**Kontrola w administracji publicznej** – kontrola przeprowadzana wobec [organów administracji publicznej](https://pl.wikipedia.org/wiki/Organy_administracyjne), polegająca na zaobserwowaniu, zbadaniu istniejącego stanu rzeczy, skonfrontowaniu go ze stanem pożądanym, wskazaniu uchybień (także ich źródeł) i sposobów ich naprawienia. Nie ma możliwości wpływania na działalność jednostek kontrolowanych poprzez wydawanie im nakazów czy poleceń.

Przypadki, zakres, skutki, sposób kontroli administracyjnej określają przepisy prawne. Zaś organ kontrolujący z zasady nie jest odpowiedzialny za działania podmiotu kontrolowanego.

Wyróżniamy różne rodzaje kontroli:

* wewnętrzną: dokonywaną w ramach danego urzędu, pionu organów, przeprowadzana przez organ nadrzędny, zwierzchnika. Na przykład kontrola ministra działań swoich urzędników, kontrola izby skarbowej nad działaniami urzędu skarbowego
* zewnętrzną – powołane są do tego odpowiednie podmioty i może ona być przeprowadzono w stosunku do:

1. parlamentu (np. [wotum nieufności](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wotum_nieufno%C5%9Bci) dla ministra, [absolutorium](https://pl.wikipedia.org/wiki/Absolutorium) dla rządu z wykonania budżetu, [komisje śledcze](https://pl.wikipedia.org/wiki/Sejmowa_komisja_%C5%9Bledcza))
2. parlamentarzystów ([interpelacje poselskie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Interpelacja_poselska), interwencje w sprawach obywateli)
3. [ombudsmana](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ombudsman) ([rzecznika praw obywatelskich](https://pl.wikipedia.org/wiki/Rzecznik_Praw_Obywatelskich))
4. [prokuratury](https://pl.wikipedia.org/wiki/Prokuratura)
5. organów kontroli zewnętrznej administracji (np. izb obrachunkowych, [Najwyższej Izby Kontroli](https://pl.wikipedia.org/wiki/Najwy%C5%BCsza_Izba_Kontroli), biur kontroli, inspekcji i inspektorów)
6. [opinii publicznej](https://pl.wikipedia.org/wiki/Opinia_publiczna) ([mediów](https://pl.wikipedia.org/wiki/%C5%9Arodki_masowego_przekazu))
7. sądów i trybunałów

Podstawowe funkcje kontroli, to:  
  
- sprawdzanie,  
- ocenianie,  
- wnioskowanie.  
  
Etapy postępowania kontrolnego:  
  
- stwierdzenie stanu faktycznego badanych czynności, zjawisk, itp.,  
- porównanie stanu faktycznego ze stanem określonym w normach prawnych, technicznych i innych i ustalenie nieprawidłowości od stanu wymaganego,  
- ustalenie przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości (obiektywnych niezależnych od działania jednostki kontrolowanej; subiektywnych- zależnych od jej działania),  
- ustalenie osoby odpowiedzialnej za stwierdzone nieprawidłowości, tj. straty, szkody i inne negatywne skutki,  
- sformułowanie wniosków, zmierzających do likwidacji nieprawidłowości, usprawnienia działalności, osiągnięcia lepszych efektów.  
  
  
  
  
  
Z uwagi na okres objęty kontrolą, możemy wyodrębnić następujące trzy rodzaje kontroli:  
- kontrola wstępna, wyprzedzająca (tzw. ex ante- przed danym działaniem),  
- kontrola bieżąca,  
- kontrola następcza (następna)- tzw. kontrola ex post.  
  
Kontrola wstępna- są to badania obejmujące czynności wstępne przed podjęciem decyzji, zarządzenia, przed zrealizowaniem wydatków, np. badanie umowy w sprawie transakcji, inwestycji.  
Kontrola bieżąca to kontrola czynności aktualnie prowadzonych, pracy bieżącej, kontrola robót inwestycyjnych, w trakcie pracy.  
Kontrola następcza to kontrola wykonywanych przedsięwzięć, zarządzeń, wydatków, sprawozdań finansowych.  
  
Kryteria są to mierniki oceny, na podstawie których kontrolujący ocenia działalność badanej jednostki.  
  
Kryteria kontroli to:  
- legalność,  
- gospodarność,  
- rzetelność,  
- celowość,  
- przejrzystość (transparentność),  
- jawność.  
  
**1. Nadzór i kontrola w administracji.**  
**Nadzór jest stałe i bieżące kontrolowanie podległej lub podporządkowanej jednostki z równoczesnym wydawaniem stosownych decyzji, mających na celu usprawnienie, udoskonalenie działalności nadzorowanej jednostki**.  
Uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle, co prawo do kontroli, wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane. W niektórych przypadkach termin ten bywa używany do oznaczenia kierownictwa lub kontroli, co wiąże się z faktem, że nadzorowanie jest jednym z elementów funkcji kierowania.

