzenie kontroli jest przedmiotem stosunku prawnego pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym wynikającego z normy kompetencyjnej prawa ustrojowo-organizacyjnego lub materialnego uprawniającej kontrolującego do przeprowadzenia kontroli.

Po drugie, że z aktów podejmowanych przez kontrolującego podczas kontroli w administracji publicznej – zarówno w wymiarze kontroli ustrojowo-organizacyjnej, ustrojowo-funkcjonalnej, jak i kontroli materialnej, w zależności od jej rodzaju – mogą wynikać skutki prawne, określane jako pokontrolne stosunki prawne.

Kontrola jako instytucja przewidziana przez prawo i w swej istocie zakładająca interakcje pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym opiera się na stosunku prawnym pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym wynikającym w demokratycznym państwie prawnym z ustawowej podstawy prawnej. Kontrolujący ma uprawnienie i obowiązek (kompetencję) do przeprowadzenia kontroli, kontrolowany ma obowiązek, ale zarazem uprawnienie do poddania się kontroli i uczestniczenia w niej, a także kwestionowania, weryfikowania wyników kontroli. W pewnych sytuacjach, sam kontrolowany może mieć swoiste prawo podmiotowe natury ustrojowo-organizacyjnej do przeprowadzenia kontroli.

Przeprowadzenie kontroli może mieć znaczenie dla jego podmiotowości administracyjnoprawnej lub statusu prawnego osoby animującej organ.

W tym miejscu powstaje pytanie, czy w ramach praw i obowiązków związanych z wykonywaniem kontroli, w której kontrolujący jest podmiotem kierującym kon-

---

[2] P. Sitniewski, *Potrzeba zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej – uwagi de lege ferenda*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 4, s. 17 i n.

trolą i przeprowadzającym kontrolę, czyli prowadzącym postępowanie kontrolne[3], kontrolujący ma uprawnienie, kompetencję do podejmowania aktów, z których wynikają dalsze stosunki prawne pomiędzy kontrolowanym i kontrolującym. W tym wypadku nie chodzi tylko o akty mające skutek procesowy, ale o akty z których wynika skutek ustrojowo-organizacyjny i materialny[4].

Zdaniem autorki, istnieje pewna specyficzna „graniczna" postać stosunków prawnych, nazywanych tutaj pokontrolnymi, które doktryna i praktyka dopuszcza jako efekt uprawnień kontrolującego i kontroli, i nie podnosi w związku z nimi zjawiska przekształcenia się tej kontroli w instytucję nadzoru, pomimo tego, że w wyniku aktów podjętych w związku z przeprowadzoną kontrolą powstaje stosunek prawny. To wynikanie skutków prawnych w związku z instytucją kontroli może nastąpić w kilku postaciach. Trzeba przy tym pamiętać, że kontrola w swej istocie nie jest nastawiona na wywoływanie skutków prawnych w wyniku stosowania prawa. Jej pierwszorzędnym celem jest ustalenie stanu faktycznego i (lub) prawnego i porównanie go ze wzorcem, a następnie wyciągnięcie wniosków i podjęcie działań informacyjnych związanych z wynikami kontroli. Jednak w części aktów, czynności kończących kontrolę czy wydawanych w trakcie jej przeprowadzenia, zawarte są treści nakładające obowiązki prawne na podmioty kontrolowane. Powstaje pytanie, kiedy i jak tak się dzieje.

Po pierwsze z treści wystąpień pokontrolnych czy inaczej aktu kończącego kontrolę może wynikać relacja uprawniająco-zobowiązująca pomiędzy kontrolującym i kontrolowanym, a więc posiadająca walory stosunku prawnego, przy czym treść tego stosunku odchodzi od praw i obowiązków typowych dla stosunków nawią-

---

[3] Stosunki kontroli ustrojowo-organizacyjne czy odpowiednio materialne mają to do siebie, w demokratycznym państwie prawnym, że wykonywane są w trybie sformalizowanego postępowania kontrolnego, którego cechą jest, z uwagi na to, że służy kontroli, nienastawianie się na wydawanie aktów stosowania prawa, tylko produktów w postaci wyników kontroli. Wiemy już jednak, że w ramach postępowania pokontrolnego w zależności od wyników postępowania są pewne wyjątki i organ kontrolujący nakłada pewne obowiązki na podmiot kontrolowany. Co do samego wszczęcia stosunku procesowego proceduralnego – „Stosunki procesowe, proceduralne bowiem, nawiązywane zarówno z urzędu, jak i na wniosek, uzależnione są od pierwszej czynności procesowej (np.w pojęciu k.p.a.), ale która jest jakimś rozstrzygnięciem organu administracyjnego mającym znaczenie prawne". Tak J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 179.

[4] „Trzeba też pamiętać, że sytuacje materialnoprawne dotyczą również tych podmiotów, które są organami administracyjnymi. W tym względzie sam porządek prawny przychodzi nam niekiedy z pomocą: bo czymże są rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie statusów wojewody i naczelnika jak nie próbami konstrukcji materialnoprawnej sytuacji terenowych organów administracji państwowej". Tak: ibidem, s. 176. Wskazany cytat zarazem uzmysławia zasady porządku prawnego demokratycznego państwa prawnego, w którym status prawny wojewody wynika z ustawy, a nie z aktu podustawowego.

zywanych w ramach stosunku nadzoru. W tym miejscu trzeba pamiętać, że dla nadzoru są reprezentatywne takie działania, jak uchylenie rozstrzygnięcia, stwierdzenie nieważności rozstrzygnięcia, zgłoszenie sprzeciwu, zawieszenie wykonania rozstrzygnięcia, uzgodnienie i środki *ad personam*. Typową cechą środków kontroli jest zobowiązanie kontrolowanego do rozważenia zasadności wykonania wniosków pokontrolnych wraz z obowiązkiem poinformowania, czy te zalecenia zostały wykonane, a jeżeli nie, to z jakich powodów. Podkreśla się, że dzięki tak skonstruowanym środkom pokontrolnym w postaci wniosków, zaleceń, kontrolujący nie wpływa wprost na działalność podmiotu kontrolowanego. Problem jednak istnieje i może być związany ze zjawiskiem tzw. ukrytej sankcji.

Powyżej wskazane pokontrolne stosunki prawne występują w sytuacji, kiedy wynik kontroli zawarty w wystąpieniu pokontrolnym i umieszczone tam uwagi i zalecenia zobowiązują kontrolowanego z systemu administracji publicznej do podjęcia określonych działań i do poinformowania, w zakreślonym przez kontrolującego terminie, czy te działania zostały podjęte, a jeżeli nie, to dlaczego te działania nie zostały podjęte. Jeżeli przeanalizujemy treść art. 46 ust. 3 u.k.a.rz., stwierdzającego, że: „Wystąpienie pokontrolne w razie potrzeby uzupełnia się o: 1) zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej; 2) ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości; 3) termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Termin wyznacza się, uwzględniając charakter zaleceń lub wniosków”[5] – to jest oczywiste, że z treści wskazanego przepisu wynika obowiązek

[5] Por. art. 19a ustawy o ochronie danych osobowych: „1. W celu realizacji zadań, o których mowa w art. 12 pkt 6, Generalny Inspektor może kierować do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego, państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych, podmiotów niepublicznych realizujących zadania publiczne, osób fizycznych i prawnych, jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi oraz innych podmiotów wystąpienia zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony danych osobowych. 2. Generalny Inspektor może również występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo o wydanie bądź zmianę aktów prawnych w sprawach dotyczących ochrony danych osobowych. 3. Podmiot, do którego zostało skierowane wystąpienie lub wniosek, o których mowa w ust. 1 i 2, jest obowiązany ustosunkować się do tego wystąpienia lub wniosku na piśmie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania”. Ta wypowiedź, nierodząca sama w sobie stosunków prawnych pokontrolnych w pewien sposób, od strony faktycznej jest sankcjonowana treścią art. 17 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych: „2. Na podstawie ustaleń kontroli inspektor może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub innego przewidzianego prawem postępowania przeciwko osobom winnym dopuszczenia do uchybień i poinformowania go, w określonym terminie, o wynikach tego postępowania i podjętych działaniach”. Z treści ww. art. 19a wynikają prawne stosunki „powystąpieniowe”.

