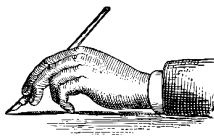




RODZAJE
KONTROLI
 W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
NA GRUNCIE PROCESU
 INWESTYCYJNO-BUDOWLANEGO

apl. radc. Wiktoria Pomykalska
 Okręgowa Izba Radców Prawnych w Krakowie



Kontrola jest zjawiskiem obecnym we wszystkich obszarach życia społecznego. Jednym z nieodłącznych elementów funkcjonowania władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym jest zapewnienie jej skutecznej kontroli. Bez wątplenia uregulowane przepisami prawa budowlanego postępowanie kontrolne ma na celu zabezpieczenie interesów uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego¹. Istnieje także wiele mechanizmów, takich jak zachodzące pomiędzy organami stosunki zwierzchnictwa czy nadzoru, które mają na celu zapewnienie możliwie najtrafniejszych rozstrzygnięć i wysokiej skuteczności podejmowanych działań.

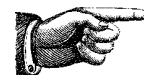


WPROWADZENIE

Kompetencje organów administracji publicznej są ściśle określone przepisami prawa, z czego wynika szereg uprawnień, ale też obowiązków. Powierzone im zadania niejednokrotnie przeplatają się ze sobą. Aby zapewnić wysoki standard nowoczesnej administracji, podmiot przeprowadzający kontrolę powinien cechować się profesjonalizmem, obiektywizmem i bezstronnością.



W doktrynie niejednokrotnie podnosi się pogląd, zgodnie z którym administracja nie może obyć się bez kontroli, której celem jest zapewnienie prawidłowości i skuteczności jej działania oraz która jest czynnikiem stymulującym systematyczne doskonalenie całego aparatu administracyjnego (jak również niejednokrotnie stanowi inspirację reform administracyjnych²).



KONTROLA W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Akt normatywny, który reguluje ustrój organów, zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, obsługujących je urzędów oraz stanowiących ich aparat pomocniczy, a także jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych, to ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224).

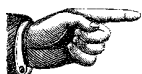
Zgodnie z art. 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli³. Podczas stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. Artykuł 11 ustawy o kontroli w administracji rządowej stanowi, że kontrola przeprowadzana jest w trybie zwykłym lub uproszczonym. Natomiast zgodnie z art. 16 ustawy o kontroli w administracji rządowej kontrola przeprowadzana jest przez pracownika jednostki kontrolującej na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.

Ponadto, w myśl przepisów ustawy o kontroli w administracji rządowej, kontrolę prowadzi się zgodnie z okresowym planem kontroli, opracowanym przez kierownika komórki do spraw kontroli i zatwierdzonym przez kierownika jednostki kontrolującej. Kierownik jednostki kontrolującej ma kompetencję do zarządzenia kontroli nieprzewidzianej okresowym planem kontroli⁴.

Z przebiegu oględzin oraz z przyjęcia ustnych wyjaśnień lub oświadczeń sporządza się protokół. Ustalenia dokonane w trakcie kontroli oraz oceny



opisuje się w projekcie wystąpienia pokontrolnego. Dokumentację kontroli przeprowadza się poprzez utworzenie akt kontroli. Akta kontroli obejmują między innymi: upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, dowody zgromadzone w toku kontroli, protokoły z przeprowadzenia dowodów, wystąpienie pokontrolne, co szczegółowo zostało uregulowane w art. 54 ustawy o kontroli w administracji rządowej.



KONTROLA SPOŁECZNA

Kontrola społeczna ma swoje zakorzenienie w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”⁵.

Kontrola społeczna jest wywoływana przez dwa typy mechanizmów – psychospołeczny i materialnospołeczny. Pierwszy z nich dotyczy ogólnie obowiązujących norm i wartości w społeczeństwie, jest to swego rodzaju nakaz moralny. Natomiast materialnospołeczny mechanizm kontroli społecznej to wpływ wywierany przez otoczenie, środowisko. Na styku wymienionych mechanizmów plasują się zwyczaje i obyczaje.

