

Rozdział I. Pojęcie nadzoru i środków nadzoru w nauce prawa

§ 1. Pojęcie nadzoru

I. Uwagi ogólne dotyczące nadzoru w nauce prawa

Współcześnie pojęcie nadzoru jest obecne w wielu dziedzinach życia, a co za tym idzie w różnych gałęziach nauki, choć *de facto* zaczerpnięte zostało z terminologii nauk o organizacji i zarządzaniu¹. Pojęcie to każdorazowo ujmowane jest w sposób nieco odmienny, zależny od charakteru i zasad ogólnych rządzących konkretną dyscypliną, z którą nadzór jest w konkretnym przypadku powiązany. Tym samym nie sposób bezkrytycznie przyjmować na gruncie nauk prawnych definicji tworzonych chociażby przez przedstawicieli nauk o zarządzaniu, choć oczywiście uzasadnione jest zachowanie wypracowanego przez nich trzonu definicyjnego tego pojęcia. Co więcej, trudno nawet mówić o jednakowym pojmowaniu pojęcia nadzoru na gruncie wszystkich gałęzi prawa. Dla przykładu zgoła inaczej nadzór pojmowany jest w prawie prywatnym, inaczej zaś w prawie publicznym. W pierwszym przypadku – chociażby w prawie cywilnym – sposób definiowania tego pojęcia często bliski jest znaczeniu potocznemu (np. w odniesieniu do kwestii odpowiedzialności osób zobowiązanych do nadzoru²). Inaczej sytuacja przedstawia się na gruncie prawa

¹ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo, w: M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2013, s. 94. O kontroli w teorii organizacji i zarządzania szeroko m.in. A. Pakuła, Planowanie i kontrolowanie w organizacji, w: A. Chrusidu-Budik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, Nauka organizacji i zarządzania, Wrocław 2005, s. 463 i n.

² Zob. np. art. 427 ustawy z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.). W przypadku prawa cywilnego – jak wskazuje się w literaturze – nadzór pojmowany jest w sposób bliski jego znaczeniu potocznemu, kojarzonemu z kontrolą, pilnowaniem kogoś lub czegoś czy też opieką; zob. M. Bartoszewicz, Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym, Warszawa 2006, s. 39. O pojęciu nadzoru w prawie zobowiązań w kontekście konstrukcji winy w nadzorze (*culpa in custodiendo*), gdzie nadzór pojmowany jest jako rodzaj pieczy, szeroko

publicznego, w tym administracyjnego czy konstytucyjnego. W tych bowiem przypadkach – w szczególności zaś w prawie administracyjnym, gdzie nadzór znajduje szerokie zastosowanie w praktyce – konieczność poszanowania podstawowej zasady praworządności przez podmioty nadzorujące wymusza ścisłą i literalną interpretację tego pojęcia, często wykluczając przyjęcie ogólnej, potocznej formuły nadzoru³.

Ponadto, jeśli chodzi o prawo publiczne i sposób rozumienia pojęcia nadzoru na jego gruncie, podkreślić należy, że również w tym zakresie obserwowane są liczne rozbieżności. Jest to zagadnienie o tyle ciekawe, że szczegółowe badania nad relacjami pomiędzy prawem administracyjnym a konstytucyjnym, które stanowią przecież trzon prawa publicznego, dostarczają wniosków, iż związki pomiędzy nimi są ścisłe, zaś obie gałęzie pod względem teoretycznoprawnym posługują się w znacznej mierze tymi samymi konstrukcjami, metodami czy regułami⁴. W doktrynie wyrażono nawet pogląd, że prawo administracyjne jest niczym innym jak skonkretyzowanym prawem konstytucyjnym, którego normy stanowią punkt wyjścia dla norm prawa administracyjnego⁵. Taka teza w zasadzie nie powinna budzić wątpliwości, biorąc pod uwagę fakt, że prawo konstytucyjne stanowi rudymet dla wszystkich innych gałęzi prawa, zważywszy na zasadniczą rolę konstytucji w systemie źródeł prawa. Pomimo tego, ustawodawca w rozlicznych aktach normatywnych posługuje się tak różnym rozumieniem pojęcia nadzoru, że nawet owa bliskość teoretycznoprawna tych dwóch gałęzi nie gwarantuje jednakowego pojmowania na ich gruncie omawianej instytucji. Inne bowiem szczegółowe zasady, wartości czy nawet konkretne instytucje prawa konstytuują poszczególne z nich. Wreszcie nadzór w aspekcie szczegółowym może być także odmiennie pojmowany w ramach tej samej gałęzi prawa przez różne akty normatywne. W tym przypadku

piszą m.in. A. Olejniczak, w: A. Kidyba (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, t. III, Zobowiązania – część ogólna, Warszawa 2014, art. 427 KC; P. Machnikowski, A. Śmieja, Czyny niedozwolone, w: A. Olejniczak (red.), System Prawa Prywatnego, t. 6, Prawo zobowiązań – część ogólna, Warszawa 2014, s. 474–498.

³ W innym przypadku szeroka interpretacja pojęcia nadzoru mogłaby prowadzić do powstania licznych nadużyć, a w konsekwencji do deprecjacji instytucji; zob. M. Bartosiewicz, Nadzór nad partiami, s. 39.

⁴ J. Łętowski, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990, s. 18.

⁵ E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2009, s. 41. Z. Leoński twierdzi zaś, że prawo konstytucyjne stanowi dla prawa administracyjnego swego rodzaju część ogólną w tym zakresie, w jakim wyznacza zasady ustroju organów administracji lub normuje podstawy innych rozważań prawa administracyjnego, zob. Z. Leoński, Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004, s. 29.

charakterystycznym przykładem może być zupełnie inne pojmowanie nadzoru w ustrojowym i materialnym prawie administracyjnym. W pierwszym przypadku nadzór – co do zasady – będzie wiązał się głównie z systemem organizacji administracji i relacjami występującymi pomiędzy poszczególnymi jej organami. W przypadku prawa materialnego natomiast zdecydowanie częściej mowa będzie o nadzorze specjalistycznym, występującym poza klasyczną strukturą organizacyjną administracji publicznej i ukierunkowanym na działalność administracji publicznej wyznaczonej szczegółowymi przepisami materialnego prawa administracyjnego⁶.

Zagadnienie nadzoru szczególne miejsce zajmuje także w kontekście prawa wyborczego, rozumianego jako istotna część prawa konstytucyjnego, stanowiąca zbiór przepisów normujących przesłanki posiadania podmiotowych praw wyborczych, szczegółowe zasady i tryb przygotowywania oraz przeprowadzania wyborów, a także warunki ich ważności⁷. Jak w przypadku niemal każdej gałęzi prawa, prawo konstytucyjne, a co za tym idzie – także prawo wyborcze, posiadają takie obszary, w których kwestia kontroli i ewentualnego władczego oddziaływania ze strony podmiotów uprawnionych (nadzorczych) jest konieczna i wymaga wyraźnego uregulowania. Jednym z takich obszarów będzie także wycinek działalności kluczowego dla każdego procesu wyborczego organu, jakim jest PKW. *De lege lata* Komisja, zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego, jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzenia wyborów i referendum⁸. Co za tym idzie, w katalogu rozlicznych zadań na niej spoczywających, ustawodawca szczególne miejsce przypisał zadaniom nadzorczym, w konsekwencji tworząc konstrukcję im-

⁶ Zob. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 13–14.

