

MARIUSZ CZYŻAK

Wyższa Szkoła Kadr Menedżerskich

ORCID 0000-0003-0869-3713

WYBRANE ASPEKTY PRAWNEJ OCHRONY DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WPROWADZENIE

Administracja publiczna jest tym elementem struktury państwa, dla którego przestrzeganie przepisów powszechnie obowiązującego prawa jest szczególnie istotne, mając w szczególności fakt, że jedną z kardynalnych zasad wyrażonych w obowiązującej ustawie zasadniczej jest zasada legalności. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.*”¹, tak w sferze zewnętrznej, jak i w obrębie wewnętrznego funkcjonowania samego aparatu administracyjnego państwa. Przedmiotem dalszych rozważań staną się zatem ustrój i kompetencje tych organów ochrony prawnej, których istotnym zadaniem jest prawna ochrona działalności administracji publicznej. Wśród omówionych instytucji znajdują się w szczególności sądy administracyjne, samorządowe kolegia odwoławcze, prokuratura, Najwyższa Izba Kontroli, regionalne izby obrachunkowe, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, jak również Rzecznik Praw Obywatelskich.

POJĘCIE OCHRONY PRAWNEJ I PRAWORZĄDNOŚCI

Na wstępie należy przybliżyć znaczenie pojęcia ochrony prawnej. Pod pojęciem samej ochrony w znaczeniu potocznym kryje się „*zabezpieczenie przez zniszczeniem, szkodą, niebezpieczeństwem*”². Ochrona prawna natomiast to stała i zorganizowana działalność służąca zapewnieniu przestrzegania prawa na etapie jego tworzenia, stosowania i egzekwowania, podejmowana przez powołane w tym celu wyspecjalizowane organy³. Na płaszczyźnie ustrojowej system ochrony prawnej obejmuje zatem krąg podmiotów (organów władzy publicznej, korporacji prawniczych i in.), których zakres kompetencji obejmuje uprawnienie i obowiązek podejmowania działań zmierzających do utrzymania

¹ Dz.U. Nr 49, poz. 483 ze zm.

² Słownik języka polskiego PWN, Warszawa 2006, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 547.

³ S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 9; T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Wybór źródeł. Akty normatywne. Orzecznictwo*, Warszawa 2010, s. 14.

stanu praworządności, w ujęciu procesowym natomiast procedury określające tryb działania wspomnianych powyżej podmiotów.

Sama praworządność, której istotą jest przestrzeganie prawa, przybierać może postać bądź to – na płaszczyźnie normatywnej – zasady prawnoustrojowej lub postulatu politycznego, bądź to określonego stanu faktycznego. W demokratycznym państwie prawnym adresatem zasady praworządności są przede wszystkim organy władzy publicznej. Ma ona ograniczać ich samowolę i podporządkowywać ich aktywność prawu stanowionemu. Praworządność formalną przypisać można państwu, w którym przestrzegane jest prawo pozytywne, a organy państwowe i samorządowe działają na podstawie i w jego granicach. Praworządność materialna wymaga podporządkowania prawa stanowionego i jego stosowania określonym obiektywnym wartościom ogólnoludzkim, związanym w szczególności z poszanowaniem godności osoby ludzkiej oraz praw i wolności przynależnych każdemu człowiekowi. Zapewnieniu stanu praworządności służą gwarancje natury materialnej i formalnej. W tym pierwszym przypadku mowa przede wszystkim o stabilności określonego porządku życia społecznego, politycznego i gospodarczego, w którym przypadek naruszenia przez organy władzy publicznej praw i wolności człowieka i obywatela jest mało prawdopodobny. Druga kategoria gwarancji związana jest z istnieniem ustalonych mechanizmów kontroli przestrzegania prawa przez te organy na etapie jego stanowienia i stosowania⁴.

