

Jan SZRENIAWSKI
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

WYBRANE ZAGADNIENIA NADZORU W SYSTEMIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Celem artykułu jest ukazanie różnych podejść do definicji nadzoru i konsekwencji jej przyjęcia. Brak jest legalnej czy choćby powszechnie akceptowanej definicji nadzoru. Bez nadzoru trudno sobie wyobrazić prawidłowe funkcjonowanie aparatu państwowego, a w szczególności administracji publicznej. Dlatego nawet mniej dokładna, ale uwzględniająca dotychczasowy dorobek teorii i orzecznictwa definicja, zawarta np. w zasadach ogólnych prawa administracyjnego, mogłaby stworzyć jedną z podstaw prawa praworządności.

We współczesnych, nowoczesnych i demokratycznych państwach ważnym elementem funkcjonowania władzy publicznej jest kontrola, traktowana w teorii prawa administracyjnego jako istotna część składowa nadzoru. Bez nadzoru trudno sobie wyobrazić prawidłowe działanie aparatu państwowego, a w szczególności funkcjonowanie administracji publicznej, będącej podstawowym elementem istnienia i głównym realizatorem wciąż zwiększających się zadań i obowiązków państwa. Pogłębianie się decentralizacji, zmiany zachodzące w życiu społecznym i zmiany gospodarcze, postęp naukowo-techniczny oraz wzrost ogólnego poziomu edukacyjnego społeczeństwa stwarzają wyraźne zapotrzebowanie na pogłębienie badań nad rolą nadzoru, będącego w określonym sensie klamrą spinającą całokształt poczynąń nowoczesnego państwa, a jednocześnie nadającą ogólny kierunek działań jego administracji.

W rozważaniach teoretycznych nad nadzorem – w monografiach, podręcznikach akademickich, różnych encyklopediach, słownikach i materiałach szkoleniowych – pojęcie nadzoru jest określane w bardzo różny sposób, a przepisy prawne nawet wysokiej rangi posługują się tym słowem niejednolicie, uwypuklając w precyzowaniu jego istoty i w definicjach różne elementy składowe¹.

¹ S. Jędrzejewski zauważa, że język prawny posługuje się przede wszystkim językiem potocznym, słowami o znaczeniu zrozumiałym i tylko w szczególnych przypadkach nadaje niektórym terminom znaczenie szczególne lub uściślone. *Zakres pojęcia „nadzór” w doktrynie prawa administracyjnego*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku, Prace dedykowane prof. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000; G. Rejman, *Odpowiedzialność karna za niewłaściwe wykonywanie nadzoru w zespołowym działaniu*, Warszawa 1972; A. Szpunar, *Odpowiedzialność osób zobowiązanych do nadzoru*, Warszawa 1978.

Brak legalnej czy choćby powszechnie akceptowanej definicji nadzoru, a także mające często miejsce zmiany w jego zakresie i możliwościach stosowania różnych form oddziaływania na podmioty nadzorowane zachęcają do zwiększenia zainteresowania tymi ważnymi zagadnieniami.

Wielu autorów podkreśla, że nadzór dotyczy w zasadzie wszystkich aspektów życia społecznego, dlatego też jest przedmiotem zainteresowania różnych dziedzin nauki. Brak obowiązującej, prawnej definicji nie przeszkadza w występowaniu tej instytucji w przepisach, orzecznictwie oraz rozważaniach doktrynalnych, ale treść pojęcia nadzoru powinna być ściśle wiązana z całokształtem przepisów prawnych regulujących określoną sferę życia. Różnorodność przepisów związana z różnorodnością sytuacji łączących się ze stosowaniem nadzoru sprzyja poglądom twierdzącym, że nadzór w ujęciu normatywnym jest pojęciem niedookreślonym, a jego znaczenie powinno być ustalone przy uwzględnieniu konkretnego układu sytuacyjnego, w którym nadzór jest sprawowany, ukształtowanego przez regulacje prawne.

