

Renata Czyżak, Mariusz Czyżak

Kontrola w administracji publicznej : istota, cele i rodzaje

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/4, 67-91

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Renata Czyżak, Mariusz Czyżak***

KONTROLA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ - ISTOTA, CELE I RODZAJE

1. UWAGI WSTĘPNE

Kontrola jest procesem charakterystycznym dla wszystkim obszarów życia człowieka. Tym samym spotkać możemy się z nią na gruncie wszelkich zorganizowanych form działalności ludzkiej, niezależnie od tego, czy ich organizatorem jest podmiot umiejscowiony w strukturach administracji publicznej, czy jest to podmiot gospodarczy, czy wreszcie obywatel jako osoba prywatna, będąca uczestnikiem życia społecznego. Stąd też instytucja kontroli stanowi przedmiot zainteresowania różnych dziedzin wiedzy, a wśród nich nauk prawnych, w szczególności prawa administracyjnego, oraz nauki o organizacji i zarządzaniu.

O ile ta ostatnia dyscyplina wiedzy dokonuje analizy pojęcia kontroli pod kątem jej roli w procesie zarządzania organizacjami, w tym instytucjami administracji publicznej, o tyle zainteresowanie prawa administracyjnego skupia się na takiej kontroli, która określona jest przepisami prawa, a zatem na kontroli nazywanej kontrolą prawną. Nie całość mechanizmów o charakterze kontrolnym funkcjonujących w obrębie państwa (społeczeństwa) jest bowiem uregulowana przepisami prawa. Część z nich ma charakter wyłącznie faktyczny i ogranicza się do prywatnych relacji o charakterze kontrolnym, istniejących pomiędzy członkami grupy. Kontroli prawnej o różnej formie, zasięgu i intensywności podlegają natomiast wszyscy obywatele, wszystkie jed-

* Mgr Renata Czyżak – była asystentka w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

** Dr Mariusz Czyżak – pracownik Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty.

nostki organizacyjne (zarówno te posiadające osobowość prawną, jak i te jej nie posiadające), a także administracja publiczna, tak w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym.

Administracja publiczna odgrywa w systemie kontroli dwie role. Z jednej strony jest podmiotem kontrolującym, a z drugiej – podmiotem kontrolowanym. Niekiedy jednakże, jak chociażby w przypadku kontroli wewnętrznej, struktury organizacyjne administracji publicznej są równocześnie kontrolowane i same kontrolują. Kontrola jest zatem elementem nieodłącznie towarzyszącym zarówno administracji publicznej, rozumianej jako system „urzędów administracji”, jak również jako ogół działań służących realizacji różnego rodzaju zadań publicznych.

2. POJĘCIE KONTROLI

2.1. DEFINICJA KONTROLI

Pojęcie „kontroli” jest pojęciem znajdującym się w powszechnym użytku, stąd też jego rozumienie nie nastręcza problemów w trakcie posługiwania się nim w języku potocznym, a sens znaczeniowy kontroli postrzegany jest w miarę jednolicie. Oznacza z reguły „porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym i ustalanie ewentualnych odstępstw; sprawdzanie, czy coś jest zgodne z obowiązującymi przepisami”, ale oznacza także „osobę lub instytucję dokonującą kontroli”¹.

Na gruncie prawa administracyjnego instytucja kontroli rozumiana może być również dwojako: jako funkcja – sprowadzając się do przedstawiania obrazu instytucji wykonujących kontrolę, oraz jako odrębny system organizacyjny – oznaczając całokształt podmiotów wykonujących czynności kontrolne².

Pojęcie kontroli, aczkolwiek ujmowane w bardzo różnorodny sposób przez poszczególnych przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, nie jest na gruncie tej dziedziny prawa pojęciem kontrowersyjnym. Przyjmuje się z reguły, że przez kontrolę rozumiemy: „1) badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, 2) ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności, 3) przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu”³.

¹ *Nowy słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2002, s. 353–354.

² J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 7.

³ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 346.

Przyjęcie za punkt wyjścia takiego rozumienia instytucji kontroli pozwala wyodrębnić jej poszczególne etapy, na które składają się: ustalenie zaistniałego stanu rzeczy, ustalenie stanu oczekiwanego, zestawienie istniejącej sytuacji z wzorcami, sformułowanie różnic pomiędzy stanem rzeczywistym a stanem pożądanym, ustalenie przyczyn powstania różnic, a wreszcie sformułowanie zaleceń mających na celu zapobieżenie niepożądanym zjawiskom w przyszłości⁴.

Badanie zgodności stanu rzeczywistego ze stanem obranym za wzorzec jest procesem złożonym i napotyka często na problemy. Najistotniejszym wydaje się obranie prawidłowego miernika oceny poprawności działania podmiotu kontrolowanego, który posłużyłby do stworzenia modelu, z jakim porównywany byłby stan faktyczny. Oczywiście jest, że mierniki takie określone są przepisami prawa. Na gruncie obecnie obowiązującego porządku prawnego należą do nich: legalność, celowość, rzetelność, gospodarność, uwzględnianie interesu społecznego, zgodność z polityką rządu oraz inne kryteria o wyższym stopniu szczególności⁵.

Niekiedy kontrola bywa określana również przy pomocy innych terminów, z uwagi na formę, w której jest wykonywana. Chodzi tutaj mianowicie o takie pojęcia jak: inspekcja, lustracja, rewizja i wizytacja⁶, chociaż doktryna traktuje je również jako kategorie kontroli, wyodrębnione z racji powiązania ze specyficznymi cechami i poszczególnymi sposobami wykonywania kontroli⁷. Mianem inspekcji oznaczamy kontrolę wykonywaną poprzez bezpośrednią obserwację funkcjonowania badanej jednostki organizacyjnej, grupy osób lub pojedynczej osoby fizycznej, polegającą na porównywaniu sposobu tego funkcjonowania z wzorcami poprawnego funkcjonowania. Lustracja ukierunkowana jest z kolei nie na funkcjonowanie podmiotu, ale głównie na jego rzeczywisty stan, na jego cechy, w porównaniu z przyjętymi wzorcami określającymi stan oczekiwany. Wspólną cechą rewizji oraz wizytacji jest bezpośredniość. Rewizja polega bowiem na bezpośredniej konfrontacji faktycznego stanu środków finansowych i innych składników majątkowych znajdujących się w posiadaniu jednostki kontrolowanej z właściwą dokumentacją, oraz na ocenie prawidłowości dysponowania tymi składnikami. Mianem wizytacji określamy natomiast kontrolę mającą na celu bezpośredni wgląd w całokształt działalności kontrolowanej jednostki.

⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001, s. 390.

⁵ J. Boć, *op. cit.*, s. 347.

⁶ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 390–391; J. Jagielski, *op. cit.*, s. 24–25.

⁷ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 24–25.

Warto podkreślić, że próbę zdefiniowania instytucji kontroli podjęto także na gruncie projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, gdzie kontrolę określono jako „czynności sprawdzające, podjęte dla ustalenia, czy działania podmiotu kontrolowanego są zgodne z wymaganymi kryteriami oraz sformułowanie ocen, a w miarę potrzeby wniosków w celu usunięcia stwierdzonych uchybień lub wprowadzenia usprawnień”⁸.

2.2. CECHY KONTROLI

Realizacja zadań postawionych przed kontrolą uzależniona jest od spełniania przez nią określonych wymagań, które określić możemy mianem cech kontroli. Do podstawowych należą: bezstronność, fachowość oraz efektywność⁹.