Nieformalna kontrola zewnętrzna może skutkować wystąpieniem sankcji społecznych, które mogą być zarówno pozytywne, jak i negatywne. Sankcje społeczne to reakcje grupy społecznej na zachowania członków, uznawane za pożądane lub niepożądane z punktu widzenia interesów grupy⁶. Przykładami sankcji pozytywnych są wszelkiego rodzaju gratyfikacje, wzrost prestiżu, przejawy szacunku, nagrody. Sankcjami negatywnymi natomiast są utrata akceptacji, dezaprobata, odrzucenie, ośmieszenie, wykluczenie społeczne, ostracyzm. Sankcje społeczne należy odróżnić od sankcji administracyjnych.

Przepisy prawa administracyjnego co do zasady nie posługują się określeniem „sankcja administracyjna”, głównie wskazywane są konsekwencje naruszenia norm prawa administracyjnego⁷.



SĄDOWA KONTROLA ADMINISTRACJI

Sądowa kontrola administracji jest przeprowadzana w sformalizowanym postępowaniu. Kontrola administracji sprawowana przez sądy może przyjąć postać jednego z trzech modeli: w pierwszym z nich kontroli mogą dokonywać sądy powszechne, w drugim sądy administracyjne, trzeci model jest modelem mieszanym, gdzie jurysdykcję sprawują zarówno sądy powszechne, jak i administracyjne. Trzeci z modeli znajduje zastosowanie w Polsce od 1980 r.

Kontrola wykonywana przez sądy powszechne dzieli się na kontrolę bezpośrednią i pośrednią. Kontrola bezpośrednia jest sprawowana w wymienionych niżej sprawach: w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w sprawach konsumenckich, a także na decyzje o nieuwzględnieniu reklamacji od nieuwzględnienia w spisie wyborców oraz nieuwzględniającej reklamacji o skreśleniu ze spisu wyborców⁸.

Kontrola pośrednia polega natomiast na tym, że sąd powszechny nie rozpoznaje środków prawnych od decyzji administracyjnej, lecz na podstawie wyraźnego przepisu orzeka o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnoprawnym, w odniesieniu do których wcześniej została wydana decyzja administracyjna⁹. Podstawę sądowej kontroli możemy wywodzić z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl którego „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”¹⁰.



KONTROLA SPECJALISTYCZNA

Różnorodność spraw, które znajdują się w gestii administracji publicznej, powoduje konieczność istnienia wyspecjalizowanych instytucji, jednostek takich jak inspekcje, nadzory. Istniejące zarówno na szczeblach lokalnych, jak i ogólnokrajowych, mają na celu zapewnienie jak najwyższego standardu weryfikacji przestrzegania obowiązujących przepisów czy rozwiązywania szczegółowych, zawężonych kwestii. Przybliżając cechy charaktery-



styczne dla tego rodzaju kontroli – „służy ona uchwyceniu braków i niedociągnięć administracji przez ujawnianie błędów i niedostatków na poszczególnych, niezbyt szerokich, ale wyspecjalizowanych polach działalności”¹¹. Kontrola specjalistyczna przyjmuje formę władztwa administracyjnego w postaci nadzorów i dozorów. Powołane do życia instytucje sprawują swoje kompetencje, zachowując pewną hierarchiczność, stanowiąc rozbudowany aparat na szczeblu lokalnym i ogólnokrajowym. Inspekcje posiadają ściśle określony status, zasady organizacji wewnętrznej, a także sferę kompetencyjną. Każda z nich posiada swój organ centralny zwany głównym inspektoratem¹².

Wymienić w tym miejscu można organy inspekcji państwowej specjalnej: Inspekcję Pracy, Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Farmaceutyczną, Inspekcję Ochrony Środowiska, Inspekcję Transportu Drogowego, Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa czy Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Zauważalne jest, przy uwzględnieniu powyższych powiązań, zjawisko „kontroli kontrolujących”, które trafnie zostało ujęte przez prof. J. Jagielskiego – „swoistością kontroli specjalistycznej, umiejscowionej w ramach struktur administracji jest więc jej funkcjonowanie zarówno jako kontroli nad administracją, jak i kontroli sprawowanej przez administrację wobec podmiotów od niej niezależnych”¹³. Przytoczony cytat ma także na celu umiejscowienie podmiotów sprawujących kontrolę specjalistyczną w porządku organów sprawujących administrację publiczną. W doktrynie umownie przyjmowany jest podział na kontrolę inspekcji specjalnych, kontrolę sprawowaną przez inne wyspecjalizowane organy i służby oraz inne, pozostałe rodzaje tej kontroli¹⁴, wszystkie zostaną poniżej pokrótce omówione.