Nauka prawa administracyjnego, zajmując się zagadnieniami nadzoru, wielokrotnie sięga do dorobku innych nauk, a przede wszystkim do nauki administracji oraz nauk o organizacji i zarządzaniu, twórczo je wykorzystując oraz dostosowując do potrzeb teorii oraz praktyki stosowania przepisów prawa administracyjnego².

Z pewnością punktem wyjścia wszelkich badań i prowadzonych na gruncie polskim rozważań, powiązanych w większości z nauką zachodnioeuropejską, są znane i cenione wypowiedzi teoretyków prawa administracyjnego, które choć często były formułowane w innym stanie faktycznym, nadal mają wielką wartość poznawczą i stanowią wygodną podstawę twórczych rozważań, bardziej łączących się ze zmieniającymi się warunkami realizowania nadzoru oraz oczekiwaniami na rezultaty jego stosowania.

Instytucja nadzoru posiada długie tradycje³ sięgające początków XIX w. i wiąże się, mówiąc ogólnie, z uprawnieniami średniowiecznego nadzoru polegającego na kontroli scentralizowanej administracji państwowej i wpływaniu na wszelkie jej poczynania. Wyraźniejszy rozwój pojęcia nadzoru związany jest

² J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1964; Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005; J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2005; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003; J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1965; T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978; M. Jełowicki, W. Kieżun, Z. Leoński, B. Ostapczuk, *Teoria organizacji i kierownictwa*, Warszawa 1981; J. Szreniawski, Z. Niewiadomski, *Zarządzanie gospodarką narodową*, Lublin 1975; M. Zdyb, *Organizacja i zarządzanie*, Lublin 1993; K. Sobczak, *Instrumenty prawne zarządzania*, Warszawa 1986.

³ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996; M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995; A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984; G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002; K. Krauze, *Instytucje nadzoru w nauce prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, no. 37, 1997.

z tworzeniem się nowoczesnej administracji, z działalnością państwa policyjnego, a następnie prawnego. Zachodzące w świecie zmiany w systemach społeczno-politycznych doprowadziły do uznania nadzoru za ważny element działania administracji publicznej, ściśle związany z administracją, bez stosowania którego nie byłoby możliwe jej funkcjonowanie. Wszystkie współczesne państwa, przy istnieniu określonych różnic w nasileniu i metodach związanych m.in. z zasadami ustrojowymi oraz poziomem rozwoju ekonomicznego i edukacyjnego, wiążą poczynania administracji publicznej z nadzorem.

Rozważania związane z nadzorem na gruncie prawa administracyjnego traktują to pojęcie w sposób niejednolity. Dawne teorie polskich autorów związane z okresem międzywojennym z reguły miały dużą wagę teoretyczną. Ze względu m.in. na ogólność twierdzeń posiadają znaczną wartość dla badań i poszukiwań współczesnych⁴. Doktryny okresu międzywojennego wyróżniały trzy podstawowe rodzaje nadzoru:

- nadzór policyjny – polegający na kontroli oraz możliwości stosowania określonych środków mających na celu przywrócenie porządku prawnego lub bezpieczeństwa publicznego oraz zapewnienie ochrony prawnej, istotnej przede wszystkim z punktu widzenia interesu państwowego lub społecznego,
- nadzór państwowy – realizowany przez rząd nad samorządem terytorialnym⁵,
- nadzór hierarchiczny – określający stosunek między szczeblami aparatu administracyjnego.

Większość powojennych autorów, analizując pojęcie nadzoru, powołuje się na podstawowe twierdzenia J. Starościaka, który pisze: „tam, gdzie w grę wchodzi prawo obserwacji plus prawo wydawania poleceń, będziemy mówili o nadzorze nad organami administracyjnymi. Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, ale łączy się z czynnikami kierowania przez wydawanie dyrektyw (...). Organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia. On również w pewnym sensie współadministruje, odpowiada za wyniki działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi (...). Nadzór zawsze obejmuje także kontrolę. Natomiast wykonywanie kontroli nie musi się łączyć z możliwością stosowania środków nadzorczych”⁶. J. Starościak traktuje je jako dobry, wyraźny punkt wyjścia do własnych przemyśleń ukazywania roli nadzoru oraz tworzenia definicji.

