

KAROL KICZKA  
Uniwersytet Wrocławski

## WYBRANE ZAGADNIENIA KONTROLI WSPÓLDZIAŁANIA PODMIOTÓW PUBLICZNYCH I PRYWATNYCH W SFERZE GOSPODARKI KOMUNALNEJ

### WPROWADZENIE

Przeprowadzone badania w warunkach społecznej gospodarki rynkowej potwierdzają, że zarząd mieniem publicznym (prawo zarządu mieniem publicznym) zajmuje istotne miejsce w domenie publicznego prawa gospodarczego<sup>1</sup>. Bezpośrednia działalność gospodarcza i *quasi*-gospodarcza państwa i innych podmiotów publicznych (zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego) zdaniem A. Chelmońskiego rodzi szeroką — samoistną — problematykę prawną zarządu mieniem publicznym<sup>2</sup>. Zdaniem J. Bocia i A. Błasia nie da się ustalić bez zastrzeżeń wszystkich kwalifikacji i wszystkich klasyfikacji związanych z majątkiem publicznym. Podnoszona kwestia w zakresie transparentnego przedstawienia odnośnego zagadnienia ma także swoje podłoże historyczne<sup>3</sup>. Jak wskazuje piśmiennictwo, na kontynencie europejskim jeszcze do przełomu wieków XVIII i XIX z własności nie wyprowadzono żadnych obowiązków. Własność była pewnym przywilejem jednostki, z którego płynęły dla niej tylko prawa<sup>4</sup>.

Prawo zarządu mieniem publicznym odnoszone do majątku publicznego od zarania przenika jednocześnie pierwiastek prywatnoprawny, jak i pierwiastek pu-

<sup>1</sup> Por. *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] J. Grabowski *et al.*, *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego. Tom 8A*, Warszawa 2013, s. 659.

<sup>2</sup> A. Chelmoński, *Wprowadzenie*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, red. L. Kieres, Wrocław 2008, s. 5.

<sup>3</sup> J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 294.

<sup>4</sup> J. Boć, A. Błaś, *op. cit.*, s. 294. Por. K. Bandarzewski, *Mienie komunalne*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 386; J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000.

blicznoprawny, gdzie — w opinii B. Hełczyńskiego — materie jurydyczne sytuują się „niejako na skrzyżowaniu tych dwóch porządków prawnych: publicznego i prywatnego i wszelkie próby, by je przenieść całkowicie w zakres działania jednego z tych porządków, są z góry skazane na niepowodzenie”<sup>5</sup>. Wzmiankowane zjawisko przenikania publicznoprawnej i prywatnoprawnej sfery regulacyjnej w sprawach wykonywania działalności gospodarczej z wykorzystaniem praw majątkowych — zdaniem L. Kieresa — uległo istotnemu przewartościowaniu w porównaniu z uprzednim systemem gospodarki scentralizowanej. Dominacja publicznoprawnej metody regulacji została w społecznej gospodarce rynkowej zastąpiona przez przyjęcie właściwości regulacyjnej prawa cywilnego i jej podstawowych instytucji prawnych, które ujmują sytuację majątkową stron stosunków obligacyjnych lub też obowiązują przy wykonywaniu uprawnień prawnorzeczowych. Oddziaływanie regulacji publicznoprawnych, według przywoływanego autora, ma mieć charakter uzupełniający i wspierający rozwiązania prywatnoprawne w społecznej gospodarce rynkowej. Regulacje publicznoprawne o składnikach mienia podmiotów prywatnych lub też wykorzystywanych do wykonywania zadań publicznych nawiązują do podstawowych konstrukcji prawa cywilnego i recypują je na grunt stosunków nawiązywanych w procesach zarządu mieniem publicznym<sup>6</sup>.

Celem opracowania jest omówienie wybranych problemów prawnych odnoszących się do — elementów — struktury prawnej kontroli współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej<sup>7</sup>. Tematyka ta nabiera szczególnego znaczenia ze względu akcentowany swoisty status podmiotów publicznych w dziedzinie prawa zarządu mieniem publicznym, w tym zwłaszcza pozycję samorządu terytorialnego (samorządowych jednostek organizacyjnych) w relacjach z pomiotami prywatnymi.

<sup>5</sup> B. Hełczyński, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych*, Warszawa 1929, s. 97. Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r. Sygn. K. 17/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, Nr 1, poz. 4; *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005; K. Kiczka, *Konstytucjonalizacja publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010, s. 121; L. Kieres, *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 191.

<sup>6</sup> L. Kieres, *Zarząd mieniem publicznym*, [w:] J. Grabowski *et al.*, *op. cit.*, s. 709.

<sup>7</sup> Por. W. Lang, *Struktura kontroli prawnej organów państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Kraków 1963; A. Chełmoński, *Problemy struktury prawnej i roli kontroli w gospodarce państwowej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1968, nr 6, s. 211; J. Marecki, *Zarys teorii kontroli gospodarczej*, Warszawa 1976; K. Kiczka, *Struktura prawna jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2000, t. XLIII, s. 105 (Acta Universitatis Wratislaviensis No 2177); L. Kieres, *Samorządowy sektor gospodarczy*, [w:] J. Grabowski *et al.*, *op. cit.*, s. 58.