KONTROLA SPRAWOWANA PRZEZ INSPEKCJE SPECJALNE

Po pierwsze, inspekcja specjalna to nic innego jak „działalność kontrolna, wykonywana w Polsce oprócz kontroli państwowej, sprawowanej przez NIK. Może mieć charakter inspekcji państwowej resortowej, prowadzonej przez wewnętrzne komórki ministerstw (lub urzędów centralnych) wobec jednostek organizacyjnych wchodzących w skład resortów, lub inspekcji państwo-

wej specjalnej, polegającej na kontroli przestrzegania przepisów w danej dziedzinie przez wszystkich, wykonywanej przez organy wyodrębnione”¹⁵. Istnieją koncepcje zakwalifikowania inspekcji specjalnych jako resortowe, czy też międzyresortowe. Inspekcja stanowi najczęściej spotykaną formę kontroli międzyresortowej. Można dokonać rozróżnienia ze względu na kryterium zakresu, gdzie wyodrębniane są inspekcje o pełnym zakresie międzyresortowym oraz inspekcje o ograniczonym zakresie międzyresortowym¹⁶.

Dla dalszych rozważań istotne będzie wskazanie z katalogu organów administracji niezespalonej stanowiska państwowych inspektorów sanitarnych, powiatowych lekarzy weterynarii (pełniących z urzędu funkcję kierownika powiatowej inspekcji weterynaryjnej) oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Na szczeblu powiatowym kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży działają pod kierownictwem starosty.

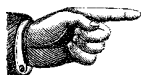
Inspekcje specjalistyczne pełnią zróżnicowane funkcje, przez bieżące czynności materialno-techniczne, funkcję opiniodawczą czy informacyjną. Kluczową jest funkcja kontrolna, której cechy ciężko jest scharakteryzować ze względu na ogromny zakres przedmiotowy działalności inspekcji. Takiej klasyfikacji funkcji kontrolnych inspekcji specjalistycznych podejmuje się J. Jagielski, wyróżniając: „ocenę i kontrolę przestrzegania przepisów prawnych; kontrolę stosowanych obowiązujących standardów, norm, receptur; sprawdzanie i ocenę dochowania warunków technicznych i technologicznych działalności oraz jakości środków i materiałów; atestację stanu technicznego maszyn, urządzeń, sprzętu oraz procesów produkcyjnych, eksploatacji i transportu; kontrolę gospodarności, efektywności i racjonalności działalności objętej właściwością inspekcji”¹⁷.

W tym miejscu właściwe będzie zilustrowanie pokrótce różnorodności i wielości dziedzin, których dotyczą inspekcje specjalne, w tym: Inspekcja Handlowa, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Transportu Drogowego, Inspekcja Weterynaryjna. Aby wyczerpać katalog inspekcji specjalnych, należy w tej klasyfikacji wspomnieć jeszcze o inspektoratach żeglugi śródlądowej oraz o okręgowych inspektoratach rybołówstwa morskiego.



Na kontrolę specjalistyczną składa się działalność nie tylko inspekcji specjalnych, ale także specjalistycznych nadzorów i dozorów. Charakterystyczne dla tej kategorii organów jest sprawowanie kontroli (czynności kontrolnych) oraz sprawowanie dozoru nad podległymi jednostkami. W systematyzacji tych organów swoje miejsce pośród nadzorów znajduje nadzór budowlany, kluczowy dla całego opracowania. Tytułem przykładu można wymienić następujące nadzory: nadzór geodezyjny i kartograficzny, nadzór wodny, nadzór ubezpieczeniowy i emerytalny, nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym i zarządzaniem kryzysowym w systemie finansowym czy nadzór nad rynkiem kapitałowym. Co do dozorów wyszczególniamy m.in. dozór techniczny i dozór jądrowy.

Inspekcje specjalne, nadzory i dozory mają wąski zakres działalności. Są wysoce wyspecjalizowane, a co za tym idzie – czynnik osobowy tworzony jest przez profesjonalistów różnych specjalności. Znaczące jest, że w ramach swoich kompetencji sprawują one kontrolę nad administracją przez kontrolę poszczególnych organów administracyjnych.



