

# Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich jako nadzwyczajny organ nadzoru nad administracją samorządową

Krzysztof Kukuryk

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Polska

---

## Streszczenie

Ustawę z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa utworzona została Komisja ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich. Komisja powołana została do kontroli ogółu decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych na podstawie dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Kompetencje komisji stanowią istotny wyłom od ogólnej zasady postępowania administracyjnego zakładającej stabilność decyzji ostatecznych. Komisja ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich jako organ administracji publicznej stojący na straży interesu publicznego w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich jest organem nie tylko kontrolnym, ale i nadzorczym, posiadającym uprawnienia do władcze go wkraczania w sferę samodzielności prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich jest kontrolą szczególną. Z uwagi na sposób powoływania członków z jednej strony stanowi element kontroli parlamentarnej. Większość członków Komisji jest bowiem powoływana i odwoływana przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Z drugiej strony zakres kompetencji Komisji, zakres przedmiotowy nadzoru oraz tryb postępowania pozwalają na umieszczenie jej w systemie organów władzy wykonawczej.

**Słowa kluczowe:** reprivatyzacja, kontrola, nadzór, Komisja ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, postępowanie administracyjne

**JEL:** K11, K23, K42

Ustawą z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa<sup>1</sup> (dalej: ustawa reprivatyzacyjna) utworzona została Komisja ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich (poprzednio: Komisja ds. usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa).<sup>2</sup> Do zadań Komisji należy wyjaśnianie nieprawidłowości i uchybień w działalności organów i osób prowadzących postępowania w przedmiocie wydawania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich oraz występowanie do właściwych organów w razie stwierdzenia w toku postępowania przed Komisją istnienia okoliczności sprzyjających wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnych z naruszeniem

---

1. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. DzU z 2018 r. poz. 2267 z późn. zm.

2. Zmiana nazwy nastąpiła na podstawie Ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw. (DzU z 2018 r. poz. 431). Weszła ona w życie w 14 marca 2018 r.

---

## Adresy e-mail autorów

Krzysztof Kukuryk: [krzysztof.kukuryk@poczta.umcs.lublin.pl](mailto:krzysztof.kukuryk@poczta.umcs.lublin.pl)

prawa lub popełnianiu przestępstw bądź utrudniających ich ujawnianie (art. 3 ust. 2 ustawy reprivatyzacyjnej). Komisja jest organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich (art. 3 ust. 3 ustawy reprivatyzacyjnej).

Z definicji ustawowych zawartych w art. 2 pkt 1–3 ustawy reprivatyzacyjnej wynika, że Komisja ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich powołana została do kontroli ogółu decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych na podstawie dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.<sup>3</sup> Ustawa reprivatyzacyjna dotyczy więc tylko jednego z samorządów terytorialnych, jednak podobne uregulowanie może być zastosowane w stosunku do innych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i wydanych przez te jednostki decyzji administracyjnych, również dotyczących innego zakresu przedmiotowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 zd. 2 ustawy reprivatyzacyjnej Komisja przeprowadza z urzędu czynności sprawdzające w celu stwierdzenia, czy w związku z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Czynności sprawdzające mają charakter czynności kontrolnych prowadzonych w ramach odrębnego postępowania administracyjnego uregulowanego w ustawie reprivatyzacyjnej oraz pomocniczo w Kodeksie postępowania administracyjnego.<sup>4</sup> Kontrola ta dotyczy decyzji ostatecznych w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. Instytucja ta jest w swej istocie zbliżona do postępowania wznowieniowego, o którym mowa w art. 145–153 k.p.a., przy czym jedyną przesłanką wszczęcia postępowania rozpoznawczego jest wyłącznie uprawdopodobnienie w wyniku czynności sprawdzających, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa (art. 15 ust. 2 ustawy reprivatyzacyjnej).