Przeprowadzone przez M. Kuleszę badania funkcjonowania samorządu terytorialnego pokazują, że polskie rozwiązania, mimo zupełnie wystarczających podstaw konstytucyjnych i ustawowych, w praktyce funkcjonowania zmierzają w kierunku bezzasadnego ograniczenia samodzielności podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Autor zwraca uwagę, że wbrew postanowieniu art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL)<sup>8</sup>, że „Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”, w przedstawionym ujęciu radykalnemu zawężeniu ulega „prawo”, a w ślad za tym — „zdolność” społeczności lokalnych do zarządzania swoimi sprawami. Dzieje się to poprzez nieuprawnione wypieranie ogólnych podstaw prawnych i zastępowanie ich rozwiązaniami szczegółowymi i kazuistycznymi, również na tych obszarach, gdzie nie przewiduje się kompetencji władczych. M. Kulesza trafnie uwypukla, że EKSL głosi „w granicach określonych prawem”, a nie „na podstawie ustawy”. W ten sposób zdaniem przywoływanego autora następuje zanegowanie zasadniczych mechanizmów i sensu samodzielności komunalnej i w konsekwencji upodobnienie samorządu terytorialnego do hierarchicznie podporządkowanych organów administracji rządowej, które muszą działać nie tylko „w ramach”, lecz zawsze „na podstawie ustawy”. Jest chyba oczywiste, pisze zasadnie dalej M. Kulesza, w kategoriach „zaspokajania potrzeb wspólnoty”, że takie podejście jest znacznie mniej skuteczne, aniżeli podejście otwarte, pozwalające jednostkom samorządu terytorialnego samodzielnie określać cele (korzyści) publiczne i swobodnie dobierać środki do celów, z uwzględnieniem — nikt tego nie kwestionuje — różnych ograniczeń wynikających z prawa powszechnie obowiązującego. Neguje się tym samym w sposób nieuprawniony — jak trafnie uwypukla M. Kulesza — samodzielność gminy w ustalaniu kierunków działania i podejmowanych zadań, mimo że podstawowa jednostka samorządu terytorialnego widzi w tych działaniach korzyść (dla interesu publicznego), żaden zaś przepis prawa nie stoi tym działaniom na przeszkodzie<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Por. L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9; T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz 2006. Por. S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995; M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995.

<sup>9</sup> M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 410–411. Por. T. Bigo, F. Longchamps, *Kontrola administracji*, „Studia Prawnicze” 1965, z. VII, s. 51; A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.

## OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA KONTROLI

Zdaniem J. Bocia brak kontroli kieruje wykonawcę na drogę działania pogorszonego i niemożności utrzymania się w zamierzonych rygorach. Kontrola jest procesem przynależnym wszystkim dziedzinom życia człowieka. Jest zatem właściwa również wszelkim przejawom działań zorganizowanych bez względu na to, czy organizatorem objętych kontrolą stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych jest podmiot samorządowy, podmiot państwowy, podmiot społeczny czy obywatel jako człowiek prywatny. Tę część kontroli, która jest regulowana prawem, nazywamy kontrolą prawną. Autor pisze dalej, że nie całość funkcjonującej w państwie kontroli regulowana jest prawem. Kontroli prawnej poddani są w różnej formie, zasięgu i intensywności wszyscy obywatele i wszystkie jednostki organizacyjne w państwie, w tym także administracja publiczna, zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Administracja odgrywa tu zresztą dwie role: raz jest podmiotem kontrolowanym, drugi raz kontrolującym. W pewnym zaś zasięgu sytuacji jest jednocześnie i kontrolowana, i kontrolująca. Z kolei kontrolę sprawowaną nad administracją przez podmioty spoza jej struktury, jak wypukła J. Boć, nazywamy kontrolą zewnętrzną<sup>10</sup>.

W uniwersyteckim wykładzie na temat roli kontroli w porządku prawnym właściwym władzy wykonawczej T. Bigo zwraca uwagę, że kontrola administracji jest to system środków i urzędzeń zmierzających do zapewnienia prawidłowości administracji publicznej. I dalej T. Bigo stwierdza:

Kontrola jest istotną funkcją każdej administracji, a więc i administracji publicznej, ale nie można uważać jej za centralne zagadnienie administracji. W szczególności kontrola, wykonywana przez jednostki, nie może być tym zagadnieniem w prawie administracyjnym, bo w prawie publicznym nie prawo podmiotowe, jak w prawie prywatnym, lecz kategoria interesu publicznego miałaby pretensje do tego, by się stać centralnym zagadnieniem, na podstawie którego można by wybudować system prawa administracyjnego [...] <sup>11</sup>.

Pojęcie kontroli nie jest ujmowane jednolicie. J. Homplewicz akcentuje, że kontrolą w najogólniejszym tego słowa znaczeniu nazywamy ogół czynności polegającej na sprawdzaniu stanów faktycznych i prawnych<sup>12</sup>. Kontrola jest porównywaniem stanu postulowanego ze stanem zastanym.

Kontrola jest swoistą działalnością, na którą składają się zasadnicze rodzaje czynności: 1) ujmowanie stanu rzeczywistego (wykonań), 2) ujmowanie stanu obowiązującego (wyznaczeń), 3) porównywanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności, 4) wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej zgodności lub niezgodności między wykonaniami i wyznaczeniami<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> J. Boć, *Kontrola administracji*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji*, red. J. Boć, Wrocław 2013, s. 323. Por. J. Jagielski, *Kontrola administracji*, Warszawa 2006.

<sup>11</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne*, cz. I: *Instytucje ogólne*, Wrocław 1948, s. 204.