KONTROLA W RAMACH INNYCH WYSPECJALIZOWANYCH ORGANÓW, SŁUŻB I STRAŻY

Po omówieniu inspekcji, nadzorów i dozorów należy skupić się na innych organach również sprawujących kontrolę. Organy, które zostaną dalej omówione, głównie posiadają szeroko pojęte kompetencje administracyjne, w których kontrola niekoniecznie odgrywa rolę pierwszoplanową. Organami mającymi największe znaczenie, biorąc pod uwagę powyższe, są: Urząd Patentowy RP, Prezes Głównego Urzędu Miar, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Komisja Nadzoru Finansowego.

Kompetencje kontrolne posiadają również funkcjonariusze służb i straży, w tym przede wszystkim Komendant Główny Policji¹⁸ (który podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych) i Policja, do której zadań należy kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych obowiązujących w miejscach publicznych, a także związanych z działalnością publiczną czy nadzór nad strażami gminnymi/miejskimi oraz nad innymi specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami. Wykonując swoje obowiązki, Policja ma m.in. prawo do dokonywania kontroli osobistej oraz kontrolowa-

nia rodzaju używanego paliwa przez pobranie próbek paliwa ze zbiornika pojazdu. Kolejnym organem jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, który także podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendantowi Głównemu PSP podlegają jednostki organizacyjne Straży Pożarnej¹⁹. Do zakresu jego działania należy nadzorowanie rozpoznawania zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, kierowanie pracą Komendy Główniej PSP, nadzorowanie działalności komendantów wojewódzkich PSP. Dodatkowo wymienić należy Komendanta Głównego Straży Granicznej i organy terenowe Straży. Podobnie jak pozostali komendanci główni, Komendant Główny SG jest podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Do zakresu obowiązków Komendanta Głównego SG głównie należy: kierowanie prowadzonymi przez Straż Graniczną działaniami w zakresie ochrony granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego; sprawowanie nadzoru nad terenowymi organami Straży Granicznej oraz nad ośrodkami szkolenia Straży Granicznej²⁰. Wymienione organy posiadają bardzo szeroki wachlarz możliwości realizacji kompetencji kontrolnych i nadzorczych, a ich zasięg przedmiotowy jest obszerny. Instytucją kontrolną w zakresie ubezpieczeń i pracowniczych programów i funduszy emerytalnych jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych²¹.



KONTROLA PRAWNA

Kontrola prawna to inaczej kontrola, która uregulowana jest przepisami prawa. Szerzej, kontrola prawna może być rozumiana jako „regulowane przez prawo badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności oraz przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu”²². Kontroli prawnej podlegają wszyscy obywatele oraz jednostki organizacyjne w państwie. Obowiązkiem organów kontroli prawnej jest dołożenie wszelkich starań, aby gwarancje zapewnione przez ustawodawcę zostały zrealizowane, by nie stały się deklaracjami, które w uznaniowy sposób można pominąć.

Na system kontroli prawnej składają się stworzone przez ustawodawcę instrumenty prawne. Umożliwiają one zapewnienie gwarancji zgodności tworzonych aktów prawnych z innymi źródłami powszechnie obowiązującego prawa²³.



Kontrola prawna, która przeprowadzana jest przez administrację, nieodłącznie jest związana z wydawaniem wiążących rozstrzygnięć, które kolejno mogą zostać poddane kontroli ich legalności. Zagadnienie to dotyczy problemu administracji jako podmiotu kontrolującego i kontrolowanego²⁴. Kontroli prawnej w różnym zakresie i formie są poddawani obywatele, inne podmioty, a także sama administracja, która wielokrotnie występuje w podwójnej roli podmiotu kontrolującego i kontrolowanego²⁵.

W wyroku NSA z 22.10.2004 r. (sygn. FSK 727/04) wskazuje się, że sąd kasacyjny jest uznawany za sąd kontroli prawnej²⁶. Oznacza to, że sąd kasacyjny nie rozpatruje sprawy w takim samym zakresie, w jakim dokonał tego sąd I instancji. Jurysdykcja sądu kasacyjnego ma wyłącznie charakter jurysdykcji co do prawa. Ponadto „procedura kasacyjna nakierowana jest na kontrolę prawnych aspektów przeprowadzonego postępowania oraz jurydyczną poprawność prawomocnego rozstrzygnięcia”²⁷.