KLASYFIKACJA ORGANÓW OCHRONY PRAWNEJ

Mając na względzie charakter działań podejmowanych przez poszczególne organy ochrony prawnej, wyodrębnić można organy rozstrzygające (orzekające), organy pojednawcze, organy kontroli legalności, organy pomocy prawnej i organy wykonawcze⁵. Część spośród nich to organy władzy publicznej, które z punktu widzenia zasady trójpodziału władz wyrażonej w art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶, należą przede wszystkim do władzy sądowniczej (sądy i trybunały) i władzy wykonawczej (organy administracji rządowej). Inne, takie chociażby jak Rzecznik Praw Obywatelskich, nie mieszczą się w tym klasycznym układzie systemu rządów. Niektóre, spośród których na pierwsze miejsce wysuwa się Najwyższa Izba Kontroli, kreowane są normami rangi konstytucyjnej, a inne – ustawowej. Wspomniany powyżej stan praworządności pozostaje w ścisłym związku ze wspomnianą już we wprowadzeniu i kluczową dla działalności administracji publicznej - zasadą legalności. Z tego też tytułu zapewnienie przestrzegania prawa w obrębie szeroko rozumianej administracji publicznej jest kwestią szczególnie istotną, zwłaszcza z uwagi na rozmiary, różnorodność i złożoną strukturę organizacyjną tejże administracji. Chodzić tutaj będzie zatem przede wszystkim o zapewnienie legalności stanowienia, stosowania i egzekwowania prawa przez organy administracji publicznej, wśród których prawnych form działania doszukać można się w szczególności aktów normatywnych, aktów administracyjnych czy też porozumień administracyjnych.

⁴ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2004, s. 163-169.

⁵ P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2013, s. 10.

⁶ Dz.U. z 1997 r. nr 49, poz. 483 ze zm.

1. SĄDY ADMINISTRACYJNE

Pobieżny przegląd organów ochrony prawnej kluczowych dla administracji publicznej rozpocząć wypada od organów rozstrzygających, a zatem takich, których zadaniem jest rozstrzyganie kwestii spornych pojawiających się w toku działalności tejże administracji, zarówno w relacji z podmiotami pozostającymi poza sferą administracji publicznej, jak i tych do tej sfery należących. Organy sądowe jawią się tutaj jako główny filar systemu ochrony prawnej. Prawo do sądu jest bowiem jednym z kluczowych publicznych praw podmiotowych, wyeksponowanym przez ustawę zasadniczą. W myśl postanowień art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, *„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.”*. Zgodnie natomiast z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, *„Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.”*. Przepis art. 78 Konstytucji RP wskazuje z kolei, że *„Każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.”*. Obejmuje zatem prawo do sądu w szczególności uprawnienie do domagania się kontroli aktów administracyjnych, jak również innego rodzaju czynności dokonywanych przez organy administracji publicznej, pod względem ich zgodności z prawem⁷.

W wieku XIX, uwagi na powierzanie kompetencji do orzekania w sprawach administracyjnych rozmaitym organom państwowym, ukształtowały się dwa typy sądownictwa administracyjnego – angielski, gdzie prawo to przyznano sądom powszechnym oraz francuski (kontynentalny), w którym powołano do istnienia odrębne od powszechnego organy sądownictwa administracyjnego⁸. Na przestrzeni historii rozwoju sądownictwa administracyjnego wykształciły się ponadto trzy modele określenia zakresu kompetencji sądów administracyjnych – klauzula generalna, klauzula enumeracyjna bądź sposób mieszany. Wiąże się to z przyznaniem tym organom właściwości do rozpatrywania skarg na wszystkie decyzje organów administracji, szczegółowym wyliczeniem kategorii spraw podlegających ich jurysdykcji lub skorzystaniem z dwóch przywołanych powyżej sposobów dla jej określenia⁹.