Stanowi to istotny wyłom od ogólnej zasady postępowania administracyjnego zakładającej stabilność decyzji ostatecznych. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawach szczególnych. Decyzje te nie mogą być zmieniane lub uchylane dowolnie, lecz tylko w trybie i w przypadkach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych. Decyzje ostateczne objęte są domniemaniem prawidłowości i mogą być weryfikowane zupełnie wyjątkowo, wyłącznie w określonych trybach nadzwyczajnych (Glibowski 2013).

Nadzór w zakresie legalności nad działalnością administracji publicznej, w tym także administracji samorządowej, sprawowany jest przez sądy administracyjne. W odniesieniu do decyzji reprivatyzacyjnych, które zostały zaskarżone do sądów administracyjnych, a następnie podtrzymane przez te sądy, ustawa reprivatyzacyjna stanowi wyłom od zasady powagi rzeczy osądzonej. Zgodnie z art. 134 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>5</sup> sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Wszczęcie postępowania rozpoznawczego w odniesieniu do tych decyzji reprivatyzacyjnych oznacza więc w istocie zakwestionowanie prawomocnych wyroków sądowych.

Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wynika, że wprowadzenie wyjątku od zasady stabilności ostatecznych decyzji reprivatyzacyjnych oraz od zasady powagi rzeczy osądzonej uzasadnione jest skalą nieprawidłowości, do jakich dochodziło w procesie reprivatyzacji, oraz koniecznością przywrócenia w tym zakresie stanu zgodnego z prawem w celu zapewnienie realizacji dyrektywy określonej w art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.<sup>6</sup>

3. Zob. Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy. DzU z 1945 r. nr 50 poz. 279.

4. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 października 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego. DzU z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.

5. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 czerwca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. DzU z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.

6. Zob. Druk sejmowy nr 1056 z 24 listopada 2016 r. obejmujący rządowy projekt ustawy o szczególnych zasadach

Komisja ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich jako organ administracji publicznej stojący na straży interesu publicznego w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich (art. 3 ust. 3 ustawy reprivatyzacyjnej) jest organem nie tylko kontrolnym, ale i nadzorczym, posiadającym uprawnienia do władczego wkraczania w sferę samodzielności prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Z dyspozycji art. 16 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 165 Konstytucji oraz z przepisów ustawowych (art. 2 ustawy o samorządzie gminnym,<sup>7</sup> art. 2 ustawy o samorządzie powiatowym,<sup>8</sup> art. 6 ustawy o samorządzie województwa<sup>9</sup>) wywodzi się zasada samodzielności organów samorządu terytorialnego, która podlega ochronie sądowej. Artykuł 171 Konstytucji poddaje jednostki samorządu terytorialnego nadzorowi administracji rządowej z punktu widzenia legalności. Na podstawie art. 171 ust. 2 Konstytucji nadzór ten powierzono Prezesowi Rady Ministrów i wojewodom, a w zakresie spraw finansowych — regionalnym izbowi obrachunkowym. Wątpliwości dotyczą więc utworzenia organu nadzoru nieprzewidzianego w art. 171 ust. 2 Konstytucji. Nadzór Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich ma charakter nadzoru państwowego zagwarantowanego przez uprawnienia przyznane na podstawie ustawy.

Kontrolowanie i kontrola należą do podstawowych funkcji zarządzania, także zarządzania w zakresie administracji publicznej. Doniosłość tej funkcji dostrzegali już Fayol, wymieniając kontrolowanie jako jedną z pięciu podstawowych funkcji administrowania (zarządzania) (Martyniak 1993, s. 121). Kontrola w administracji publicznej ma wielopłaszczyznowy charakter. Może to być kontrola wewnętrzna, której szczególnym przypadkiem są różne postacie audytu. Może to być też kontrola zewnętrzna, w szczególności taką funkcję realizuje tzw. kontrola państwowa, której naczelnym organem jest Najwyższa Izba Kontroli. Kontrolą zewnętrzną może być również kontrola instancyjna w ramach administracji publicznej, a także kontrola sądowa legalności działania administracji publicznej. Kontrolą jest też np. kontrola społeczna realizowana w granicach wyznaczonych przez ustawy. Kontrolę możemy również sklasyfikować z uwagi na jej przedmiot, np. kontrola finansowa.