Natomiast w oparciu o wyrok WSA w Poznaniu z 30 listopada 2005 r. „złożenie przez inwestora oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane wyczerpuje granice kontroli prawnej przewidzianej dla organów administracji architektoniczno-budowlanej”²⁸. We wspomnianym wyroku Sąd wskazał, że żaden z obowiązujących przepisów ustawy Prawo budowlane nie zapewnia kompetencji posiadania wpływu na szczegółowe rozwiązania, w zakresie kolorystyki planowanej inwestycji.

Kontrola prawna stanowi gwarancję administracji wobec obywatela w przypadku jego woli zweryfikowania, odwołania się od treści wydanego orzeczenia (co do którego posiada interes prawny). Kontrola prawna powinna cechować się pełnym obiektywizmem i przejrzystością.



KONTROLA POLITYCZNA

Kontrola polityczna jest „związana zarówno z poczuciem odpowiedzialności, które powinno kierować działaniami organów publicznych, jak i z koniecznością pociągania osób sprawujących urząd do odpowiedzialności w związku z decyzjami podejmowanymi w ramach pełnienia obowiązków, zgodnie z kryteriami wynikającymi ze względów praktycznych”²⁹. Jest jedną z podstaw funkcjonowania demokratycznego systemu prawnego. Prze-

jawem kontroli politycznej jest instytucja wotum nieufności, którą może zastosować wyłącznie Sejm wobec Rady Ministrów³⁰.

Kontrola konstytucyjności prawa może być realizowana w formie kontroli sądowej lub politycznej³¹. Kontrolę sądową sprawują sądy, które działają na zasadzie postępowania jurysdykcyjnego. Natomiast co do kontroli politycznej – dokonywana jest na podstawie kryteriów celowościowych, ponadto stanowi jedną z wielu funkcji realizujących ją organów. Kontrolę polityczną charakteryzuje „związany z zasadą nadrzędności parlamentu jako organu wyrażającego suwerenną wolę narodu, brak możliwości kwestionowania zgodności ustawy z Konstytucją przez jakiegokolwiek organ pozaparlamentarny”³².

Natomiast S. Mazur uznaje kontrolę polityczną, obok nadzoru legislacyjny i sądownictwa oraz wewnętrznej kontroli administracyjnej, za jeden z podstawowych sposobów kontrolowania urzędników³³.



KONTROLA W RAMACH ADMINISTRACYJNEGO TOKU INSTANCJI

Administracyjny tok instancji jest wyrazem realizacji konstytucyjnej gwarancji dwuinstancyjności. W procedowaniu przed sądem administracyjnym istotne jest, że pojęciem decyzji ostatecznej określa się taką decyzję, od której nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji³⁴ lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy³⁵. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy należy złożyć za pośrednictwem organu pierwszej instancji. Decyzja ostateczna to decyzja wydana: po rozpoznaniu odwołania przez organ odwoławczy lub po rozpatrzeniu przez ministra lub SKO wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, lub przez organ pierwszej instancji, jeśli w terminie 14 dni żadna ze stron nie wniosła odwołania, lub decyzja wydana przez organ pierwszej instancji, od której nie przysługuje żaden środek prawny³⁶.

W myśl wyroku WSA w Krakowie z 17.04.2018 r. o sygn. II SA/Kr 111/18 istota administracyjnego toku instancji sprowadza się do „przejścia sprawy administracyjnej z jednej instancji do drugiej z inicjatywy strony dla realizacji zespołu celów, przy czym najistotniejszym spośród nich jest ochrona interesu indywidualnego”³⁷.



Celem administracyjnego toku instancji jest przede wszystkim zapewnienie pełnej realizacji interesu prawnego stronie. Tok ten nie może zostać uruchomiony z urzędu, wniesienie odwołania nie ma charakteru *actio popularis*. Inicjatywa wniesienia odwołania przysługuje jedynie podmiotowi usytuowanemu poza administracją publiczną. Legitymowanym podmiotem jest strona lub uczestnik na prawach strony.