⁷ *De lege lata*, jak się wydaje, nie sposób jeszcze postrzegać prawa wyborczego jako odrębnej gałęzi prawa, choć intensywność badań w tym zakresie w ostatnim czasie znacząco wzrasta; zob. m.in. R. Chruściak, Uwagi recenzyjne na tle dziesięciu tomów „Studiów Wyborczych” (2006–2010), *Studia Wyborcze* 2011, t. XI, s. 113–114 czy A. Olechno, Multidyscyplinarność „Studiów Wyborczych”, *Studia Wyborcze* 2016, t. XXI, s. 117–118. W kontekście tym warto także odnotować, że nie bez znaczenia pozostaje fakt kodyfikacji przepisów z zakresu prawa wyborczego. O zasadności takiego rozwiązania oraz traktowaniu prawa wyborczego jako „rozległej dziedziny prawa” pisał W. Skrzydło, O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego, *Studia Wyborcze* 2006, t. I, s. 20. Natomiast o wątpliwościach dotyczących ujęcia przepisów z zakresu procedur wyborczych w akt o randze kodeksu, które zgłaszano podczas prac legislacyjnych nad opracowaniem Kodeksu wyborczego m.in. K. Skotnicki, Przebieg prac nad kodeksem wyborczym, w: K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011. Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto, że pojęcie prawa wyborczego będzie rozumiane jako ważna część prawa konstytucyjnego.

⁸ Art. 157 § 1 KWyb.

plikującą w praktyce wiele problemów, o czym mowa będzie w dalszej części rozważań.

Aby dokonać szczegółowej analizy zasygnalizowanego problemu, jakim są zadania nadzorcze PKW, na początku zasadne wydaje się przytoczenie uwag ogólnych odnoszących się do zagadnienia nadzoru, wypracowanych dotychczas w nauce prawa. W tym kontekście, bez wątpienia, pomocne będą szerokie ustalenia poczynione przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, choć – jak wskazano powyżej – ich prosta implementacja na grunt prawa wyborczego nie byłaby właściwa. W dalszych rozważaniach nad nadzorem w prawie wyborczym konieczne będzie natomiast uwzględnienie specyfiki jego norm, w szczególności zaś przepisów odnoszących się do pozycji ustrojowej i sposobu funkcjonowania PKW jako organu, który ów nadzór sprawuje.

II. Pojęcie nadzoru

Pojęcie nadzoru szczególne miejsce w naukach prawnych zajmuje w nauce prawa administracyjnego. Rozbudowane rozważania poświęcone nadzorowi właśnie w tym obszarze wiążą się z szerokim zastosowaniem omawianej instytucji w sferze działania administracji. Pamiętać jednak należy, że administrację charakteryzuje bardzo rozbudowana struktura organizacyjna, jak również bardzo szeroki zakres działania. Tym samym już na wstępie wskazać należy, iż tak jak szeroko można pojmować pojęcie administracji, podobnie w literaturze przedmiotu spotykane jest szerokie ujęcie nadzoru. Często podejmowanym problemem jest przy tym relacja pomiędzy nadzorem a kontrolą. Nie należy bowiem do rzadkości błędne utożsamianie tych pojęć bądź stosowanie niewłaściwej tytulatury nadzoru dla instytucji spełniających jedynie cechy kontroli. Zdarzają się także takie sytuacje, w których ustawodawca wprost nie nazywa danej instytucji nadzorem bądź kontrolą, a jedynie wskazuje na czynności, do których podejmowania uprawniony jest organ w ramach konkretnego stosunku. Relacja pomiędzy kontrolą i nadzorem zostanie szeroko omówiona w kolejnym podrozdziale.

Samo pojęcie nadzoru nie jest nowe. Jak pisze *M. Szewczyk*, jego korzeni upatrywać należy „w epoce liberalnego państwa prawnego wraz z zapoczątkowaniem procesów decentralizacji władzy publicznej państwa typu policyjnego i organizowaniem, na zasadzie powszechności, korporacji samorządowych o charakterze terytorialnym”⁹. Powstające korporacje prawa publicz-

⁹ *M. Szewczyk, Nadzór*, s. 26 wraz z podaną tam literaturą.

nego, którym przyznana została samodzielność w zakresie administrowania sprawami publicznymi na rzecz ich członków, musiały zostać poddane kontroli, a w uzasadnionych sytuacjach także ingerencji na wypadek niewłaściwego wykonywania przyznanych im kompetencji. Ta właśnie sfera działania państwa, obejmująca prawo do podejmowania działań kontrolnych, a w pewnych sytuacjach także korygujących względem owych samorządów, określana była mianem nadzoru¹⁰. Wskazać także należy na jeszcze inną koncepcję rodowodu pojęcia nadzoru, zgodnie z którą powstanie tej instytucji we współczesnym kształcie wiązać należy już z instytucją prerogatyw królewskich w czasach monarchii stanowej, polegających na najwyższej kontroli całokształtu życia państwowego¹¹. Choć genezy nadzoru upatrywać można w różnych okresach historycznych i towarzyszących im okolicznościach, to zawsze elementem łączącym instytucje, w których doszukuje się jego prototypu, było kontrolne oddziaływanie na podmioty podlegające nadzorowi wzbogacone o zastosowanie pewnych – mniej lub bardziej władczych – środków.

Czyniąc ogólne spostrzeżenia na temat nadzoru w prawie administracyjnym warto także zwrócić uwagę na cele i funkcje, jakie w doktrynie są przypisywane tej instytucji. Pod pojęciem celu rozumieć należy pewien stan, do którego nadzór powinien zmierzać, bądź też jego oczekiwane efekty. Odnosząc się zaś do funkcji nadzoru należy mieć na uwadze wyniki, do których prowadzi nadzór, oceniane z punktu widzenia jego celów. Będą to zatem rzeczywiste, faktyczne efekty, jakie osiągane są w praktyce przy zastosowaniu omawianej instytucji. W literaturze przedmiotu wśród zasadniczych celów nadzoru wskazuje się przede wszystkim na określenie relacji pomiędzy strukturami administracji publicznej (zarówno zdecentralizowanej, jak i scentralizowanej, choć w ostatnim przypadku jest to kwestia kontrowersyjna, o czym mowa będzie w dalszej części rozważań), zapewnienie integralności działania podmiotów administracji publicznej, wreszcie – szczególnie w kontekście samorządu terytorialnego – zapewnienie ochrony członków wspólnoty lokalnej przed błędami, zaniedbaniami i nadużyciami ze strony osób piastujących stanowiska w organach jednostek samorządu terytorialnego¹². Dawniej jako cel nadzoru wskazywano także realizowanie przez organy administracji jednolitego kierownictwa pań-

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Taką koncepcję prezentował L. Szamel, za: A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984, s. 4.