<sup>12</sup> J. Homplewicz, *Uwagi ogólne o pojęciu kontroli*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. W. Brzeziński, Kraków 1970, s. 79.

<sup>13</sup> L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiakowa, *Kontrola finansowa*, Warszawa 1968, s. 19.

Według J. Bocia przez kontrolę rozumiemy: 1) badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, 2) ustalenie zasięgu rozbieżności i ich przyczyn, 3) przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających z niego dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu<sup>14</sup>.

Kontrolę należy odróżnić — w szczególności — od kierownictwa. Jak uwytkła M. Miemiec, pojęcie kierownictwa (kierowania) jest używane w różnych dyscyplinach naukowych<sup>15</sup>. W naukach o organizacji przez kierowanie rozumie się takie oddziaływanie na człowieka lub zespół ludzi, aby zachowanie adresatów działań kierowniczych było zgodne z wolą kierującego. Jest to ujęcie kierowania w znaczeniu węższym, zachodzącym w organizacji formalnej, w odróżnieniu od szerszego, nazywanego przewodzeniem (przywództwem lub sterowaniem)<sup>16</sup>. Kierownictwo, zdaniem M. Miemca, jest przejawem władzy w sensie strukturalnym (realizuje się w ramach podziału na kierujących i kierowanych), instrumentalnym (daje możliwość użycia formalnie określonego przymusu) oraz teleologicznym (zabezpiecza osiąganie celów). Autor zasadnie przyjmuje, że w ujęciu prawniczym kierownictwo jest pojęciem ustrojowoprawnym związanym ze scentralizowaną administracją rządową, używanym niekiedy zamiennie z pojęciem nadzoru hierarchicznego<sup>17</sup>. Natomiast nadzór jest związany ze zdecentralizowaną administracją publiczną (rządową i samorządową). Mając na względzie organizację (ustrój) aparatu administracyjnego państwa, autor wyróżnia:

- nadzór hierarchiczny nad administracją rządową;
- nadzór weryfikacyjny nad działalnością podmiotów samorządowych oraz innych podmiotów zdecentralizowanych.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że na gruncie teorii prawa administracyjnego kontrola i nadzór występują jako dwie samoistne, odrębne funkcje, niemogące być ze sobą utożsamiane, chociaż mogą być ze sobą ściśle powiązane zwłaszcza wówczas, gdy ten sam podmiot został upoważniony do kontroli i nadzoru. Z takim rozwiązaniem mamy do czynienia w ustawie o izbach obrachunkowych, gdzie ustawodawca świadomie rozgraniczył sferę kontrolnych i nadzorczych uprawnień izb oraz zróżnicował zakres podmiotowo-przedmiotowy kontroli i nadzoru. W praktyce niezwykle trudne może się okazać wyrażne rozdzielanie kompetencji kontrolnych i nadzorczych, ponieważ integralnym elementem funkcji nadzorczych jest zawsze kontrola. Dlatego inaczej należy traktować sytuację,

<sup>14</sup> J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 389. Por. S. Jędrzejewski, *Ochrona uprawnień obywatela w polskim systemie kontroli administracji państwowej*, Toruń, 1973. Por. K. Kiczka, *O wybranych aspektach kontroli w prawie zamówień publicznych*, „Pro Publico Bono” 2008, nr 4, s. 47.

<sup>15</sup> M. Miemiec, *Prewencja i weryfikacja w działaniach celowych administracji publicznej w ramach nadzoru i kierownictwa w ujęciu tradycyjnym*, [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, red. C. Kociński, Wrocław 2006, s. 35.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 40.

w której kontrola występuje jako element nadzoru, a inaczej, gdy jest funkcją samoistną. W tym przypadku uprawnienia z tytułu kontroli nie dopuszczają ingerencji organu kontrolującego w działalność kontrolowanego. Organ kontroli nie dysponuje środkami władczymi, a ogranicza się jedynie do wskazania występujących nieprawidłowości, jakie występują w działalności organu kontrolowanego. Organy nadzoru lub inne organy stosują określone środki nadzoru. Doktryna na ogół dzieli środki nadzoru na środki kontroli, środki korygujące lub środki prewencyjne i represyjne. Środki kontroli mają dostarczać informacji o działaniu organów nadzorowanych, jeżeli istnieje podstawa do przyjęcia, że podmiot podlegający nadzorowi narusza prawo lub naruszenie prawa jest możliwe<sup>18</sup>.

Ponadto — tytułem przykładu — zagadnienia kontroli były przedmiotem wypowiedzi judykatury w kontekście działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych<sup>19</sup>. Zgodnie z odpowiednimi przepisami art. 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych na podstawie wyników kontroli izba kieruje do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne, wskazując źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby za nie odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do usunięcia nieprawidłowości i usprawnienia badanej działalności. Wystąpienie pokontrolne przekazuje się kontrolowanej jednostce nie później niż w terminie 60 dni od dnia podpisania protokołu kontroli. Kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia zawiadomić izbę o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do kolegium izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem prezesa izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

W świetle utrwalonego orzecznictwa sądowego<sup>20</sup> wystąpienie pokontrolne kierowane przez regionalną izbę obrachunkową do kontrolowanego podmiotu zawiera w swej treści ustalenia dotyczące określonego stanu faktycznego oraz wniosków z tego płynących zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych w sposób wyraźny rozróżnia funkcje kontrolne i nadzorcze izb, przewidując dla każdego z tych zadań odrębne formy i środki działania. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego skierowanie do właściwej jednostki wystąpienia pokontrolnego jest elementem działania kontrolnego. Czynność ta stwarza obowiązek zawiadomienia organu kontroli — regionalnej izby obrachunkowej — w terminie 30 dni

<sup>18</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1994 r., Sygn. akt W. 1/94, Tekst sentencji — Dz. U. z 1994 r., Nr 113, poz. 551.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.), określane dalej także jako „izby”.