Warto zwrócić uwagę, jak kształtują się te kwestie na gruncie prawa budowlanego. W procesie budowlanym osoby trzecie mogą w sposób skuteczny kwestionować zamierzenie inwestycyjne wyłącznie, gdy mają w sprawie interes prawny oraz jedynie w takim zakresie, w jakim zamierzenie to koliduje z ich uzasadnionym interesem opartym na konkretnym przepisie prawa materialnego³⁸. Ponadto „samo subiektywne odczucie określonego podmiotu, że inwestycja oddziałuje na jego nieruchomości nie jest wystarczające do uznania, że nieruchomość ta jest usytuowana w obszarze oddziaływania danego przedsięwzięcia. Ograniczenie w zagospodarowaniu terenu nie może być następstwem wzrostu obciążeń czy uciążliwości dla otoczenia związanych z przyszłym użytkowaniem obiektu budowlanego, jeżeli nie jest oparte na konkretnym przepisie obowiązującego prawa”³⁹. Zgodnie z art. 28 ustawy Prawo budowlane⁴⁰ stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jest inwestor, właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

Jeśli decyzja o rozgraniczeniu została wyłączona z trybu kontroli, dokonywanego w ramach administracyjnego toku instancji, wynika z tego, że nie jest dozwolone dokonywanie oceny tejże decyzji w związku z zażaleniem na postanowienie w sprawie kosztów rozgraniczania, co potwierdzone zostało w tezie wyroku WSA w Warszawie z 5.02.2018 r. o sygn. IV SA/Wa 2537/17⁴¹.

Z zagadnieniem administracyjnego toku instancji związana jest także instytucja autokontroli. W literaturze przyjmuje się, że „konstrukcja instytucji autokontroli powinna opierać się na aspekcie obowiązku jej realizacji przez organ I instancji” oraz „powinna być zawsze uzupełniona możliwością kontroli wyższego stopnia”⁴².

Wynika z tego, że decyzji organu pierwszej instancji (przy założeniu, że to decyzja administracyjna stanowi procesową formę realizacji samokontroli)

brakuje przymiotu ostateczności. Kontrola organu wyższego stopnia stanowi formę zapewnienia kontroli w ramach administracyjnego toku instancji⁴³. Umożliwienie podjęcia decyzji przez organ pierwszej instancji może zapewnić realizację podstawowych zasad działania administracji – szybkość, celowość oraz sprawność⁴⁴.

Po wyczerpaniu drogi odwoławczej administracyjnego toku instancji od decyzji ostatecznej, stronie postępowania przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Skargę tę należy złożyć za pośrednictwem organu, który wydał decyzję ostateczną, w terminie 30 dni od dnia otrzymania decyzji⁴⁵.



KONTROLA DZIAŁALNOŚCI ORGANÓW ADMINISTRACJI ARCHITEKTONICZNO-BUDOWLANEJ I ORGANÓW NADZORU BUDOWLANEGO

Jednym z organów sprawujących kontrolę działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej jest Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Jest on uprawniony do przeprowadzenia kontroli wobec starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) oraz wojewody.

Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego wykonuje tę kontrolę w stosunku do starosty. Przyjęte rozwiązanie wynika z zależności, które zachodzą pomiędzy wojewodą a wojewódzkim inspektorem nadzoru budowlanego. Wspomniana zależność określana jest jako stosunek zwierzchnictwa w ramach zespolenia administracji rządowej w województwie. Stąd organ podległy nie powinien kontrolować organu zwierzchniego⁴⁶.

Kontrola działalności ogranicza się wyłącznie do zakresu sprawowanych obowiązków starosty i wojewody jako organów administracji architektoniczno-budowlanej⁴⁷.

Kontrola działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego jest przeprowadzana na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Ponadto organy nadzoru budowlanego nie posiadają kompetencji do bezpośredniego ingerowania w decyzje wydane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej⁴⁸.



PODSUMOWANIE

Kierunki na przyszłość są wyznaczane przez nowe standardy kontroli, jak również organizacje takie jak EUROSAI (Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli) czy INTOSAI (Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli). EUROSAI jest organizacją zrzeszającą 50 członków, w tym Najwyższe Organy Kontroli z 49 krajów oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy. Organem z Polski jest Najwyższa Izba Kontroli. Ponadto NIK jest obecnie jednym z członków Zarządu EUROSAI oraz jej drugim wiceprzewodniczącym.