W myśl postanowień art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują, obok Sądu Najwyższego, sądy powszechnych i sądów wojskowych – sądy administracyjne. Sądownictwo administracyjne jest jednym z najistotniejszych elementów systemu zabezpieczeń i gwarancji przestrzegania i ochrony publicznych praw podmiotowych, służącym ochronie praw jednostki i realizacji prawa do sądu, jak również kontroli działalności organów władzy publicznej¹⁰. Co istotne, sądy administracyjne nie rozstrzygają jednakże o prawach bądź też obowiązkach określonych podmiotów oraz sporów między nimi. Sądowoadministracyjny „wymiar sprawiedliwości”

⁷ H. Knysiak-Sudyka [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 17-18.

⁸ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 225.

⁹ D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie. Zarys wykładu*, Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 155-156.

¹⁰ J. Olech, *Modele sądowej kontroli administracji – próba syntezy*, „Homo Politicus” 2018/13, s. 69.

polega na swego rodzaju kontroli działalności organów władzy publicznej w celu ochrony obiektywnego porządku prawnego¹¹.

Ustrój i kompetencje sądów administracyjnych określa ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹². Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi, jak również między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola wykonywana przez sądy administracyjne prowadzona jest pod względem zgodności z prawem, o ile ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 p.u.s.a.). Sądami administracyjnymi są wojewódzkie sądy administracyjne, które rozpoznają sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych w pierwszej instancji, oraz Naczelny Sąd Administracyjny, który sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy innych ustaw (art. 2 i 3 p.u.s.a.).

Wspomnieć również należy, że w pewnych określonych ustawowo przypadkach do kontroli działalności organów administracji publicznej powołane zostały również sądy powszechne. Mowa tutaj chociażby o Sądzie Okręgowym w Warszawie – Sądzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, do którego właściwości należy chociażby rozpatrywanie odwołań od decyzji organów regulacyjnych nakładających kary pieniężne np. decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej o wymierzeniu kary pieniężnej (art. 206 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne¹³, art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹⁴), decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹⁵), Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁶).

2. SAMORZĄDOWE KOLEGIA ODWOŁAWCZE

Samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ (dalej: „k.p.a.”) i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁸, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, które należą do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, będąc organami właściwymi m.in. do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzania nieważności decyzji (art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach

¹¹ Zob. J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2/2006, s. 307-321.

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 137.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 576.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1041 ze zm.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 275.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.

odwoławczych¹⁹; dalej: „u.s.k.o.”). Orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego zapadają po przeprowadzeniu rozprawy lub na posiedzeniu niejawnym, a wydawane są, co do zasady, w formie decyzji albo postanowień. Samorządowe kolegium odwoławcze wydaje orzeczenie po odbyciu niejawnej narady składu orzekającego, obejmującej dyskusję oraz głosowanie nad orzeczeniem i zasadniczymi motywami rozstrzygnięcia, zaś sprawę przedstawia członek kolegium wyznaczony jako jej sprawozdawca (art. 17 u.s.k.o.). Samorządowe kolegium odwoławcze orzeka w składzie trzyosobowym, o ile przepisy szczególne stanowią inaczej, przy czym składowi orzekającemu przewodniczy prezes bądź etatowy członek kolegium (art. 18 u.s.k.o.). Przy orzekaniu członkowie składowi orzekających samorządowego kolegium odwoławczego są związani jedynie przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Kontrolę orzecznictwa kolegiów sprawuje sąd administracyjny (art. 21 u.s.k.o.).

