



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Administracyjne procedury kontrolne

Author: Andrzej Matan

Citation style: Matan Andrzej. (2016). Administracyjne procedury kontrolne. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia" (S. 17-23). Katowice: Uniwersytet Śląski.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Administracyjne procedury kontrolne

1. Uwagi wprowadzające

Problematyka procedur kontrolnych stosowanych przez organy administracji publicznej nie była do tej pory przedmiotem większego zainteresowania doktryny. W zasadzie poza ogólnymi uwagami autorstwa J. JAGIELSKIEGO¹ porządkującymi w dużej części podstawowe problemy teoretyczne z tego zakresu nie znajdujemy opracowań o charakterze ogólnym. Jeżeli już takie się pojawiają, to przy okazji omawiania kontroli sprawowanej przez różne organy administracji publicznej². Trudno się dziwić takiemu stanowi rzeczy, skoro działalność kontrolna administracji publicznej nie wywołuje takich emocji, jak chociażby wykonywanie przez nią zadań publicznych w formach władczych, a zwłaszcza w postaci decyzji administracyjnej. Jednakowoż wraz z umacnianiem się idei demokratycznego państwa prawnego narasta przekonanie, że funkcja kontrolna administracji publicznej — oczywiście przede wszystkim ta jej część, która jest realizowana w sferze zewnętrznej, ale też i w pewnym zakresie w sferze wewnętrznej (w szczególności zdecentralizowanej) — powinna zostać poddana rygorom prawnym. Nie jest to wyłącznie postulat. Proces taki się odbywa, czego ilustrację stanowią zarówno ustawy podejmowane w ciągu kilku ostatnich lat, jak i wprowadzane w nich zmiany³.

Przedmiotem rozważań są zagadnienia związane z administracyjnymi postępowaniami kontrolnymi, przez co rozumiem wszelkie postępowania kontrolne (a w zasadzie wszelką kontrolę, zważywszy na to, że nawet jeśli przepisy prawa nie regulują kwestii proceduralnych, to i tak organ dokonujący kontroli pewną procedurę stosuje) prowadzone przez organy administracji publicznej zarówno wobec podmiotów pozostających w strukturze

¹ Mam na uwadze rozważania zawarte w pkt 5 (*Wykonywanie kontroli i problem procedur kontrolnych*) rozdz. 1 opracowania *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012 (wyd. 3), s. 63–76.

² Chodzi w szczególności o prace komentatorskie oraz artykułowe.

³ Jako przykład może służyć ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2001 r., Nr 185, poz. 1082) czy ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.), a zwłaszcza zmiany przepisów regulujących kontrolę przedsiębiorcy zawartych w rozdz. 5 tej ustawy.

administracji publicznej, jak i wobec podmiotów zewnętrznych. Uwagi poniższe mają charakter porządkujący i w dużej części skupiają się na próbie dokonania systematyki, która, jak należy zakładać, powinna bazować na wyróżnieniu pewnych rodzajów (typów) kontroli. Nie budzi wątpliwości teza, że kontrola, a po niej i postępowania kontrolne mają bardzo różny charakter, zwłaszcza w zależności od relacji zachodzących między organami wykonującymi uprawnienia kontrolne a podmiotami kontrolowanymi, a także ze względu na jej przedmiot.

2. Wewnętrzne stosunki kontroli a administracyjne procedury kontrolne

Rozważania dotyczące administracyjnych procedur kontrolnych poprzedzić trzeba pewnymi uwagami, które powinny pozwolić na uporządkowanie tej problematyki. W pierwszym rzędzie zwróćmy uwagę na rzecz z tego punktu widzenia zasadniczą, co więcej: niebudzącą większych wątpliwości. Nie jest możliwe, ze względów czysto obiektywnych, ukształtowanie uniwersalnego modelu kontroli. Przesądza o tym przede wszystkim to, że interesujące nas prawne stosunki kontroli zachodzą między organami administracji publicznej a podmiotami usytuowanymi wobec nich w różny sposób.