Pojęcie kontrola w ujęciu administracyjnoprawnym jest definiowane w sposób różnorodny w literaturze przedmiotu. Iserzon (1968, s. 174–175) wskazał, że kontrola stanowi ogół czynności zmierzających do ustalenia faktycznego stanu rzeczy, połączony z porównaniem stanu istniejącego z planowanym. Według Dawidowicza (1968, s. 78) kontrola to badanie istniejącego stanu rzeczy, a następnie porównanie go ze stanem pożądanym i sformułowanie na tej podstawie odpowiedniej oceny, a w przypadku rozbieżności między stanem istniejącym a pożądanym – ustalenie przyczyn tych rozbieżności i sformułowanie zaleceń mających na celu wskazanie sposobów usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę. Ochendowski (1996, s. 13–14) uznał natomiast, że kontrola to ustalenie istniejącego stanu rzeczy oraz stanu pożądanego określanego przez odpowiednie normy, a następnie ich porównanie, zaznaczenie różnic i sformułowanie zaleceń w celu usunięcia niepożądanych zjawisk. Boć (2004, s. 327) wskazał, że kontrola to badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności, przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu. Zimmermann (2005, s. 165) przyjął, że kontrola polega na badaniu stanu istniejącego, porównywaniu go ze stanem pożądanym lub postulowanym oraz ustaleniu zakresu i przyczyn zauważonych rozbieżności.

Kontrola państwowa, podobnie jak każda inna kontrola, to ogół czynności polegających na ustalaniu stanu faktycznego i porównywaniu go z określonym wcześniej wzorcem wynikającym z przepisów prawa i przyjętych standardów (kryteria kontroli). Kontrola państwowa jest natomiast kontrolą prawidłowości funkcjonowania systemu organów i instytucji państwowych oraz podmiotów

---

usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, wraz z uzasadnieniem. [a:]http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/388E4550D1375BB1C12580750064F6C4/%24File/1056.pdf.

7. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym. DzU z 2019 r. poz. 506.

8. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym. DzU z 2019 r. poz. 511.

9. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie województwa. DzU z 2019 r. poz. 512.

wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych, realizowaną przez organy państwowe, co odróżnia ją od kontroli społecznej. W nauce prawa występuje podmiotowa (instytucjonalna) i przedmiotowa definicja kontroli państwowej. Ta pierwsza określa kontrolę państwową właśnie przez wskazanie podmiotów mających uprawnienia kontrolne. Występuje ona w szerokim i wąskim ujęciu. W pierwszym ujęciu kontrola państwowa wykonywana jest przez różne organy państwowe, dla których działalność kontrolna stanowi jedynie funkcję dodatkową, realizowaną obok innych, przypisanych im funkcji. W drugim ujęciu chodzi konkretnie o kontrolę wykonywaną przez wyspecjalizowany i specjalnie powołany do tego organ państwa — Najwyższą Izbę Kontroli (Szymanek 2006, s. 23–25; Zięba-Załucka 2000, s. 17).

Cechami wyróżniającymi kontroli państwowej są, oprócz podmiotów kontrolujących, którymi są organy państwa, także zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli. Kontrolę państwową wyróżnia również jej oficjalność, w przeciwieństwie np. do kontroli instancyjnej lub nadzoru judykacyjnego sprawowanego przez sądy, które inicjowane są co do zasady na wniosek uprawnionego podmiotu. Nie stoi to oczywiście na przeszkodzie podejmowaniu czynności kontrolnych na skutek informacji uzyskanych od osób trzecich. Kontrola państwowa nakierowana jest na weryfikację poprawności funkcjonowania systemu administracji publicznej i gospodarowania środkami publicznymi, a nie na sprawdzanie prawidłowości wywiązywania się osób fizycznych lub prawnych, instytucji oraz innych jednostek organizacyjnych z ich obowiązków wobec państwa.