poinformowania przez kontrolowanego kontrolującego o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Obowiązkowi kontrolowanego odpowiadają uprawnienia kontrolującego. Oczywiście od razu powstaje pytanie o sankcje tych obowiązków, „wynoszące je" na stosunki prawne. W przypadku stosunków kontroli ustrojowo-organizacyjnej w administracji rządowej sankcje te mieszczą się w możliwościach oddziaływania przez przewidziane prawem środki organizacyjne[6]. W omawianym przypadku mamy do czynienia z nawiązaniem stosunku „pokontrolnego" w ramach swoistych czynności prawnych, będących elementem wystąpienia pokontrolnego, przysługujących kontrolującemu, a wynikających z jego kompetencji kontrolnych. W wystąpieniu pokontrolnym mieści się zatem w takim przypadku pierwiastek aktu administracyjnego[7]. Zwróćmy jednak uwagę na fakt, że samo wystąpienie nazywa się pokontrolne i wydaje się, że jego treść w założeniu ustawodawcy łączy się z kompetencjami do kontroli".

Wspomniany pierwiastek aktu administracyjnego wynika stąd, że zalecenia i wnioski pokontrolne, dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej, zgodnie z zasadą praworządności działania administracji publicznej, stanowią jednak pewne zastosowanie/wnioskowanie normy prawnej do stanu faktycznego wynikającego z kontroli i w związku z tym stanowią swoistą nietypową formę stosowania prawa. Z kolei organ kontrolowany, w myśl zasady obowiązku działania administracji publicznej w odpowiednim czasie[8], a także zgodnie z zasadą praworządności działania administracji publicznej, w pierwszej kolejności obligatoryjnie rozważa, czy w jego sytuacji organizacyjnoprawnej treść zaleceń i wniosków pokontrolnych kwalifikuje się do wykonania, gdyż to kontrolowany w pierwszej kolejności odpowiada w tym przypadku za swoją działalność. Trzeba jednak zauważyć, że niewiążący charakter wniosków pokontrolnych w przypadku kontroli pomiędzy organami administracyjnymi w administracji rządowej jest pozornie niewiążący, fakultatywny. Kiedy podmiot kontrolowany będący organem administracji rządowej oceni, że zalecenia i wnioski są trafne, zgodne z prawem i innymi kryteriami funkcjonowania organu dopuszczo-

---

[6] Polecenia służbowe, rozkazy, wytyczne interpretacyjne, generalne akty kierownictwa.

[7] „Tak więc stosunki prawne (…) powstają z mocy decyzji organu administracyjnego, np. obowiązek uwzględnienia pokontrolnego zarządzenia doraźnego wydanego przez organ Najwyższej Izby Kontroli, obowiązek odbycia służby wojskowej, wszczęcie postepowania egzekucyjnego. Ten sposób formułowania praw i obowiązków jest najczęstszy (…) Jak można wnosić z podanych przykładów, chodzi tutaj o każdy rodzaj zindywidualizowanej wypowiedzi organu administracyjnego, a nie tylko o te wypowiedzi, które mają kwalifikowaną postać aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej). Tak: J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne…*, s. 179.

[8] Na temat zasady obowiązku działania administracji publicznej zob. P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 83 i n.

nymi przez prawo, to zgodnie z metodą działania i zarazem wykonywania prawa administracyjnego i jego instrumentów ma powinność je wykonać i tutaj fakultatywność działania organu wynikająca z treści art. 46 ust. 3 u.k.a.rz. w zasadzie się kończy. Te rozważania o prawnym, w pewnym zakresie jednak wiążącym – co ważne – wymiarze „niewiążących" zaleceń i wniosków pokontrolnych – mają na celu wykazanie, że w rozpatrywanych zaleceniach i wnioskach pokontrolnych w pewnym zakresie zakreślonym powyżej – jest dobrze schowany, ukryty „pierwiastek", „element" aktu administracyjnego (wewnętrznego). Można powiedzieć, że jest to, w tym zakresie treści omawianych zaleceń i wniosków, nietypowe fakultatywne polecenie służbowe, gdyż przeciwieństwie do typowego polecenia służbowego, które nie jest wydawane w ramach postępowania, zalecenia i wnioski pokontrolne są wydawane w ramach postępowania kontrolnego. Oczywiście ta sfera działania administracji publicznej znajduje się poza kontrolą sądu administracyjnego.

Prowadzone rozważania nie zmierzają do stworzenia zamieszania terminologicznego i do doprowadzenia do sytuacji, w której granica pomiędzy nadzorem a kontrolą będzie niejasna, ale kiedy w przypadku kontroli w administracji rządowej scentralizowanej ustawodawca zamieszcza treści upoważniające do zobowiązywania kontrolowanego do pewnych działań, trudno odejść od kontrolnego charakteru tej instytucji i *a priori* stwierdzić, że część elementów w wystąpieniu pokontrolnym to już nadzór. Z pomocą może przyjść tutaj także jakość stanu faktycznego ustalonego podczas kontroli. W przypadku nieistotnych uchybień, niedociągnięć w stosunku do wzorca, sięganie do środków nadzoru przez ustawodawcę wydaje się niepotrzebne, i wtedy w pierwszej kolejności może mieć miejsce korekta w ramach władztwa przypisanego kontroli w tych sprawach. Pamiętać trzeba o tym, że te ustalenia są dokonywane wobec kontroli w administracji publicznej pomiędzy organami administracji rządowej.

Przy kontroli ustrojowo-funkcjonalnej, kiedy kontrolującego z kontrolowanym wiąże właśnie funkcja kontroli i przedmiot do kontrolowania[9], brak jest środków bezpośredniego odziaływania organizacyjnego i w tym przypadku jest to stosunek zobowiązujący, wskutek braku sankcji, w praktyce faktyczny. Jeżeli z kolei przyjmiemy, że są jakieś sankcje przewidziane przez prawo o charakterze funkcjonalnym, wynikające z powiązań funkcjonalnych pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym, będzie to już stosunek prawny pokontrolny. Prowadzone w tym miejscu rozważania mają podkreślić, że relacje pokontrolne pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym należy rozpatrywać także przez pryzmat sytuacji admini-

[9] Relacja na linii wojewoda–gmina w przypadku kontroli przez wojewodę wykonania przez gminę zadań z zakresu administracji rządowej zleconych z mocy ustawy lub w drodze porozumienia.

stracyjnoprawnej[10], w jakiej znajdują się kontrolujący i kontrolowany, gdyż właśnie z przeanalizowania sytuacji administracyjnoprawnej kontrolującego i kontrolowanego wynika rzeczywista struktura i charakter relacji pokontrolnych pomiędzy tymi podmiotami.

Idąc dalej, po drugie, dla stosunków kontroli w administracji i zewnętrznej wobec administracji typowe są regulacje, których odpowiednikiem jest art. 23 u.k.a.rz. stanowiący, że: „1. Kontroler ma obowiązek niezwłocznego poinformowania kierownika jednostki kontrolowanej o stwierdzeniu bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego, lub możliwości powstania niepowetowanej szkody w mieniu, w celu zapobieżenia tym zagrożeniom. 2. Kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany do niezwłocznego podjęcia działań zapobiegających zagrożeniom oraz poinformowania o tym kontrolera. 3. Kontroler w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że kierownik jednostki kontrolowanej nie podjął działań zapobiegających zagrożeniom lub podjęte działania są niewystarczające, informuje o tym kierownika komórki do spraw kontroli. 4. Kierownik komórki do spraw kontroli niezwłocznie powiadamia o stwierdzonych zagrożeniach kierownika jednostki nadrzędnej nad jednostką kontrolowaną lub właściwy organ państwowy”[11].