Organ nadzorujący ma więc prawo do kontroli, sprawdzania na bieżąco funkcjonowania podległych mu jednostek oraz wydawania stosownych decyzji, rozporządzeń i zaleceń, mających na celu zlikwidowanie [**nieprawidłowości**](http://incontext.pl/st.js?t=c&c=2553&w=nieprawid%C5%82owo%C5%9Bci&s=5034), usprawnienie działania, bardziej efektywne funkcjonowanie.  
Nadzór dotyczy odpowiedniego sterowania przez organy wyższego szczebla,  
organami niższego szczebla.  
  
Aby organ nadzorujący mógł władczo oddziaływać na jednostki nadzorowane, przepisy muszą mu przyznawać takie uprawnienia. Noszą one miano środków nadzoru.  
  
**Uprawnienia organu nadzorującego dzieli się zwykle na:  
− środki oddziaływania merytorycznego- to np. uprawnienia do zawieszania lub uchylania rozstrzygnięć (uchwał i zarządzeń) jednostek nadzorowanych,  
− środki nadzoru personalnego to np. prawo zawieszania w czynnościach członków kierownictwa nadzorowanej jednostki.**  
Organ nadzorujący może stosować wyłącznie takie środki, jakie przyznaje mu ustawa. Przy braku środków nadzoru sformułowanych expressis verbis w przepisach prawa może tylko próbować wpływać na podmiot nadzorowany za pomocą środków niewładczych, starając się zwrócić uwagę na ewentualne nieprawidłowości w działaniu jednostki nadzorowanej.

|  |
| --- |
|  |
| Odpowiedzialność organów administracji publicznej za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej |
| Administracja publiczna to sfera społeczna, z którą styka się każdy obywatel**. Przyjmuje się, iż w Polsce administracja publiczna dzieli się na dwie części: administrację rządową (tj. urzędy centralne, urzędy wojewódzkie) oraz administrację samorządową (tj. samorządy gminne, powiatowe, wojewódzkie).**    **Organy administracji publicznej wydają decyzje administracyjne, w których nakładają obowiązki lub udzielają uprawnień różnym podmiotom (np. koncesje, licencje, pozwolenia**). Charakterystyczną cechą stosunków łączących organy administracji z „petentami” jest nierówność stron. Podejmowanie takich decyzji wiąże się bowiem z władczym kształtowaniem sytuacji jednostki przez organ. Szczegółowe informacje dotyczące decyzji administracyjnej opisane będą w dalszej części.    **Osoby poszkodowane wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej mogą dochodzić swoich roszczeń od podmiotu, w którego imieniu działał urzędnik, tj. od Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych i komunalnych osób prawnych (czy jakiegokolwiek innego podmiotu, któremu powierzono wykonywanie władzy publicznej). Urzędnik (funkcjonariusz), jako pracownik danego organu, za wydanie niezgodnej z prawem decyzji może ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną, karną, służbową.**    Przedmiotem tego opracowania jest zatem odpowiedzialność cywilna organu administracji publicznej za szkodę, jaką wyrządziło wydanie niezgodnej z prawem decyzji, a nie odpowiedzialność urzędnika, który wydał taką decyzję w imieniu organu.      Pierwszym aktem prawnym, który gwarantuje osobom poszkodowanym możliwość żądania odszkodowania, jest Konstytucja RP. W przepisie art. 77 wprowadzono zasadę, iż „każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.”    Przepis art. 77 Konstytucji nie stanowi samodzielnej podstawy obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej w związku z wykonywaniem władzy publicznej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2008 r., II CSK 435/07, LEX nr 380961).    Zgodnie z art. 417 K.c. „za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”.    Oznacza to, iż dla powstania obowiązku odszkodowawczego nie wystarczy samo stwierdzenie bezprawności działania funkcjonariusza danej jednostki (urzędnika), należy jeszcze wykazać, iż wydanie konkretnej decyzji spowodowało powstanie szkody. Należy również pamiętać, iż zobowiązany do odszkodowania organ ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania, z którego szkoda wynikła (art. 361 § 1 K.c.).   ……………………………………………………………………………………………..  Należy podkreślić, że istnieje możliwość dochodzenia odszkodowania również wtedy, gdy szkodę wywołała decyzja nieostateczna (np. uchylona w toku kontroli instancyjnej). Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 6 lutego 2002 r., V CKN 1248. Jednak i w tym przypadku będzie można żądać odszkodowania dopiero po stwierdzeniu niezgodności z prawem. Każda decyzja niezgodna z prawem, bez względu na stopień owej niezgodności, jeżeli spowodowała szkodę, stanowi źródło roszczenia odszkodowawczego.    W § 3 art. 4171 ustawodawca wskazuje na możliwość żądania odszkodowania w sytuacji niewydania decyzji, a zatem wtedy, gdy organ zobowiązany przepisami prawa do wydania określonej decyzji, nie wykonuje swoich obowiązków. Również i w tym przypadku, co do zasady, żądanie odszkodowania może zostać zgłoszone dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji.    Warunkiem powstania (wymagalności) roszczenia o odszkodowanie za szkodę spowodowaną wydaniem niezgodnej z prawem decyzji jest wniesienie skargi i uzyskanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem decyzji administracyjnej. Zaniechanie wniesienia skargi wywołuje zamknięcie drogi do dochodzenia odszkodowania na podstawie wskazanych przepisów, tj. niemożność skutecznego dochodzenia roszczenia odszkodowawczego (postanowienie Sądu Najwyższego z 11 stycznia 2008 r., I BU 15/07).      Jeżeli od decyzji służy odwołanie, to należy wykorzystać przysługujące środki prawne (tj. złożyć je). Nawet gdyby decyzja wydana przez organ I instancji była wadliwa lub niezgodna z prawem, to w toku kontroli instancyjnej można skorygować błędy powstałe podczas rozstrzygania w I instancji. Wadliwa decyzja organu I instancji, skorygowana przez organ II instancji nie rodzi bowiem obowiązku odszkodowawczego. Decyzje ostateczne to takie, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji.    Tryb **stwierdzenia nieważności decyzji określają przepisy art. 156-159 K.p.a. Zgodnie z treścią przepisu art. 156 § 1 „organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:**     1. **wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,** 2. **wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,** 3. **dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną,** 4. **została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie,** 5. **była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,** 6. **w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,** 7. **zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.”**     Właściwym do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ.    Organami wyższego stopnia, co do zasady, są:     1. **w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze,** 2. **w stosunku do wojewodów – właściwi w sprawie ministrowie,** 3. **w stosunku do organów administracji publicznej innych niż określone w pkt 1 i 2 – odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku – organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością,** 4. **w stosunku do organów organizacji społecznych – odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością.**     Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na wniosek lub z urzędu. Wniosek taki może złożyć każdy podmiot (nie tylko strona postępowania), który twierdzi, że decyzja wadliwa dotyczy jego interesu prawnego lub obowiązku.    Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji właściwy organ wszczyna z urzędu, gdy:     1. sam poweźmie wiadomość o wadliwości decyzji; 2. zostanie wniesiony sprzeciw prokuratorski (art. 184 K.p.a.); 3. zostanie wniesione żądanie przez organizację społeczną (art. 31 § 1 pkt 1 K.p.a.); 4. żąda tego podmiot upoważniony na podstawie przepisów szczególnych; 5. wskutek skargi wniesionej przez osobę trzecią (art. 235 § 1, w związku z art. 233 K.p.a.).     Reasumując: warunkiem skutecznego wszczęcia procesu o odszkodowanie za wydanie przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem jest uprzednie wykorzystanie przez stronę środków prawnych przewidzianych przez wskazane w treści artykułu przepisy.  …………………………………………………………………………………………………. |