Samorządowe kolegia odwoławcze odznaczają się – w świetle obowiązującego porządku prawnego – kilkoma cechami. Po pierwsze, są organami quasi-sądowymi, pełniąc przede wszystkim funkcje orzecznicze i rozpatrując odwołania od decyzji administracyjnych oraz weryfikując wspomniane decyzje w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego. Ich niezawisłość orzeczniczą zapewnia niezależność osobista i nieusuwalność członków kolegiów, jak również autonomiczny byt organizacyjny, brak podległości organizacyjnej oraz samodzielność w sferze finansów publicznych. Po drugie, nie można im przypisać statusu organu jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) jako osoby prawnej. Nie reprezentują również wspólnoty samorządowej tworzonej z mocy prawa przez ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Samorządowe kolegia odwoławcze są strukturami organizacyjnymi wyodrębnionymi. Po trzecie, są państwowymi jednostkami budżetowymi, posiadającymi charakter wyodrębnionej jednostki organizacyjnej. Po czwarte, nadzór na działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych sprawuje Prezes Rady Ministrów, który w szczególności określa obszar ich właściwości miejscowej (art. 2a u.s.k.o.), powołuje członków kolegium (art. 5 i 6 u.s.k.o.), przyjmuje roczną informację o działalności kolegium (art. 11 ust. 1 pkt 2 u.s.k.o.), co przesądza o istnieniu powiązań między samorządowymi kolegiami odwoławczymi a administracją rządową²⁰.

KONTROLA LEGALNOŚCI DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

Kryterium legalności służy ustaleniu, czy dany organ władzy publicznej prowadzi swoją działalność zgodnie z zasadą praworządności i legalizmu²¹. Do organów ochrony prawnej, których kluczowym zadaniem jest kontrola tejże legalności, należą w szczególności prokuratura oraz Najwyższa Izba Kontroli i regionalne izby obrachunkowe.

1. PROKURATURA

W myśl postanowień art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze²² (dalej: „p.p.”), prokuratura wykonuje zadania dotyczące ścigania przestępstw oraz

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 570 ze zm.

²⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 45/09, Legalis nr 158116.

²¹ M. Kmak, *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, Homo Politicus nr 13/2018, s. 90.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 66; dalej: „prProk”.

stoi na straży praworządności. Obowiązki te Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy i pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz podlegli im prokuratorzy wykonują w szczególności przez: podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym; zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji; koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw lub przestępstw skarbowych, prowadzonej przez inne organy państwowe; współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa (art. 3 p.p.).

Prokurator może także uczestniczyć na prawach strony lub uczestnika postępowania w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej (art. 5 p.p.). Prokurator nie jest organem administracji publicznej, dlatego kontrolowanie czynności podejmowanych przez prokuratorów nie należy do zadań sądu administracyjnego²³. Nadrzędną przesłanką, którą kieruje się prokurator, jest ochrona praworządności, ponieważ podejmowane przez niego działania służące ochronie praw obywatelskich lub interesu publicznego, nie mogą być nigdy sprzeczne z prawem. Prokurator powinien także kierować się dobrem wspólnym²⁴. Prokurator ma prawo zwrócić się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem (art. 182 k.p.a.). Wniosek prokuratora jest wówczas dla tego organu wiążący i skutkuje wszczęciem postępowania, w toku którego organ rozpatruje sprawę administracyjną, chociaż wynik postępowania uzależniony jest oczywiście od ustaleń co do faktów i prawa podejmowanych samodzielnie przez organ²⁵. Może wziąć udział w każdym postępowaniu dla zapewnienia zgodności z prawem tak samego postępowania, jak również rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (art. 183 § 1 k.p.a.). Może także wznieść sprzeciw od decyzji ostatecznej, jeśli przewidziana jest możliwość wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, czy też jej uchylecia lub zmiany (art. 184 § 1 k.p.a.). Natomiast na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego, w myśl postanowień art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁶, prokurator może „wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wznieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela”, przy czym w takim przypadku przysługują mu prawa strony, aczkolwiek nie dotyczą prokuratora ograniczenia dotyczące wyczerpania ustawowych środków zaskarżenia²⁷.

2. NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli (dalej: „NIK”) jest natomiast instytucją powołaną do kontroli administracji publicznej, której zasadnicze elementy pozycji ustrojowej uregulowa-

²³ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 31 października 2019 r., III SO/Gd 18/19, LEX nr 2734875.

²⁴ L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce (1918-2014)*, Warszawa 2015, pkt 7.4.2.