Zgodnie z ugruntowanymi w literaturze przedmiotu poglądami specyfika kontroli państwowej wyraża się w jej szerokim zakresie podmiotowym. Oprócz kontroli rządu i administracji rządowej obejmuje ona również ocenę działalności innych podmiotów niezwiązanych z tym segmentem administracji publicznej. Może być także adresowana do podmiotów, które pozostają całkowicie poza strukturą władzy państwowej. W tym kontekście uniwersalny zasięg kontroli państwowej w jej aspekcie przedmiotowym ma swoje odzwierciedlenie w sferze podmiotowej, która obejmuje wszystkie podmioty wydające środki publiczne (Stębel 2016).

Zakres kontroli państwowej każdorazowo określają ustawy szczególne. Obejmuje on działalność organów administracji rządowej i samorządowej, państwowych i samorządowych osób prawnych oraz innych państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, jak też innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub samorządowe oraz inne podmioty określone w ustawach szczególnych. W szczególności art. 2 ust. 3 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>10</sup> wymienia tu podmioty wywiązujące się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa, np. podmioty wykonujące zadania zlecone lub powierzone przez państwo lub samorząd terytorialny, wykonujące zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego, organizujące lub wykonujące prace interwencyjne albo roboty publiczne, działające z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystające z mienia państwowego lub samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych, korzystające z indywidualnie przyznanej pomocy, poręczenia lub gwarancji udzielonych przez państwo, samorząd terytorialny lub podmioty określone w ustawie z 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne<sup>11</sup> udzielające lub korzystające z pomocy publicznej podlegającej monitorowaniu w rozumieniu odrębnych przepisów, wykonujące zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, wywiązujące się ze zobowiązań, do których stosuje się przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa,<sup>12</sup> z innych należności budżetowych, gospodarki pozabudżetowej i państwowych funduszy celowych oraz świadczeń pieniężnych na rzecz państwa wynikających ze stosunków cywilnoprawnych.

10. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. DzU z 2019 r. poz. 489 z późn. zm.

11. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 września 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. DzU z 2018 r. poz. 1808 z późn. zm.

12. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy — Ordynacja podatkowa. DzU z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.

Cechą kontroli państwowej jest jej szeroki zakres przedmiotowy, który wyraża się możliwością sprawowania tej kontroli przy zastosowaniu wielu zróżnicowanych kryteriów. Kontrola państwowa staje się przez to wieloaspektowa i nabiera charakteru kompleksowego. W efekcie może być prowadzona w interesie ogólnopaństwowym, nie ograniczając się wyłącznie do konkretnego działu administracji publicznej, resortu czy branży (Sarnecki 2002, s. 35; Sokolewicz 2003, s. 7, uwaga 6). Zakres przedmiotowy obejmuje wykonanie budżetu oraz realizację ustaw i innych aktów, w tym realizację zadań audytu wewnętrznego jednostek objętych kontrolą. Materią objętą kontrolą państwową stanowi badanie sposobu gospodarowania środkami publicznymi (budżetowymi) przede wszystkim przez rząd oraz podporządkowane mu organy administracji rządowej. O ile ustawa nie stanowi inaczej, kontrolę przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Istotną cechą wyróżniającą kontrolę państwową są również jej specyficzne cele i zadania. O ile bowiem kontrola będąca elementem procesu administrowania zapewniać ma prawidłowe i skuteczne działanie administracji, o tyle kontrola państwowa stanowić ma źródło informacji przekazywanych przede wszystkim władzy ustawodawczej (Sierpowska 2003, s. 62). Ściślej mówiąc, jej podstawowym celem jest dostarczanie Sejmowi wiedzy o funkcjonowaniu aparatu państwa, stanie finansów publicznych i gospodarowaniu „groszem publicznym” (Niezgódka-Medek 2013, s. 34). W tym kontekście odczytywać należy zatem konstytucyjne obowiązki Najwyższej Izby Kontroli względem Sejmu w sferze informacyjnej. Wspomniane tutaj cele kontroli państwowej determinują także jej ustrojowy charakter. Musi to być zatem kontrola sprawowana przez podmiot usytuowany poza strukturą administracji rządowej czy też szerzej — poza segmentem władzy wykonawczej. Ma być realizowana przez organ samodzielny, a więc taki, który może w sposób autonomiczny i niezależny oceniać działalność kontrolowanych podmiotów. Ostatecznie cechą właściwą kontroli państwowej, aczkolwiek zbieżną — co do zasady — z innymi rodzajami działalności kontrolnej w administracji publicznej jest jej wysoce fachowy charakter. To znaczy, że mamy do czynienia z kontrolą prowadzoną w odpowiednio szerokiej perspektywie przez wyspecjalizowaną i profesjonalną kadrę kontrolerów działających na podstawie i w ramach określonej prawem procedury kontrolnej. Z tym też wiąże się bezstronność i apolityczność Najwyższej Izby Kontroli mająca zapewniać obiektywizm kontroli (Garlicki 1999, s. 35; Szymanek 2006, s. 29–30).