PRAWO ADMINISTRACYJNE stanowi normy prawne regulujące organizację i zachowanie się administracji [**publicznej**](http://incontext.pl/st.js?t=c&c=2624&w=publicznej&s=5034) oraz zachowanie się osób fizycznych i innych podmiotów.  
ADMINISTROWANIE I WŁADCZOŚĆ są podstawowymi elementami, które kształtują sferę prawa administracyjnego.  
  
Dokonując podziału prawa administracyjnego możemy podzielić je na prawo:  
 PRAWO USTROJOWE    
Jest zwane prawem o ustroju administracji publicznej, reguluje organizację i zasady funkcjonowania całego aparatu administracyjnego powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Prawo to zawiera przepisy określające [**podmioty**](http://incontext.pl/st.js?t=c&c=2581&w=podmioty&s=5034) administracji i strukturę organizacyjną, zakres zadań oraz przepisy tworzące podział terytorialny całego kraju dla potrzeb [**administracji**](http://incontext.pl/st.js?t=c&c=2582&w=administracji&s=5034). Podstawę tego prawa [**stanowi**](http://incontext.pl/st.js?t=c&c=2552&w=stanowi&s=5034) konstytucja oraz ustawy o samorządzie województwa, powiatowym, gminnym oraz o administracji (rządowej) w województwie.  
  
 PRAWO MATERIALNE  
Prawo to odnosi się do przedmiotu regulacji administracyjno ? prawnej. Prawo to zawiera normy ustanawiające wzajemne [**uprawnienia**](http://incontext.pl/st.js?t=c&c=2624&w=uprawnienia&s=5034) i obowiązki organów administracji publicznej i innych [**podmiotów**](http://incontext.pl/st.js?t=c&c=2627&w=podmiot%C3%B3w&s=5034).

PRAWO PROCESOWE  
Zwane proceduralny, czyli reguluje tok czynności podejmowane przez organy które zostały określone w prawie ustrojowym w celu realizacji norm prawa materialnego. Prawo to zajmuje się m.in. postępowaniem administracyjnym , podatkowym.\

Cechy prawa administracyjnego;

* jest to prawo publiczne, co oznacza inne usytuowanie dwóch podmiotów stosunku administracyjno-prawnego a więc ich nierównorzędność, zawiera element władztwa
* jest to prawo dynamiczne, ulegające istotnym przekształceniom zależnym od rozwoju życia społecznego, gospodarczego i politycznego.
* jest ono narażone na partykularyzm resortowy i lokalny,
* w prawie administracyjnym szczególne organy administracji publicznej odpowiedzialne są za realizację jego norm i kształtowanie interesu publicznego.