⁴ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Warszawa 1995.

⁵ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928; J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.

⁶ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 346; J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1969; J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957; J. Starościak, *Problemy współczesnej administracji*, Warszawa 1972; J. Starościak, *Administracja, zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.

Przykładowo biorąc, J. Łętowski zaznacza, że brak jest pełnej zgody co do treści pojęcia nadzoru i podkreśla, że w systemie administracji zdecentralizowanej stosunek hierarchicznego podporządkowania jest zastąpiony stosunkiem nadzoru, który stanowi gwarancję określonej samodzielności organów niższego stopnia i ma hamować nieograniczone prawo wkraczania organów wyższych w działania organów niższego szczebla⁷. Nawiązując do twierdzeń J. Starościka, podkreśla, że organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia, ale także współadministruje, natomiast pojęcie nadzoru należy ograniczyć do sfery stosunków administracji z jednostkami niezwiązanymi z nią organizacyjnie. Akcentuje także, że pojęcie nadzoru łączy się z działalnością aktywną, powiązaną z możliwością władczego wkraczania, podejmowaną głównie w celu korygowania działań organu nadzorowanego.

E. Iserzon podkreśla, że nadzór ma miejsce wtedy, gdy organ wyższego rzędu nie może przejąć kompetencji organu niższego rzędu, nie może załatwić sprawy należącej do jego kompetencji ani zmienić lub znieść jego decyzji, ale zachowuje określone prawo do ingerencji pośredniej i uprawnienia do oddziaływania na działalność organu niższego rzędu, które ograniczają w pewnym stopniu jego samodzielność⁸.

Z. Leoński stwierdza, że nadzór obejmuje zarówno środki kontroli, jak i środki korygujące działalność jednostek nadzorowanych⁹. L. Bar podkreśla różnice występujące w zakresie oddziaływania organu sprawującego nadzór nad jednostką, która jest hierarchicznie podporządkowana temu organowi oraz jednostką, która nie jest hierarchicznie podporządkowana i nie jest częścią struktury administracji publicznej¹⁰. L. Bar akcentuje tym samym, że nadzór ściśle łączy się z kontrolą, której wyniki są najczęściej podstawą zasadności zastosowania środków nadzoru, jest aktywną możliwością władczego wkraczania w działalność jednostki nadzorowanej oraz oznacza określony stopień współodpowiedzialności za jej pracę¹¹.

H. Izdebski określa nadzór jako kontrolę połączoną z możliwością wpływania na działalność organu nadzorowanego, co się wiąże z określoną odpowie-

⁷ J. Łętowski, *Kontrola administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978.

⁸ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 88.

⁹ Z. Leoński, *Zarys nauki administracji*, Poznań 1997, s. 117; Z. Leoński w pracy *Nadzór nad radami narodowymi, organami samorządu mieszkańców i terenowymi organami administracji w świetle nowych przepisów* („Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 2, 1984) zwraca uwagę, że nadzór powinien być ograniczony do minimum, a powiększanie go o inne elementy niż legalność stwarza sytuację współadministrowania.

¹⁰ L. Bar, *Nadzór państwowy nad kombinatem przemysłowym*, Wrocław 1971; L. Bar, *Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968.