¹² P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 24.

stwowego¹³, choć aktualnie – w związku z postępującą decentralizacją administracji publicznej – samo pojęcie kierownictwa państwowego bywa kontestowane¹⁴. Z pewnością natomiast jako zasadniczy cel nadzoru nadal rozumieć należy szeroko pojęte zabezpieczenie prawidłowości działania administracji¹⁵ oraz związane z tym – zapewnienie zgodności jej działania z prawem¹⁶.

Jeśli zaś chodzi o funkcje nadzoru, to wskazuje się przede wszystkim na dwie zasadnicze kwestie: strzeżenie prawa oraz funkcję ochronną i wspierającą¹⁷. Pierwsza z wymienionych odnosi się do czuwania nad przestrzeganiem prawa przez organy nadzoru. Ta funkcja będzie szczególnie widoczna w kontekście tytułowych zadań nadzorczych PKW, bowiem zgodnie z normą ogólnokompetencyjną zawartą w art. 160 § 1 pkt 1 KWyb Komisja sprawuje nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Odnotować należy, że funkcja ta, określana często w doktrynie prawa administracyjnego jako najważniejsza, wykazuje ścisły związek z pojęciem kontroli. Czuwanie nad przestrzeganiem prawa wiąże się bowiem w pierwszej kolejności z oceną stanu lub działalności organu, a następnie z wyciągnięciem z tej oceny wniosków i ewentualnych dalszych konsekwencji. Aby dokonać owej oceny konieczne jest zebranie niezbędnych informacji oraz porównanie ich z właściwym modelem. Te właśnie czynności wypełniają przesłanki kontroli, stanowiącej ważną część nadzoru. Podkreślić w tym miejscu także należy, że organ nadzoru wypełniając tę właśnie funkcję musi działać w sposób całkowicie bezstronny. Niekiedy słusznie wskazuje się, że organ nadzoru w tym przypadku pełni taką samą funkcję, jak organy ochrony prawa¹⁸. Jeśli natomiast chodzi o funkcję ochronną i wspierającą, to polega ona na udzielaniu fachowej pomocy przez organ nadzorujący organowi nadzorowanemu¹⁹. Kluczowe jest w tym przypadku wykorzystanie wiedzy i doświadczenia organu nadzorującego. Podmiot ten wspomaga organ nadzorowany, zapewniając zgodne z prawem wykonywanie przez niego zadań lub korygując zaobserwowane nieprawidłowości.

¹³ A. Filipowicz, Pojęcie i funkcje nadzoru, s. 4.

¹⁴ M. Bartoszewicz, Nadzór nad partiami, s. 48.

¹⁵ S. Jędrzejewski, Kontrola administracji, Toruń 1976, s. 12, 24. Szerzej na ten temat J. Jagielski, który twierdzi, że celem nadzoru jest nie tylko zapewnienie prawidłowego działania administracji. Autor zwraca także uwagę na inny komponent w postaci osiągania przez administrację właściwych rezultatów jej działania, zob. J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2007, s. 21.

¹⁶ S. Cieślak, Zasady organizowania administracji publicznej, Przemysł 2014, s. 58.

¹⁷ P. Chmielnicki, Akty nadzoru, s. 24.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

Próby sformułowania właściwej, najlepiej oddającej istotę nadzoru definicji podejmowane są w doktrynie od wielu lat. Każdy okres historyczny, w którym przedstawiciele nauki prowadzili badania nad tym zagadnieniem, z uwagi na jego specyfikę, charakteryzowało swoiste podejście do nadzoru, oparte na obowiązujących realiach społecznych, politycznych i gospodarczych. Nie ulega jednak wątpliwości, iż nadzór służy zapewnieniu prawidłowości funkcjonowania administracji²⁰, powszechnie jest on traktowany jako element funkcji administrowania²¹. Cały aparat administracji, bez względu na to, o jaki z jej pionów chodzi, aby efektywnie wykonywał swoje funkcje musi bowiem podlegać właściwym mechanizmom weryfikacyjnym. Te najpełniej dokonują się właśnie poprzez nadzór, a pośrednio także poprzez instytucję składającej się na niego kontroli. Poniżej szczegółowo zostaną wyjaśnione oba pojęcia wraz z próbą określenia właściwej relacji pomiędzy nimi.

Próby zdefiniowania pojęcia nadzoru w nauce prawa administracyjnego były szczególnie rozbudowane w latach 60. i 70. XX stulecia. Wtedy właśnie stworzono szereg koncepcji teoretycznych, z których do dziś korzysta nauka. Oczywiście owe definicje w pewnym zakresie musiały ulec zmianie, co wiązało się z zasadniczymi przemianami społeczno-politycznymi, a co za tym idzie – także reformą systemu administracji. Dla części autorów tego okresu nadzór utożsamiany był z pojęciem kierownictwa, inni zaś postulowali wyraźne rozgraniczenie pojęcia centralizacji i decentralizacji administracji i wiązanie nadzoru tylko z drugą z wymienionych zasad rządzących administracją, co aktualnie także jest poglądem dominującym. Według *M. Jaroszyńskiego* pojęcie nadzoru zawiera w sobie element zwierzchnictwa i podporządkowania o równym stopniu intensywności. Autor zwracał uwagę, że organ nadzorujący musi dysponować określonymi prawnie środkami wpływania na funkcjonowanie jednostek nadzorowanych²². Inny wybitny specjalista prawa administracyjnego tego okresu, *J. Starościak*, także twierdził, że nadzór łączyć należy z czynnikiem kierowania za pośrednictwem sformułowanych dyrektyw, nie zaś jedynie z obserwacją, co jest właściwe dla kontroli. Autor zauważał, że tam, gdzie mowa jest o wydawaniu poleceń czy dyrektyw mających na celu zmianę kierunku działania podmiotów nadzorowanych oraz gdy w grę wchodzi kierowanie organami podległymi, tam właśnie upatrywać należy instytucji nadzoru²³.

²⁰ Tak *S. Jędrzejewski*, *Kontrola administracji*, s. 12; zob. także *E. Ura*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 58; *E. Ochendowski*, *Prawo administracyjne*, s. 417.

²¹ *S. Cieślak*, *Zasady organizowania administracji*, s. 58.

²² *A. Filipowicz*, *Pojęcie i funkcje nadzoru*, s. 121.

²³ *J. Starościak*, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1961, s. 212.