Zadania z zakresu kontroli państwowej wykonuje Najwyższa Izba Kontroli oraz organy, którym ustawa przyznaje takie kompetencje. Zgodnie z ustawą z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>13</sup> kompetencje takie przysługują prezesowi Rady Ministrów, Szefowi jego Kancelarii, ministrom, kierownikom urzędów centralnych lub Przewodniczącemu Komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, wojewodzie oraz organom administracji zespolonej i niezespolonej. Nadzór i kontrola gospodarki finansowej nad działalnością 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, oraz innych podmiotów w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego sprawowana jest przez regionalne izby obrachunkowe. Z kolei nadzór nad działalnością samych regionalnych izb obrachunkowych sprawuje minister właściwy ds. administracji publicznej, ale jedynie na podstawie kryteriów zgodności z prawem. Uprawnienia nadzorcze w stosunku do regionalnych izb obrachunkowych przysługują też Prezesowi Rady Ministrów, który działa w tym zakresie na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej.

Ustawodawca rozróżnia w powyższym kontekście dwa pojęcia: nadzoru i kontroli. Jak już wyżej wskazano, kontrola ogranicza się do porównania ustalonego stanu faktycznego ze stanem wymaganym przez przyjęte kryteria kontroli. Kontrola ma na celu ustalenie, czy między tymi stanami występuje rozbieżność, a jeżeli tak, to jakie są jej przyczyny i czy rozbieżność ta wywołuje negatywne skutki dla jednostki kontrolowanej w zakresie przedmiotowym kontroli. Kontrola służy zatem uzyskaniu przez kontrolującego, ale i kontrolowanego informacji, czy jego zadania i funkcje

13. Zob. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. DzU z 2011 r. nr 185 poz. 1092 z późn. zm.

są realizowane prawidłowo, zgodnie z oczekiwaniami wynikającymi z przepisów prawa i przyjętych założeń. Informacje uzyskane w wyniku kontroli mogą być oczywiście wykorzystane w celu usunięcia przyczyn stwierdzonych w czasie kontroli uchybień lub braku efektywności podejmowanych działań, podobnie jak ma to miejsce w tzw. sprzężeniu zwrotnym. Wyniki kontroli pozwalają bowiem kierownictwu jednostki na uzyskanie dodatkowych danych, które mogą być pomocne w zarządzaniu nią. Podmiot kontrolujący nie ma jednak uprawnień władczych w stosunku do podmiotu kontrolowanego. Może on co najwyżej wnioskować do podmiotów posiadających odpowiednie kompetencje o wyciągnięcie konsekwencji wobec osób odpowiedzialnych za wykryte nieprawidłowości lub o podjęcie przez te podmioty działań zmierzających bezpośrednio do usunięcia ujawnionych nieprawidłowości.