Bezstronność nakłada na organ prowadzący kontrolę obowiązek obiektywnej oceny kontrolowanej działalności. Najistotniejszym wyznacznikiem zapewniającym bezstronność kontroli jest brak powiązań organizacyjnych o charakterze nadzoru, istniejących pomiędzy jednostką kontrolowaną a kontrolującą. Organ kontrolujący, pozostający w stosunku nadzoru wobec instytucji kontrolowanej, może bowiem powstrzymać się od zbyt krytycznej oceny jej działalności z obawy przed zarzutem, że taka ocena działalności jednostki kontrolowanej świadczy nie tylko o jej własnej kondycji, ale również o nieprawidłowościach w wykonywaniu zadań nadzorczych.

Fachowość kontroli rozumieć należy jako zdolność oceny działalności jednostki kontrolowanej z określonego punktu widzenia. Wymogi związane z fachowością odnoszą się przede wszystkim do pracowników instytucji kontrolnych, przeprowadzających w praktyce kontrolę. Stąd też kontroler powinien być gruntownie obeznany ze specyfiką badanej działalności. Co więcej, powinien znać kryteria, którymi posługiwać będzie się podczas czynności kontrolnych. Posiadając odpowiedni poziom wiedzy w określonej dziedzinie, kontroler powinien posiadać również zdolność do analitycznego spojrzenia na badane zjawisko, zwłaszcza z uwagi na konieczność wykrycia źródeł zaistniałych nieprawidłowości. Fachowość przejawia się również w zdolności kontrolującego do obrania takiej metody prowadzenia kontroli, która pozwala osiągać jak najlepsze wyniki, przy jak najmniejs-

⁸ Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Wersja z 7.2.1996 r.

⁹ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 345–346.

szym zaangażowaniu sił i środków. Dobór właściwej metody uzależniony jest od samego kontrolera. To od jego doświadczenia, pomysłowości i inicjatywy, a wreszcie rozeznania co do istnienia obszarów działalności szczególnie narażonych na nieprawidłowości, uzależniona jest skuteczność kontroli. Kontroler niekompetentny starał się będzie unikać formułowania wniosków na temat zaistniałych nieprawidłowości z obawy o ich nieprawidłową ocenę. Podkreślić należy, że sama fachowość kontroli wpływa na kontrolowanego. Niska fachowość niesie ze sobą o wiele większe niebezpieczeństwo niż zupełny brak kontroli. Kontrolowany postrzegać może bowiem wówczas kontrolę jako niedołączny instrument wykrywania zaistniałych nieprawidłowości, a co za tym idzie, nie będzie się starał unikać błędów w wykonywanych czynnościach.

Równie istotną cechą dobrej kontroli jest jej efektywność. Naczelnym zadaniem kontroli jest ocena prawidłowości działania struktur administracji, ujawnienie zaistniałych błędów i wad, a następnie wskazanie źródeł ich powstawania. W konsekwencji kontrola ma usprawnić działanie administracji, a zatem dążyć do podjęcia właściwych środków wpływających korzystnie na podmioty kontrolowane. Efektywność kontroli uzależniona jest jednakże od istnienia skutecznych instrumentów prawnych zdolnych do korekty wadliwej działalności administracyjnej. Oczywiście jest, że ciężar odpowiedzialności za prawidłowość działania administracji spoczywa na samej administracji. Dlatego też podstawową rolę w zapewnieniu prawidłowości na gruncie administracji publicznej odgrywa nadzór (jakkolwiek istnienie stosunku nadzoru wobec organizacji kontrolowanej może szkodzić bezstronności kontrolera), o którym będzie jeszcze mowa w dalszej części pracy. W przypadku, gdy organy kontroli nie dysponują żadnymi prawnymi środkami oddziaływania na podmiot kontrolowany, instytucja kontroli traci jeden ze swoich podstawowych atrybutów – autorytet u kontrolowanego, a co za tym idzie staje się „kontrolą prowadzoną dla samej kontroli”.

Efektywność postrzegać możemy wreszcie również przez pryzmat relacji nakładów do wyników kontroli. Mianem efektywności kontroli określać będziemy wówczas właśnie stosunek pomiędzy nakładami a wynikami kontroli. Relacja tych dwóch wartości tj. nakładów i wyników decydować będzie także o, pochodnej wobec efektywności, produktywności kontroli. Produktywną będzie zatem taka kontrola, która osiągnie możliwie najlepsze wyniki przy ograniczonych nakładach pracy, czasu, środków technicznych, itp.

S. Jędrzejewski, poza bezstronnością, fachowością i efektywnością spostrzega jeszcze takie cechy prawidłowo przeprowadzonej kon-

troli jak: oficjalność, aktywność i proporcjonalność¹⁰. Kontrola oficjalna oznaczać ma kontrolę podejmowaną z urzędu, której powinien podlegać całokształt działalności administracyjnej. Aktywność przejawia się w szerokim zakresie przedmiotowym, wnikliwości i rzetelności, a co za tym idzie – dążeniu do wykrycia i zapobieżenia powstaniu jak największej liczby zaistniałych nieprawidłowości. Proporcjonalność rzutować ma z kolei na wielkość aparatu kontroli. Jakkolwiek powinien on obejmować cały system administracji publicznej, to nie powinien być równocześnie nadmiernie rozbudowany, a częstotliwość kontroli odznaczać się musi umiarkowaniem. Permanentna kontrola doprowadzić mogłaby bowiem każdą spośród struktur administracyjnych do stanu niewydolności, uniemożliwiając prawidłowe wykonywanie innych zadań publicznych stojących przed organami administracji publicznej.

2.3. CELE KONTROLI

Analiza pojęcia kontroli prowadzi do wyodrębnienia funkcji, które ta instytucja pełni w procesie zarządzania organizacją. Możemy zaliczyć do nich następujące:

- sygnalizacyjną – informującą o stopniu realizacji zadań rzeczowych i wyników finansowych oraz stwierdzonych nieprawidłowości,
- instruktażowo-doradczą – wskazującą sposoby likwidacji odchyleń od stanu wymaganego,
- korygującą – polegającą na podejmowaniu działań zapewniających przywrócenie stanu wymaganego,
- profilaktyczną – zapobiegającą powstawaniu nieprawidłowości,
- pobudzającą – skłaniającą do osiągnięcia lepszych efektów działania,
- dydaktyczno-wychowawczą – wskazującą na zasadność wartościowania interesów indywidualnych i zbiorowych¹¹.

Podstawowym celem kontroli administracji publicznej jest uzyskanie diagnozy stanu administracji publicznej. Oczywistym jest, że wychwycenie zaistniałych błędów i nieprawidłowości usprawni funkcjonowanie instytucji sektora publicznego, a tym samym pozwoli na pełną realizację jej celów ogólnych, do których należą:

¹⁰ S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995, s. 30 i n.

¹¹ K. Piotrkowski, *Systemy kontroli w zarządzaniu*, Warszawa 2001, s. 6.

- promowanie prawidłowych, oszczędnych, wydajnych i skutecznych działań oraz produktów i usług odpowiedniej jakości, zgodnie z założeniami przyjętymi przez kierownictwo instytucji,
- zabezpieczenie zasobów przed utratą w wyniku zaistniałych nieprawidłowości,
- przestrzeganie prawa, zarządzeń oraz wytycznych kierownictwa,
- gromadzenie i posiadanie zestawu wiarygodnych danych finansowych i administracyjnych oraz rzetelne i terminowe przedkładanie wymaganych sprawozdań¹².

Cele i zadania kontroli administracji publicznej mają charakter zobiektywizowany. Kontrola, stanowiąc bowiem nieodłączny element każdej zorganizowanej działalności, towarzyszyła administracji publicznej w każdym okresie jej rozwoju. Sama kontrola administracji ma jednakże charakter wyłącznie wtórny, zjawiskiem pierwotnym jest natomiast sama działalność administracji. Nieodłączność kontroli wiążąc należy z nieodzownym następstwem podejmowanej działalności, tzn. sprawdzeniem i oceną wyników działań struktur administracji.