Ogólnie rzecz ujmując, możemy mówić o stosunkach kontrolnych wewnętrznych oraz zewnętrznych. Te pierwsze zachodzą między organami administracji pozostającymi wobec siebie w układzie podporządkowania, przy czym nie są one jednorodne głównie z tej przyczyny, że podporządkowanie to może wynikać zarówno ze scentralizowanego modelu administracji, zakładającego istnienie zależności charakterystycznych dla hierarchicznego podporządkowania (podporządkowanie osobowe i służbowe, kierownictwo, szeroko zakreślony nadzór), jak i z modelu administracji zdecentralizowanej, w którym takich zależności nie ma, pojawiają się natomiast więzy innego rodzaju (głównie nadzorcze). Problematykę kontroli wewnętrznej dodatkowo komplikuje powstanie w strukturze administracji publicznej nowych rodzajów relacji, charakterystycznych dla zespolenia (zwierzchnictwo) oraz „niezespolenia”, zakładającego relatywnie luźne więzi między podstawowym organem administracji zespolonej a organami administracji niezespolonej. W tej części pojawiają się także wewnętrzne stosunki kontroli w ścisłym tego słowa znaczeniu, obejmujące relacje organ — jego urząd oraz podległe jednostki.

Na szczególną uwagę zasługuje kontrola sprawowana przez organy administracji rządowej (województwo) nad samorządem terytorialnym w zakresie, w jakim wykonuje on zadania ze sfery administracji rządowej. Istnie-

jące w tej sferze układy kontrolne (w tym postępowania) będą odmiennie ukształtowane (bądź w ogóle ukształtowane prawnie) aniżeli w przypadku kontroli nad zadaniami własnymi (mimo tego, że nadzór co do obu kategorii zadań publicznych pozostaje taki sam). Charakterystyczne pozostaje to, że częstokroć zacierają się tutaj granice kontroli i nadzoru⁴.

3. Zewnętrzne stosunki kontroli a administracyjne procedury kontrolne

Równie skomplikowane relacje pojawiają się w sferze zewnętrznej, gdzie organy administracji publicznej dysponują uprawnieniami kontrolnymi wobec podmiotów niepozostających wobec nich w układzie podporządkowania organizacyjnego. Można ogólnie przyjąć, że jest to kontrola regulowana przepisami materialnego prawa administracyjnego, które wyznacza dla tych „zewnętrznych” podmiotów określone prawa i obowiązki, zakazy czy nakazy bądź też zasady korzystania z konstytucyjnych praw, wolności oraz swobód. Rolą organów administracji zaś będzie właśnie kontrola ich respektowania. To będzie zasadniczy obszar kontroli zewnętrznej, poza nim natomiast pozostaje problematyka kontroli wykonywania zadań publicznych, zarówno przez podmioty administracji publicznej (organy zakłady, agencje itp.), jak i podmioty niepubliczne, które realizują takie zadania w wyniku zlecenia decyzją ustawodawcy bądź w efekcie zawieranych porozumień.

Jeśli chodzi o kontrolę zewnętrzną pierwszego rodzaju (zasadniczą), to będzie ona powiązana z kompetencjami policyjnymi oraz reglamenta-

⁴ Stosownie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 149) do zadań wojewody w zakresie polityki rynku pracy należy sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez marszałka województwa lub starostę, wojewódzkie lub powiatowe urzędy pracy oraz inne podmioty, zwane dalej *jednostkami kontrolowanymi*, w szczególności w zakresie:

¹) sposobu prowadzenia przez urzędy pracy usług rynku pracy, o których mowa w art. 35,

^{1a}) realizowania przez podmioty, którym udzielono akredytacji, zobowiązań wynikających z ustawy oraz umowy akredytacyjnej,

²) spełniania wymogów kwalifikacyjnych określonych dla dyrektorów i pracowników urzędów pracy,

³) przestrzegania zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu Pracy,

⁴) prawidłowości zlecania realizacji zadań i usług rynku pracy lub zlecania działań aktywizacyjnych,

⁵) kontroli realizacji innych zadań, wynikających z ustawy, wykonywanych przez samorząd terytorialny lub inne podmioty.