Nadzór jest formą kontroli wykonywanej przez podmiot, który wyposażony jest przez prawodawcę w uprawnienia władcze w stosunku do podmioty kontrolowanego. Podmiot nadzorujący dysponuje własnymi kompetencjami umożliwiającymi mu bezpośrednią ingerencję w sferę decyzyjną podmiotu nadzorowanego. Oznacza to, że może on wydawać mu wiążące nakazy lub zakazy, zakreślać w sposób prawnie wiążący terminy do wykonania tych nakazów lub czas trwania zakazów, ewentualnie ma prawo zawieszania lub odwoływania kierowników jednostek nadzorowanych lub posiada uprawnienia do wyciągania konsekwencji służbowych lub prawnych w stosunku do kierowników jednostek nadzorowanych lub osób w nich zatrudnionych.

W projekcie ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego<sup>14</sup> w proponowanym art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy nadzór został zdefiniowany jako ustawowe upoważnienie do stosowania aktów lub czynności wiążących podmiot nadzorowany, w tym również wzruszania jego aktów lub czynności. Jak słusznie podnosi się w doktrynie, kompetencja nadzorcza musi znajdować oparcie w ustawie. Nadzór może mieć charakter zarówno prewencyjny, zapobiegający naruszeniom prawa w przyszłości, jak i represyjny, prowadzący do usunięcia już powstałego naruszenia prawa. Nadzór ma pełnić rolę weryfikacyjną, polegającą na kontrolowaniu przestrzegania prawa i przyjętych standardów w działalności nadzorowanego podmiotu, oraz dyrektywną (korygującą), bazującą na wytyczaniu i ukierunkowywaniu działania organów nadzorowanych.

Szczególnym rodzajem kontroli jest kontrola finansowa. Jest ona najbardziej szczegółowo regulowana przez prawo tak w zakresie form kontroli, jak i kryteriów kontroli. Kontrola finansowa i majątkowa, w tym kontrola wykonania budżetu, jest podstawowym zadaniem kontroli państwowej. Zgodnie z art. 3 i 4 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli jest to pierwszoplanowe zadanie Najwyższej Izby Kontroli. Jest to też podstawowe zadanie regionalnych izb obrachunkowych. Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli na podstawie art. 3 i 4 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli obejmuje również kontrolę realizacji zadań audytu wewnętrznego podmiotów wymienionych w art. 4 wskazanej powyżej ustawy.

Zgodnie z art. 202 ust. 1 Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej. Organ ten jest uprawniony do składania do właściwych organów administracji publicznej wniosków o podejmowanie, w granicach Kodeksu postępowania administracyjnego i ustaw szczególnych, działań zmierzających do wzruszenia sprzecznych z prawem ostatecznych decyzji administracyjnych. Kontrola wykonywana przez Komisję ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich nie ma charakteru finansowego, jednak z uwagi na przedmiot nadzoru, który dotyczy kwestii majątku jednostek samorządu terytorialnego, oraz z uwagi na przepisy ustawy reprivatyzacyjnej wkracza ona także w ten zakres.

Wydatkowanie środków publicznych w Polsce podlega szczególnym ograniczeniom. Sposób zarządzania tymi środkami uregulowany jest w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.<sup>15</sup> W art. 68 definiuje ona kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności

14. Zob. Druk sejmowy nr 3942 z 29 grudnia 2010 r. obejmujący projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, wraz z uzasadnieniem. [a:] [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf).

15. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o finansach publicznych. DzU z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.

zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków ministrów kierujących działami administracji rządowej, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego lub kierownika jednostki. Minister Sprawiedliwości zapewnia funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej w zakresie spraw niezatrzymanych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej.