¹¹ J. Szreniawski, *Wstęp do prawa administracyjnego. Część ogólna*, Lublin 1992; J. Szreniawski, J. Stelmasiak, *Prawo administracyjne ustrojowe*, Bydgoszcz 2002.

działnością za działalność tego organu¹². T. Rabska stwierdza, że o ile kierowanie prowadzi do uprzedniego wyznaczenia metod i sposobu działania podmiotu kierowanego, to nadzór ma z reguły charakter następczy, gdyż jest weryfikacją działania powiązaną z możliwością stosowania środków kontroli¹³. J. Służewski określa nadzór jako zespół uprawnień organu nadzorczego do podejmowania środków, których celem jest zabezpieczenie prawidłowości działania jednostki podlegającej nadzorowi oraz usuwanie wad i błędów występujących w ich działaniu¹⁴. J. Boć postuluje, by pojęcie nadzoru rozumieć jako dokonywanie przez organ administracji publicznej kontroli określonego podmiotu, połączone z możliwością udzielenia mu pomocy, wpływania oraz modyfikacji jego działalności w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych prawem sytuacjach z prawnie określonymi wartościami szczegółowymi¹⁵.

M. Wierzbowski i A. Wiktorowska podkreślają, że w nadzorze organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na poczynania instytucji lub organów podległych nadzorowi, ale nie może tych organów wyłączać w ich działalności, a uprawnienia nadzorcze oznaczają prawo do kontroli oraz możliwość władczego wpływania na podmioty nadzorowane¹⁶.

E. Ura nadzorem określa sytuacje, w których organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów nadzorowanych i dodaje, że uprawnienia nadzorcze oznaczają uprawnienia kontrolne z możliwością wiążącego wpływania na działalność podmiotów nadzorowanych¹⁷. Podkreśla także, że nadzór może być stosowany tylko w przypadkach przewidzianych przez prawo i tylko przy zastosowaniu określonych przez ustawę środków nadzoru, a stosowanie innych środków niż przewidziane w prawie jest niedopuszczalne.

J. Zimmermann stwierdza, że istotą nadzoru jest wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, które jest obserwowane przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego, wybranego kryterium nadzoru, czyli wzorca, z którym porównuje się dane zachowanie. Organ nadzoru stosuje środki nadzoru, którymi są możliwości władczego i jednostronnego oddziaływania na poczynania organu nadzorowanego. Możliwość np. zatwierdzania czy uchylania aktu organu nadzorczego, odwołania lub zawieszania w czynnościach osoby

¹² H. Izdebski, *Historia administracji*, op.cit.

¹³ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1973.

¹⁴ J. Służewski, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1978.

¹⁵ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 243.

¹⁶ *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2006, s. 93; P. Wajda, wypowiadając się za koniecznością ustalenia legalnej definicji nadzoru, uważa, że rozważania wymienionych autorów tworzą bardzo dobry punkt wyjścia do stworzenia takiej definicji. P. Wajda, *Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym*, Warszawa 2007, s. 104.

¹⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 36.

będącej organem są nadzorem represyjnym. Nadzór realizowany przed podjęciem działania przez organ podległy nadzorowi (np. wydanie wiążącej opinii, uzgodnienie) jest nadzorem prewencyjnym. Środki i kryteria nadzoru powinny być ustalane przez ustawodawcę ściśle i jednoznacznie¹⁸.

J. Jagielski postuluje, by pojęcie nadzoru, które jego zdaniem ma charakter pojęcia prawnoustrojowego, było używane wyłącznie do wyrażania prawnie oznaczonych możliwości oddziaływania poszczególnych organów administracji publicznej na inne organy administracji publicznej wchodzące w skład aparatu administracyjnego i nie było przenoszone na stosunki organów administracji publicznej z jednostkami usytuowanymi poza systemem organizacyjnym administracji publicznej. Pojęcie nadzoru w relacjach między organami administracji publicznej z jednostkami nadzorowanymi niewchodzącymi w skład aparatu administracyjnego (gdzie ma się do czynienia z bieżącym administrowaniem) nie powinno być stosowane, gdyż służy wyłącznie do określenia pewnych specjalistycznych kompetencji o charakterze policyjnym¹⁹.