Z przywołanego przepisu wynika cały zestaw powiązanych ze sobą przyczynowo-skutkowo i powstałych „źródłowo” z mocy ustawy stosunków prawnych – związanych ze stwierdzeniem przez kontrolującego podczas kontroli bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego lub możliwości powstania niepowetowanej szkody w mieniu – pomiędzy kontrolerem a kierownikiem jednostki kontrolowanej, a także pomiędzy kontrolerem a kierownikiem komórki do spraw kontroli, a także pomiędzy kierownikiem komórki do spraw kontroli a kierownikiem jednostki nadrzędnej nad jednostką kontrolowaną lub właściwym organem państwowym. W tym przypadku fakt prowadzenia kontroli i ustalenie podczas niej określonego kwalifikowanego prawem stanu faktycznego, jest z woli ustawodawcy zdarzeniem prawnym generującym powstanie stosunków o proweniencji pokontrolnych, aczkolwiek powstałych z mocy ustawy. Kolejne, następne konsekwencje wynikające z tych stosunków pokontrolnych możemy określić wtórnymi stosunkami pokontrolnymi. Powstają w konsekwencji kontroli i kształtowanych w związku z nią – we wnioskach, zaleceniach – stosunków pokontrolnych, jak i w związku z nawiązywanymi z mocy ustawy obowiązkami i stosunkami pokontrolnymi.

---

[10] Na temat sytuacji administracyjnoprawnej zob. J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne…*, s. 174 i n.

[11] Por. art. 19 ustawy o ochronie danych osobowych: „W razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kierownika jednostki organizacyjnej, jej pracownika lub innej osoby fizycznej będącej administratorem danych wyczerpuje znamiona przestępstwa określonego w ustawie, Generalny Inspektor kieruje do organu powołanego do ścigania przestępstw zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, dołączając dowody dokumentujące podejrzenie”.

Przedmiotem stosunków powstałych z mocy ustawy w związku z wynikami kontroli jest obowiązkowe przekazywanie informacji/przepływ informacji pomiędzy podmiotami wskazanymi w przepisie po to, by potem po otrzymaniu informacji nastąpiło z mocy ustawy niezwłoczne podjęcie działań zapobiegających zagrożeniom. Jakie działania mają być podjęte, wynika z kompetencji wskazanych podmiotów i treści prawa materialnego oraz wartości i norm znajdujących się także poza systemem prawa.

W konsekwencji powyższe stosunki dotyczące praw i obowiązków natury informacyjnej, inicjujące kolejne czynności i stosunki prawne można określić mianem stosunków pokontrolnych wynikających z mocy ustawy. I znowu, w zależności od ich treści oraz prawnych możliwości ich wyegzekwowania mogą to być stosunki prawne lub odpowiednio faktyczne.

Trzeba zarazem zauważyć, że w prawie administracyjnym względnie często można spotkać się z wypowiedziami ustawodawcy tworzącymi w różny sposób relacje uprawniająco-zobowiązujące pomiędzy podmiotami, które nie są sankcjonowane. Oznacza to decyzję ustawodawcy polegającą na tym, że nie każdy obowiązek, w tym prawny, skoro prawo o nim mówi, musi być sankcjonowany.

Dotychczasowe ustalenia pozwalają zauważyć, że z kontrolą związane są stosunki prawne obligujące do rozważenia przez kontrolowanego fakultatywnego podjęcia pewnych wskazanych, zaleconych działań, a także obligatoryjne obowiązki informacyjne kontrolowanego względem kontrolującego w przedmiocie podjęcia lub przyczyn niepodjęcia tych działań. Podmiot kontrolowany, i w tym przypadku informujący, ma obowiązek i prawo do udzielenia informacji o treści, której elementy składowe określa prawo. Podmiot kontrolujący, w tym przypadku informowany, ma obowiązek i prawo być poinformowany.

Można też mówić o kategoriach stosunków prawnych pokontrolnych powstałych bezpośrednio z mocy ustawy związanych z przekazywaniem informacji i podejmowaniem działań zapobiegawczych w kwalifikowanych prawem stanach faktycznych.

A zatem stosunki prawne „generowane" przez egzystujący, „wykonywany" prawny stosunek kontroli mogą polegać na prawnym obowiązku – wynikającym w tym przypadku z mocy ustawy – do przekazywania informacji i odbioru informacji, z którym związany jest obowiązek prawny poinformowanego kontrolowanego do podjęcia pewnych działań (faktycznych i (lub) prawnych), które obserwowane są przez informującego kontrolującego, gdyż zdarzenia z nimi związane (a mianowicie ich niepodejmowanie) mogą być impulsem do dalszych obowiązków informacyjnych.

Po trzecie, trzeba mieć także na uwadze, że prawny wymiar stosunków kontroli w znaczeniu ustrojowo-organizacyjnym, funkcjonalno-organizacyjnym czy materialnym (typowych dla działalności inspekcji, którym też podlega administracja

publiczna) wynika stąd, że realizują, wykonują się w ramach postępowań kontrolnych w związku z czym w obrębie tych postępowań kontrolnych powstają pomiędzy kontrolującym i kontrolowanym procesowe proceduralne stosunki kontrolne/kontroli. Jednocześnie nie można pomijać faktu, że samo przeprowadzenie kontroli, niezależnie od tego czy opiera się na czynnościach materialnych, organizacyjno-technicznych, czy także dodatkowo na prawnych – wywołuje skutek ustrojowo-organizacyjny, ustrojowo-funkcjonalny i materialny/merytoryczny polegający na tym, że zobowiązany do przeprowadzenia kontroli kontrolę tę przeprowadził, a organ obowiązany do poddania się kontroli tę kontrolę znosił, a także w niej uczestniczył.

Istotne jest zatem przy rozważaniach nad prawną naturą kontroli to, czy np. w związku z kontrolą mają miejsce skutki proceduralne (np. określone uprawnienia kontrolowanego o charakterze procesowym[12]), a także ww. skutek o charakterze ustrojowo-organizacyjno-funkcjonalno-prawnym związany z wykonaniem, zaspokojeniem obowiązków kontrolnych danego organu kontrolującego i kontrolowanego. Z wykonywaniem kontroli wiąże się także nieodmiennie zjawisko władztwa administracyjnego.

Pojęcie prawnych stosunków kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego – których byt jest wykazywany i analizowany w tej monografii – związane jest nieodłącznie z subiektywizacją prawa, z podmiotami prawa, podmiotowością administracyjnoprawną[13], z pojęciem ustroju państwa, pojęciem administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego i proceduralnego oraz specyfiką jego norm.

A zatem kryteriami wyodrębnienia prawnych stosunków kontroli w administracji publicznej (kontroli wewnątrzadministracyjnej) są w pierwszej kolejności rodzaje płaszczyzn norm prawa administracyjnego z wiodącą niezaprzeczalnie funkcją norm ustrojowo-organizacyjnych i materialnych, a także samodzielnie traktowane – jako pojęcie narzędzie badawcze – doktrynalne pojęcie stosunku prawnego określającego relacje pomiędzy sytuacjami prawnymi podmiotów prawa. W myśl poglądów F. Longchampsa, stosunek prawny zachodzi, kiedy prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów takie znaczenie, że w określonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest połączona w pewien sposób z sytuacją prawną drugiego podmiotu[14].

---

[12] Np. możliwość wniesienia umotywowanych zastrzeżeń.

[13] Szerzej J. Niczyporuk, *Podmiotowość prawna a podmiotowość administracyjnoprawna*, (w:) *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010, s. 69 i n.