Pomimo licznych definicji i prób wyznaczenia jej zakresu, kontrola jest pojęciem nieustannie rozwijającym się, co jest konieczne, by zapewnić jej skuteczność. Efektywna kontrola jest nierozdzielnie połączona z państwem prawa, jest także nieodzowna do prawidłowego funkcjonowania zarówno instytucji państwowych, jak i podmiotów prywatnych. W dzisiejszych czasach niezbędne jest przystosowanie wszelkich procesów kontrolnych do zmieniającego się świata, gdzie konieczność nadążania za komputeryzacją i efektywnością kontroli zdaje się być jej nieodłącznym elementem.

Samo prawidłowe przeprowadzenie procesu kontroli przez wykwalifikowany organ może być skuteczne wyłącznie przez realizację zasady efektywności kontroli. Zasadę tę należy rozumieć jako wykorzystanie wyników kontroli nastawione na poprawę działalności administracji. Rozwiązań można doszukiwać się także w zwiększaniu roli nowoczesnej kontroli społecznej, przede wszystkim w formie ciągłego poszerzania jawności działań samorządu terytorialnego czy e-usług⁴⁹.

W zależności od podejmowanych zmian w kierunku nowoczesnej administracji, następstwem mogą być pewne zagrożenia związane z tzw. e-usługami. Najistotniejsze z nich to wykluczenie cyfrowe pewnej części społeczeństwa (osób starszych albo mających problem z dostępem do Internetu); brak wiedzy oraz powszechnej dostępności do tzw. podpisu elektronicznego czy niewystarczający poziom wiedzy związany z narzędziami informatycznymi obsługującymi usługi elektroniczne. Wyzwaniem mogą być także zmieniające się regulacje prawne; niedostateczny poziom zaufania społecznego do usług elektronicznych oraz podwójny obieg dokumentów (w formie papierowej oraz elektronicznej)⁵⁰.

Kluczowe dla nowoczesnej administracji jest pojęcie społeczeństwa obywatelskiego i jego partycypacja w życiu społecznym. Dla zapewnienia powyższego niezbędne jest partnerstwo oraz dialog pomiędzy organami administracji publicznej a podmiotami zewnętrznymi.

Przedmiotem zainteresowania naukowego stają się zasady udziału społeczeństwa w określaniu kierunków podejmowanych działań czy podejmowania inicjatyw społecznie użytecznych oraz udziału w wykonywaniu zadań publicznych, a także reguły uczestnictwa w procesach kontroli działania władzy⁵¹.

BIBLIOGRAFIA

1. B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, „AUW. Prawo” 1980/503.
2. A. Barczewska-Dziobek, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, LEX/el.
3. J. Boć, *Kontrola prawna administracji (w:) Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
4. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
5. D. Dąbek, *Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2012, LEX/el.
6. B. Fischer, *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej*, Warszawa 2017.
7. T. Hoffmann, *Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3(5).
8. J. Jagielski, *Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej (kilka refleksji teoretycznych)*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1.
9. K. Kaszubowski, *Decyzja reformatoryjna organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2019.
10. W. Kisiel, *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012, LEX/el.
11. Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2016.
12. P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011.
13. B. Majchrzak, *Kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej sprawowana przez organy nadzoru budowlanego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 4/3, 2004.





14. A. Matan, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014, LEX/el.
15. S. Mazur, *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013, LEX/el.
16. P. Pietrasz, M. Wincenciak, K. Teszner, *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
17. E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006.
18. P. Romaniuk, *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
19. A. L. de Sèves, *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawno-porównawcza*, Warszawa 2015, LEX/el.
20. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.
21. *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, Warszawa 2011.
22. R. Stec, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX/el.
23. M. Wincenciak, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2018.
24. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 2009.
25. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
26. Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30 poz. 179).
27. Ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r. Nr 78 poz. 462).
28. Ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 88 poz. 400).
29. Ustawa z 7.07.1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm.).
30. Ustawa z 22.05.2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (Dz.U. z 2003 r. Nr 124 poz. 1153).
31. Ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 224).
32. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22.10.2004 r. (FSK 727/04).
33. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 30.11.2005 r. (II SA/Po 418/04).
34. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 15.12.2010 r. (II SA/Gd 308/10).
35. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5.02.2018 r. (IV SA/Wa 2537/17).
36. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 17.04.2018 r. (II SA/Kr

111/18).