O władczym działaniu organów nadzoru pisał także *W. Dawidowicz*, wskazując, że „nadzór oznacza najogólniej rzecz biorąc – prawną możliwość wpływania przez organ administracji państwowej na działalność podporządkowanych mu organów lub instytucji”²⁴. Według *W. Langa* zaś nadzór wiąże się z możliwością korygowania działalności jednostki organizacyjnej w ramach sprawowania nad nią władzy zwierzchniej. Organ, który sprawuje nadzór w tym trybie ma prawo podejmować ostateczne decyzje wobec jednostki nadzorowanej²⁵. Na trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu pojęcia nadzoru zwracali uwagę *J. Łętowski* oraz *J. Szreniawski*, zauważając, że zaobserwować można tendencję ustawodawcy do ujmowania nadzoru jako działalności aktywnej, powiązanej z możliwością władczego wkraczania w sferę działania organu nadzorowanego w celu korygowania jego działań²⁶. Twierdzili jednak, że trudno jest podać jedną wspólną i zwięzłą definicję nadzoru.

W dyskusji nad sposobem pojmowania pojęcia nadzoru w latach 60. i 70. XX w. ważne uwagi, niejako uzupełniające względem przytoczonych powyżej, zgłaszał w swych pracach także *L. Bara*. Twierdził, że kształt instytucji nadzoru powinien być w sposób szczegółowy określony w przepisach prawa. Oznacza to tym samym, że o nadzorze – według *L. Bara* – mówić można tylko wówczas, gdy jest on wyraźnie określony przez prawo. Powinno ono wskazać podmioty tak ukształtowanego stosunku nadzoru, przypadki, w których organ nadzoru jest uprawniony do władczego wkroczenia w sferę samodzielnego działania organu nadzorowanego oraz – co szczególnie ważne – katalog środków nadzoru, jakie może w konkretnej sytuacji zastosować. Poglądy *L. Bara* prowadziły zatem do bardzo ważnej konstatacji, która również we współczesnej nauce prawa administracyjnego spotyka się z powszechną aprobatą, iż nie można domniemywać kompetencji do sprawowania nadzoru²⁷. Z uwagi na doniosłość i konsekwencje jego zastosowania nadzór może niekiedy prowadzić do ograniczenia praw, toteż szczególnie ważne jest przyjęcie w tym zakresie wykładni literalnej przepisów stanowiących o nadzorze. W sytuacji zaś, gdy normy prawne takie

²⁴ *W. Dawidowicz*, Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970, s. 35.

²⁵ *W. Lang*, Struktura kontroli prawnej organów państwowych PRL, Kraków 1963, s. 40.

²⁶ *J. Łętowski, J. Szreniawski*, Kontrola administracji, w: *T. Rabska, J. Łętowski* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 2, Wrocław 1978, s. 353.

²⁷ *A. Filipowicz*, Pojęcie i funkcje nadzoru, s. 132; *M. Stec*, Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Warszawa 2010, art. 11.

zadanie organu określają jedynie w sposób ogólny, przyjąć należy, że wskazują one jedynie na organ właściwy do sprawowania nadzoru²⁸.

W nowszym piśmiennictwie pojęcie nadzoru podejmowane jest również dość często. Współczesne definicje w dużej mierze bazują na dotychczasowym dorobku nauki prawa administracyjnego, z tym jednak wyjątkiem, że pozbawione są nawiązań do poprzedniego systemu społeczno-politycznego oraz ówczesnego kształtu administracji państwowej. Powszechnie nadal przyjmowane są takie elementy definicji, jak możliwość władczego oddziaływania przez organ nadzorujący na działalność organu nadzorowanego oraz ujmowanie kontroli jako obligatoryjnego, podstawowego składnika nadzoru. Jak wskazywał *J. Boć*: „nadzór w sferze prawa administracyjnego oznacza: badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie lub funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”²⁹. Ogólną definicję, akcentującą rudymentalne składniki nadzoru, proponował *E. Ochendowski*, twierdząc, że nadzór oznacza kontrolę oraz możliwość podjęcia prawem przewidzianych środków, które mają charakter wiążący względem podmiotu nadzorowanego albo bezpośredniego wzruszenia jego aktów³⁰. Definicja ta, choć może wydawać się prosta i lapidarna, oddaje istotę omawianej instytucji. Pozostałe elementy nadzoru pozostają bowiem w sferze, która w konkretnym przypadku winna zostać dookreślona przez ustawodawcę.

Warto także odnotować, że we współczesnym piśmiennictwie definiowaniu nadzoru – co do zasady – towarzyszy odniesienie się do pojęć centralizacji i decentralizacji administracji publicznej. Nie jest to zjawisko nowe, bowiem już we wcześniejszych rozważaniach autorzy zwracali uwagę na to zagadnienie³¹, choć kształtowali swoje refleksje uwzględniając ówczesną strukturę organizacyjną administracji, zwanej wówczas państwową. Wspomniane konstrukcje centralizacji i decentralizacji odnoszą się do stopnia prawnej samodzielności

²⁸ *L. Bar*, Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego, Warszawa 1968, s. 123–124.

²⁹ *J. Boć*, Prawo administracyjne, Wrocław 1996/1997, s. 205.

³⁰ *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne, s. 227.

³¹ Warto tu zwrócić uwagę na rozbudowane rozważania *J. Starościaka*, Decentralizacja administracji, Warszawa 1960, s. 13–41; *W. Mađurowicza*, zob. *A. Filipowicz*, Pojęcie i funkcje nadzoru, s. 130–131; *W. Dawidowicza*, Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych, Warszawa 1974, s. 103 i n.

ści podmiotów organizacyjnych danego systemu administracyjnego³². Inaczej rzecz ujmując – określają stosunki pomiędzy organami wyższego i niższego stopnia w wieloszczeblowej strukturze administracji. Jeśli chodzi o centralizację, zwaną także zasadą centralizacji³³, to opisuje ona taki sposób zorganizowania aparatu administracyjnego państwa, w którym organy niższego stopnia są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia³⁴. Hierarchiczne podporządkowanie natomiast rozumieć należy jako układ dwóch elementów: zależności służbowej oraz osobowej³⁵. Pierwsza z wymienionych polega na tym, że organ wyższego stopnia ma możliwość określenia sposobu działania organu podporządkowanego przez wydawanie wiążących aktów (wytycznych, poleceń), bez prawnych ograniczeń. W konsekwencji konstrukcja ta może prowadzić do tego, że organ niższego stopnia praktycznie pozbawiony jest sfery samodzielnego działania, a jego pozycja może ograniczać się wyłącznie do pozycji organu przygotowującego rozstrzygnięcia³⁶. Tym samym organ wyższego stopnia ma nieograniczoną możliwość ingerowania w działalność podmiotu podporządkowanego³⁷, ten zaś nie ma prawnej samodzielności ani niezależności³⁸. Jak wskazywali *J. Boć* i *A. Błaś*: „ponieważ w prawie brak zazwyczaj konkretnych postanowień co do zakresu i środków kierowania, ogólne postanowienia prawa ustalające podległość, zwierzchnictwo czy nadzór dają organowi wyższemu pełną swobodę zarówno co »szerokości« jak i »głębokości« ingerencji w sprawy podległych im organów, jak też co do wyboru prawnych form działania, za pomocą których będzie realizował tę ingerencję w granicach określonych prawem kompetencji obu tych organów”³⁹. Co prawda w literaturze wskazuje się, że w przypadku hierarchicznego podporządkowania mogą także istnieć (i co do zasady – istnieją) przepisy określające zakres działania organów

³² *Z. Cieślak*, Podstawowe instytucje prawa administracyjnego, w: *Z. Niewiadomski* (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 88.