<sup>20</sup> Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2011 r. Sygn. akt II GSK 2111/11. LEX nr 1070236.

od dnia doręczenia wystąpienia o wykonaniu wniosków lub o przyczynie ich niewykonania. Stwierdzenie to prowadzi z kolei do ogólniejszej konstatacji, że przy takim ukształtowaniu relacji między kontrolującym a kontrolowanym nie ma w niej elementu nadzoru, czyli prawnej możliwości bezpośredniego ingerowania w działalność kontrolowanego przez podejmowanie działań o charakterze władczym. Skoro tak, to nie sposób przyjąć, iż uchwała kolegium regionalnej izby obrachunkowej w przedmiocie oddalenia zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych wykazuje cechy aktów podlegających kontroli sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela pogląd, że na uchwałę kolegium regionalnej izby obrachunkowej w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego<sup>21</sup>.

Przywoływane wybiórczo wypowiedzi judykatury znajdują odniesienie w piśmiennictwie. Modyfikacja działań podmiotu kontrolowanego, jak trafnie zauważa J. Boć<sup>22</sup>, oparta na wynikach kontroli przeprowadzana jest przez jego organ zwierzchni w trybie tak zwanego nadzoru. Tymczasem bardzo często prawodawca wyposaża podmioty kontrolujące, niebędące jednostkami zwierzchnimi nad kontrolowanym, w oparte na wynikach przeprowadzonej kontroli prawo ingerencji w jego działania. Daje to uzasadnione podstawy, zdaniem J. Bocia<sup>23</sup>, do wyodrębnienia pojęcia kontroli czystej, obejmującego wyłącznie taką kontrolę, w której kontrolujący nie wpływa bezpośrednio na działalność kontrolowanego. Natomiast zaliczanie kontroli przeprowadzanej przez organy nienadrzędne strukturalnie nad kontrolowanym, lecz wyposażone w środki działania o charakterze władczym, musi mieć podstawę w wyraźnie sformułowanych kryteriach, których stosowanie pozwoli na niewątpliwe rozdzielenie kontroli od nadzoru. Pytanie o kryteria brzmi zatem jasno, pisze J. Boć: czy o nadzorze lub kontroli decyduje zwierzchność organizacyjna kontrolującego, czy możliwość stosowania środków o charakterze władczym poza tą zwierzchnością<sup>24</sup>?

Zachowanie dotychczasowego pojęcia nadzoru, opartego na konstytutywnym elemencie nadrzędności organizacyjnej, decydowałoby o potrzebie poszerzenia pojęcia kontroli przez objęcie nim również tych sytuacji, w których kontrolujący dysponuje środkami o charakterze władczym, modyfikującymi bezpośrednio działalność podmiotu kontrolowanego. W przeciwnym bowiem razie, według J. Bocia<sup>25</sup>, będziemy mieć do czynienia z luką pojęciową powstałą między pojęciem kontroli i nadzoru lub z nachodzeniem zakresów tych pojęć na siebie lub wreszcie z potrzebą sformułowania nowego, trzeciego pojęcia, łączącego w sobie

<sup>21</sup> *Ibidem*. Zob. uchwała NSA z dnia 26 kwietnia 1999 r., FPS 5/99 (ONSA 1999, nr 3, poz. 78). Por. art. 25b w zw. z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

<sup>22</sup> J. Boć, *Kontrola prawna administracji...*, s. 392.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

elementy kontroli i elementy nadzoru nieobjęte podstawowymi pojęciami nadzoru i kontroli. Na gruncie obowiązującego ustawodawstwa trzecia możliwość wydaje się realna, nie można bowiem dokonywać ustaleń pojęciowych wbrew terminologii najnowszych ustaw. Jeśli chodzi o samorząd terytorialny, to nadzór nad nim, w związku z jego pozycją podmiotu silnie zdecentralizowanego, odpowiadałby pojęciu nadzoru weryfikacyjnego. Jeśli chodzi o pozostałe dziedziny, to być może szerzej należałoby wprowadzać pojęcie nadzoru policyjnego.

Zwróćmy uwagę — w związku ze zreferowanym zapatrywaniem J. Boccia — na propozycje konstrukcji nadzoru administracyjnego sformułowaną przez A. Chełmońskiego w publicznym prawie gospodarczym. Jak wiadomo, ograniczenia swobody działania jednostki w publicznym prawie gospodarczym, a zwłaszcza ograniczenia reglamentacyjne i policyjne (nakazy i zakazy) mają swe źródło — jak trafnie przyjmuje T. Kocowski — w aktach generalnych (ustawach i rozporządzeniach) obowiązujących przedsiębiorców wprost i bezpośrednio oraz niekiedy dodatkowo również w uwarunkowanych decyzjach zezwalających (indywidualne akty stosowania prawa)<sup>26</sup>. Normy te T. Kocowski nazywa normami kształtującymi, stanowią one bowiem fragment otoczenia prawnego przedsiębiorcy (rzeczywistości normatywnej), a ich skutkiem jest zawsze ograniczenie wolności działalności gospodarczej jednostki w imię dobra publicznego (interesu zbiorowego). Normy kształtujące — wynikające głównie z prawa krajowego i prawa wspólnotowego — pełnią funkcje instrumentalne (służebne), wskazując podmiotom gospodarczym, jakie zachowania są pożądane (nakazy) lub niepożądane (zakazy) ze względu na ważny interes publiczny.