W rozdziale 19 tej ustawy (*Nadzór i kontrola*) zostały określone środki prawne przysługujące wojewodzie, przy czym nie mają one charakteru nadzorczego. Nie można za taki uznać środka w postaci zlecenia jednostce samorządu terytorialnego opracowania kompleksowego programu naprawczego lub wezwania tej jednostki do wyznaczenia wykonawcy zastępczego. W przypadku niewyznaczenia przez jednostkę samorządu terytorialnego wykonawcy zastępczego w określonym terminie lub nieopracowania albo niewdrożenia kompleksowego programu naprawczego wojewoda może jedynie wystąpić do sądu administracyjnego ze skargą na bezczynność jednostki podlegającej nadzorowi lub kontroli (art. 114 tej ustawy). Podobne uprawnienia wojewody przewiduje ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 232) oraz ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (też w rozdziale zatytułowanym *Nadzór i kontrola*) w art. 129 (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).

cyjnymi, a także coraz bardziej widocznymi uprawnieniami regulacyjnymi i nadzorczymi organów administracji publicznej.

Policja administracyjna nakierowana na ochronę pewnych „publicznych” dóbr (w tym życia, zdrowia, mienia) oraz stanów (bezpieczeństwa, porządku oraz spokoju publicznego) wymaga kontroli zachowań obywateli oraz innych podmiotów w tym celu, aby po stwierdzeniu zagrożenia dla tych dóbr lub stanów organ policyjny mógł podjąć działania zmierzające do wyeliminowania bądź ograniczenia zagrożeń poprzez zastosowanie środków władczych (policyjnych form działania) pozostających w zakresie jego kompetencji⁵. Właściwe rozpoznanie owych zagrożeń jest o tyle istotne, że stosowanie środków policyjnych odbywa się bez stosowania k.p.a., dlatego poziom ochrony prawnej adresata działań podejmowanych przez policję pozostaje relatywnie niski.

Reglamentacja, głównie ze względu na przedmiot ochrony oraz instrumenty działania⁶, jest bliska policji administracyjnej i częstokroć kompetencje służące do wykonywania obu tych funkcji pozostają w zakresie działania (właściwości) tych samych organów. Nie uzasadnia to jednak traktowania ich łącznie, zważywszy na specyfikę działań policyjnych, które są podejmowane w trybie natychmiastowym (stanowią reakcję na zagrożenia), podczas gdy działania reglamentacyjne mają charakter kreatywny (wyprzedzający). Kompetencje reglamentacyjne wiążą się głównie z ograniczeniami swobody działalności gospodarczej, przybierających formę koncesji, zezwoleń i licencji. Obejmują także pewne rodzaje zachowań generalnie zabronionych przez prawo, dopuszczonych natomiast w konkretnym przypadku po uzyskaniu pozwolenia (np. pozwolenia na broń). Organy właściwe do podejmowania działań reglamentacyjnych dysponują zazwyczaj uprawnieniami kontrolnymi w zakresie wykonywania uprawnień określonych w akcie reglamentacyjnym. Kontrola w sferze reglamentacji jest wykonywana *ex post* (ma charakter „następczy”) i nakierowana jest na badanie zgodności działań uprawnionego podmiotu z aktem reglamen-

⁵ Przykładowo typowo policyjne uprawnienia Inspekcji Farmaceutycznej przewiduje art. 121a ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r., Nr 45, poz. 271 ze zm.). Główny Inspektor Farmaceutyczny podejmuje decyzje o czasowym zakazie wprowadzania produktu leczniczego do obrotu, o wstrzymaniu obrotu takim produktem lub o wycofaniu tego produktu z obrotu ze względu na zagrożenie zdrowia publicznego, zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt lub zagrożenia dla środowiska. Podstawą do zastosowania środków policyjnych, w jakie są wyposażone organy Inspekcji Farmaceutycznej, mogą być ustalenia dokonane w wyniku kontroli, o której mowa w art. 109 tej ustawy (do zadań Inspekcji Farmaceutycznej należy m.in. przeprowadzanie inspekcji warunków wytwarzania i importu produktów leczniczych, kontrolowanie jakości leków recepturowych i aptecznych sporządzonych w aptekach oraz kontrolowanie obrotu środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i prekursorami grupy I-R).