Fundamentalnym celem kontroli na gruncie administracji jest zatem diagnoza stanu i funkcjonowania administracji, a w szczególności wychwytywanie nieprawidłowości i współdziałanie w procesie naprawczym administracji publicznej. Do celów o charakterze ogólnym zaliczyć należy natomiast: podnoszenie efektywności realizacji zadań publicznych, przeciwdziałanie powstawaniu zjawisk patologicznych na gruncie administracji, a wreszcie ochronę interesów jednostki i innych podmiotów niepublicznych przed nadmierną ingerencją organów administracji publicznej i nadużyciami władzy. W kontekście historycznego rozwoju struktur administracji państwowej zwrócić należy uwagę również na kontrolę jako instrument przezwycięzania antagonizmu pomiędzy interesami państwa i jednostki¹³.

2.4. KONTROLA W NAUCE ADMINISTRACJI

Jak już zostało wspomniane, kontrola stanowi nieodłączny element każdej zorganizowanej działalności. Nieco inny wymiar przybiera ona jednakże na gruncie administracji publicznej, a nieco inny

¹² Ministerstwo Finansów, *Zasady wdrażania systemu kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w polskiej administracji publicznej*, Warszawa, październik 2001, s. 4.

¹³ J. Jagielski, op. cit., s. 43 i n.

w organizacjach o charakterze niepublicznym. W znaczeniu potocznym, i anachronicznym zarazem, administracja publiczna jest utożsamiana z zespołem urzędów, które wydają wobec jednostek decyzje o charakterze imperatywnym. Tymczasem administracja publiczna obejmuje swoim zakresem pojęciowym całokształt systemu organizacji i instytucji publicznych (rządowych i samorządowych), nie tylko pełniących funkcje reglamentacyjno-porządkowe, ale – przede wszystkim – zajmujących się organizowaniem i zaspokajaniem potrzeb ludności. Tak rozumiana administracja publiczna rzutuje na istotę kontroli, która wówczas:

- obejmuje nie tylko sferę wydawania decyzji, ale i sferę dystrybucji, produkcji i usług wobec ludności,
- nie opiera się wyłącznie na działaniu jednostek niezależnych od administracji (np. sądów, prokuratury, Rzecznika Praw Obywatelskich), ale również na kontroli wewnętrznej,
- nie skupia się tylko na ocenie przestrzegania prawa, ale także na ocenie realizacji zadań nałożonych na administrację,
- obok środków prawnych, wykorzystuje również instrumenty polityczne i społeczne,
- traci swój pasywny charakter z uwagi na konieczność ciągłego usprawniania działalności administracji¹⁴.

Należy jednakże pamiętać, że niektórzy przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego podważają zasadność zaliczania pojęcia kontroli (i pokrewnego jej nadzoru) do instytucji prawa administracyjnego, twierdząc: „nie należą [...] do prawa administracyjnego te normy prawne, które tworzą strukturę organów administracji państwowej i ich systemów oraz normują procesy kierowania (w tym kontroli i nadzoru) w poszczególnych organach i w ich systemach; normy te powinny stanowić odrębny przedmiot zainteresowań dyscypliny należącej do grupy nauk prawno-ustrojowych”¹⁵. Niemniej jednak należy przyznać rację pogładowi, że kontrola, oparta jest w obszarze administracji publicznej na zasadach władztwa i podporządkowania, a zatem na regułach charakterystycznych dla administracyjnej metody regulowania stosunków społecznych¹⁶. Tym samym stanowi ona klasyczną instytucję prawa administracyjnego.

¹⁴ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 285–286.

¹⁵ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 22.

¹⁶ A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 17.

2.5. KONTROLA W NAUCE O ORGANIZACJI I ZARZĄDZANIU

Zupełnie inaczej niż na gruncie nauki o administracji kontrola postrzegana jest na gruncie nauki o organizacji i zarządzaniu. Do kluczowych pojęć teorii organizacji i zarządzania należy kierowanie. Kierowanie w znaczeniu *sensu largo* jest to powodowanie, aby ktoś lub coś zachowywało się zgodnie z celami organizacji. W znaczeniu *sensu stricte* jest to natomiast sterowanie zespołami ludzkimi lub oddziaływanie przełożonego na podwładnego, mające na celu realizację działań pożądanych (oczekiwanych) przez kierującego. Inaczej rzecz ujmując, kierowanie jest procesem oddziaływania kierownika na zespół ludzki, w którym realizowane są funkcje organizatorskie przywódcze oraz kontrolne¹⁷. Kontrola jest zatem czynnością stanowiącą nieodłączny element zarządzania.

Zdaniem R. W. Griffina kontrola (kontrolowanie) to taka regulacja działań organizacji, która sprzyja łatwiejszemu osiągnięciu celów przez organizację¹⁸, a zatem ułatwia kierowanie. W następstwie takiego rozumienia kontroli, nauka o organizacji i zarządzaniu wyodrębnia również zupełnie inne niż na gruncie prawa administracyjnego, kategorie kontroli. Czyni to jednakże przez pryzmat organizacji rozumianej z jednej strony jako „grupę ludzi, którzy współpracują ze sobą w sposób uporządkowany i skoordynowany, aby osiągnąć pewien zestaw celów”¹⁹, a z drugiej strony jako „układ wielu wzajemnie przenikających się, jednoczesnych stosunków, dzięki którym ludzie pod kierownictwem swoich menedżerów dążą do osiągnięcia wspólnych celów”²⁰.

Począwszy od wieku XIX kontrolowanie zaczęto traktować jako jedną z czterech funkcji zarządzania – obok planowania, organizowania, oraz przewodzenia. Po określeniu celów organizacji i metod ich osiągnięcia, a następnie przyporządkowaniu określonych zadań szczegółowych członkom organizacji i późniejszym kierowaniu nimi, przychodzi w procesie kierowania kolej na etap kontroli. Kierownik instytucji musi się wreszcie upewnić, czy działania podejmowane przez członków organizacji przybliżają ją do zamierzonych celów. Mamy wtedy do czynienia z funkcją kontrolną zarządzania. Skupia się ona na: ustaleniu norm efektywności, pomiarze aktualnej efektywności, porównaniu

¹⁷ W. Buchalski, *Elementy organizacji i zarządzania w jednostkach administracyjnych (konspekt wykładu)*, Warszawa 2002, s. 18.

¹⁸ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2002, s. 585.

¹⁹ Ibidem, s. 35.

²⁰ I. Stoner, R. Freeman, D. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa 1999, s. 306.

jej z przyjętymi normami, a w przypadku zaistnienia nieprawidłowości – podjęciu czynności korygujących²¹.

Zarządzanie organizacją, którą na gruncie administracji publicznej jest chociażby urząd administracji publicznej, stanowi zorganizowany system dookreślany w cyklu zorganizowanego działania. Składają się nań:

- określenie celu działania,
- zaplanowanie i zorganizowanie przebiegu działania,
- pozyskanie zasobów niezbędnych do osiągnięcia celu,
- realizacja planowanego działania,
- kontrola przebiegu działania i jego wyników²².

Ta ostatnia część składowa zorganizowanej działalności stanowi również element procesu zarządzania w administracji publicznej.