³³ Tak *E. Ura*, *Prawo administracyjne*, s. 95–97; *S. Cieślak*, *Zasady organizowania administracji*, s. 33–35.

³⁴ *M. Wierzbowski*, *A. Wiktorowska*, *Nadzór*, s. 98; *E. Ura*, *Prawo administracyjne*, s. 95.

³⁵ *Z. Cieślak* wyróżnia jeszcze podporządkowanie organizacyjne jako trzeci, odrębny element, zob. *Z. Cieślak*, *Podstawowe instytucje*, s. 88.

³⁶ *E. Ochendowski*, *Prawo administracyjne*, s. 223.

³⁷ *Z. Leoński*, *Zarys prawa*, s. 67.

³⁸ *E. Ochendowski*, *Prawo administracyjne*, s. 224; *S. Cieślak*, *Zasady organizowania administracji*, s. 33.

³⁹ *J. Boć*, *A. Błaś*, *Stosunki ustrojowo-prawne między podmiotami administrującymi*, w: *J. Boć* (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1996/1997, s. 200.

niższego stopnia, to jednak mają one raczej charakter instrukcyjny⁴⁰, zaś organ nadrzędny nie jest nimi skrępowany. Druga z zależności – zależność osobowa – polega na tym, że organ wyższego stopnia ma prawo obsadzania stanowisk w organach niższego stopnia, a także zwolnień, awansów, nagradzania czy pociągania do odpowiedzialności. Tę zależność W. Dawidowicz rozciągał także na prawo przełożonego do swobodnego dysponowania pracą podwładnego, ustalania jego obowiązków czy zlecania zadań⁴¹. System scentralizowany w czystej, modelowej postaci zakłada zatem niemal całkowite uzależnienie organu niższego stopnia od organu nadrzędnego w układzie pionowym.

Natomiast decentralizacja, zwana także zasadą decentralizacji⁴², to system organizacyjny administracji, w którym poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z wyższych organów w drodze ustawowej, które realizują w sposób samodzielny i podlegają w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych⁴³. Brak w tym przypadku zatem zasady hierarchicznego podporządkowania, zaś cechą szczególną jest znaczna samodzielność podmiotu zdecentralizowanego. Organ wyższego stopnia, co do zasady, nie wydaje w tym systemie organom niższego stopnia poleceń dotyczących sposobu załatwienia sprawy. Organ ten może natomiast wkraczać w sprawy załatwiane przez organ niższego stopnia tylko w przypadkach *numerus clausus* wskazanych przepisami prawa i stosując środki (tzw. środki nadzoru) wyraźnie przez prawo przewidziane⁴⁴. Jak wskazuje się w literaturze – nadzoruje on działalność, ale nie kieruje⁴⁵, inaczej niż w systemie scentralizowanym. Organ niższego stopnia ma zatem własne kompetencje, a jego działanie charakteryzuje faktyczna samodzielność. Granice tej samodzielności wyznaczają właśnie środki nadzoru, które mają zastosowanie tylko w przypadkach wskazanych i dopuszczonych przez prawo⁴⁶. Często organ zdecentralizowany charakteryzuje się także samodzielnością finansową.

⁴⁰ W. Dawidowicz, Zagadnienia ustroju, s. 38.

⁴¹ W. Dawidowicz, za: J. Boć, A. Błaś, Stosunki ustrojowo-prawne, s. 200.

⁴² Tak E. Ura, Prawo administracyjne, s. 95–97; S. Cieślak, Zasady organizowania administracji, s. 33–35.

⁴³ J. Boć, A. Błaś, Stosunki ustrojowo-prawne, s. 201.

⁴⁴ M. Szewczyk, Nadzór, s. 33.

⁴⁵ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Nadzór, s. 97.

⁴⁶ S. Cieślak, Zasady organizowania administracji, s. 34.

We współczesnej literaturze przedmiotu dość często łączy się pojęcie nadzoru właśnie z systemem decentralizacji⁴⁷, podkreślając w ten sposób jego wymiar praktyczny. Nadzór stosowany w ramach systemu zdecentralizowanego, co do zasady określany mianem nadzoru weryfikacyjnego, jest istotnym narzędziem, który niejako wyznacza ramy samodzielności działania organu nadzorowanego. Swoboda działania organów zdecentralizowanych jest możliwa na tych polach, które przepisy prawne pozostawiają wolnymi od władczej ingerencji podmiotu nadrzędnego. Środki nadzorcze w takiej sytuacji mają na celu nie kierowanie podmiotem, a jedynie korygowanie jego działań⁴⁸, w tych przypadkach, kiedy jest to konieczne. W takiej strukturze, pozbawionej hierarchicznego podporządkowania, nadzór jest jednym z najważniejszych sposobów określenia relacji między organami administracji, tym samym staje się jednym z podstawowych elementów konstrukcyjnych systemu władzy zdecentralizowanej⁴⁹. Układy scentralizowane charakteryzuje, o czym była mowa powyżej, zasada hierarchicznego podporządkowania, która daje organowi wyższego stopnia możliwość określenia sposobu działania organu podporządkowanego, w zasadzie nie pozostawiając mu swobody działania. Taki układ hierarchicznego podporządkowania, także zwykło nazywać się nadzorem. Chodzi tu jednak o nadzór dyrektywny⁵⁰ (hierarchiczny), dający organowi wyższemu zdecydowanie większe władztwo nad organem podporządkowanym, którego polecenia wynikać mogą z norm ogólnych, nie zaś z przepisów szczegółowych.

Warto jednak zauważyć, iż zarysowane powyżej dystynkcje pomiędzy układem zdecentralizowanym i scentralizowanym, a także rola nadzoru w tych strukturach, są modelowe. Często jednak – co podkreśla się w literaturze przedmiotu – ściśle granice pomiędzy nimi ulegają zatarciu. W efekcie niekiedy trudno jest mówić o idealnym układzie całkowicie scentralizowanym z występującym nadzorem dyrektywnym czy też strukturą zdecentralizowaną, która w znacznej mierze opiera się na konstrukcji nadzoru weryfikacyjnego. Biorąc natomiast pod uwagę względny charakter obu konstrukcji, lepiej jest pojmować je jako kategorie nie tyle definitywne, co raczej stopniowalne⁵¹.

⁴⁷ Tak Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje*, s. 87; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nadzór*, s. 97; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, s. 227; Z. Leoński, *Zarys prawa*, s. 200; J. Jagielski, *Kontrola*, s. 23.

⁴⁸ M. Szewczyk, *Nadzór*, s. 33.