Według E. Knosali nie jest możliwy do przyjęcia pogląd, że organ administracji publicznej sprawuje nadzór nad obywatelami i wyklucza z zakresu pojęciowego nadzoru oddziaływania organów administracji publicznej na podmioty niewchodzące w skład aparatu administracji publicznej. Uważa, że nie należy rozciągać pojęcia nadzoru do oznaczania kompetencji organu administracji publicznej w zakresie prawa administracyjnego²⁰.

Wielu autorów wyróżnia nadzór zwierzchni, ogólny i specjalistyczny. Przykładem zwierzchniego jest nadzór przewidziany ustawą z 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, który przewiduje poddanie działalności jednostek organizacyjnych stowarzyszeń nadzorowi państwowemu, określając m.in. organy uprawnione do sprawowania nadzoru, zakres ich uprawnień oraz środki. Nadzór ogólny jest sprawowany w ramach podporządkowania i nadrzędności między jednostkami posiadającymi własne kompetencje i traktowany najczęściej jako element kierowania. Jego zadaniem jest zapewnienie zgodności działania jednostek podległych z zasadniczą linią polityki państwa. Nadzór specjalistyczny, np. budowlany, górniczy, sanitarny, jest realizowany w ściśle określonych dziedzinach przez organy administracji w stosunku do jednostek realizujących działalność poddaną szczególnej regulacji prawnej. Organy nadzoru specjalistycznego nie znajdują się w stosunku do jednostek nadzorowanych w układzie podporządkowania i nadrzędności. Tego rodzaju nadzór jest często narzędziem działania organów wykonujących tzw. policję administracyjną, czyli władcze czynności mające na celu zapewnienie wykonania przepisów prawa administracyjnego²¹.

¹⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

¹⁹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 24.

²⁰ E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998.

²¹ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 68.

Autorzy analizujący nadzór nad samorządem terytorialnym ukazują jego specyfikę, uwypuklając znaczenie jedyne, zaznaczonego w art. 171 Konstytucji RP, kryterium – legalności. B. Dolnicki podkreśla, że nadzór jest instytucją prawną, która w sposób bezpośredni decyduje o rzeczywistym zakresie działania samorządu²².

Różni autorzy, powołując się z reguły na J. Starościaka, podkreślają, że decentralizacja jest główną przyczyną powstania nadzoru, która łączy się z samodzielnością jednostek samorządu terytorialnego oraz koniecznością uzgadniania działań administracji rządowej i państwowej. Ukazują, że celem nadzoru jest obrona samodzielności i jednolitości działania części składowych administracji publicznej. Zaznaczają, że troska o przestrzeganie prawa łączy się z ochroną jednostek samorządowych przed błędami, zaniedbaniami oraz naganymi działaniami organów samorządowych. Wśród funkcji nadzoru autorzy wyodrębniają funkcję strzeżenia prawa (legalności) oraz funkcję ochronną i wspierającą (prewencja). Wyraźnie podkreślają, że nadzór państwowy nad samorządem powinien skupić się na prawnym i fachowym doradztwie, które jest najłagodniejszym środkiem nadzorczym oraz przeciwdziała konfliktom i koordynacji. Zauważają, że obok wskazanych w Konstytucji RP (art. 171) organów nadzoru: prezesa Rady Ministrów, wojewody oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej sprawującej nadzór nad sprawami finansowymi określone uprawnienia nadzorcze o charakterze ustrojowym posiada sejm, który na wniosek prezesa RM może rozwiązać organ samorządu rażąco naruszający Konstytucję lub ustawy. Akcentują, że działalność sądów administracyjnych nie może być traktowana jako nadzór. Z reguły pozytywnie są oceniane możliwości wstrzymania i uchylania uchwał organów samorządu, traktowanych przez ustawodawcę jako podstawowy środek nadzoru oraz zarządzenia zastępcze wydawane w razie bezskutecznego upływu określonych w przepisach terminów. Pozytywnie są również oceniane ustawowe rozwiązania stwierdzające, że rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia, oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Niektóre przepisy ustaw samorządowych są trafnie krytykowane za niezbyt precyzyjne używanie słowa kontrola zamiast nadzór.