Kontrola zarządcza ma charakter kontroli finansowej, operacyjnej, stałej i bieżącej. Systematyczną ocenę kontroli zarządczej zapewnia tzw. audyt wewnętrzny zdefiniowany w art. 272 ustawy o finansach publicznych jako niezależna i obiektywna działalność mająca na celu wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań, kierowanego przez danego ministra działu lub podlegającej danemu kierownikowi jednostki. Powyższa ocena dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce. Audyt jest zatem formą kontroli nad realizacją zadań z zakresu kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce, w której prowadzi się audyt, polega on bowiem na porównaniu rzeczywistego stanu adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w danym dziale administracji rządowej lub jednostce ze stanem oczekiwanym. Jednostki, w których prowadzi się audyt wewnętrzny, wymienia art. 274 ustawy o finansach publicznych.

W literaturze rozróżnia się pojęcia „kontroli” i „audytu”. Ustawa o finansach publicznych przewiduje odrębne standardy audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych (zob. art. 273 ustawy o finansach publicznych), odrębnie zaś normuje standardy i wytyczne kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (zob. art. 69 i 71 ustawy o finansach publicznych). Rozróżnienie powyższe ma jednak charakter umowny i wynikający w dużym stopniu właśnie ze specyficznych standardów ustalonych dla audytu wewnętrznego jako szczególnego rodzaju działalności kontrolno-sprawozdawczej.

Kontrola Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich jest kontrolą szczególną. Z uwagi na sposób powoływania członków z jednej strony stanowi element kontroli parlamentarnej. Większość członków Komisji jest bowiem powoływana i odwoływana przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Z drugiej strony zakres kompetencji Komisji, zakres przedmiotowy nadzoru oraz tryb postępowania pozwalają na umieszczenie jej w systemie organów władzy wykonawczej.

## Literatura

- Boć J. (red.) (2004): *Administracja publiczna*. Wrocław, Kolonia Limited.
- DAWIDOWICZ W. (1968): *Naukowe podstawy organizacji pracy w administracji*. Toruń, Wydawnictwo UMK.
- GARLICKI L. (1999): *Narodziny i kształtowanie się kontroli państwowej w niepodległej Polsce*. „Kontrola Państwowa”, nr 4, s. 34–46.
- GLIBOWSKI K. (2013): *Artykuł 16*. [w:] M. Wierzbowski i A. Wiktorowska (red.): *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Duże Komentarze Becka, Warszawa, Wydawnictwo C. H. Beck.
- ISERZON E. (1968): *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*. Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze.
- MARTYNIAK Z. (1993): *Prekursorzy nauki organizacji i zarządzania*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- NIEZGÓDKA-MEDEK M. (2013): *Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli*. „Kontrola Państwowa”, t. 58, nr 3, s. 31–41.
- OCHENDOWSKI E. (1996): *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- SARNECKI P. (2002): *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle konstytucji*. „Kontrola Państwowa”, nr Spec. 2, s. 26–48.

- SIERPOWSKA I. (2003): *Funkcje kontroli państwowej. studium prawnoporównawcze*. Prawo Publiczne Porównawcze, Wrocław, Kolonia Limited.
- SOKOLEWICZ W. (2003): *Artykuł 202*. [w:] L. Garlicki (red.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. 3*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe; Kancelaria Sejmu.
- STĘBELSKI M. (2016): *Artykuł 202*. [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.): *Konstytucja RP. T. 2, Komentarz art. 87–243*, Duże Komentarze Becka, Warszawa, Wydawnictwo C. H. Beck.
- SZYMANEK J. (2006): *O kontroli państwowej — teoretycznie*. „Kontrola Państwowa”, t. 51, nr 5, s. 15–33.
- ZIĘBA-ZAŁUCKA H. (2000): *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Rzeszów, „Fosze”.
- ZIMMERMANN J. (2005): *Prawo administracyjne*. Seria Akademicka, Kraków, „Zakamycze”.