Mając na uwadze powyższe, można pokusić się o stwierdzenie, że każda działalność zorganizowana, aby była efektywną, musi być realizowana według określonych, następujących po sobie etapów. Teoria organizacji i zarządzania wyróżnia cztery podstawowe fazy działania zorganizowanego tj. analizę, plan, wykonanie i kontrolę, co pozwala z kolei wyodrębnić cztery, wspomniane już powyżej, funkcje zarządzania, a mianowicie: planowanie, organizowanie, motywowanie oraz kontrolę.

Kontrola zajmuje zatem zawsze ważne miejsce w systemie kierowania i pełni swoją rolę niezależnie od kategorii zarządzanej organizacji i systemu kierowania. Dotyczy to przede wszystkim kontroli określonej jako wewnętrzna. Jej formuła przeszła w ostatnich latach poważne zmiany. Jeszcze do niedawna bodźcem do przeprowadzania kontroli były jedynie nakazy wynikające z postanowień prawa, co czyniło kontrolę czysto formalną i odbierało jej wiele ze skuteczności. W chwili obecnej stanowi ona natomiast niezbędny warunek zabezpieczenia majątku i interesów organizacji²³ i stanowi narzędzie zarządzania wykorzystywane do uzyskania racjonalnej pewności, że cele organizacji zostały osiągnięte.

Kontrola jako funkcja kierowania stanowi źródło informacji dla organu kierowniczego służące do oceny działania pracowników i podległych struktur organizacyjnych. Jest ona jednakże tylko uzupełnieniem istniejącego w organizacji systemu informacyjnego, którego naczelne zadanie to przekazywanie kierownictwu organizacji celowej, pełnej,

²¹ Ibidem, s. 24–26.

²² S. Kałużny, T. Zawadzak, *Kontrola gospodarcza w jednostkach budżetowych*, Warszawa 1999, s. 19.

²³ K. Wierzbicki, *Praktyczny poradnik kontrolera*, Warszawa 2000, s. 147–149.

rzetelnej i przystępnej informacji pozwalającej na ocenę rzeczywistej sytuacji organizacji²⁴.

Zasadniczym źródłem funkcjonowania kontroli jest fakt ścisłego powiązania funkcji kontrolnych z każdym zorganizowanym działaniem i wszelkimi przejawami kierowania działalnością urzędów administracji publicznej oraz innych jednostek organizacyjnych. Można zatem stwierdzić, że wszędzie, gdzie istnieje kierowanie, tam wykonywane są również czynności kontrolne. Każdy kierownik organizacji (urzędu, ministerstwa itp.) zobowiązany jest zatem do prowadzenia działalności kontrolnej, zarówno co do konkretnych pracowników, jak i w skali całej organizacji²⁵.

Kontrolę „kierowniczą” w ścisłym tego słowa znaczeniu stanowi w rzeczywistości kontrola wewnętrzna. Jej ciężar spoczywa bowiem na kierowniku i innych pracownikach zajmujących niższe stanowiska kierownicze. Kierownik nie musi oczywiście sprawować kontroli osobiście. Jest ona jednakże nieodłącznym atrybutem zarządzania organizacją, a sam kierownik odpowiada za jej sprawne funkcjonowanie i zorganizowanie, gdy przybiera ona postać instytucjonalną tzn. jest wykonywana przez wyodrębnioną strukturę organizacyjną.

3. KONTROLA A NADZÓR, CONTROLLING I AUDYTY

3.1. KONTROLA A NADZÓR

Nadzór w potocznym tego słowa znaczeniu oznacza bądź to „dozorowanie, strzeżenie, pilnowanie kogoś lub czegoś, opiekę, kontrolę”, bądź to „urząd, zespół ludzi sprawujący zwierzchnią władzę nad czymś, dozoruujący kogoś lub coś”²⁶. Na gruncie prawa administracyjnego pojęcie to definiowane jest nieco odmiennie. Jakkolwiek więc kontrola i nadzór są pojęciami pokrewnymi, to istnieje między nimi zasadnicza różnica.

Kontrola jest to ogół czynności zmierzających do ustalania faktycznego stanu rzeczy, połączonych z porównaniem stanu istniejącego ze stanem planowanym. Kontrola, w znaczeniu nadanym jej przez prawo administracyjne, polega zatem na obserwowaniu kontrolowanej rzeczywistości i wyciąganiu wniosków, przedstawianych następnie orga-

²⁴ S. Kałużny, T. Zawadzak, op. cit., s. 25–27.

²⁵ J. Jagielski, op. cit., s. 253.

²⁶ *Nowy słownik...*, s. 491.

nowi nadrzędnemu nad kontrolowanym. Organ kontrolujący nie ponosi jednakże odpowiedzialności za działania podmiotu przez niego kontrolowanego²⁷.

Nadzór jest natomiast pojęciem szerszym. Obejmuje ono bowiem kontrolę, ale wzbogaconą ponadto o uprawnienia organu nadzorującego do skorygowania działalności organu nadzorowanego. Stąd też uprawnienia kontrolne przysługują tym organom, które nie ponoszą odpowiedzialności za organ kontrolowany. Kompetencje nadzorcze przysługują z kolei tym organom, które – w zakresie wyznaczonym przepisami prawa – ponoszą odpowiedzialność za działalność instytucji nadzorowanej²⁸.

Niektórzy przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego np. J. Boć, uznają nadzór za kwalifikowaną postać kontroli, z którą mamy do czynienia w sytuacji, gdy „kontrola sprawowana jest przez organ zwierzchni organizacyjnie nad kontrolowanym, a zatem i odpowiedzialny za jego działania, i jeśli temu organowi zwierzchniemu służą środki oddziaływania władczego wobec podrzędnego w strukturze podmiotu kontrolowanego”²⁹.

Podobnie potraktowano pojęcie nadzoru we, wspomnianym już, projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, gdzie nadzór zdefiniowano jako „kontrolę połączoną z uprawnieniami do podjęcia prawem przewidzianych środków wiążących nadzorowanego lub możliwość bezpośredniego wzruszenia jego aktów. Jeżeli przepisy prawa nie określają środków nadzorczej ingerencji, określenie nadzór traktuje się jako wyłącznie kontrolę”³⁰.

Najogólniej rzecz ujmując, nadzór oznacza zatem prawną możliwość wpływania przez organ administracji publicznej na działalność podporządkowanych organów lub instytucji³¹. Mając na uwadze powyższe, należy przyznać rację pogładowi, że organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia zaistniałe nieprawidłowości, ale w pewnym sensie współadministruje i odpowiada za wyniki działalności organizatorskiej organów mu podległych³². Najistotniejszym jednakże składnikiem

²⁷ Por. A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Warszawa 1984, passim.

²⁸ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 174.

²⁹ J. Boć, op. cit., s. 351.

³⁰ Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego.

³¹ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 35.

³² J. Starościak, op. cit., s. 346.

funkcji nadzoru jest możliwość władczej ingerencji, ustanowionej w celu zapewnienia dochowania przez organ lub instytucję nadzorowaną ustalonych zasad, wzorców, standardów, itp. wyznaczników, określających pożądany stan faktyczny lub oczekiwany model działalności³³.

Konkretyzacja treści nadzoru napotyka jednakże na poważne trudności. Wynikają one z faktu, że funkcja nadzoru jest ściśle limitowana prawem, zarówno w zakresie podmiotowym, dotyczącym relacji „podmiot nadzorujący – podmiot nadzorowany”, jak również przedmiotowej, odnoszącej się do zakresu władczego wkraczania w działalność instytucji nadzorowanej i środków oddziaływania na podmiot nadzorowany. Nałożenie ram prawnych na instytucję nadzoru stanowi konsekwencję prawnej samodzielności organów lub instytucji nadzorowanych, której granice wyznacza właśnie treść nadzoru. Treść nadzoru jest zatem ściśle uzależniona od formy prawnej i pozycji podmiotów stosunku nadzoru. Z innym zakresem i instrumentami nadzoru mamy bowiem do czynienia w obrębie systemu administracji publicznej, a z innymi na gruncie pozaadministracyjnym, np. wobec podmiotu gospodarczego lub instytucji społecznej³⁴.