²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2010 r., I OSK 1542/09, Legalis nr 270021.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

²⁷ Z. R. Kmiecik, Prokurator w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym (zagadnienia dyskusyjne), *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, Sectio G*, 2009/2010 Vol. LVI/LVII, s. 123.

ne zostały przepisami rangi konstytucyjnej (art. 202–207 Konstytucji RP). Nie jest ona ani częścią władzy wykonawczej, ani ustawodawczej, ani sądowniczej i pozostaje poza tradycyjnie rozumianym trójpodziałem władz²⁸. Pełni funkcję kontrolną i informacyjną. Kontrola prowadzona przez NIK określana jest mianem „kontroli państwowej”. Aspekt informacyjny aktywności NIK związany jest z dostarczaniem Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, instytucjom kontrolowanym oraz opinii publicznej wiedzy na temat zagadnień będących przedmiotem prowadzonych przez nią kontroli²⁹. NIK podlega w swej działalności Sejmowi i działa na zasadzie kolegiałności (art. 202 ust. 2 i 3 Konstytucji RP).

Ustrój i zasady funkcjonowania NIK, a także prowadzone przez nią postępowanie kontrolne uregulowane zostało ustawą z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰ (dalej: „u.N.I.K.”). Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, a ponadto może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych, a także działalność innych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców w zakresie, w jakim podmioty te wykorzystują majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, w tym m.in. wykonują zadania zlecone lub powierzone im przez państwo lub samorząd terytorialny (art. 2 u.N.I.K.). Kontrolując wskazane powyżej jednostki NIK bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej, w tym realizację zadań audytu wewnętrznego, tychże jednostek (art. 3 u.N.I.K.). NIK prowadzi kontrolę organów administracji rządowej i innych podmiotów państwowych pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, kontrolę działalności samorządu terytorialnego pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a pozostałych jednostek pod względem legalności i gospodarności (art. 5 u.N.I.K.). Brak oceny celowości w trakcie kontroli instytucji samorządowych wydaje się wskazywać na wyższy poziom swobody organów administracji samorządowej co do podejmowanych przez nie działań aniżeli w przypadku pozostałych (państwowych, rządowych) organów administracyjnych³¹. Niemniej pierwszoplanowe znaczenie odgrywa kryterium legalności, nawiązujące do jednej z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, którą jest zasada demokratycznego państwa prawnego, proklamowana w art. 2 Konstytucji RP, powiązane w oczywisty sposób z zasadą legalności, o której już mowa była na wstępie w kontekście przepisu art. 7 Konstytucji RP. Skoro bowiem dla organów państwa i innych związków publiczno-prawnych, składających się na kategorię władzy publicznej, fundamentalną dyrektywą jest funkcjonowanie na podstawie i w granicach prawa, to weryfikacja działalności administracji w pierwszej kolejności służyć ma uzyskaniu odpowiedzi na pytanie, czy dyrektywa ta jest w rzeczywistości przestrzegana³².

²⁸ P. Szustakiewicz, Najwyższa Izba Kontroli – czwarta władza czy organ Sejmu, *Ius Novum* 2008/3, s. 149.

²⁹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa 2011, s. 19-20.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.

³¹ T. Ślępczyński, *Wpływ Najwyższej Izby Kontroli na proces funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2020/3, s. 84.

³² J. Jagielski, *Kryterium legalności w kontroli administracji publicznej*, *Kontrola Państwowa* 2003/1, s. 15-16.

3. ORGANIZACJA I ZADANIA REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH.

Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej, sprawując nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: procedury uchwalania budżetu i jego zmian, budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, podatków i opłat lokalnych, absolutorium i wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian. Dokonują one również kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych: jednostek samorządu terytorialnego, związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, a także innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 w zw. z art. 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych³³; dalej: „u.r.i.o.”). Regionalne izby obrachunkowe kontrolują gospodarkę finansową na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, zaś kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, prowadzona jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności (art. 5 u.r.i.o.).

4. CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE.

Do organów ochrony prawnej zajmujących się kontrolą legalności działania administracji publicznej zaliczyć należy także Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej: „CBA”). Jest to służba specjalna, której zadaniem jest w szczególności zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym w instytucjach państwowych i samorządowych, jak również zwalczanie działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa (art. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym³⁴; dalej: „u.C.B.A.”). CBA prowadzi kontrolę polegającą na weryfikacji przestrzegania przez osoby pełniące funkcje publiczne przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³⁵ oraz innych ustaw, które wprowadzają ograniczenia w podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Obejmują także badanie i kontrolę określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji dotyczących: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem państwowym lub komunalnym oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych. Wspomnianej powyżej kontroli podlegają tak osoby pełniące funkcje publiczne, jak i jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, a także jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych otrzymujące środki publiczne oraz przedsiębiorcy (art. 31 u.C.B.A.).

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 ze zm.

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 ze zm.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2399 ze zm.

Kontrola prowadzona przez CBA może mieć charakter planowy lub doraźny. W pierwszym przypadku jest wykonywana na podstawie rocznego planu kontroli zatwierdzonego przez Szefa CBA. W przypadku kontroli doraźnej działania kontrolne prowadzone są na podstawie zarządzenia Szefa CBA (art. 32 u.C.B.A.). Kontrola powinna być ukończona w terminie 3 miesięcy od jej wszczęcia, a w sytuacji, gdy dotyczy przedsiębiorcy – w ciągu 2 miesięcy. W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres kontroli prowadzonej w innych niż przedsiębiorcy, podmiotach, może być przedłużony na dalszy czas oznaczony przez Szefa CBA, nie dłużej niż o 6 miesięcy (art. 33 u.C.B.A.). Czynności kontrolne prowadzone mogą być przez funkcjonariuszy CBA co do zasady w siedzibie organu, jednostki organizacyjnej bądź komórki organizacyjnej, podlegających kontroli, w trakcie wykonywania ich zadań, a także – za zgodą kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej – poza godzinami pracy i w dniach wolnych od pracy. Kontrola bądź też poszczególne czynności kontrolne mogą być przeprowadzane także w jednostce organizacyjnej CBA (art. 35 u.C.B.A.). Kierownik jednostki organizacyjnej CBA może – po sporządzeniu protokołu kontroli – skierować wniosek o odwołanie ze stanowiska bądź rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika, z powodu nieprzestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz innych ustaw wprowadzających ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Może również, w razie zaistnienia tego rodzaju sytuacji, zawnosić o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec określonej osoby, a w przypadku potrzeby przeprowadzenia poszerzonej kontroli – skierować stosowną informację do NIK lub innego organu kontrolnego. Wobec powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, którego rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie należy do właściwości CBA, dotyczącego w szczególności niektórych przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, dotyczących finansowania partii politycznych, obowiązków podatkowych i rozliczeń z tytułu dotacji i subwencji, zasad rywalizacji sportowej, obrotu lekami, środkami spożywczymi specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobami medycznymi, CBA wszczyna natomiast i prowadzi w tym zakresie postępowanie przygotowawcze. W przypadku skierowania przez CBA wystąpienia do organów lub kierowników jednostek organizacyjnych, wspomnianych powyżej wniosków, wystąpień, informacji lub zawiadomień, są oni obowiązani poinformować CBA o sposobie oraz zakresie ich wykorzystania (art. 46 ustawy o CBA).

ORGANY POMOCY PRAWNEJ A DZIAŁALNOŚĆ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Do organów, którym przypisać można charakter organów pomocy prawnej, zaliczyć można Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Ta pierwsza instytucja służy wsparciem prawnym organom władzy publicznej, ombudsman wspomaga natomiast obywatela w relacjach z nimi.

1. PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej stoi na straży praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym praw i interesów Skarbu Państwa, oraz mienia państwowego nienależącego do Skarbu Państwa (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r.

o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej³⁶; dalej: „u.P.G.R.P.”). Na koncepcję i konstrukcję Prokuraturii wpłynął model prawny fiskusa jako zarządcy mienia publicznego³⁷. Do jej zadań należy m.in. wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi i polubownymi, zastępstwo organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym, jak również zastępstwo Skarbu Państwa, państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo organów administracji rządowej przed sądami administracyjnymi (art. 4 ust. 1 u.P.G.R.P.). Prokuratoria Generalna w zakresie wykonywanych zadań jest niezależna (art. 5 u.P.G.R.P.). Przy wykonywaniu zadań Prokuratoria Generalna i Prezes Prokuraturii Generalnej współdziałają w szczególności z organami władzy publicznej, państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej i organami jednostek samorządu terytorialnego i innymi podmiotami w zakresie, w jakim wykonują zadania z zakresu administracji rządowej (art. 6 ust. 1 u.P.G.R.P.).

2. RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Rzecznik Praw Obywatelskich, wywodzący się z instytucji XVIII-wiecznego szwedzkiego ombudsmana³⁸, to organ stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela wskazanych tak w Konstytucji RP, jak i w innych aktach normatywnych, w tym pozostający na straży realizacji zasady równego traktowania. W sprawach dotyczących ochrony wolności i praw człowieka i obywatela bada, czy wskutek działania bądź zaniechania organów, organizacji i innych instytucji, które są zobowiązane do przestrzegania i realizacji tychże wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, jak również zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich³⁹; dalej: „u.R.P.O.”). Przepis art. 14 u.R.P.O. określa procedurę postępowania podejmowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich po zbadaniu indywidualnej sprawy. Może on wówczas zakończyć postępowanie i udzielić wnioskodawcy informacji o niestwierdzeniu naruszenia wolności i praw (art. 14 pkt 1 u.R.P.O.). Może również skorzystać z postulatywnych środków działania po stwierdzeniu zaistnienia naruszenia wolności i praw. Polegają one na skierowaniu wystąpienia do podmiotu, w którego działalności Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela bądź też zwrócić się do organu nadrzędnego nad tym podmiotem z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa (art. 14 pkt 2 i 3 u.R.P.O.). Może wreszcie skorzystać ze środków o charakterze procesowym (art. 14 pkt 4–8 u.R.P.O.), zwracając się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosząc skargę do sądu administracyjnego, jak również uczestnicząc, na prawach przysługujących prokuratorowi, we wskazanych powyżej postępowaniach (art. 14 pkt 6 u.R.P.O.). Żądanie wszczęcia postępowania jest dla każdego organu administracji publicznej wiążące, przy czym Rzecznik Praw Obywatelskich posiada nie tylko prawo do żądania wszczęcia postępowania (art. 182 k.p.a.), ale również i udziału w każdym stadium tego postępowania (art. 183 k.p.a.).

³⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 762 ze zm.

³⁷ J. Mucha-Kujawa, *New legal status of State Attorney Office*, Studia Prawnicze, Instytut Nauk Prawnych PAN, nr 2018/3, s. 132.

³⁸ Zob. A. Tarnacka, *Polski defensor civitatis i jego kompetencje ustawowe*, Journal of Modern Science, Tom 2021/1, s. 94-95.

³⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.

ZAKOŃCZENIE

Organy ochrony prawnej odgrywają szczególną rolę w utrzymaniu stanu praworządności w obszarze funkcjonowania administracji publicznej. Cechą stosunku administracyjnoprawnego, określającego wzajemne prawa i obowiązki dwóch lub więcej podmiotów, wyznaczone normami prawa administracyjnego, jest bowiem pewna niesymetryczność statusu jego stron, spośród których jeden jest zawsze czy to organem administracji państwowej czy to innym podmiotem wyposażonym w możliwość pełnienia funkcji z zakresu administracji publicznej, a w konsekwencji we władztwo publiczne⁴⁰. W związku z powyższym relacje zachodzące pomiędzy organem administrującym a podmiotem administrowanym stanowią pole do nadużyć względem podmiotu administrowanego. Dlatego też – omówiony jedynie szczątkowo powyżej – krąg organów ochrony prawnej, do których zadań należy piecza nad legalnością działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, jest dosyć szeroki. Obejmuje on różne kategorie organów, uzupełniające się wzajemnie, tak na różnych etapach stanowienia, jak i stosowania prawa, spośród których kluczową rolę zdają się odgrywać jednakże niezawisłe sądy administracyjne oraz niezależne organy niemieszczące się w tradycyjnym systemie trójpodziału władzy – Najwyższa Izba Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich.