[14] Definicja ta stanowi tradycyjny punkt wyjścia administratywistów w rozważaniach na temat stosunku administracyjnego. Zob.: J Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Zeszyty Naukowe UJ CLXXXVII, Prace Prawnicze 1968, z. 34, s. 88; J. Zimmermann, *Prawo admini-*

W teorii prawa trafnie zauważono różnicę pomiędzy rodzajami stosunków prawnych nawiązywanych w obrębie prawa publicznego i prywatnego. Dla prawa prywatnego typowe są względnie nieskomplikowane stosunki zobowiązaniowe oparte na równorzędności stron. W prawie publicznym, obok tych stosunków natury zobowiązaniowej, pojawiają się i są dotąd w przewadze stosunki polegające na tym, że jedna ze stron stosunku prawnego posiada zdolność do jednostronnego wypowiadania się o sytuacji prawnej drugiego podmiotu (tzw. stosunek podległości kompetencji)[15].

Prawne stosunki kontroli wewnątrzadministracyjnej stanowią subiektywizację norm administracyjnego prawa ustrojowo-organizacyjnego, w pewien sposób materialnego i proceduralnego[16]. Subiektywizacja ta polega na tym, że posługując się pojęciem podmiotu prawa i prawa podmiotowego określamy, na podstawie norm prawa przedmiotowego[17], jego sytuację prawną i związki tej sytuacji prawnej z innymi podmiotami.

Oczywiście trzeba pamiętać o tym, że w przypadku kontroli wewnątrzadministracyjnej podmiotami, stronami stosunku kontroli są organy administracji publicznej – co zmienia kontekst aparatury pojęciowej używanej zazwyczaj w przypadku podstawowego materialnego stosunku administracyjnego, jaki ma miejsce pomiędzy organem administracyjnym a podmiotem spoza administracji. W tym tradycyjnym stosunku organ administracyjny jest wyposażony w stosunku do jednostki (podmiotu spoza administracji) w kompetencje prawne, działa w imieniu i na rzecz państwa i (lub) UE, samodzielnie wykonując swoje kompetencje. Jednostka, człowiek wobec organu administracji publicznej ma określony prawem zakres wolności, prawa, w tym publiczne prawa podmiotowe, obowiązki, interesy prawne. Ustawa określa zarazem granice ingerencji organu w sferę wolności, praw i zakresu obowiązku jednostki.

W przypadku stosunku kontroli, jaki zachodzi pomiędzy dwoma organami administracji publicznej trzeba mieć na uwadze, że z zasady każdy z nich z osobna działa w sferze stosunków zewnętrznych w imieniu i na rzecz państwa, stanowiąc zarazem elementy pewnej całości, którą jest administracja publiczna i państwo. Powstaje jednak pytanie, czy w przypadku stosunku kontroli rozgrywającego się pomiędzy dwoma organami administracyjnymi nie dzieje się inaczej i czy organ kontrolowany nie znajduje się w relacji wobec drugiego organu, którą można nazwać

---

stracyjne…, s. 261–271; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1964, Prawo XII.

[15] Z. Ziembiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 328.

[16] J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*…, s. 90–91.

[17] Normy prawa przedmiotowego opisują zachowania podmiotów prawa.

„do państwa", a nie „w imieniu państwa" – tym razem jako wyodrębniony podmiot wyposażony w kompetencje, uprawnienia i obowiązki na przypadek kontroli przez państwo jego działalności. Dla potrzeb relacji pomiędzy organami państwo wyposaża je w ich własne podmiotowości ustrojowo-organizacyjno-prawne i zarazem określa relacje pomiędzy nimi w ramach tej podmiotowości. W tym wypadku są podmiotami odrębnych praw i obowiązków.

Zagadnienie to związane jest z tym, że organy państwowe stanowią instytucje, przy pomocy których wyraża swoją wolę państwo lub UE jako szczególny podmiot prawa publicznego[18], który zarazem jest osobą prawa publicznego. Z zasady, organy państwowe działają w imieniu i na rzecz państwa i (lub) UE, powstaje zatem uzasadnione pytanie, kiedy są podmiotem odrębnych praw i obowiązków.

Relację pomiędzy państwem a jego organami określa doktryna, m.in. E. Iserzon, który powiedział: „Mówiąc, że państwo – osoba prawna, kolektyw – wydaje rozkazy i zakazy, dokonuje czynności prawnych, zawiera umowy, stosujemy przenośnię, wyrażamy myśl za pomocą figury stylistycznej (mowy obrazowej). Faktycznie wszystkich czynności dokonują za państwo ludzie do tego przez prawo powołani. Tych ludzi, którzy są powołani do dokonywania czynności przypisywanych państwu jako osobie nazywamy organami państwa. Organem tego rodzaju może być nie jeden człowiek, lecz kolektyw ludzki działający łącznie. Co sprawia, że czynność lub zaniechanie pewnych osób jest przypisywane państwu? Sprawia to fakt, że są z mocy prawa organami państwa. Inaczej – sprawia to prawo"[19].

Odpowiedzi na postawiony wyżej problem dotyczący, w jakim kontekście występuje – w stosunku prawnym kontroli pomiędzy dwoma organami administracji publicznej – organ kontrolowany możemy poszukać w następującej tezie: „Organy państwowe uznaje się za odrębne podmioty prawa administracyjnego tylko wtedy, gdy wchodzą one w stosunki prawne z samym państwem i stają po stronie jednostek administrowanych, tj. po stronie podmiotów, których prawa i obowiązki określa się władczo. Natomiast, gdy realizują one akty imperatywne, to nie posiadają charakteru odrębnego podmiotu, gdyż za pośrednictwem ich czynności w stosunki prawne wchodzi samo państwo"[20].

W związku z tym organ państwowy (administracyjny) wykonuje prawa i obowiązki państwa (związku publicznoprawnego, osoby prawnej, osoby prawa publicznego) przy pomocy kompetencji, a prawa i obowiązki ma tylko w charakterze podmiotu odrębnego, któremu prawo administracyjne przypisuje prawa i obowiązki jako adresatowi pierwotnemu.

---

[18] W przypadku UE: publiczno-prawno-międzynarodowego.

[19] E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 76.

[20] J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, PiP 1961, nr 2, s. 209–210.

A zatem w przypadku organu administracji publicznej podlegającego kontroli[21] możemy stwierdzić, w zależności od rodzaju kontroli i relacji pomiędzy organami, że w tej sytuacji działa w charakterze podmiotu odrębnego, któremu prawo administracyjne przypisuje prawa i obowiązki jako swoistemu adresatowi pierwotnemu.

Dokonując zatem subiektywizacji prawa i szukając podmiotów tego stosunku, z jednej strony mamy organ administracyjny, który wykonuje swoje kompetencje, a drugiej mamy organ poddany kontroli, który z uwagi na tę szczególną okoliczność został wyposażony przez ustawodawcę w podmiotowość administracyjnoprawną, względnie „umownie" odrębną od państwa.

Z powyższego wynika, że w ramach stosunku kontroli materialnej (inspekcyjnej) czy ewentualnie stosunku kontroli ustrojowo-organizacyjnego, czy ustrojowo-funkcjonalnego – organ kontrolowany może mieć przypisane ustawą prawa i obowiązki „własne" jako umownie wyodrębniony podmiot od państwa, po to, by w tym statusie prawnym poddać się kontroli. Oczywiście stopień tej umownej samodzielności na potrzeby kontroli zależy od typu powiązań ustrojowo-organizacyjnych oraz funkcjonalnych i należy przyjąć, że ma przede wszystkim zastosowanie na linii administracja rządowa–organy samorządu terytorialnego, a także w ramach kontroli materialnej.

W tym miejscu trzeba zauważyć, że w przepisach dotyczących kontroli pomiędzy organami administracji publicznej ustawodawca posługuje się pojęciem uprawnień i obowiązków kontrolowanego, jak i kontrolującego, które są pochodną uprawnień i obowiązków organu kontrolującego i organu kontrolowanego[22].

Stosunki kontroli w ramach struktury ustrojowo-organizacyjnej administracji publicznej można jeszcze traktować inaczej – jako obligatoryjny rodzaj więzi funkcjonalnej w danej strukturze organów, która jest określona przez prawo, a wynikające z niej relacje uprawniająco-zobowiązujące są pomiędzy organami, które w relacjach pomiędzy sobą są „oderwane" od działania w imieniu państwa, gdyż działają w relacjach wewnętrznych każdy z osobna w ramach własnej podmiotowości administracyjnoprawnej. Z kolei te organy, każdy z osobna, jak i razem, systemowo ujęte – powołane i stworzone są do tego, aby jako całość/jedność działać na zewnątrz w imieniu państwa.