37. Postanowienie Sądu Najwyższego z 25.11.2015 r. (V KK 245/15).

38. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/sankcje-spoeczne;3972073.html>

39. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/inspekcja-panstwowa;3914868.html>

40. <https://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/335057,kontrola.html>

ABSTRAKT

Celem niniejszego opracowania jest szczegółowe omówienie rodzajów kontroli związanych bezpośrednio z działalnością organów administracji publicznej pełniących różnego rodzaju funkcje w procesie inwestycyjno-budowlanym. Zagadnienia zostały opracowane w oparciu o liczne przykłady z orzecznictwa sądów administracyjnych oraz aktualnej literatury. Scharakteryzowane zostały następujące rodzaje kontroli: kontrola w administracji rządowej, społeczna, sądowa, specjalistyczna (w tym: sprawowana przez inspekcje specjalne oraz w ramach innych wyspecjalizowanych organów, służb i straży), prawna, polityczna, w ramach administracji oraz działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego.

ABSTRACT

The purpose of this study is to discuss in detail the types of inspections directly related to the activities of public administration bodies performing various functions in the investment and construction process. The issues were described based on numerous examples from the jurisprudence of administrative courts and current literature. The following types of control have been characterized: control in government administration, social, judicial, specialist (including performed by special inspections and other specialized authorities, services and guards), legal, political, within the administrative framework and the activities of architectural and construction administration authorities and construction supervision authorities.

PRZYPISY

1 B. Majchrzak, *Kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej sprawowana przez organy nadzoru budowlanego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 3, s. 111–130.

2 J. Jagielski, *Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej (kilka refleksji teoretycznych)*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1, s. 13.

3 Ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 224).

4 Art. 12 ustawy z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 224).

5 Art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

6 <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/sankcje-spooleczne;3972073.html>

7 *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, Warszawa 2011, s. 20.

8 T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sędowo-administracyjne*, Warszawa 2009, s. 23.

9 T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, s. 23.

10 Art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

11 J. Jagielski, *Współczesna...*, s. 191.

12 T. Hoffmann, *Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 3(5), s. 13.

13 J. Jagielski, *Współczesna...*, s. 191.

14 J. Jagielski, *Współczesna...*, s. 192.

15 <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/inspekcja-panstwowa;3914868.html>

16 <https://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/prawo/hasla/335057,kontrola.html>

17 J. Jagielski, *Współczesna...*, s. 195.

18 Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. Nr 30 poz. 179).

19 Ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 88 poz. 400).

20 Ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r. Nr 78 poz. 462).

21 Ustawa z 22.05.2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (Dz.U. z 2003 r. Nr 124 poz. 1153).



22 J. Boć, *Kontrola prawna administracji (w:) Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 346.

23 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.

24 B. Fischer, *Prawne aspekty norm technicznych. Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej*, Warszawa 2017.

25 P. Pietrasz, M. Wincenciak, K. Teszner, *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.

26 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22.10.2004 r. (FSK 727/04).

27 Postanowienie Sądu Najwyższego z 25.11.2015 r. (V KK 245/15).

28 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 30.11.2005 r. (II SA/Po 418/04).

29 A. L. de Sèves, *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, Warszawa 2015, LEX/el.

30 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.

31 P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011.

32 P. Kwaśniak, *Plan miejscowy...*

33 S. Mazur, *Stużba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013, LEX/el.

34 E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006.

35 A. Matan, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014, LEX/el.

36 D. Dąbek, *Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2012, LEX/el.

37 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 17.04.2018 r. (II SA/Kr 111/18).

38 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 17.04.2018 r. (II SA/Kr 111/18).

39 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 17.04.2018 r. (II SA/Kr 111/18).

40 Ustawa z 7.07.1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm.).

41 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5.02.2018 r. (IV SA/Wa 2537/17).

42 B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, „AUW.Prawo” 1980/503, s. 32.

43 K. Kaszubowski, *Decyzja reformatoryjna organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2019.



- 44 B. Adamiak, *Odwołanie...*, s. 32.
- 45 R. Stec, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX/el.
- 46 M. Wincenciak, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2018.
- 47 Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2016.
- 48 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 15.12.2010 r. (II SA/Gd 308/10).
- 49 W. Kisiel, *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012, LEX/el.
- 50 P. Romaniuk, *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- 51 A. Barczewska-Dziobek, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, LEX/el.