Stąd też nadzór zdefiniować możemy również jako badanie działalności jednostki organizacyjnej połączone z możliwością modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ nadrzędny organizacyjnie lub funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem. Na gruncie takiej definicji nadzoru wyodrębnić można trzy jego postaci: nadzór dyrektywny – charakterystyczny dla układów scentralizowanych i obejmujący ocenę efektywności działania instytucji nadzorowanej, nadzór weryfikacyjny – charakterystyczny dla struktur organizacyjnych zdecentralizowanych, oraz nadzór inspekcyjny – zorientowany na ochronę takich wartości, jak bezpieczeństwo, porządek publiczny, zdrowie społeczeństwa itp., a wykonywany przez organy „policji administracyjnej”³⁵.

Jakkolwiek relacje o charakterze nadzorczym występują z reguły pomiędzy podmiotami połączonymi więzami organizacyjnymi, to nie jest to jednakże warunek *sine qua non* istnienia funkcji nadzoru. Na gruncie istniejącego porządku prawnego spotkać możemy jednakże rozwiązania wytyczające linię zależności o charakterze nadzorczym pomiędzy podmiotem umiejscowionym w obrębie systemu administracji

³³ J. Jagielski, op. cit., s. 12.

³⁴ Ibidem, s. 13.

³⁵ G. Szpor [w:] *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2002, s. 278.

publicznej, a podmiotem znajdującym się poza tą strukturą. Klasycznym przykładem takiego układu zależności o charakterze nadzorczym są niektóre inspekcje i dozory (np. nadzór sanitarny państwowej inspekcji sanitarnej)³⁶.

3.2. KONTROLA A CONTROLLING

Brzmienie pojęcia *controlling* nasuwałoby przypuszczenie, że jego zakres znaczeniowy jest niemal tożsamy z określeniem „kontrola”. Tymczasem stanowi on instytucję powiązaną z kontrolą na gruncie nauki o zarządzaniu, ale nie tożsamą. *Controlling* jest to bowiem szczególny system koordynacji działań w sferze kierowania organizacją, w tym w obszarze kontroli³⁷.

Controlling stanowi zatem nowoczesną (i sprawdzoną w praktyce) metodę sterowania organizacją. Jego celem jest osiągnięcie bieżących i strategicznych celów organizacji poprzez: wykorzystanie szans stojących przed instytucją, eliminację zagrożeń wewnętrznych i likwidację tzw. wąskich gardeł. W tej mierze jego cele pokrywają się zatem po części z celami kontroli.

Należy podkreślić, że *controlling* nie zastępuje w organizacji instytucji kontroli. Koordynuje on jedynie funkcjonowanie m.in. systemu kontroli, mając wpływ na strukturę organizacyjną (a tym samym umiejscowienie komórki kontroli w strukturze organizacyjnej instytucji) i skuteczność czynności kontrolnych. Po wprowadzeniu *controllingu* w organizacji, kontrola (zwłaszcza kontrola wewnętrzna) zyskuje na znaczeniu, z tym jednakże zastrzeżeniem, że zostaje ukierunkowana na strategiczne cele realizowane przez organizację. Dotyczy to przede wszystkim kontroli instytucjonalnej tj. kontroli wyodrębnionej organizacyjnie.

Warto zauważyć, że praktyka wyodrębniła dwa główne typy *controllingu*: *controlling* operatywny – ukierunkowany na osiągnięcie celów bieżących w zakresie zyskowności i raczej obcy administracji publicznej, oraz *controlling* strategiczny, którego istotą jest doradztwo i pomoc kierownictwu instytucji w realizacji planów długookresowych, a to zadanie nabiera aktualności również na gruncie urzędu administracji³⁸.

³⁶ J. Jagielski, op. cit., s. 15.

³⁷ K. Piotrkowski, op. cit., s. 15.

³⁸ K. Wierzbicki, op. cit., s. 166–169.

3.3. KONTROLA A AUDYTY

Ustawa z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych³⁹ wprowadziła do systemu kontroli w administracji publicznej instytucję audytu wewnętrznego. Sam audyt nie jest terminem nowym. Postrzegany jest on jako systematyczne i wszechstronne badanie organizacji przez niezależnych ekspertów o specjalnych uprawnieniach, które umożliwia identyfikację nieprawidłowości i sformułowanie planu poprawy sytuacji⁴⁰. Należy przy tym jednakże wyraźnie odróżnić audyt jako zespół czynności sprawdzających od audytu jako rodzaju kontroli stanowiącej element procedur sterujących i zarządzających instytucją⁴¹.

Audyt wewnętrzny rozumiany jest natomiast przez ustawę o finansach publicznych jako „ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności”⁴². Definicja wprowadzona nowelizacją nawiązuje do definicji, którą posługują się standardy międzynarodowego Instytutu Audytorów Wewnętrznych. Postrzega ona audyt wewnętrzny jako niezależną, obiektywną, zapewniającą i doradczą działalność, której celem jest dodanie wartości i ulepszanie operacji konkretnej organizacji. Zadaniem audytu jest udzielenie organizacji pomocy w osiągnięciu jej celów poprzez wprowadzenie systematycznego, zdyscyplinowanego podejścia do oceny i udoskonalenia efektywności procesów zarządzania ryzykiem, procesów kontroli i *governance*⁴³.

Audytem zewnętrznym jest z kolei każdy audyt dokonywany przez instytucje niezależne od kierownictwa organizacji poddawanej audytowi. W administracji publicznej formę audytu zewnętrznego stanowi audyt dokonywany przez instytucję niezależną od rządu np. Najwyższą Izbę Kontroli (administracja rządowa), albo od organów administracji samorządowej np. Regionalną Izbę Obrachunkową⁴⁴.

³⁹ T.j. Dz.U. z 2003 r., Nr 15, poz. 148 z późn. zm.

⁴⁰ Internet, <http://www.assessmentcenter.pl>.

⁴¹ Ministerstwo Finansów, *Zasady wdrażania systemu...*, s. 2.

⁴² Art. 35c ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁴³ System informacji prawnej LEX („OMEGA”) 34/2001, Zm.: finanse publiczne, ustawa o organizacji... – projekt ustawy, s. 8.

⁴⁴ Ministerstwo Finansów, *Zasady wdrażania systemu...*, s. 2.

4. RODZAJE KONTROLI

Instytucja kontroli ma charakter bardzo zróżnicowany. Można zatem dokonywać różnych podziałów kontroli, w zależności od przyjętych kryteriów klasyfikacyjnych. Opierać się one mogą bądź to na elementach ustrojowych tj. usytuowania organów kontroli w systemie administracji publicznej, bądź to na elementach odnoszących się do treści samej kontroli tj. zależnie od punktu widzenia, z którego przeprowadzana jest obserwacja instytucji kontrolowanej, bądź to na jeszcze innych, odmiennych kryteriach. Należą tutaj np. kryteria: legalności, gospodarności, celowości.

4.1. KONTROLA WSTĘPNA, FAKTYCZNA I NASTĘPNA

Mając na uwadze kryterium etapu działania jednostki kontrolowanej, w który wkracza organ kontrolujący, wyodrębnić można kontrolę wstępną, faktyczną i następną⁴⁵. Może on bowiem wkraczać w czynności instytucji kontrolowanej jeszcze przed podjęciem przez nią czynności na zewnątrz, może kontrolować fakty zaistniałe już w toku jej działania, a wreszcie kontrolować stan podmiotu kontrolowanego po wykonaniu przez niego określonych czynności.