Powstała w ten sposób relacja: norma kształtująca–przedsiębiorca nie jest w rzeczywistości nigdy układem samoistnym (samodzielnym). Obok tegoż układu w prawie publicznym występuje ściśle sprzężony z nim — co podkreślam za T. Kocowskim — układ równoległy: układ nadzoru, a jego celem jako nadzoru reglamentacyjnego i policyjnego jest spowodowanie, by zachowania przedsiębiorców były zgodne z prawem (tworzącymi odpowiedni wzorzec normami kształtującymi)<sup>27</sup>.

Odchodząc — by uniknąć konfuzji pojęciowej — od terminologii przyjętej w badaniach instytucji nadzoru nad administracją publiczną, A. Chełmoński przyjmuje, że 1) nadzór administracyjny nad zachowaniem przedsiębiorców w toku już podjętej i prowadzonej działalności gospodarczej to nadzór bieżący, natomiast 2) nadzór obejmujący stany faktyczne lub działania przygotowawcze występujące przed rozpoczęciem działalności gospodarczej to nadzór zapobiegawczy<sup>28</sup>. Z ce-

<sup>26</sup> T. Kocowski, *Podstawy prawne nadzoru policyjnego i reglamentacyjnego*, [w:] A. Borkowski et al., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 458.

<sup>27</sup> A. Chełmoński, *Nadzór bieżący i zapobiegawczy*, [w:] A. Borkowski et al., *op. cit.*, s. 458.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 459.



łów nadzoru, jak pisze dalej A. Chełmoński, wynikają dwie wspomniane odrębne funkcje: 1) funkcja kontrolna, mająca na celu ustalenie stopnia zgodności stanu faktycznego z ustalonym wzorcem, oraz 2) funkcja decyzyjna, mająca na celu — w wypadku stwierdzenia niezgodności — przywrócenie stanu faktycznego do stanu zgodnego z wzorcem bądź też odwrócenie czy ograniczenie skutków powstałej niezgodności. Co istotne, zdaniem A. Chełmońskiego, wydzielone funkcje (kontrola i decyzyjna) w toku działań organów nadzorczych przejawiają się w trzech podstawowych fazach postępowania: a) kontrolnej, b) decyzyjnej i c) egzekucyjnej<sup>29</sup>.

Zbadanie układu nadzoru, jego prawnej struktury, wymaga zatem — akcentuje A. Chełmoński — analizy: przepisów prawa ustrojowego określających sytuację prawną i kompetencje organów nadzoru; przepisów określających przedmiot i działania kontrolne organów nadzoru i sytuacje podmiotów kontrolowanych wobec tych działań; przepisów materialno-prawnych i procesowych określających podstawę, skutki i procedurę tworzenia decyzji nadzorczych; wreszcie przepisów dotyczących egzekucji tych decyzji. Dopiero — jak trafnie akcentuje A. Chełmoński — całościowa analiza struktury prawnej nadzoru na różnych obszarach działalności gospodarczej może dać podstawy do określenia ważnych elementów sytuacji przedsiębiorcy wobec organów administracji gospodarczej, a szerzej mówiąc — wobec działań reglamentacyjnych i policyjnych władzy publicznej<sup>30</sup>. Wykonana analiza poszczególnych komponentów nadzoru administracyjnego, a zwłaszcza 1) struktury układu nadzoru bieżącego, 2) kontroli, jej środków oraz wyników, 3) treści oraz klasyfikacji decyzji nadzorczych, a także 4) nadzoru zapobiegawczego — pozwoliła A. Chełmońskiemu wskazać znamiona własne badanej konstrukcji w publicznym prawie gospodarczym<sup>31</sup>.

Konstrukcja nadzoru administracyjnego proponowana przez A. Chełmońskiego na polu policji gospodarczej i reglamentacji gospodarczej ma moim zdaniem swoisty wymiar uniwersalności. W szczególności dywersyfikacja faz nadzoru (a) kontrolnej, (b) decyzyjnej i (c) egzekucyjnej zdaje się mieć udane odwzorowanie zarówno w wielu „zjawiskach nadzoru” występujących w obrębie administracji publicznej oraz prawie zarządu mieniem publicznym, jak i stosunkach władza publiczna–jednostka. Pomimo że promowana przez A. Chełmońskiego konstrukcja nadzoru została zbudowana w celu naświetlenia nadzoru administracyjnego wynikającego z prawa materialnego (publicznego prawa gospodarczego), to, jak miemam, z powodzeniem można ją zastosować w toku badania elementów — struktury prawnej kontroli współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> A. Chełmoński, *Konkluzje*, [w:] A. Borkowski *et al.*, *op. cit.*, s. 466–467.