---

[21] Jest to wyraźne np. w przypadku kontroli Państwowej Inspekcji Pracy w urzędzie wojewódzkim, marszałkowskim albo w sytuacji, w której dany organ administracji publicznej składa wniosek o pozwolenie na budowę, a następnie w związku z prowadzoną budową podlega kontroli różnych inspekcji.

[22] Art. 22 u.k.a.rz. określa prawa kontrolera w trakcie przeprowadzania kontroli. Art. 24 u.k.a.rz. określa obowiązki kierownika jednostki kontrolowanej. Dzięki tym prawom i obowiązkom organ kontrolujący może zrealizować kompetencję kontrolną.

W ten sposób, wspomagając się dodatkowo kryterium stopnia samodzielności kontroli jako funkcji pierwotnej czy wtórnej[23], a także zaadresowaniem kontroli „rzeczowym", a więc wobec wszystkich, którzy tym przedmiotem kontroli, „rzeczą" się zajmują, można wyodrębnić: 1) ustrojowo-organizacyjne (ogólnoadministracyjne) stosunki kontroli; 2) „materialne" (policyjne, specjalne) stosunki kontroli i 3) procesowe proceduralne (postępowaniowe) stosunki kontroli.

W tym rozdziale chodzi o przedstawienie kontroli jako opartej na ustawie relacji pomiędzy dwoma organami administracji publicznej, z których jeden jest uprawniony i obowiązany do przeprowadzenia kontroli, a drugi jest obowiązany i uprawniony do poddania się tej kontroli, przy czym w związku z prowadzoną kontrolą każdy z nich może posiadać swoje kompetencje, uprawnienia i obowiązki. Z prawa materialnego zawartego w normach ustrojowo-organizacyjnych, jak i z materialnego w ścisłym tego słowa znaczeniu[24] wynika merytoryczna treść kontroli jako dwustronnego działania, relacji pomiędzy dwoma organami, przy czym istotne jest, czy w tej relacji jest miejsce na akt administracyjny stanowiący źródło stosunków prawnych, porozumienie administracyjne, czy jest tam miejsce jedynie dla czynności materialno-technicznej.

Celem autorki jest wykazanie, że w zależności od rodzaju budowy podstawy prawnej do przeprowadzenia kontroli i wynikającej z niej kompetencji dla organu przeprowadzającego kontrolę możemy mieć do czynienia:

1) z prawnymi stosunkami kontroli, w ramach których, obok czynności i stosunków faktycznych, wynikają z kompetencji organu kontrolującego dalsze pokontrolne stosunki prawne (dalej w uproszczeniu nazywane prawnymi stosunkami kontroli);
2) z prawnymi stosunkami kontroli, z których wynikają tylko stosunki faktyczne (dalej w uproszczeniu nazywane faktycznymi stosunkami kontroli)[25].

---

[23] Istotne jest, czy kontrola stanowi zasadniczy materialny cel funkcjonowania organu administracyjnego, czy kontrola występuje jako funkcja wtórna (zabezpieczająca, gwarancyjna) względem innej niż kontrola funkcji zasadniczej danego organu.

[24] Normy celowościowe i zadaniowe można uważać za normy materialne, posiadają zarazem cechy norm ustrojowo-organizacyjnych, bo służą także określeniu zakresu działania i właściwości organu.

[25] Podział ten jest dokonany z uwagi na to, czy w związku z kontrolą ustawodawca przewiduje wywoływanie skutków prawnych. Por. art. 12 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.): „1. Na podstawie ustaleń kontroli wojewódzki inspektor ochrony środowiska może: 1) wydać zarządzenie pokontrolne do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej; 2) wydać na podstawie odrębnych przepisów decyzję administracyjną; 3) wszcząć egzekucję, jeżeli obowiązek wynika z mocy prawa lub decyzji administracyjnej. 2. Kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub kontrolowana osoba fizyczna, w terminie wyznaczonym w zarządzeniu pokontrolnym, mają obowiązek poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zakresie podjętych i zrealizowanych

Od tego momentu jest już jasne, że każdy stosunek kontroli pomiędzy organami administracji publicznej oparty na prawie jest prawny, gdyż z normy kompetencyjnej uprawniającej do podjęcia kontroli wynika stosunek podległości kompetencyjnej uprawniająco-zobowiązujący, związany z przeprowadzeniem kontroli. Jednak te oparte na prawie stosunki możemy podzielić na takie, gdzie przedmiotem działania organów administracyjnych będą tylko czynności faktyczne i z tego względu wprowadzana jest nazwa faktycznych stosunków prawnych, a także na takie, w których podmiot kontrolujący jest nie tylko wyposażony w kompetencje do przeprowadzenia kontroli w stosunku z jego strony nadrzędności kompetencyjnej, ale ma także zdolność prawną do wypowiadania się w przedmiocie podmiotowości administracyjnoprawnej organu kontrolowanego przez nałożenie na niego pewnych skonkretyzowanych obowiązków. I te stosunki kontroli nazywane są prawnymi stosunkami kontroli.

Aby można było mówić w tym ostatnim przypadku o prawnych stosunkach kontroli, wypowiadanie się przez organ kontrolujący o obowiązkach podmiotu kontrolowanego nie może mieć znamion nadzoru. W założeniu teoretycznym „kontrola nie przynosi automatycznej zmiany w zakresie funkcjonowania jednostek kontrolowanych albo zmiany przepisów prawa”[26]. Wykonanie wniosków pokontrolnych ma charakter fakultatywny w znaczeniu powyżej opisanym. Obowiązek pokontrolny polega na obligatoryjnym rozważeniu wykonania zaleceń/wniosków, wykonaniu ich jeżeli są uzasadnione prawem, i informacji, czy wnioski zostały zrealizowane albo dlaczego nie zostały zrealizowane.

Pojęcie stosunków kontroli jest obecnie pojęciem występującym z znaczeniu wąskim (kontrola „czysta”) oraz szerokim i nie można na aktualnym etapie rozwoju prawa administracyjnego zakładać, że kontrola jako relacja ustrojowo-organizacyj-

---

działań służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń. 3. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może zażądać od kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej przeprowadzenia postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem postępowania przeciwko osobom winnym dopuszczenia do uchybień i poinformowania go, w określonym terminie, o wynikach tego postępowania i o podjętych działaniach. 4. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może upoważnić inspektora do wydania w trakcie kontroli decyzji w przedmiocie wstrzymania: 1) działalności powodującej naruszenie wymagań ochrony środowiska, jeżeli zachodzi bezpośrednie zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo bezpośrednie zagrożenie zniszczenia środowiska w znacznych rozmiarach; 2) oddania do użytku obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska”. Z treści przywołanego przepisu wynika, że zarządzenie pokontrolne może być źródłem stosunków pokontrolnych. W pozostałych przypadkach ustalenia kontroli są zdarzeniem, z którym ustawa wiąże pozostałe formy aktywności Inspekcji już typowe dla nadzoru, takie jak wydawanie decyzji administracyjnej czy egzekwowanie obowiązków powstałych bezpośrednio z mocy ustawy. Na temat zarządzenia pokontrolnego zob.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Kr 269/15.

[26] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 23.

na pomiędzy dwoma organami to jedynie odbywające się na podstawie prawa stosunki faktyczne, czynności materialno-techniczne lub techniczno-organizacyjne, udokumentowane przez właściwe podmioty niewywołującymi skutków prawnych protokołami lub wystąpieniami pokontrolnymi. Takie założenie nie sprawdza się na gruncie normatywnym i w rzeczywistości działania prawa i przeprowadzania kontroli.