Kontrola wstępna polega zatem na badaniu samego zamiaru podjęcia określonego działania przez instytucję kontrolowaną. Podmiot kontrolowany ma wówczas obowiązek przedłożenia organowi kontrolującemu do wglądu dokumentacji dotyczącej planowanej działalności jeszcze przed jej rozpoczęciem. Do jej najistotniejszych zalet należałoby zaliczyć przede wszystkim możliwość zapobieżenia przez nią powstaniu potencjalnych nieprawidłowości. W praktyce kontrola wstępna wykorzystywana bywa sporadycznie. Komplikuje ona bowiem normalny tok pracy jednostki kontrolowanej, opóźniając tym samym realizację konkretnych działań do czasu analizy zamierzeń podmiotu kontrolowanego. Co więcej, rozkłada ciężar odpowiedzialności za podjęte działania pomiędzy organ kontrolujący a instytucję kontrolowaną. Organ kontrolujący staje się tym samym organem nadzorującym, wywierając wpływ na przyjęte plany.

⁴⁵ E. Ochendowski, op. cit., s. 393–394.

Znacznie szersze zastosowanie ma kontrola faktyczna. Korzystają z niej zarówno wobec kontrolowanego organy administracyjne, jak również specjalistyczne organy kontroli. Wykonywana jest w trakcie czynności podejmowanych przez instytucję kontrolowaną. Podobnie jak w przypadku kontroli wstępnej, ma ona zatem również wpływ na dalszy przebieg procesów zachodzących w obrębie kontrolowanego obszaru działalności. Możliwość, a wręcz konieczność objęcia kontrolą konkretnych czynności podejmowanych w toku działalności jednostki kontrolowanej wydaje się oczywista. Od prawidłowości przebiegu działania uzależnione są przecież efekty końcowe. Stąd też kontrolę faktyczną wykonują liczne organy administracji, nawet te nie pełniące żadnych funkcji nadzorczych wobec instytucji kontrolowanej.

Kontrola następną jest kontrolą typową, najczęściej wykonywaną, i wydaje się, że najbardziej efektywną. Koncentruje się ona na analizie wyników działań przeprowadzonych przez instytucję kontrolowaną, a formułowane przez kontrolerów wnioski pokontrolne odnoszą się do ukończonych już czynności. Na podstawie wyników kontroli następną organ kontrolujący uzyskuje obraz rzeczywistej działalności podmiotu kontrolowanego, nie poparty samymi prognozami, ale konkretnymi faktami. Sytuacja taka stwarza zatem możliwość uzyskania przez organ kontrolujący wpływu na koncepcję postępowania przyjmowaną w przyszłości przez instytucję kontrolowaną. Tym samym, nie posiadając formalnoprawnych możliwości władczego wkraczania w działalność podmiotu kontrolowanego, organ kontrolujący, a w praktyce jego zalecenia, wywierają wpływ na przyszłe działania kontrolowanego.

4.2. KONTROLA BEZPOŚREDNIA I POŚREDNIA

Kryterium sposobu prowadzenia kontroli pozwala wyodrębnić kontrolę wykonywaną bezpośrednio i pośrednio. Niekiedy dla określenia wspomnianych powyżej kategorii kontroli używamy również pojęć – kontrola na miejscu i kontrola siedząca. W pierwszym przypadku kontrolerzy zapoznają się z działalnością podmiotu kontrolowanego poprzez bezpośrednie zaznajamianie się z efektami działalności instytucji kontrolowanej. Kontrola pośrednia polega natomiast na przeprowadzaniu analizy dokumentacji sporządzanej i przedkładanej przez jednostkę kontrolowaną. Jest ona wygodna zarówno dla podmiotu kontrolującego, jak i dla kontrolowanego. Nie wymaga bowiem szczególnych zabiegów organizacyjnych. Niemniej jednak jej słabą stroną jest brak gwarancji dostarczenia pełnego i obiektywnego obrazu kontrolowanej działalności.

4.3. KONTROLA ZEWNĘTRZNA I WEWNĘTRZNA

Z punktu widzenia zakresu zależności organizacyjnej podmiotu kontrolowanego względem podmiotu kontrolującego, dzielimy kontrolę na zewnętrzną i wewnętrzną. Jeśli podmiot kontrolujący umiejscowiony został poza strukturą organizacyjną administracji publicznej, wówczas mamy do czynienia z kontrolą zewnętrzną (np. sąd lub prokurator). Jeśli podmiot kontrolujący znajduje się w obrębie tej struktury – jest to kontrola wewnętrzna.

W ramach kontroli wewnętrznej wyróżnić można kontrolę: resortową, instancyjną i wykonywaną przez wyspecjalizowane, wyodrębnione organy kontroli (inspekcje)⁴⁶.

Doktryna prawa administracyjnego przyjmuje, że pod pojęciem kontroli resortowej kryje się kontrola wykonywana w ramach struktury organizacyjnej resortu (działu) tj. wówczas, gdy zarówno organ kontrolujący, jak i organ kontrolowany podporządkowane są temu samemu, naczelnemu bądź centralnemu, organowi administracji publicznej. Jakkolwiek niektórzy przedstawiciele doktryny podnoszą zarzut, że ten typ kontroli jest pojęciem anachronicznym, to należy zwrócić uwagę na fakt, że podział struktur administracji na resorty istnieje w gruncie rzeczy nadal. Ustawa z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej⁴⁷ wyodrębnia bowiem nadal działy (dawne resorty) administracji publicznej, właściwość ministrów kierujących poszczególnymi działami oraz zakres spraw objętych działami. Kontrola resortowa ogranicza się do administracji rządowej, a szczególnie widoczna jest w systemie administracji scentralizowanej, w której pod pojęciem resortu kryje się zhierarchizowany układ organów i jednostek organizacyjnych (centralnych oraz terenowych), podporządkowanych jednemu, centralnemu organowi administracji państwowej. Kierowanie określonym działem administracji rządowej przez ministra nie może odbywać się przecież bez uprawnień o charakterze kierowniczym. Ramy prawne kontroli resortowej wykonywanej przez ministrów określają ustawa z dnia 8.8.1996 r. o Radzie Ministrów⁴⁸ oraz, wspomniana już, ustawa o działach administracji rządowej. Podstawy prawne kontroli wy-

⁴⁶ B. Jaworska-Dębska, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2000, s. 402–407.

⁴⁷ T.j. Dz.U. z 1999 r., Nr 82, poz. 928 z późn. zm.

⁴⁸ T.j. Dz.U. z 1999 r., Nr 82, poz. 929 z późn. zm.

konywanej przez inne organy centralne niż ministrowie (np. kierownicy urzędów centralnych), określają ustawy ustrojowe dotyczące tych organów i jednostek sektora publicznego im podporządkowanych. Podkreślić należy jednakże, że na gruncie administracji publicznej nie funkcjonuje jednolity model kontroli resortowej, aczkolwiek w strukturze organizacyjnej każdego ministerstwa i każdego urzędu centralnego wyodrębniona jest komórka organizacyjna (departament, biuro, wydział itp.) do spraw kontroli, skarg i wniosków.