## O UWARUNKOWANIACH ORAZ KRYTERIACH I RODZAJACH KONTROLI

Doktryna zaznacza, że przeszły ustrój Polski przyniósł niespotykaną publicyzację stosunków społecznych w państwie. Prawie wszystkie agendy życia społecznego zostały poddane administracji państwowej, przez co zadania tej administracji rozrosły się i różnicowały. Wciąż nowe zasięgi zorganizowanego działania i niespotykane poszerzenie zadań administracji sprzyjały rozrostowi kontroli. Pojawiły się nowe rodzaje kontroli, to jest kontrola prokuratorska i kontrola społeczna. Umacniało się znaczenie kryterium celowości. Porządek prawny eksponuje kryterium ochrony interesu społecznego, z którego to narzędzia polski prawodawca nie rezygnuje w nowym ustroju kapitalistycznym. System kontroli, zdaniem J. Bocia, to całość wysoce skomplikowana, mocno ruchliwa i nierówno skuteczna. Toteż ostatecznie system niczego nie petryfikuje na stałe. Zwłaszcza że i sam się zmienia; także w granicach jednego ustroju i także w granicach jednego okresu. Ma bowiem kontrola zdaniem piśmiennictwa tę cechę elastyczności, która pozwala ją kierować w miejsca pilnie potrzebujące jej obecności, zarówno w celu ochrony interesu indywidualnego, jak i w celu ochrony interesu publicznego. Zdaniem przywoływanego autora w celach dydaktycznych trzeba wyraźnie wyeksponować także rolę innych niż prawo czynników formułujących dzisiaj warunki dla trwania i rozwoju systemu kontroli. Do najważniejszych z nich należą niewątpliwie:

- spiętrzenia wynikające z przyspieszonej budowy nowego ustroju,
- bardzo poważne trudności finansowe państwa i samorządów terytorialnych,
- polityczne uczestnictwo państwa w globalizacji wielu przedsięwzięć,
- członkostwo Polski w Unii Europejskiej<sup>32</sup>.

Przystąpienie Polski (RP) do Unii Europejskiej (UE) dokonało istotnych przeobrażeń<sup>33</sup> zwłaszcza w domenie prawa publicznego, w tym w zakresie współ-

<sup>32</sup> J. Boć, *Kontrola administracji*, s. 323.

<sup>33</sup> Por. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 11, poz. 38 z późn. zm.); Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 z późn. zm.); Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia

działania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej<sup>34</sup>. Udział RP w strukturach UE i funkcjonowanie naszego państwa w ramach tej swoistej organizacji międzynarodowej przekonuje do utrwalenia postulowanego w piśmiennictwie podziału organów administracji publicznej na krajowe i unijne<sup>35</sup>. Polskie organy administracji publicznej to organy administracji publicznej ustanowione (utworzone) na podstawie prawa krajowego (prawa państwa członkowskiego) i działające w imieniu państwa członkowskiego. Unijne organy administracji publicznej (administracja unijna) to organy wykonujące zadania i kompetencje o charakterze administracyjnym (wykonawczym) ustanowione (utworzone) przez Unię Europejską na podstawie prawa unijnego i działające w imieniu Unii Europejskiej.

W zakresie działalności podmiotów sprawujących kontrolę podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej<sup>36</sup> nadmienimy, że w rezultacie analizy dorobku wspólnotowego (unijnego) właściwego administracji publicznej unijnej J. Supernat uwypukla katalog dziewięciu zasad ogólnych

---

2007 r. (Dz. Urz. C 306 z 17.12.2007, s. 1–271); Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 13–46); Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 47–390).

<sup>34</sup> Por. S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego. Zarys problematyki*, „Studia Prawno-Europejskie” 2002, t. VI, s. 111; *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku et al., Wrocław 2005, s. 22; *Administracja pod wpływem prawa europejskiego, XIV Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów, Katowice 14–17 września 2005 r. Referaty i głosy w dyskusji*, red. B. Dolnicki, J. Jagoda, Bydgoszcz 2006; *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2011; *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Warszawa 2011; K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2013; J. Supernat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013; *System prawa administracyjnego. Europeizacja prawa administracyjnego*, t. III, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.

<sup>35</sup> Por. S. Biernat, *op. cit.*, s. 75; M. Kożuch, *Legalizm stosowania prawa europejskiego w postępowaniu organów administracji krajowej*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 109; M. Niedźwiedz, *Rola agencji europejskich w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej a postanowienia traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005, s. 301; J. Supernat, *Proceduralne aspekty podejmowania decyzji w Komisji Europejskiej*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław 2005, s. 383; I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Kraków 2006.

<sup>36</sup> Por. P. Buczkowski, *Samorząd lokalny i budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce do 1990 r.*, [w:] *Odrodzenie samorządu terytorialnego. Budowa społeczeństwa obywatelskiego*, red. idem, Poznań 1994, s. 9; T. Rabska, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 3; *Europejskie bezzwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce. Aspekty prawnofinansowe*, red. W. Miemieć, Wrocław 2012; K. Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014.

dobrego funkcjonowania administracji unijnej, które mają się znaleźć w prawie pochodnym UE, a mianowicie zasady: praworządności, niedyskryminacji i równego traktowania, proporcjonalności, bezstronności, spójności i ochrony uzasadnionych oczekiwań, poszanowania prywatności, uczciwości, przejrzystości oraz efektywności i służby. Autor pisze, że UE wiąże z kodyfikacją zasad ogólnych dobrego funkcjonowania administracji (i reguł postępowania administracyjnego) duże nadzieje na to, że zasady o prawnie wiążącym charakterze zapewnią między innymi najwyższe standardy administrowania, ułatwią obywatelom korzystanie z przysługujących im praw administracyjnych przewidzianych w prawie unijnym, podwyższą pewność ich sytuacji prawnej w kontaktach z administracją unijną oraz zwiększą zaufanie do niej, a także wzmocnią dobrowolną konwergencję krajowych systemów prawa administracyjnego i — w efekcie — zintensyfikują proces integracji europejskiej. Osiągnięcie tych celów — w opinii J. Supernata — oznaczałoby nową rzeczywistość administracyjną w postaci jednolitej dobrej administracji unijnej pod rządem administracyjnego prawa proceduralnego Unii Europejskiej<sup>37</sup>.