⁴⁹ J. Jagielski, *Kontrola*, s. 23.

⁵⁰ Z. Leoński, *Zarys prawa*, s. 67.

⁵¹ Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje*, s. 88.

Można także przyjąć, że niektóre struktury administracji wykazują niejako budowę hybrydalną, gdzie część kompetencji jest zdecentralizowana, część zaś realizowana jest w ramach hierarchicznego podporządkowania⁵². W kontekście nadzoru sprawowanego przez PKW te właśnie uwagi mogą wydać się szczególnie pomocne. Choć generalnie strukturę polskich organów wyborczych z punktu widzenia zasięgu terytorialnego postrzegać należy jako strukturę zdecentralizowaną⁵³, w której poszczególne z nich posiadają szeroką samodzielność prawną, to jednak wykazuje ona pewne cechy hierarchicznego podporządkowania.

Uwagi dotyczące sposobu definiowania instytucji nadzoru warto uzupełnić jeszcze o pewien – dość ciekawy – aspekt zauważany w doktrynie prawa administracyjnego, a na szerszą skalę – jak wspomniano wcześniej – także w kontekście nadzoru w prawie cywilnym. Niektórzy autorzy twierdzą bowiem, że w ramach nadzoru mieści się także istnienie elementu opieki i wsparcia dla podmiotów poddanych nadzorowi, czyli tzw. piecza. Jest to tym samym ten aspekt nadzoru, który nie zawsze wprost wynika z przepisów prawa, a który w praktyce dopełnia normatywną treść omawianej instytucji. Zwolennicy takiego ujęcia wywodzą ów fakultatywny element konstrukcyjny z faktu, że działania nadzorcze obejmują także szereg czynności niewładczych o charakterze organizatorskim i opiekuńczym, bowiem wymaga tego sam cel nadzoru. Jest to zatem element wspomagający w praktyce wykonywanie nadzoru rozumianego w sposób ścisły. Stąd też często przepisy poświęcone nadzorowi stanowią o charakterystycznych środkach nadzoru, umożliwiających sprawowanie owej „pieczy” poprzez wspomaganie, uzgadnianie stanowisk, ale także instruktaż, udzielanie pomocy i doradzanie⁵⁴. Tego rodzaju „piecza” nie ma charakteru wiążącego, nie przyjmuje typowej postaci środków nadzorczych, jest jednak stosowana subsydiarnie. W tym miejscu warto też odnotować słownikowe znaczenie pojęcia nadzoru, zgodnie z którym jest to właśnie „kontrolowanie lub pilnowanie kogoś lub czegoś”⁵⁵. Tym samym podobnie w języku potocznym nadzór często ujmowany jest jako sprawowanie pieczy czy czuwanie nad kimś

⁵² O tego typu dualizmie w strukturze administracji piszą m.in. J. Boć, A. Błaś, *Stosunki ustrojowo-prawne*, s. 202.

⁵³ Tak słusznie A. Sokala, hasło: administracja wyborcza, w: A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 17.

⁵⁴ J. Jagielski, *Kontrola*, s. 21.

⁵⁵ Hasło: nadzór, w: *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/nadzor;2485991.html> (dostęp: 22.8.2018 r.).

lub nad czymś⁵⁶. Jak się wydaje, analizując w dalszej części zadania nadzorcze PKW, aspekt ten także warto wziąć pod uwagę, bowiem nadzór polskiego centralnego organu wyborczego wykazuje szereg specyficznych cech, z których jedną jest także występowanie tak rozumianej pieczy.

Dokonując pewnej generalizacji wskazać należy, że nadzór stanowi złożoną w swej konstrukcji instytucję nastawioną na zapewnienie prawidłowości funkcjonowania administracji oraz jednolitego kierunku działania jej organów. Brak jest natomiast jednolitej definicji nadzoru, bowiem w poszczególnych aktach prawnych ustawodawca w sposób zróżnicowany konstruuje jej kształt. Można jednak wskazać na pewne cechy charakteryzujące instytucję nadzoru, przyjmując je jako rdzeń tego pojęcia. Bez wątpienia zatem nadzór to badanie działalności danego organu (kontrola) połączone z możliwością władczego wpływu oraz – w razie potrzeby – modyfikacji tej działalności przez organ zwierzchni w celu zapewnienia jej zgodności z prawem oraz innymi szczególnie ważnymi wartościami. Organem nadzorującym może być zarówno organ zwierzchni organizacyjnie, lecz – co ważne – w pewnych sytuacjach może być to także organ nadrzędny, biorąc pod uwagę względy funkcjonalne. Tym samym nadzór nie zawsze ograniczać się będzie tylko do konkretnej, zwartej struktury organizacyjnej administracji, choć takie sytuacje są najczęstsze. Co do zasady, wpływ organu nadzorującego ma charakter wiążący, choć niekiedy środki wiążące mogą być także dodatkowo wsparte działaniami organu mieszczącymi się w pojęciu pieczy (w tym udzielaniem pomocy, doradztwem). Co ważne, nadzór jako kategoria prawa zawsze powinien mieć wyraźną podstawę prawną. W sytuacji natomiast, gdy takiej podstawy brak, w grę może wchodzić tylko kontrola. Podobnie rudymენტarną kwestią jest prawne dookreślenie form władczego oddziaływania organu nadzorującego na inne podmioty (tzw. środków nadzoru)⁵⁷. Należy bowiem zgodzić się ze stanowiskiem, że w tych przypadkach, w których ustawa o takich środkach nie stanowi, organ nadzoru władny jest jedynie do stosowania środków o charakterze niewładczym⁵⁸. Bez wątpienia podstawowym kryterium oceny działalności organu nadzorowanego winno być kryterium legalności, wynikające z istoty instytucji nadzoru i zasady demokratycznego państwa prawnego, zaś każde inne kryterium winno mieć wyraźne umocowanie w ustawie. Dodać należy też, że

⁵⁶ S. Jędrzejewski, Teoretyczne problemy rozgraniczenia pojęć „kontrola” i „nadzór”, w: S. Jędrzejewski, H. Nowicki, Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje, Toruń 1995, s. 12.

⁵⁷ J. Jagielski, Kontrola, s. 26.

⁵⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Nadzór, s. 95.

nadzór wymusza obowiązek posłuszeństwa po stronie organu nadzorowanego – nie ma on bowiem możliwości uchylenia się od nadzoru przewidzianego przepisami prawa.

III. Pojęcie kontroli

W powyższych rozważaniach sygnalizowano, iż pojęcie nadzoru wykazuje ścisły związek z pojęciem kontroli. W ujęciu potocznym bardzo często granica pomiędzy tymi dwiema instytucjami ulega zatarciu. Z punktu widzenia nauk prawnych rozróżnienie pojęć oraz wskazanie występujących między nimi relacji jest jednak bardzo istotne. Kontrola może być bowiem, jak wskazywano powyżej, traktowana jako obligatoryjny element konstrukcyjny instytucji nadzoru, w innych przypadkach zaś jako instytucja całkowicie odrębna. Będzie to widoczne przede wszystkim przy szczegółowej analizie zadań nadzorczych PKW, bowiem nie w każdej sytuacji centralny organ wyborczy posiada właściwe dla nadzoru środki władczego oddziaływania. W efekcie trudno niekiedy jednoznacznie określić charakter niektórych z kompetencji Komisji.