Kontrola instancyjna, traktowana niekiedy jako odmiana kontroli resortowej, oznacza w rzeczywistości kontrolę stanowienia aktów administracyjnych. Sprawowana jest przez organy wyższego stopnia w stosunku do organów wydających wspomniane powyżej akty, z reguły w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁹. Kontrola instancyjna jest w rzeczywistości kontrolą działalności orzeczniczej administracji, wykonywaną według bardzo sformalizowanych procedur określających właściwość organów uprawnionych do wykonywania tej kontroli, tryb jej wszczynania i prowadzenia, oraz uprawnienia organów kontrolnych. Specyfika kontroli instancyjnej charakteryzuje się także tym, że nie ogranicza się wyłącznie do oceny działalności orzeczniczej, ale w gruncie rzeczy wyposażona jest w uprawnienia o charakterze nadzorczym, posiadając prawo do weryfikacji rozstrzygnięcia organu kontrolowanego.

Kontrola sprawowana przez wyspecjalizowane inspekcje, zwana kontrolą międzyresortową, odznacza się tym, że:

- organy tej kontroli tzn. inspekcje specjalne, wchodząc w skład struktury organizacyjnej określonego resortu, swym działaniem obejmują także podmioty spoza własnego działu administracji,
- określana jest w aspekcie rzeczowym, a nie podmiotowym, ponieważ wykonywać mogą ją w tym samym zakresie różne kategorie podmiotów uprawnionych do kontroli (organy administracji publicznej, podmioty administrujące i inne),
- organy tej kontroli nie wykonują jedynie kontroli w znaczeniu ścisłym, ale wyposażone są również w uprawnienia charakterystyczne dla nadzoru wykonywanego przez organu nadrzędne wobec kontrolowanych,
- charakteryzuje ją wysoki poziom sprawności, obiektywności i fachowości, ponieważ inspektorzy wykonujący kontrolę międzyresortową wyposażeni są z reguły w szerokie uprawnienia.

⁴⁹ Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

Kontrola międzyresortowa wykonywana jest przez różne inspekcje, dozory i nadzory, a wśród nich przez: Inspekcję Handlową, Inspekcję Sanitarną, organy nadzoru budowlanego, itp.

4.4. KONTROLA NIEOGRANICZONA I OGRANICZONA A KONTROLA KOMPLEKSOWA I PROBLEMOWA

Kryterium zasięgu kontroli, rozumianego nie jako zakres podmiotowy lub przedmiotowy kontroli, ale jako zasięg oddziaływania kontrolnego wobec podmiotu kontrolowanego, pozwala nam wyróżnić kontrolę nieograniczoną (zupelną) oraz kontrolę ograniczoną (fragmentaryczną)⁵⁰.

Przy przedstawionym powyżej założeniu kontrola nieograniczona oznaczać będzie zatem kontrolę, która obejmować może całokształt działalności kontrolowanej instytucji, a wykonywana może być wieloaspektowo tj. zarówno pod kątem legalności, jak również celowości, rzetelności itp. Kontrola ograniczona obejmować będzie natomiast jedynie kontrolę fragmentu działalności instytucji kontrolowanej, sprawowaną według wybranych kryteriów oceny.

Jako zbieżne z kryterium zasięgu kontroli traktowane bywa niekiedy kryterium zakresu kontroli. Prowadzi ono do wyodrębnienia kontroli kompleksowej (generalnej) oraz kontroli problemowej (wycinkowej). Kontrola kompleksowa odnosi się, podobnie jak nieograniczona, do całego obszaru działalności podmiotu kontrolowanego, kontrola problemowa zaś, analogicznie jak ograniczona, ukierunkowana jest na badanie i ocenę jedynie określonego wycinka działalności podmiotu kontrolowanego.

Różnicy pomiędzy tymi dwiema kategoriami podziałów instytucji kontroli dopatrywać należy się przede wszystkim w tym, że kontrola ograniczona i nieograniczona opisują kontrolę w sposób statyczny tzn. w aspekcie jej potencjalnych możliwości. Pojęcia kontroli kompleksowej i problemowej odnoszą się natomiast do kontroli w jej wymiarze dynamicznym tj. do kontroli „w działaniu”.

Stąd też, używając określenia „kontrola kompleksowa” mamy na myśli pełną i wszechstronną ocenę sukcesów i błędów zaistniałych w toku badanej działalności, a co najistotniejsze, wymagającą poniesienia znacznego wysiłku organizacyjnego (zarówno ze strony kontrolującego jak i kontrolowanego). Niestety, z tego też względu prowadzi ona nie-

⁵⁰ J. Jagielski, op. cit., s. 19.

kiedy do zakłócenia funkcjonowania kontrolowanej organizacji. Kontrola problemowa odznacza się z kolei wysokim stopniem specjalizacji. Jej zadaniem jest zatem dostarczenie gruntownej analizy wąskiego odcinka kontrolowanej działalności. Nie ocenia ona jednakże kontrolowanego podmiotu na tle całokształtu jego działalności, co skutkuje w niektórych przypadkach zafałszowaniem rzeczywistych osiągnięć instytucji kontrolowanej.

4.5. KONTROLA Z URZĘDU I KONTROLA NA WNIOSEK

Wszelkie działania, zarówno te faktyczne jak i prawne, podejmowane są przez organy administracji publicznej bądź to z własnej inicjatywy, bądź to z inicjatywy podmiotu zewnętrznego. Analogiczna sytuacja dotyczy działań składających się na instytucję kontroli. Może ona bowiem zostać przeprowadzona zarówno z inicjatywy podmiotu kontrolującego, a zatem z urzędu, jak również na wniosek uprawnionego podmiotu – właściwego organu administracji, osoby prawnej, jednostki organizacyjnej, czy też osoby fizycznej. Kontrola podejmowana z urzędu ma na celu przede wszystkim ochronę interesu społecznego (publicznego), kontrola podejmowana na wniosek obiera zaś za cel zwykle ochronę indywidualnego interesu jednostki. Z tej też przyczyny kontrola wykonywana na wniosek przybiera z reguły postać kontroli fragmentarycznej, obejmując czynnościami kontrolnymi jedynie indywidualny przypadek, którym zainteresowany jest konkretny podmiot⁵¹.

4.6. KONTROLE WYODRĘBNIONE ZE WZGLĘDU NA KRYTERIUM PODMIOTU KONTROLUJĄCEGO

Podziałem spotykanym najczęściej jest podział dokonywany według kryterium podmiotu kontrolującego. Na tej płaszczyźnie wyróżniamy wiele rodzajów kontroli, a wśród nich: kontrolę parlamentarną (w tym sejmową i senacką), kontrolę prezydencką, kontrolę sądową, kontrolę prokuratorską, kontrolę Najwyższej Izby Kontroli, kontrolę Rzecznika Praw Obywatelskich, kontrolę dokonywaną przez Trybunał Konstytucyjny, kontrolę Państwowej Inspekcji Pracy, wreszcie kontrolę społeczną⁵². Spośród wymienionych powyżej na szczególną uwagę

⁵¹ E. Ochendowski, op. cit., s. 396.

⁵² J. Boć, op. cit., s. 352.

zasługują dwie kategorie kontroli: kontrola wykonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz kontrola społeczna.

4.6.1. KONTROLA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Kontrola wykonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli jest typową instytucją kontrolną ustanowioną w celu sprawdzania i oceny działalności struktur publicznych, i to nie tylko administracji publicznej, ale również innych podmiotów, nie powiązanych organizacyjnie z aparatem władzy publicznej. Doktryna prawa administracyjnego określa kontrolę sprawowaną przez NIK mianem „kontroli państwowej”. Zakres pojęciowy „kontroli państwowej” obejmuje jednakże w rzeczywistości każdą postać kontroli wykonywanej przez podmioty o charakterze państwowym. Państwowy charakter mają bowiem wszelkie działania kontrolne wykonywane przez sądy, prokuraturę, Sejm i Senat, inspekcje specjalne itp.