WYBRANE ASPEKTY PRAWNEJ OCHRONY DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Słowa kluczowe: ochrona prawna, administracja publiczna

Streszczenie: Ochrona prawna to stała i zorganizowana działalność służąca zapewnieniu przestrzegania prawa. Ma ona specjalne znaczenie dla administracji publicznej, której działalność opiera się na zasadzie legalności. Do organów odpowiedzialnych za prawną ochronę działalności administracji publicznej należą w szczególności sądy administracyjne, samorządowe kolegia odwoławcze, prokuratura, Najwyższa Izba Kontroli, regionalne izby obrachunkowe, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

Keywords: legal protection, public administration

Abstract: The legal protection is a permanent and organised activity designed to ensure compliance with the law. It is of particular importance for public administrations whose activities are based on the principle of legality. The bodies responsible for the legal protection of public administration activities include, in particular, administrative courts, local government boards of appeal, self-government boards of appeal, prosecution, Supreme Audit Office, regional chambers of auditors, Central Anti-Corruption Bureau, State Treasury Solicitors' Office and the Ombudsman.

⁴⁰ J. Lang [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 34.

Bibliografia:

Literatura:

- Daniel P., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2013.
- Demendecki T., *Ustrój organów ochrony prawnej. Wybór źródeł. Akty normatywne. Orzecznictwo*, Warszawa 2010.
- Jagielski J., *Kryterium legalności w kontroli administracji publicznej*, Kontrola Państwa 2003/1.
- Janicka D., *Ustrój administracji w nowożytnej Europie. Zarys wykładu*, Dom Organizatora, Toruń 2002.
- Jarzęcka-Siwik E., Berek M., Skwarka B., Wrona Z., *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
- Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011.
- Kmak M., *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus” 2018/13.
- Kmiecik Z. R., *Prokurator w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym (zagadnienia dyskusyjne)*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia, Sectio G, 2009/2010 Vol. LVI/LVII.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Postępowanie sądowoadministracyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Krukowski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2004.
- Malec J., Malec M., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.
- Mazowiecka L., *Prokuratura w Polsce (1918-2014)*, Warszawa 2015.
- Mucha-Kujawa J., *New legal status of State Attorney Office*, Studia Prawnicze, Instytut Nauk Prawnych PAN, nr 2018/3.
- Olech J., *Modele sądowej kontroli administracji – próba syntezy*, „Homo Politicus” 2018/13.
- Ślępczyński T., *Wpływ Najwyższej Izby Kontroli na proces funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Przegląd Prawa Publicznego 2020/3.
- Słownik języka polskiego PWN, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Szustakiewicz P., *Najwyższa Izba Kontroli – czwarta władza czy organ Sejmu*, Ius Novum 2008/3.
- Tarnacka A., *Polski defensor civitatis i jego kompetencje ustawowe*, Journal of Modern Science, Tom 2021/1.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006/2.

Akty normatywne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 570 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 716 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2399 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 576).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 275).

Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1041 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 66).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 762 ze zm.).

Orzecznictwo:

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 45/09, Legalis nr 158116.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2010 r., I OSK 1542/09, Legalis nr 270021.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 2009 r., II SA/Wa 86/09, Legalis nr 209435.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 31 października 2019 r., III SO/Gd 18/19, LEX nr 2734875.