Niezależnie od ustalenia relacji między kontrolą a nadzorem istotnego znaczenia nabiera tematyka kryteriów kontroli współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej. Podstawowe zaznaczenie mają tutaj wypowiedzi ustrojodawcy<sup>38</sup>, który stanowi w relacji do Najwyższej Izby Kontroli, iż Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

<sup>37</sup> J. Supernat, *Administracja...*, s. 152–156. Por. K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; B. Adamiak, *Europeizacja prawa postępowania administracyjnego*, [w:] *Europeizacja...*, s. 22; W. Cremer, *Wpływ prawa europejskiego na kształt postępowania administracyjnego w państwach członkowskich*, [w:] *Administracja pod wpływem prawa europejskiego...*, s. 165; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej (2012/2024(INI)).

<sup>38</sup> Art. 203 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz. U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319 z późn. zm.), nazywanej dalej: Konstytucją RP, Konstytucją. Najwyższa Izba Kontroli określana dalej także jako: NIK.

Badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym — kontrola — jest, jak pisze J. Boć, procesem złożonym<sup>39</sup>. Najtrudniejsze jest w nim stosowanie mierników (kryteria) oceny poprawności działania kontrolowanego pozwalających na zbudowanie modelu, z którym porównujemy istniejący stan faktyczny. Wzmiankowane mierniki, określane kryteriami kontroli, muszą być i są określone przez prawo i w dzisiejszym stanie prawnym są nimi kryteria: legalności, celowości, rzetelności, gospodarności, uwzględniania interesu publicznego, uwzględniania interesu indywidualnego, zgodności z polityką rządu oraz inne kryteria szczegółowe (np. płynność finansowa, zdolność kredytowa)<sup>40</sup>.

Kryterium legalności jest stosunkowo łatwo sprawdzalne. Trybunał Konstytucyjny w kontekście nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego stwierdza, że kryterium zgodności z prawem (legalności) odnosi się do wszystkich postaci działalności komunalnej, co w pełni harmonizuje z omówionymi wcześniej zasadami i przepisami konstytucyjnymi. Konstatacja ta jest zbieżna z linią orzecznictwa konstytucyjnego europejskich państw demokratycznych. Tytułem przykładu można wskazać na pogląd Francuskiej Rady Konstytucyjnej, że kontrola legalności jest wystarczająca do zapewnienia poszanowania przez społeczności lokalne prerogatyw państwa, ale pod warunkiem że jest efektywna. Warunkiem efektywności takiej kontroli jest zaś niewątpliwie objęcie nią całego zakresu działalności jednostek kontrolowanych<sup>41</sup>.

Tymczasem treść kryteriów innych niż legalność trzeba dopiero ustalać. J. Boć, wskazując na wypowiedzi J. Homplewicza, zaznacza, że wielość kryteriów kontroli można sprowadzić do dwu podstawowych, to jest kryterium celowości i legalności; gospodarność to ostatecznie nic innego jak tylko celowość z punktu widzenia ekonomiczności i oszczędności. Całość kryteriów podporządkowana jest kryterium legalności.

Kryterium zgodności z prawem (legalności) jest w szczególności wspólne dla nadzoru nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych i zadań zleconych. Różnica polega natomiast na tym, że w sprawach zleconych nadzór sprawowany jest „ponadto” na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności. Wyraz „ponadto” oznacza, że także nadzór nad wy-

<sup>39</sup> J. Boć, *Kontrola prawna administracji...*, s. 389–390.

<sup>40</sup> Por. J. Homplewicz, *Pojęcie zasadniczej linii polityki państwa w przepisach prawa administracyjnego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1968, R. I, z. 1–2, s. 53; E. Smoktunowicz, *Wytyczne w działaniu administracji*, [w:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80. rocznicy urodzin Profesora Maurycyego Jaroszyńskiego Członka Rzeczywistego Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. L. Bar, Wrocław 1971, s. 49; A. Chełmoński, *Funkcja wytycznych w gospodarce państwowej*, „Prawo” 1978, t. LXXVIII, s. 33 (Acta Universitatis Wratislaviensis No 446).

<sup>41</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., sygn. akt W. 10/93, tekst sentencji — Dz. U. z 1994 r., Nr 113, poz. 550.

konywaniem zadań zleconych sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Wprowadzenie przez ustawodawcę polskich dalszych kryteriów (celowości, rzetelności i gospodarności) do nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych pozostaje w zgodności z ratyfikowaną przez Rzeczpospolitą Polską 26 kwietnia 1993 roku i wiążącą władze państwa polskiego od 1 marca 1994 roku Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, która w art. 8 ust. 2 stanowi, że „kontrola administracyjna może uwzględniać także kryterium celowości; jest ona sprawowana przez władze szczebla wyższego i dotyczy zadań zleconych”<sup>42</sup>.