⁶ Podobnie w przypadku regulacji i nadzoru.

tacyjnym oraz wymogami wynikającymi z przepisów powszechnie obowiązujących⁷.

Podobnie rzecz się ma z działaniami podejmowanymi w zakresie funkcji regulacyjnej, gdy zachodzi potrzeba kontrolowania zachowań adresatów przed podjęciem aktu regulacyjnego w celu ustalenia stanu faktycznego uzasadniającego wydanie aktu⁸ bądź też po jego podjęciu pod względem zgodności działań przedsiębiorcy z treścią aktu oraz przepisów powszechnie obowiązujących⁹.

Bardzo ściśle związki zachodzą między kontrolą a nadzorem przewidzianym w przepisach prawa materialnego administracyjnego. Czasami więc ustawodawca nie rozdziela wyraźnie kompetencji kontrolnych i nadzorczych, a także postępowania kontrolnego i nadzorczego¹⁰. Zdarza się również i tak, że uprawnienia kontrolne podzielone zostają między różne organy, kompetencje nadzorcze zaś należą do jednego z nich¹¹ bądź też w gestii organów administracji pozostają tylko uprawnienia kontrolne, podczas gdy środki nadzoru należą do sądu powszechnego¹². Nadzór na tym obszarze oparty jest na kryterium legalności¹³.

-
- ⁷ Np. stosownie do art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.) organ koncesyjny jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej w zakresie: zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją, przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej oraz obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli. Zgodnie z art. 18³ ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.) do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, o której mowa w art. 9, 18 i 181, stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.
- ⁸ Zob. regulacje zawarte w rozdziale 5 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 184) pt. *Kontrola i przeszukiwanie w toku postępowania przed Prezesem Urzędu*. Kontrola może być podjęta w związku ze wszczęciem postępowania antymonopolowego lub wyjaśniającego bądź też samodzielnie, tj. bez wszczynania takiego postępowania (por. art. 105i u.o.k.k.). Kontrolny charakter ma także samo postępowanie wyjaśniające.
- ⁹ Zob. regulacje zawarte w rozdz. 2 pt. *Kontrola i postępowanie pokontrolne*. Stosownie do art. 199 ust. 1 prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest uprawniony do kontroli przestrzegania przepisów, decyzji oraz postanowień z zakresu telekomunikacji, gospodarki częstotliwościami lub spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej. Do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (art. 200a tej ustawy).
- ¹⁰ Np. rozdz. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.) nosi tytuł *Nadzór i kontrola nad działalnością spółek*. W przepisach w nim zawartych trudno odnaleźć te, które dotyczą kontroli. Ustawodawca wyraźnie miesza te dwie instytucje (kontrolę i nadzór).
- ¹¹ W świetle przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623) uprawnienia kontrolne należą do właściwości organów architektoniczno-budowlanych oraz organów nadzoru budowlanego, kompetencje nadzorcze natomiast — tylko do organów nadzoru budowlanego.
- ¹² Np. w świetle przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r., Nr 70, poz. 855 ze zm.), w których ustawodawca posługuje się terminem *nadzór*, przypisując uprawnienia z tego zakresu organom administracji oraz sądowi powszechnemu, w istocie rzeczy mieszczą się w jego zakresie uprawnienia kontrolne, należące do organów administracji, oraz nadzorcze, pozostające w gestii sądu.
- ¹³ Stwierdza to wyraźnie np. art. 29 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz.U., Nr 63, poz. 322 ze zm.): „Nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy oraz przepisów rozporządzeń, o których mowa w art. 1 ust. 1, sprawują, w zakresie swojej właściwości, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Wojskowa Inspekcja Sanitarna...”.

Uprawnienia kontrolne i powiązane z nimi funkcjonalnie kompetencje policyjne, reglamentacyjne, regulacyjne oraz nadzorcze są budowane na podstawie kryterium przedmiotowego i w zasadniczej części należą do organów inspekcyjnych („organów ponadresortowej kontroli specjalnej”¹⁴)¹⁵. Mogą zostać przypisane także innym organom wykonującym funkcje policyjne (np. Państwowej Straży Pożarnej), reglamentacyjną (np. organy koncesyjne), regulacyjną (np. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), nadzorczą bądź też kilka ze wskazanych funkcji (np. organy nadzoru budowlanego, które dysponują uprawnieniami policyjnymi i nadzorczymi).