Pod pojęciem kontroli rozumieć należy prawo obserwowania, żądania informacji o działalności lub stanie kontrolowanego podmiotu, prawo ich oceny oraz stawiania diagnozy w zakresie przyczyn ewentualnych nieprawidłowości, a także formułowanie zaleceń czy wniosków na przyszłość⁵⁹. Natomiast J. Boć twierdził, że w pojęciu kontroli mieści się badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn ewentualnej rozbieżności, a także przekazanie wyników procedury kontrolnej podmiotowi kontrolowanemu oraz podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu⁶⁰. Dokonywana przez organ kontrolny ocena ma charakter wiążący w tym jedynie sensie, że – co do zasady – obejmuje możliwość kierowania do podmiotu kontrolowanego wniosków pokontrolnych⁶¹. Kontrola powinna również spełniać pewne wymogi formalne: przepisy prawa powinny określać jej zakres, kryteria, sposób prowadzenia, skutki, procedurę weryfikacji jej wyników oraz ewentualnie zakres i sposób wykorzystania wyników kontroli. Najogólniej rzecz ujmując kontrola dokonywana jest w celu zapewnienia zgodności działania poszczególnych podmiotów z prawem⁶². Aby tak się stało powinna wykrywać błędy,

⁵⁹ P. Chmielnicki, Akty nadzoru, s. 18.

⁶⁰ J. Boć, Prawo administracyjne, s. 329.

⁶¹ *Ibidem*, s. 88.

⁶² *Ibidem*, s. 335.

określać, jakie sytuacje czy czynniki owe błędy generują, wreszcie zapobiegać powstawaniu błędów w przyszłości⁶³. Jak widać na przykładzie przedstawionych definicji, pojęcie kontroli odnosi się do działań sprawdzających, mających na celu zebranie niezbędnych informacji o działalności podmiotu kontrolowanego, a następnie porównania powyższych informacji z pewnym wzorcem właściwego zachowania w celu wysunięcia wniosków pokontrolnych. W odróżnieniu zatem od nadzoru kontrola nie obejmuje środków władczego oddziaływania, które mogłyby prowadzić do podważenia czy nawet modyfikacji działań podmiotu kontrolowanego. Niektórzy autorzy twierdzą, że jedyny element władczego oddziaływania, jaki można wiązać z kontrolą, to zasada, iż podmiot kontrolowany nie może się od niej uchylić⁶⁴.

Zwrócić jednak należy uwagę na fakt, że procedura kontrolna jest w gruncie rzeczy dość skomplikowana. Tym samym często w literaturze przedmiotu o kontroli słusznie pisze się jako o pewnym procesie⁶⁵, nie zaś o incydentalnym zjawisku. Badacz tematu, *J. Jagielski*, twierdzi, że na kontrolę składają się trzy zasadnicze stadia (fazy) procesu działalności kontrolnej. Są to: stadium informacyjno-rozpoznawcze, stadium analityczno-oceniające i diagnostyczne oraz stadium oddziaływania w zakresie naprawczym⁶⁶. Pierwsza faza ma charakter wyjściowy i podstawowy dla całej procedury kontrolnej. Jej głównym celem jest zebranie jak największej ilości informacji o kontrolowanym podmiocie. Chodzi zatem o dokonanie wszechstronnego oglądu badanej materii, aby podmiot kontrolny mógł przygotować w dalszych etapach procedury kontrolnej rzeczowy i prawidłowy opis stanu zastanego, a następnie rzeczową ocenę. Tym samym na podmiocie kontrolowanym ciąży obowiązek umożliwienia i ułatwienia podmiotowi kontrolującemu zebrania wszelkich niezbędnych danych. Drugi z etapów, zwany analityczno-oceniającym i diagnostycznym, ma znaczenie kluczowe, bowiem pozwala na stwierdzenie, czy badana materia spełnia stawiane jej ogólnie wymogi. Tym samym realizuje się podstawowy cel kontroli. W fazie tej zebrany materiał podlega wszechstronnej, a zarazem bezstronnej analizie. Jest on porównywany z wzorcami właściwego zachowania czy pożądanego stanu, wyznaczonymi przez przepisy prawa lub standardy konkretnej dziedziny. Analiza taka prowadzi do oceny badanej materii i wyciągnięcia

⁶³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, s. 420; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 133.

⁶⁴ E. Ura, *Prawo administracyjne*, s. 59; S. Jędrzejewski, *Teoretyczne problemy*, s. 7.

⁶⁵ J. Jagielski, *Kontrola*, s. 15; G. Szpor, A. Szpor, *Kontrola administracji*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 289.

⁶⁶ J. Jagielski, *Kontrola*, s. 16.

wniosków, czy jest ona zgodna z wyznaczonymi punktami odniesienia. Wynikiem tej fazy procedury kontrolnej są zatem wnioski zawierające katalog ewentualnych nieprawidłowości, szczegółowo wyjaśnionych, wraz z odniesieniem się do ich źródeł oraz ewentualnym przypisaniem odpowiedzialności za ich powstanie konkretnym podmiotom⁶⁷. Trzeci z etapów kontroli – naprawczy – obejmuje zróżnicowane działania kierowane do podmiotu kontrolowanego (niekiedy także organów zwierzchnich względem niego), mające na celu doprowadzenie do usunięcia stwierdzonych wad i uchybień, a także zapobieżenie ich powstawaniu w przyszłości. Takie działania mogą przybierać różne postaci. Najczęściej są to zalecenia, rekomendacje, postulaty, uwagi, wystąpienia czy wnioski. Ich zasadniczą cechą jest natomiast brak władczego oddziaływania⁶⁸. W innym przypadku wchodziłaby bowiem w grę kolejna instytucja, jaką jest omówiony powyżej nadzór.