Praktyka działania i publikacje Najwyższej Izby Kontroli przybliżają i wyjaśniają dodatkowo treść (sens) odnośnych kryteriów<sup>43</sup>. Kontrola NIK koncentruje się, jak wiadomo, na węzłowych problemach funkcjonowania państwa i dotyczy zarówno gospodarowania środkami publicznymi, jak i wykonywania zadań publicznych.

Legalność obejmuje badanie zgodności działania z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa (konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego), aktami stanowienia prawa o charakterze wewnętrznym wiążącymi jedynie podporządkowane organy i jednostki organizacyjne oraz kształtującymi ich sytuację prawną, a także określającymi zadania i kompetencje zatrudnionych pracowników, jak również umowami, decyzjami wydanymi w sprawach indywidualnych oraz innymi rozstrzygnięciami (np. postanowieniami, wyrokami, uchwałami) podjętymi przez uprawnione podmioty. W przypadku oceny kontrolowanej działalności jednostki jako nielegalnej należy wskazać konkretne przepisy prawa lub właściwe postanowienia, które zostały naruszone określonym działaniem albo zaniechaniem, w razie konieczności także wyjaśnić, na czym polegało naruszenie prawa<sup>44</sup>.

Gospodarność obejmuje badanie oszczędnego i wydajnego wykorzystania środków; uzyskania właściwej relacji nakładów do efektów (czy wynik działalności w warunkach, w jakich działała kontrolowana jednostka, można było osiągnąć mniejszym nakładem środków lub czy zastosowanymi środkami można było osiągnąć lepsze wyniki); wykorzystania możliwości zapobieżenia zaistniałym w kontrolowanej jednostce szkodom (stratom) lub ograniczenia ich wysokości. W sytuacji oceny kontrolowanej jednostki jako niegospodarnej należy wskazać ewentualne założenia i metodę rachunku ekonomicznego lub metodę szacunków, stanowiące podstawę (umotywowanie, uzasadnienie) takiej oceny<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., Sygn. akt W. 10/93, Tekst sentencji — Dz. U. z 1994 r. Nr 113, poz. 550.

<sup>43</sup> *Rodzaje i kryteria kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, Departament Strategii Kontrolnej [b.m.r.w.], s. 4 n.; *Podręcznik kontrolera. A.2. Standardy kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, Warszawa 2003, s. 3 n.

<sup>44</sup> *Rodzaje i kryteria kontroli...*, s. 4 n.; *Podręcznik kontrolera...*, s. 3 n.

<sup>45</sup> *Rodzaje i kryteria kontroli...*, s. 4 n.; *Podręcznik kontrolera...*, s. 3 n.

Celowość obejmuje badanie zapewnienia zgodności z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności; zapewnienia optymalizacji zastosowanych metod i środków, ich odpowiedniości w stosunku do osiągnięcia założonych celów; osiągnięcia tych celów (skuteczność). W sytuacji oceny kontrolowanej jednostki jako niecelowej należy wskazać umotywowanie (uzasadnienie) takiej oceny<sup>46</sup>.

Natomiast rzetelność obejmuje badanie wypełniania obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie, wypełniania zobowiązań zgodnie z ich treścią; przestrzegania wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki (w szczególności określonego dla poszczególnych komórek i osób zakresu obowiązków); dokumentowania określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności. W sytuacji oceny kontrolowanej jednostki jako nierzetelnej należy podać uzasadnienie takiej oceny, między innymi wskazać nierzetelnie sporządzone dokumenty (np. sprawozdania statystyczne czy raporty), przytoczyć niestaranność działania, jego przewlekłość<sup>47</sup>.

## WNIOSKI

Poruszona — z założenia wybiórczo — tematyka kontroli współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej w ramach publicznego prawa gospodarczego wymaga — ze zrozumiałych względów — pogłębionych i kompleksowych analiz. Poczynione ustalenia uzasadniają między innymi (wstępne) stwierdzenie, że tematyka współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej jest dziedziną prawoznawstwa, która wiąże efektywność (zdolność do osiągnięcia założonych przez prawodawcę efektów społecznych prawa) prawa zarządu mieniem publicznym w szczególności z konstrukcją zarówno kontroli, jak i nadzoru. Akcentowane zjawiska mają uznane miejsce w wypowiedziach normatywnych, praktyce i nauczaniu uniwersyteckim. Badania nad strukturą prawną kontroli współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej w społecznej gospodarce rynkowej — w warunkach Unii Europejskiej — winny uwzględniać dotychczasowe dokonania w tym zakresie. Materie jurydyczne, ułożone w obrębie struktury prawnej kontroli współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej, motywują do dalszego ich rozważania przez naukę publicznego prawa gospodarczego.

<sup>46</sup> *Rodzaje i kryteria kontroli...*, s. 4 n.; *Podręcznik kontrolera...*, s. 3 n..

<sup>47</sup> *Rodzaje i kryteria kontroli...*, s. 4 n.; *Podręcznik kontrolera...*, s. 3 n..

SELECTED ISSUES OF CONTROL  
REGARDING COOPERATION  
BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE ENTITIES  
IN MUNICIPAL SERVICES

Summary

The article offers an analysis of selected legal issues regarding components of a legal structure of control regarding cooperation between public and private entities in municipal services. The text's subject matter deals with the key categories in contemporary state. The analysis concludes that the subject is a domain of jurisprudence seeing the effectiveness of public property laws as connected especially with the construction of both control and supervision. The analysed topics which are also relevant in the European Union should take into account scientific accomplishments in the field. These legal topics require further analysis by those in public economic law domain.