Przykładowo, analizując przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej można wywieść wnioski, że wyłaniająca się z tych przepisów postać kontroli ogólnoadministarcyjnej jako relacji pomiędzy dwoma organami tego samego podmiotu: organem kontrolującym a kontrolowanym powoduje prawny skutek o charakterze organizacyjnomaterialnym, którym jest ukształtowanie po stronie organu kontrolowanego obowiązku poinformowania organu kontrolującego w określonym terminie o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Trzeba mieć na uwadze, że w przypadku, kiedy ta kontrola ma miejsce pomiędzy organami administracji rządowej, organ kontrolujący jest organem nadrzędnym organizacyjnie, a wykonywana merytoryczna kontrola jest funkcją podległości (nadrzędności), kierownictwa, nadzoru albo zespolenia lub dysponowania częścią budżetu państwa, której dysponentem jest kontrolujący (art. 1 pkt 1 u.k.a.rz.).

Przepisy dotyczące kontroli i postępowania kontrolnego w administracji rządowej zostały w dużej mierze „przekopiowane" z u.NIK[27], przy czym trzeba zauważyć przede wszystkim, że NIK nie administruje sprawami publicznymi i nie znajduje się w stosunku organizacyjnej nadrzędności, zwierzchnictwa czy nadzoru wobec podmiotów kontrolowanych. W związku z tym można stwierdzić, że kontrola NIK w znaczeniu relacji, stosunku z kontrolowanym, odbywającego się w ramach postępowania kontrolnego, kończy się co prawda dokumentem wieńczącym podjęte czynności (wystąpieniem pokontrolnym), z którego treści wynikają pewne penalizowane obowiązki informacyjne po stronie kontrolowanych – jednak NIK nie posiada w tym przypadku środków bezpośrednio egzekwujących wykonanie zaleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Kontrola NIK odbywa się w ramach postępowania kontrolnego, w którym powstają stosunki postępowania kontrolnego, ale nie wynikają z niej, co do zasady, stosunki prawne pokontrolne, poza prawnym penalizowanym obowiązkiem informowania przez kontrolowanego NIK o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych, które mogą wprost kształtować działalność kontrolowanego[28].

---

[27] Zob. art. 31–55, art. 61a–63 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. i art. 16–50 u.k.a.rz.).

[28] Wystąpienie to nie podlega egzekucji, przez analogię z wystąpieniem inspektora pracy; por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, A. Krawiec, M. Kamiński, T. Kiełkowski, *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 61.

Nie wystarczyło zatem przekopiowanie przez ustawodawcę przepisów kontrolnych z u.NIK do ustawy o kontroli w administracji rządowej, aby utrzymać i uzyskać końcowy skutek w postaci wystąpień pokontrolnych jako niekształtujących wprost zachowania podmiotu kontrolowanego poza obowiązkiem informacyjnym i obligatoryjnym rozważeniem fakultatywnego wykonania zaleceń wynikających z wniosków pokontrolnych[29] – oczywiście o ile założymy, że ustawodawca chciał uzyskać taki efekt.

Kontrola odbywająca się na podstawie u.k.a.rz. jest kontrolą pomiędzy podmiotami/organami, które są albo w nadrzędności organizacyjnej, albo co najmniej funkcjonalnej w obszarze administrowania publicznego i to już jest zasadniczą przyczyną odmienności możliwości prawnych tej kontroli wobec kontroli wykonywanej przez NIK na podstawie u.NIK.

Zatem zupełnie inna sytuacja, pomimo olbrzymiej analogii w regulacji postępowania kontrolnego w administracji rządowej z normami u.NIK, ma miejsce w przypadku kontroli ogólnoadministracyjnej w administracji rządowej. Tutaj w wyniku czynności kontrolnych powstaje nie tylko dokument urzędowy, materiał dowodowy w postaci wystąpienia pokontrolnego, ale prawny obowiązek organu kontrolowanego rozważenia zasadności tych zaleceń oraz ich wykonania oraz dostarczenia kontrolującemu określonych przez wystąpienie pokontrolne informacji. A zatem w tych czynnościach kontroli mamy pierwiastek aktu administracyjnego zaadresowania wewnętrznego. Ale to nie wszystko, obowiązek wynikający z wystąpienia pokontrolnego, dostarczania przez kontrolowanego informacji organowi kontrolującemu, który przecież jest organem albo nadrzędnym albo organem nadzoru – może być skutecznie wyegzekwowany przy pomocy środków i sankcji organizacyjnych m.in. służbowo-osobowych wynikających z obowiązującego prawa (chociaż nic na ten temat nie znajduje się w u.k.a.rz.). Wynika stąd, że pojęcie wystąpienia pokontrolnego jest niejednorodne i dopiero w wyniku analizy jego skutków można się wypowiedzieć, czy podlega określonym formom egzekucji czy nie.

Istniejące obiektywnie normatywne zależności organizacyjne pomiędzy kontrolującymi a kontrolowanym organami administracji rządowej albo odpowiednio pomiędzy kontrolującymi organami administracji rządowej a kontrolowanymi organami jednostek samorządu terytorialnego i innymi podmiotami administrującymi zmieniają, modyfikują charakter prawny pokontrolnych wniosków i zaleceń, o których jest mowa w art. 46 ust. 3 u.k.a.rz. Ponieważ ta kontrola odbywa się pomiędzy podmiotami, gdzie kontrolujący i kontrolowany znajdują się ustrojowo lub funkcjonalnie w systemie administracji publicznej na treść tych wystąpień

---

[29] Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 178 i n.

i ich fakultatywny wymiar nakładają się ustrojowe i funkcjonalne relacje pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym. A zatem w przypadku organów, podmiotów kontrolowanych niewiążący charakter, fakultatywny charakter zaleceń i wniosków pokontrolnych polega na tym, że mają prawo i obowiązek rozważenia, czy zalecenia i wnioski pokontrolne są adekwatne i zgodne z prawem i innymi kryteriami dotyczącymi ich działalności a w przypadku tej adekwatności w zasadzie powinni je wykonać – w imię zasady praworządności i obowiązku działania administracji publicznej w odpowiednim czasie – jako pochodzące od podmiotów, wobec których są w zależnościach organizacyjnych i funkcjonalnych i z którymi współdziałają jako części struktury, przestrzeni administracji publicznej dla realizacji ustawowych celów i wykonania zadań publicznych. Pomimo pozornego pozytywnoprawnego przez analogię z u.NIK w całości ich fakultatywnego i niewiążącego charakteru, który mógłby być przeniesiony automatyzmem bez refleksji z regulacji u.NIK na grunt u.k.a.rz. – trudno sobie wyobrazić, aby kontrolowany organ administracji rządowej i samorządowej poinformował „z otwartą przyłbicą" kontrolujący organ administracji rządowej, że nie wykonał zaleceń pomimo tego, że były w pełni uzasadnione prawem i innymi uwarunkowaniami organizacyjnymi działania organu kontrolowanego.

Ten fragment nawiązuje do podnoszonego uprzednio elementu, zalążka aktu administracyjnego w tych zaleceniach wynikającego z faktu, że kontrolujący są organami administracji publicznej a w celu wydania zaleceń i wniosków pokontrolnych organy te w pewien sposób zastosowały prawo do ustalonego ramach kontroli stanu faktycznego. W konsekwencji trzeba przyjąć, że w tym zakresie w jakim kontrolowany wykonał zalecenie kontrolującego, kontrolujący także ponosi odpowiedzialność za wykonanie zalecenia pokontrolnego. Pragnę w tym miejscu zaznaczyć, że charakter prawny omawianych wniosków i wystąpień pokontrolnych nawet w zakresie definiowanego w nich pewnego zakresu władztwa administracyjnego „do fakultatywnego wykonania" nie wynosi ich automatycznie z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego, czy podmiotów prywatnych administrujących podlegających kontroli organów administracji rządowej – jako instytucje – na akty podlegające instytucjonalnie kontroli sądowej. Są to bowiem instytucje kontrolne wykonywane co do zasady w przestrzeni administracji publicznej, w których pomimo wszystko kontrolowany może odmówić wykonania tych zaleceń i wniosków. W przypadku odmowy uruchamiane są inne mechanizmy działania prawa, jeżeli kontrolujący uważa za potrzebne ich wdrożenie. Sytuacje patologiczne mogą być kwestionowane przez jednostki samorządu terytorialnego dzięki środkom zaskarżenia chroniących ich samodzielność przez sądem administracyjnym a podmioty prywatne administrujące mogą ewentualnie wykorzystać art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nie powtarzając w tym miejscu argumentacji przemawiającej za brakiem zasadności obejmowania kontrolą sądową wystąpień pokontrolnych u.NIK wobec podmio-

tów administrujących, prywatnych[30], można się dystansować od instytucjonalnego automatycznego poszerzania kontroli sądu administracyjnego na ww. przypadki graniczne kontroli przez organy administracji rządowej działalności j.s.t. i podmiotów prywatnych.