Nie powinno budzić większych wątpliwości, że do sfery kontroli zewnętrznej, a także do grupy administracyjnych postępowań zewnętrznych, należy zaliczyć kontrolę prowadzoną w związku z wykonywaniem zadań publicznych przez podmioty niepubliczne, które wykonują takie zadania w wyniku zlecenia decyzją ustawodawcy bądź na podstawie zawieranych porozumień¹⁶.

4. Podsumowanie

Zważywszy na różnorodność stosunków kontroli, wynikającą przede wszystkim z charakteru relacji łączących organ administracji publicznej wyposażony w uprawnienia kontrolne z podmiotem kontrolowanym, nie można mówić o jednej, uniwersalnej procedurze, która mogłaby znaleźć do nich zastosowanie. Można natomiast rozważać, czy nie byłoby uzasadnione budowanie modelowych procedur dostosowanych do specyfiki tych stosunków czy też ich grup.

Takie modelowe procedury powinny w pierwszym rzędzie uwzględniać specyfikę postępowań kontrolnych wewnętrznych oraz zewnętrznych, a także to, że w ramach jednej i drugiej grupy będzie zachodziła konieczność uwzględnienia specyfiki pewnych „szczególnych” rodzajów postępowań kontrolnych. Nie ma większych przeszkód, aby regulacje prawne obowiązujące w tym zakresie budować jako postępowania szczególne, ba-

¹⁴ J. FILIPEK, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*. Cz. 2. Kraków 2001, s. 225. J. Boć określa je jako organy inspekcji międzyresortowej (por. J. Boć, red., *Prawo administracyjne*. Wrocław 2005, s. 432).

¹⁵ Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Pracy, Społeczna Inspekcja Pracy, Inspekcja Transportu Drogowego, Inspekcja Weterynaryjna, Inspektor ds. Substancji i Preparatów Chemicznych, inspektorzy Inspektoratu Rybołówstwa Morskiego, inspektorzy Urzędu Żeglugi Śródlądowej, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

¹⁶ Zob. rozdział pt. *Kontrola świadczeniodawców prowadzona przez Narodowy Fundusz Zdrowia w trybie art. 64 u.ś.o.z. A. ZIÓŁKOWSKIEJ* zamieszczony w tym opracowaniu (s. 181).

zujące w zasadniczej części na regulacji o charakterze ogólnym. Już na tym etapie rozwoju postępowań administracyjnych kontrolnych można zauważyć, że w pierwszej w tych grup (kontrola wewnętrzna) rolę ogólnej procedury kontrolnej mogłaby odgrywać procedura regulowana ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, w grupie drugiej (zewnętrznej) natomiast — postępowanie kontrolne zawarte w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Już w tej chwili wiele ustaw zawierających regulacje procesowe zewnętrzne, zwłaszcza w sytuacji, kiedy dotyczą one podmiotów gospodarczych, wyraźnie to czyni¹⁷.

Streszczenie

Przedmiotem rozważań są zagadnienia związane z administracyjnymi postępowaniami kontrolnymi, czyli wszelkimi postępowaniami kontrolnymi prowadzonymi przez organy administracji publicznej zarówno wobec podmiotów pozostających w strukturze administracji publicznej, jak i wobec podmiotów zewnętrznych. Uwagi przedstawione w artykule mają charakter porządkujący i w dużej części skupiają się na próbie dokonania systematyki, która, jak należy zakładać, powinna bazować na wyróżnieniu pewnych rodzajów (typów) kontroli. Nie budzi wątpliwości teza, że kontrola, a po niej i postępowania kontrolne mają bardzo różny charakter, zwłaszcza w zależności od relacji zachodzących między organami wykonującymi uprawnienia kontrolne a podmiotami kontrolowanymi, a także ze względu na jej przedmiot.

¹⁷ Np. wedle art. 200a ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U., Nr 171, poz. 1800 ze zm.) do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Podobne postanowienie zawiera art. 183 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.