Zdaniem wielu autorów, m.in. W. Dawidowicza, używanie pojęcia nadzoru do określenia stosunków administracyjno-prawnych opartych na przepisach materialnych prawa administracyjnego jest nieprawidłowe²³. Inni autorzy, m.in. J. Łętowski, są skłonni ograniczyć pojęcie nadzoru do sytuacji, w której organy administracji publicznej nadzorują jednostki niepowiązane organizacyjnie

²² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993; E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005; *Samorząd terytorialny w Polsce wobec wyzwań integracji europejskiej*, pod red. J.P. Tarno, Zielona Góra 2003; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006; *Ustawa o samorządzie powiatowym – komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2007.

²³ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980.

z aparatem administracyjnym, a w sferze, w której występuje podporządkowanie jednostki nadzorowanej wobec organu nadzorującego, używać pojęcia kierowanie. Podkreślają również, że nie wystarczy stwierdzić w ustawie, że organ posiada kompetencje nadzorcze i należy ściśle ustalić, o jaki nadzór w konkretnym wypadku chodzi²⁴. Inni autorzy zauważają zaś, że gdy ma miejsce więź kierowania, nadzór jest tylko jednym z elementów szerszej funkcji kierowania²⁵.

Liczni autorzy zajmujący się takimi zagadnieniami, jak: kierownictwo, koordynacja, zarządzanie, kontrola, planowanie, dekoncentracja czy polityka administracyjna z reguły podkreślają różnice między nadzorem a pojęciami analizowanymi, szczególnie akcentując element nadzoru, jakim jest możliwość władczego oddziaływania na organy i instytucje podległe nadzorowi²⁶. Wielu autorów różnicuje rodzaje nadzoru według różnych kryteriów, często wyodrębniając: nadzór wstępny (prewencyjny), zapobiegający ewentualnym nieprawidłowościom, nadzór bierny (weryfikacyjny), polegający na weryfikowaniu działań oraz następczy, typowy, polegający na wyciąganiu konsekwencji w stosunku do jednostki nadzorowanej w przypadku jej nieprawidłowych działań. Inni teoretycy wyodrębniają działalność nadzorczą opartą na wydawaniu decyzji administracyjnych na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego oraz wszelkiej innej działalności nadzorczej, opartej na wykonywaniu funkcji nadzorczych przy wykorzystaniu innych prawnych form działania²⁷.

Przykładowy przegląd poglądów na temat nadzoru, jego roli i istoty świadczy o ich wielkiej różnorodności, ale jednocześnie ukazuje określoną zbieżność tych poglądów, chociażby w ukazywaniu różnic między nadzorem a kontrolą.

²⁴ J. Łętowski, *Prawo administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990; J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1977; J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995.

²⁵ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności, własności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1996; Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r., „Państwo i Prawo”*, nr 12, 1990.

²⁶ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976; J. Szreniawski, Z. Niewiadomski, *Zagadnienia teorii organizacji i zarządzania*, Lublin 1975; W. Radzikowski, *Techniki zarządzania*, Warszawa 1974; S. Kowalewski, *Przełożony – podwładny*, Warszawa 1974; J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1969; H. Koontz, C. O'Donnell, *Zasady zarządzania*, Warszawa 1969; J. Jełowicki, J. Zapasiewicz, *Organizacja i kierownictwo w terenowych organach administracji państwowej*, Rzeszów 1975; W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierownictwa w administracji państwowej*, Warszawa 1972; J. Łętowski, *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Warszawa 1985; J. Szreniawski, *Wprowadzenie do zagadnień polityki administracyjnej*, Lublin 1978; J. Wołoch, *Polityka administracyjna PRL i problemy ustroju terenowego*, Wrocław 1974; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006; S. Jędrzejewski, *Kontrola administracji*, Poznań 2000; A. Bewszko, J. Szreniawski, *Koordinacja terenowa w systemie organizacji funkcjonowania organów władzy i administracji państwowej*, Lublin-Rzeszów 1980.