Na koniec rozważań poświęconych zagadnieniu kontroli warto zwrócić uwagę na możliwość dokonania jej podziałów, co wynika ze zróżnicowanych celów oraz zadań różnych form kontroli. Co więcej, niekiedy ta sama działalność badana jest i oceniana z różnych punktów widzenia⁶⁹. Pierwszym z kryteriów podziału kontroli może być jej samodzielność. W tym kontekście mówić można o kontroli samoistnej oraz kontroli niesamoistnej. W pierwszym przypadku chodzi o sytuację, gdy kontrola stanowi zespół samodzielnych kompetencji, których celem jest wyłącznie sprawdzenie i ocena, które w dalszej kolejności nie będą zmierzały do ingerencji w działalność kontrolowanego podmiotu. Kontrola niesamoistna to z kolei ten rodzaj kontroli, który jest elementem składowym innych instytucji⁷⁰. O takiej sytuacji mowa będzie w przypadku nadzoru, dla którego kontrola stanowi warunek *sine qua non*. Z punktu widzenia zasięgu zależności organizacyjnej wyróżnić można natomiast kontrolę zewnętrzną (gdy podmiot kontrolujący znajduje się poza organizacyjną strukturą administracji lub gdy podmiot kontrolujący i kontrolowany znajdują się w innym pionie organizacyjnym administracji) i wewnętrzną (gdy podmioty znajdują się w obrębie tej struktury administracji lub pionu organizacyjnego)⁷¹. Istotny z punktu widzenia praktycznego jest podział kontroli z uwagi na moment, w którym jest dokonywana. W związku z tym wyróżnia się kontrolę wstępną, faktyczną oraz następną (niekiedy zwaną następczą). Kontrola

⁶⁷ *Ibidem*, s. 16–17.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 17.

⁶⁹ Z. Leoriski, *Nauka administracji*, s. 134.

⁷⁰ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru*, s. 17.

⁷¹ J. Boć, *Prawo administracyjne*, s. 224.

wstępna polega na uzależnieniu podjęcia działań przez podmiot kontrolujący od zgody podmiotu kontrolowanego, co w praktyce ma na celu wyeliminowanie nieprawidłowości jeszcze przed podjęciem działań. Kontrola faktyczna wykonywana jest w toku działania podmiotu kontrolowanego, zaś kontrola następna, to kontrola dokonywana *ex post*, która aktualizuje się po podjęciu działania przez podmiot kontrolowany⁷². Jest to więc kontrola polegająca na ocenie wyników działania oraz prawidłowości jego przebiegu. Kontrola może być podejmowana z urzędu albo na wniosek.

IV. Relacje pomiędzy kontrolą a nadzorem

Jak wskazały powyższe rozważania, kontrola i nadzór to instytucje służące zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania administracji czy też innych mniej sformalizowanych struktur organizacyjnych. Warto jednak pokusić się o dokonanie swego rodzaju podsumowania i określenia relacji, jaka występuje pomiędzy nimi.

Po pierwsze, kontrolę i nadzór można pojmować jako dwie zupełnie odrębne instytucje prawa, kontrola nie zawsze bowiem musi iść w parze z nadzorem. Kontrola, jak wskazywano wyżej, jest ukierunkowana na zebranie informacji o kontrolowanym podmiocie, jego stanie lub działalności. W efekcie działań kontrolnych dokonywana jest ocena zgodności określonego stanu z pewnymi wzorcami. Jak wskazuje się w literaturze, kontrolą powinno być objęte całe pole działania administracji⁷³, podczas gdy nadzór ma miejsce tylko wtedy, gdy taką konieczność wykażą wyniki kontroli. Nadzór może występować niezależnie, odnosić się do innych sytuacji i podmiotów. W swej konstrukcji łączy on elementy analogiczne do kontroli oraz dodatkowy w postaci władczego oddziaływania na podmiot kontrolowany. W tych przypadkach natomiast, w których ustawodawca nie dookreśla środków nadzorczych w zasadzie mówić należy jedynie o kontroli. Uzasadniona wydaje się także teza, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby dany podmiot mógł występować zarówno w charakterze organu kontrolującego, jak i organu nadzorczego, w zależności od konkretnej sytuacji i właściwej dla niej regulacji prawnej.

Po drugie, wskazać jednak należy, że pomiędzy kontrolą a nadzorem istnieje ścisły związek, a co za tym idzie – zakresy tych pojęć posiadają punkty styczne. Nadzór nie jest możliwy bez zebrania i oceny informacji na temat

⁷² Z. Leoński, *Nauka administracji*, s. 137–138.

⁷³ S. Jędrzejewski, *Teoretyczne problemy*, s. 14.

stanu czy działania podmiotu nadzorowanego. Aktualizuje się on wówczas, gdy kontrola wykaże taką konieczność z uwagi na dostrzeżone nieprawidłowości. W literaturze wyrażono nawet pogląd, iż „nadzór występuje zawsze jako wynik kontroli”⁷⁴. Kontrola jest zatem podstawową formą sprawowania nadzoru i jego organicznym elementem⁷⁵. Jak słusznie zauważył S. Jędrzejewski: „nadzór działałby po omacku bez kontroli – kontrola nie byłaby w pełni efektywna bez działania nadzoru”⁷⁶. Zauważyć jednak należy, że w literaturze pojawił się pogląd, iż zakresy pojęć nadzoru i kontroli nie zawierają się, lecz krzyżują, ponieważ nie jest regułą, że uprawnienia nadzorcze pochłaniają wszystkie uprawnienia kontrolne⁷⁷. W rzeczywistości faktycznie kontrola mieści w sobie szereg działań, które nie są objęte regulacją prawną. Ponadto niekiedy czynności kontrolne podejmowane są przez podmioty nienależące do systemu administracji publicznej (np. kontrola społeczna czy kontrola wykonywana przez sądy). W takiej sytuacji *de facto* zakresy pojęć nie będą się zawierały, lecz krzyżowały, a sfera regulacji rozbieżnej obejmować będzie właśnie wspomniane nieobjęte regulacją prawną czynności.

Wreszcie, omawiając relacje pomiędzy pojęciami kontroli i nadzoru warto zwrócić uwagę na pojemność ich zakresów przedmiotowych oraz podmiotowych. Co do zasady twierdzi się, że pod względem przedmiotowym pojęcie nadzoru jest szersze aniżeli pojęcie kontroli. Mieści ono w sobie bowiem elementy właściwe dla kontroli, wzbogacone o przewidziane prawem środki władczego oddziaływania w postaci środków nadzoru. Jeśli zaś chodzi o zakres podmiotowy, to pojęciem bardziej pojemnym będzie bez wątpienia kontrola. Zwracano uwagę powyżej, iż czynności kontrolne podejmowane są niejednokrotnie także przez szereg podmiotów niewskazanych wprost w przepisach prawa. Tym samym zasadne okazuje się stwierdzenie, że nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli, ale funkcja kontroli realizowana jest w szerszym zakresie niż funkcja nadzoru. Z powyższymi uwagami wiąże się jeszcze jeden niezwykle ważny aspekt dotyczący omawianych pojęć. Nadzór – z uwagi na jego konsekwencje – zawsze będzie ściśle limitowany przepisami prawa (w tym środki nadzorcze), podczas gdy w przypadku kontroli tak być nie musi.

⁷⁴ Z. Rybicki, Kierownictwo, nadzór, koordynacja i kontrola, w: Z. Rybicki, S. Piątek, Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji, Warszawa 1984, s. 260.

⁷⁵ P. Chmielnicki, Akty nadzoru, s. 24.

⁷⁶ S. Jędrzejewski, Kontrola administracji, s. 23.

⁷⁷ P. Chmielnicki, Akty nadzoru, s. 24.