Na tle omawianego ustrojowo-organizacyjnego stosunku kontroli ogólnoadministracyjnej odbywającego się w rzeczywistości, jako relacji prawnej i rzeczywistej pomiędzy organem kontrolującym a organem kontrolowanym, może wyniknąć także powstający z mocy ustawy stosunek uprawniająco-zobowiązujący pomiędzy kontrolowanym a kontrolującym, który polega na tym, że kontrolowany ma obowiązek prawny natychmiastowego podjęcia działań usuwających zagrożenie dostrzeżone i wskazane przez kontrolującego w trakcie postępowania kontrolnego (art. 23 ust. 2 u.k.a.rz.).

Te refleksja ma uzmysłowić, że podkreślanie prawnej możliwości wyodrębniania prawnych stosunków kontroli, z podziałem na prawne stosunki kontroli dotyczące czynności faktycznych i czynności prawnych, faktycznych stosunków kontroli dotyczących tylko czynności faktycznych, prawnych stosunków pokontrolnych, wtórnych stosunków kontroli/pokontrolnych i wprowadzanie w związku z tym odpowiedniej aparatury pojęciowej do systemu kontroli administracji publicznej – jest uzasadnione.

Ustrojowo-organizacyjny stosunek kontroli ogólnoadministracyjnej wywodzący się z treści norm prawa administracyjnego, w tym norm u.k.a.rz. posiada w swej treści sprzężone ze sobą prawa i obowiązki kontrolującego i kontrolowanego do:

1) podejmowania czynności faktycznych i prawnych doprowadzających do powstania „produktu" w postaci wyniku kontroli jako oceny (i ten wynik „sam w sobie" zmaterializowany w wystąpieniu pokontrolnym, czy protokole nie kształtuje praw i obowiązków podmiotu kontrolowanego, ale zalecenia pokontrolne związane z oceną już tak);
2) dostarczenia organowi kontrolującemu i ew. innemu organowi prawnie zainteresowanemu kontrolą informacji o określonej treści (i ten obowiązek kształtuje sytuację prawną podmiotu kontrolowanego i kontrolującego).

Kontrolowany organ ma prawny obowiązek dostarczenia przedmiotowej informacji, organ kontrolujący w myśl zasady obowiązku działania organów administracji publicznej ma obowiązek wyegzekwować – na miarę posiadanych środków prawnych – realizację tego obowiązku przez organ kontrolowany. Co należy podkreślić – z treścią wyniku kontroli ustawa może wiązać dalsze działania organu kontrolującego.

---

[30] Z. Kmieciak, *Dopuszczalność i celowość weryfikacji przez sąd administracyjny czynności kontrolnych*, Kontrola Państwowa 2001, z. 2, s. 3 i n. Zob. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 2517/10.

Istotne jest, że wynik kontroli (ocena stanu faktycznego pod kątem kryteriów kontroli) powstaje z zasady w ramach i na podstawie postępowania kontrolnego, rygoryzującego w czasie i w przestrzeni poszczególne przez ich sformalizowanie etapy podejmowania czynności kontrolnych, których celem jest ustalenie stanu faktycznego. Postępowanie kontrolne określa kompetencje organu kontrolującego jako organu prowadzącego postępowanie kontrolne, a także prawa i obowiązki uczestników tego postępowania. Następnie kontrolujący porównuje ustalony stan faktyczny ze stanem postulowanym przez prawo lub dodatkowo stosuje inne kryteria kontroli w celu jej zakończenia odpowiednim aktem (czynnością materialno-techniczną, czynnością materialno-techniczną z elementami aktu administracyjnego). Dalsze działania organu kontrolującego związane z końcowym „produktem" kontroli, generujące stosunki pokontrolne lub wtórne kontroli[31], mogą być źródłem istotnych dla sytuacji prawnej organu administracyjnego obowiązków i (lub) uprawnień.

W pracy jest używane pojęcie stosunku pokontrolnego i wtórnych stosunków kontroli. Przyjęta terminologia odzwierciedla stopień związku danego stosunku z kontrolą. Stosunek pokontrolny jest związany z czynnościami prawnymi kończącymi kontrolę, polega na wzajemnych prawach i obowiązkach kontrolowanego i kontrolującego ukształtowanych z uwagi na treść wystąpień pokontrolnych, czy innego dokumentu urzędowego kończącego kontrolę lub prawnych czynności w ramach kontroli.

Z kolei wtórne stosunki kontroli to te, które mogą potencjalnie i realnie powstać dla kontrolowanego także w układzie podmiotowym z innymi organami państwa – wynikające z obligatoryjnej aktywności organu kontrolującego opartej na realizacji porządku prawnego[32].

Kontynuując wątek prawnych stosunków kontroli, trzeba zauważyć, że postępowanie kontrolne stanowi w całym swym wymiarze prawny stosunek procesowy proceduralny przewidujący środki prawne ze skutkami prawnymi o charakterze proceduralnym po stronie kontrolowanego, takie jak: wniosek o wyłączenie kon-

---

[31] „Ale obok tego, można rzec, podstawowego stosunku kontroli, jaki zachodzi pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym, w ramach nadzoru, lub poza nim, tj. w sytuacji administracyjnego podporządkowania lub poza nim, wyodrębniają się również wtórne stosunki kontroli, refleksowe, wynikowe, jakie wynikają w związku z przeprowadzoną już kontrolą, w następstwie tej kontroli i przy prawnych tego konsekwencjach". Tak J. Homplewicz, *Kontrola administracji (problematyka teoretyczna)*, wyd. 2, Kraków 1976, s.76.

[32] Zob. art. 19 ustawy o ochronie danych osobowych: „W razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kierownika jednostki organizacyjnej, jej pracownika lub innej osoby fizycznej będącej administratorem danych wyczerpuje znamiona przestępstwa określonego w ustawie, Generalny Inspektor kieruje do organu powołanego do ścigania przestępstw zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, dołączając dowody dokumentujące podejrzenie".

trolera, prawo każdego do złożenia oświadczenia w ramach postępowania kontrolnego, prawo do złożenia umotywowanych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego (art. 42 u.k.a.rz.). Z drugiej strony na podmiocie kontrolowanym spoczywa cały szereg obowiązków o charakterze proceduralnym, takich jak m.in. zapewnienie wymaganych prawem warunków do przeprowadzenia kontroli.

Powyższe krótkie, sygnalizacyjne rozważania wykazały, że obecnie w obrębie pewnych regulacji prawnych stosunki kontroli są także stosunkami prawnymi dotyczącymi nie tylko czynności faktycznych, ale i prawnych. Relacja ta jest związana z wywoływaniem przez kontrolę, obok skutków faktycznych, skutków prawnych jako zamierzonych, a nie ubocznych.