²⁷ M. Wierzbowski, *Nadzór w systemie rad narodowych i terenowych organów administracji*, „Studia Iuridica”, nr XI, 1982.

Poszukiwanie jednej ogólnej definicji nadzoru jest celowe, choć bardzo trudne, m.in. ze względu na to, że uniwersalne ujęcie powinno swoim zakresem obejmować wszystkie działania organów administracji publicznej uznanych za nadzorcze, ale nie może obejmować działań podobnych do nadzoru, ale należących do innych kategorii działań. Ponadto taka definicja musi uwzględniać stałą ewolucję stosunków społecznych i dostosowywać się do nowych wymogów, a z racji wielkiej roli nadzoru być ściśle przez prawo określana. Oparcie działania państwa i administracji publicznej na zasadzie legalizmu zmusza do ścisłego, opartego na prawie sprecyzowania zadań, metod i środków działania nadzoru. Szczegółowe uregulowanie nadzoru w odmiennych dziedzinach działania administracji publicznej przeszkadza w traktowaniu różnych nadzorów jako jednej całości i powinno być analizowane w konkretnych układach organizacyjnych, a przenoszenie poglądów teoretycznych z jednego rodzaju nadzoru na inny prowadzi często do mieszania pojęć i interpretacyjnych pomyłek.

Praworządne państwo zakłada co najmniej dobrą jakość prawa, a nadzór jest ważną metodą jego właściwego stosowania. Wpływa na sprawność i skuteczność funkcjonowania administracji publicznej oraz zgodność jej poczynań z polityką państwa, jest gwarantem poszanowania praw i interesów obywateli.

W przypadku nadzoru przepisy bardzo często stosują różną terminologię, np. określając kontrolę mianem nadzoru lub kierownictwa, i nie uwzględniają różnic, jakie między nimi zachodzą. Mało precyzyjne przepisy stosowane nawet przez fachowych, posiadających intuicję oraz rozumiejących politykę państwa prawników i urzędników grożą obniżeniem rangi nadzoru, a mogą się także przyczynić do ich nieprawidłowego wykorzystywania. Rozważania i propozycje zawarte w monografiach czy w prawie wszystkich wykorzystywanych obecnie podręcznikach akademickich, artykułach naukowych i materiałach szkoleniowych dają wystarczającą podstawę do tworzenia wiążącej, legalnej definicji nadzoru, umiejętnie ukazującej jego istotę i rolę w działaniu administracji publicznej. To wszystko skłania do zintensyfikowania badań i poszukiwań optymalnej definicji nadzoru w administracji oraz sięgnięcia do przykładów i rozwiązań istniejących w innych państwach. Używane często w przepisach wyrażenia „organ czuwa”, „dba”, „zapewnia”, „sprawuje pieczę” itd. choć bliskie nadzorowi, są niebezpieczne w stosowaniu, gdyż można je różnie interpretować. Słowo nadzór powinno być jednoznacznie rozumiane. Nawet mniej dokładna, ale uwzględniająca dotychczasowy dorobek teorii i orzecznictwa definicja zawarta np. w zasadach ogólnych prawa administracyjnego mogłaby stworzyć jedną z ważnych podstaw praworządności.

CHOSEN ISSUES OF SUPERVISION IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

S u m m a r y

The aim of the paper is to show different approaches to the definition of supervision and consequences of its adoption. There is lack of legal, commonly accepted definition of supervision. Without supervision it is difficult to imagine proper functioning of the country mechanism especially public administration. Therefore even less precise definition which considers so far achievements of theory and jurisdiction included for example in general rules of administration law could create one of the basis of legislation order.

Wpłynęło do Oficyny Wydawniczej w styczniu 2008 r.