Ustrojowy status Najwyższej Izby Kontroli ustalony został postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r.⁵³ (art. 202–207) oraz ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁴. Ustawa precyzuje zasięg, zakres i przedmiot kontroli sprawowanej przez NIK. Najwyższa Izba Kontroli jako odrębny organ konstytucyjny podlega zwierzchnictwu Sejmowi. Podległość ta przybiera postać prawa Sejmu do obsady stanowisk kierowniczych w NIK oraz możliwości oddziaływania na funkcjonowanie NIK i prowadzoną przez nią działalność kontrolną. Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrolę z inicjatywy własnej na podstawie okresowego planu kontroli, doraźnie – na wniosek uprawnionych organów państwowych oraz na zlecenie Sejmu i jego organów.

Na gruncie administracji publicznej kontroli obligatoryjnej ze strony NIK poddana jest działalność wszystkich organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, przede wszystkim w aspekcie realizacji budżetu państwa oraz realizacji ustaw i innych aktów prawnych. Kontroli fakultatywnej NIK poddana może zostać działalność organów samorządu terytorialnego oraz samorządowych osób prawnych i samorządowych jednostek organizacyjnych.

NIK uprawniona jest również do kontroli działalności jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych spoza sektora publicznego.

⁵³ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁵⁴ T.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 58, poz. 937 z późn. zm.

go, o ile: wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo, wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego, organizują albo wykonują roboty publiczne lub prace interwencyjne, prowadzą działalność z wykorzystaniem mienia państwowego lub samorządowego albo zarządzają takim mieniem, korzystają z przyznanej indywidualnie pomocy, gwarancji lub poręczenia Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, ciążą na nich zobowiązania finansowe na rzecz Skarbu Państwa, lub też wykonują zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia społecznego.

Kontrola wykonywana przez kontrolerów NIK przeprowadzana jest według kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, z tym jednakże zastrzeżeniem, że kontrola samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań własnych nie jest przeprowadzana pod względem celowości, a kontrola podmiotów gospodarczych i niepublicznych jednostek organizacyjnych nie obejmuje kryterium gospodarności.

4.6.2. KONTROLA SPOŁECZNA

Kontroli społecznej doktryna przeciwstawia niekiedy kontrolę zawodową, utożsamianą z kontrolą wykonywaną przez pracowników różnych organów państwowych powołanych do kontroli, a zatem różniącą się od tej wykonywanej przez organy o charakterze społecznym i przez osoby prywatne.

Sama kontrola społeczna przybiera dwie podstawowe formy: kontroli niezorganizowanej oraz kontroli zorganizowanej⁵⁵. Z kontrolą niezorganizowaną mamy do czynienia wówczas, gdy w rolę podmiotu kontrolującego wciela się bądź to pojedynczy obywatel, bądź to niezorganizowany zespół obywateli. Formą kontroli społecznej jest również – przewidziana przepisami kodeksu postępowania administracyjnego – instytucja składania skarg i wniosków. Kontrola społeczna zorganizowana wykonywana jest natomiast przez organizacje społeczne, organy samorządu terytorialnego, organy społeczne oraz, określone przepisami prawa, grupy obywateli. Kontrola społeczna niezorganizowana, poza instytucją skarg i wniosków, nie jest dookreślona przepisami prawa, stąd też przyjmuje w praktyce różnorodny wymiar, nie wyłączając kontroli opinii publicznej. Jedynie instytucja skarg i wniosków, uregulowana przepisami działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego, ma charakter sformalizowany. Skargi i wnioski składać mogą osoby

⁵⁵ J. Boć, *op. cit.*, s. 385–388.

fizyczne posiadające obywatelstwo polskie oraz organizacje społeczne. Przedmiot składanej skargi stanowić może w szczególności zaniedbanie bądź nienależyte wykonanie zadań przez organy administracji publicznej, naruszanie słusznych praw obywateli, czy też przewlekłość prowadzenia sprawy.

Kontrola społeczna niezorganizowana jest instytucją na tyle istotną, że jej ogólne ramy ustawodawca uregulował nawet w Konstytucji. Art. 63 Konstytucji RP formułuje prawo obywatela do składania petycji oraz skarg i wniosków w interesie własnym lub innej osoby, za jej zgodą, do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, w trybie określonym ustawą.

Za prawny instrument kontroli administracji uznać należy wreszcie także środki masowego przekazu, a przede wszystkim prasę, radio i telewizję, które umożliwiają indywidualnym obywatelom i ich grupom uczestnictwo w życiu publicznym, poprzez wykonywanie prawa do kontroli i krytyki społecznej różnych aspektów życia publicznego, w tym działań administracji publicznej.

Niekiedy w ramach kontroli społecznej wyodrębniana jest kontrola instytucjonalna i pozainstytucjonalna. Ta pierwsza obejmuje wszystkie instytucje prawne, za pomocą których osoby fizyczne, bądź to indywidualnie, bądź to w ramach różnego rodzaju stowarzyszeń i zrzeszeń, mogą dokonywać oceny funkcjonowania administracji publicznej. Kontroli pozainstytucjonalnej, jako nie uregulowanej prawnie, nie można zdefiniować precyzyjnie. Stąd też utożsamiana bywa ona z regułą z tzw. opinią publiczną, stanowiącą istotny czynnik zapobiegający takim działaniom organów administracji publicznej, które budziłyby społeczny sprzeciw⁵⁶.

5. UWAGI KOŃCOWE

Kontrola, w szczególności ta kontrola, która wykonywana jest na gruncie administracji publicznej, obejmuje swym zakresem pojęciowym szerokie spektrum zagadnień na płaszczyźnie organizacyjnej, formalnoprawnej oraz teoretycznej, stanowiąc nieodłączny element kierowania wszystkimi zorganizowanymi działaniami. Jakkolwiek uznać należy ją za część składową zarządzania, to nie towarzyszą jej z reguły

⁵⁶ B. Jaworska-Dębska, op. cit., s. 399–402.

uprawnienia władcze, które – połączone z uprawnieniami kontrolnymi – przybierają postać działań nadzorczych, charakterystycznych dla relacji organ nadrzędny – organ podporządkowany.

W chwili obecnej polski system kontroli administracji publicznej przechodzi gruntowne przemiany. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest reforma systemu administracji publicznej, przejawiająca się ciągłym tworzeniem nowych i likwidacją dotychczasowych urzędów administracji publicznej, zmianą układu współzależności pomiędzy tymi instytucjami, a wreszcie dostosowywanie polskiego ustawodawstwa do wymogów unijnych. Z tej ostatniej właśnie przyczyny do struktur jednostek sektora finansów publicznych wprowadzono w ostatnim czasie instytucję audytu wewnętrznego i dokonano modyfikacji modelu kontroli finansowej.

Niemniej jednak, cel kontroli, zarówno na płaszczyźnie prawa administracyjnego, jak również nauki o organizacji i zarządzaniu, od zarania dziejów administracji był zawsze ten sam. Wszystkie czynności kontrolne, zarówno te wykonywane w instytucjach niepublicznych, jak i te prowadzone w obrębie struktur publicznych, dążą do wykrycia nieprawidłowości zaistniałych w toku działalności organizacji, a w konsekwencji do ich eliminacji w przyszłości, prowadząc w ten sposób do usprawnienia jej funkcjonowania. Istnienie należytej zorganizowanej i funkcjonującej kontroli jest zatem koniecznym warunkiem osiągnięcia pożądanego poziomu jakości wykonania zadań publicznych realizowanych przez administrację publiczną. Tym samym funkcja kontroli, niezależnie od istniejącego systemu administracji publicznej, pozostaje niezmienną. Jej istotą jest bowiem zawsze dążenie do ulepszenia instytucji publicznej.