Z kolei pojęcie stosunków faktycznych kontroli (czyli prawnych dotyczących czynności faktycznych) wynika także z subiektywizacji norm prawa administracyjnego, ale w przeciwieństwie do stosunków prawnych, te stosunki opisują relacje pomiędzy podmiotami, które powinny zaistnieć dla prawidłowego ustalenia stanu faktycznego nieobojętnego dla prawa, udokumentowanego w formie określonej prawem (protokół, notatka służbowa). Te faktyczne stosunki kontroli zmierzające do przede wszystkim i jedynie do ustalenia stanu faktycznego są (powinny być) rygoryzowanie formą postępowania kontrolnego, które je porządkuje w poszczególne etapy kontroli następujące kolejno w czasie. Dopiero ze stanem faktycznym ustalonym w wyniku kontroli ustawa może wiązać podjęcie przez kontrolującego kolejnych działań władczych. Nazwa tych stosunków akcentuje charakter dokumentu kończącego kontrolę, który jest czynnością faktyczną.

Przykładowo, kontrola podejmowana przez określoną inspekcję w znaczeniu materialnego stosunku kontroli może polegać na tym, że z norm prawa ustrojowego i materialnego możemy wywieść na czym polega ta kontrola jako relacja merytoryczna pomiędzy podmiotami kontroli oraz jaka jest treść kryterium kontroli. Ustawodawca tym relacjom może nadać walor czynności materialno-technicznej odbywającej się w ramach postępowania kontrolnego. Prawo zakłada bowiem, że wynik tej relacji merytorycznej ma wymiar dokumentu urzędowego (protokołu). Ale sama kontrola jako relacja materialna (stosunek faktyczny materialny) dzieje się na podstawie i w ramach prawem określonej procedury kontrolnej, z której wynika prawny stosunek proceduralny. Jest więc to stosunek prawny dotyczący czynności faktycznych, odbywający się w ramach sformalizowanego postępowania kontrolnego.

Konsekwencją prawnego wymiaru (sformalizowania) postępowania kontrolnego jest, że tylko wynik prawidłowo przeprowadzonego postępowania kontrolnego może być skuteczną podstawą/zdarzeniem dla ew. następujących po kontroli czynności prawnych i stosunków prawnych. W przypadku kontroli specjalnych, policyjnych, „materialnych", prawem określona treść kontroli jako relacji merytorycznie faktycznej materializuje się w ramach prawnego stosunku postępowania

kontrolnego w formie „końcowej" nie tyle aktu administracyjnego, co dokumentu w postaci protokołu czy wystąpień pokontrolnych, niewywołujących co do zasady skutków prawnych.

W tym przypadku mamy do czynienia z „oprzyrządowaniem" wykonania czynności materialnotechnicznej (kontroli jako dwustronnej, faktycznej, opartej na prawie relacji pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym – stosunek prawny dotyczący czynności faktycznej) ramami postępowania kontrolnego będącego stosunkiem prawnym. Otwartą kwestią jest tutaj występowanie na końcu ew. skutków prawnych. Każdy rodzaj kontroli „materialnej", policyjnej, specjalnej wymaga w tym przypadku samodzielnej szczegółowej analizy. W przypadku kontroli policyjnej, inspekcyjnej sytuacja prawna kontrolowanych organów administracyjnych jest zbliżona do sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej.

Uprawnienie do przeprowadzenia kontroli opiera się na administracyjnoprawnej normie kompetencyjnej, której realizacja zawiera się we wzajemnych relacjach prawem określonych pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym, zabezpieczonych władztwem administracyjnym, w tym organizacyjnym przede wszystkim po stronie kontrolującego. Podmiot kontrolujący jest zaopatrzony przy tym w formy przymusu bezpośredniego lub pośredniego gwarantujące przeprowadzenie kontroli. Sama kontrola odbywa się w ramach swoistego dla siebie postępowania kontrolnego o różnym stopniu prawnej formalizacji. Czasami brak jest regulacji prawnej tego postępowania i przebieg kontroli ma wtedy postać niesformalizowaną.

Skoro omawiane stosunki kontroli dotyczą kontroli administracji publicznej przez administrację publiczną, podmiotami tych stosunków są odpowiednio, w zależności od rodzaju kontroli: podmioty[33], ograny[34] i instytucje[35] administracji publicznej. W obszar tych stosunków wchodzą także stosunki kontroli pomiędzy administracją publiczną a organami administrującymi w przedmiocie działalności tzw. organów administrujących, które wykonują ją w zamian za organy administracyjne. Organy te z ustrojowego punktu widzenia nie są organami administracyjnymi, funkcjonalnie poszerzają jednak pojęcie systemu administracji publicznej i odciążają zarazem organy administracji publicznej w funkcjach administracyjnych sprawami publicznymi. Ustawodawca nie wprowadził ich do obrotu prawnego po to, by przede wszystkim „głównie" administrowały przy pomocy władztwa i form

---

[33] Państwo, UE, gmina, powiat, samorząd województwa, fundacje prawa publicznego, samodzielne zakłady administracyjne, i inne – czyli osoby prawa publicznego, inaczej podmioty prawa administracyjnego.

[34] Organy podmiotów w znaczeniu osób prawa publicznego.

[35] Jednostki organizacyjne administracji publicznej inne niż organy administracyjne osób prawa publicznego i osoby prawa publicznego. Na temat podmiotów, organów i instytucji administracji publicznej zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3 rozszerzone, Warszawa 2004, s. 130 i n.

właściwych prawu administracyjnemu[36]. Jednak korzystając z ich bytu prawnego tworzonego dla innych zasadniczych celów, ustawodawca wyposaża te organy w kompetencje z zakresu administracji publicznej[37]. Inny sposób powstawania organów administrujących ma miejsce, kiedy podmiot spoza sytemu administracji publicznej na podstawie prawnego zlecenia, porozumienia czy umowy administracyjnoprawnej dobrowolnie przejmuje do wykonania zadania z zakresu administracji publicznej. Jest oczywiste, że system prawa administracyjnego powinien zabezpieczać kontrolę i odpowiednio nadzór nad wykonywaniem przez te organy, podmioty administrujące zadań z zakresu administracji publicznej.

Działalność organów administrujących w zależności od rodzaju umocowania prawnego, czyli legitymacji oraz wyposażenia w kompetencje i celu działania – jest przejawem decentralizacji, dekoncentracji lub prywatyzacji administracji publicznej. Działalność organu administrującego w obszarze sprywatyzowanej administracji publicznej dopiero wtedy przestaje być przedmiotem ustrojowo-organizacyjnego (ogólnoadministracyjnego) i ew. specjalistycznego finansowego nadzoru i (lub) kontroli ze strony administracji publicznej, gdy sprywatyzowane zadanie publiczne traci walor zadania publicznego wskutek decyzji ustawodawcy. Nadzór i kontrola wynikające przede wszystkim z norm prawa materialnego (tzw. kontrola i nadzór materialny, policyjny, specjalny) mogą być oczywiście prowadzone tak, jak wobec wszystkich adresatów tych norm. Ustawa może zlecać wykonywanie funkcji (kompetencji) z zakresu administracji publicznej, jak i wykonywanie zadań publicznych. W wyniku zlecania funkcji i zadań z zakresu administracji publicznej pojawia się zjawisko ich prywatyzacji.

Jednym z podstawowych problemów prawa administracyjnego obecnie jest optymalizacja systemu kontroli nad działalnością podmiotów wykonujących sprywatyzowane zadania publiczne. Fakt sprywatyzowania wykonywania tych zadań publicznych nie może pozbawiać administracji publicznej odpowiedzialności za ich wykonanie, a ta odpowiedzialność nie jest możliwa bez odpowiedniego nadzoru i kontroli.

---

[36] Przykładem kontroli w tym przedmiocie jest kontrola działalności szkół wyższych oraz podmiotów prowadzących działalność oświatową (szkoły na prawach szkół publicznych) i leczniczą.

[37] Przykładowo szkoły wyższe nie są tworzone po to, aby głównie administrowały, ale aby zabezpieczały, organizowały i prowadziły proces nauczania na właściwym dla swojej zdolności, określonej prawem i przez europejskie standardy, poziomie. Jednak organy tych szkół zostały wyposażone w kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych i w tym zakresie są organami administrującymi. Samo organizowanie procesu kształcenia też jest zadaniem z zakresu administracji publicznej i jako takie podlega kontroli.