

Tomasz Hoffmann

Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce

Zarządzanie Publiczne nr 5 (3), 51-69

2008

Artykuł został 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.

Tomasz Hoffmann

Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce

Artykuł podejmuje problematykę funkcjonowania systemu kontroli administracji publicznej w Polsce. Wyjaśnia pojęcie kontroli, różnice występujące między kontrolą a nadzorem oraz innymi formami ingerencji w działalności administracyjnej.

Określono w nim również podmiot i przedmiot kontroli, wskazano na instytucje w polskim systemie prawnym zajmujące się kontrolą, dokonano podziału i klasyfikacji kontroli. W ostatniej części skoncentrowano się na pojęciach audytu oraz wynikających z niego implikacji dla funkcjonowania samego systemu administracji w Polsce. Zaprezentowano kontrolę wykonywaną przez sądy i starano się bronić tezy o funkcji kontrolnej sprawowanej przez te organy.

Słowa kluczowe: kontrola, administracja publiczna, zarządzanie publiczne, nadzór.

1. Uwagi wstępne

Zjawisko kontroli występuje w każdym zorganizowanym działaniu jednostek i większych zbiorowości, do których w szczególności należą społeczeństwo i państwo (Sylwestrzak 2006, s. 7). Można zatem stwierdzić, że w demokratycznym państwie prawnym jednym z zasadniczych aspektów funkcjonowania władzy publicznej jest właśnie jej skuteczna kontrola.

Kontrola ta towarzyszy administracji od dawna, właściwie od samego początku jej kształtowania się, przy czym na poszczególnych etapach rozwoju miała ona zróżnicowany charakter. Sprawa podobnie kształtuje się w nowoczesnym państwie czy we współczesnej administracji, gdzie ustanawia się wyspecjalizowane organy kontroli zajmujące się różnymi jej aspektami¹. Stąd można wywieść, że kontrola musi występować w procesach administrowania, bowiem od sprawności administracji zależy kompetencja państwa przy podejmowaniu wielu decyzji natury prawnej, politycznej oraz gospodarczej.

Zasadniczą rolą nowoczesnej administracji jest obsługa obywateli i dlatego potrzebne są specyficzne oraz dobrze działające rozwiąza-

nia kontrolne. Z kolei oczekiwania społeczeństwa wobec takiej administracji można streścić w kilku punktach, do których sprowadzają się: działanie zgodne z prawem, tempo załatwiania spraw, pozytywne nastawienie do klienta, przejrzystość działania, otwartość na zmiany oraz niskie koszty funkcjonowania (Banaś 2007, s. 10). Konstatując, należy przyjąć, że administracja nie może obyć się bez kontroli, wykonując tak wiele i tak istotnych zadań publicznych.

Celem niniejszego artykułu jest opisanie w sposób w miarę syntetyczny podmiotów tworzących i składających się na system kontroli administracji publicznej w Polsce. Analiza została w nim przeprowadzona przede wszystkim z punktu widzenia ustrojowego prawa administracyjnego. Rozpatrując kwestię kontroli administracji publicznej w Polsce, w artykule zastosowano analizę dogmatyczną polegającą na egzegezie i interpretacji obowiązujących przepisów prawa administracyjnego oraz syntezie doktryny i częściowo stanowisk wyrażonych w judykaturze. Jedynie uzupełniająco stosowane są wywody opierające się na założeniach i narzędziach badawczych innych dyscyplin naukowych.

Uzupełniająco sygnalizowane są kwestie materialnoprawne i procesowoprawne (administracyjnoprosowe). Subsydiarnie też przedstawi-

¹ Organy kontroli zajmują się np. badaniem wykonania budżetu państwowego, samorządowego, sprawami drogowymi, budowlanymi, podatkowymi itp.

no wybrane aspekty w świetle założeń nauki o administracji publicznej, teorii i filozofii prawa czy prawa konstytucyjnego. Rozważania są prowadzone tak z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia. Chodzi jednocześnie o uchwycenie głównych celów i zamierzeń ustawodawcy w odniesieniu do systemu kontroli administracji.

Wybór prezentowanych zagadnień oraz pominięcie niektórych innych spraw są z wielu względów subiektywne i może być oczywiście kwestionowane. Przygotowany materiał ma przede wszystkim dać podstawę do dokonania pewnych uogólnień i dalszej refleksji w na temat systemu kontroli administracji, jego znaczenia, funkcji i zadań, a także stać się inspiracją do rozważania niezbędnych zmian tego systemu.

2. Pojęcie kontroli

Państwo, spełniając funkcje kontroli, ustanawia w tym celu wyspecjalizowane organy, które działają w określonym trybie, są wyposażone w odpowiednie uprawnienia oraz posiadają szerokie pełnomocnictwa w dziedzinie kontroli. Rezultaty działalności tych organów można nazwać wynikami kontroli, przekazywanymi odpowiednim organom państwowym i samorządowym oraz dostarczonymi podmiotowi kontrolowanemu (Sylwestrzak 2006, s. 7). Tak pomyślany system organów kontroli oznacza całość wewnętrznie zespolonych wartości określających zadania kontroli, warunki prawidłowej organizacji i funkcjonowania kontroli, organizację podmiotów kontrolujących, zasięg podmiotowy i przedmiotowy oraz skutki kontroli (Boć 2004, s. 328).

Pojęcie kontroli bywa definiowane w sposób różnorodny. Według encyklopedii PWN kontrolą nazywa się porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, rozpatrywanie czegoś; dochodzenie czegoś, wnikanie, wgląd w coś; nadzór nad czymś (Encyklopedia PWN 2002, s. 123).

W sensie funkcjonalnym słowo „kontrola” wywodzi się z dwóch głównych tradycji, a mianowicie francuskiej oraz brytyjskiej. We Francji i na kontynencie europejskim pojęcie „kontrola” nawiązuje do słowa „le contrôle”, pochodzącego od słów „contre rôle”. W tradycji brytyjskiej termin „kontrola” jest równoznaczny z pojęciem

władzy. Kontrolowanie oznacza tu sprawowanie władzy publicznej.

Pojęcie kontroli bywa także definiowane przez poszczególne nauki. I tak w socjologii pojawia się kontrola w rozumieniu sterowania społecznego, a więc wpływania na zachowanie przez rozmaite środki, wśród których mieszczą się także reguły prawne (Goodman 1992, s. 112. Autor pisze o teorii kontroli i kontroli). Z kolei w teorii organizacji i zarządzania kontrola postrzegana jest jako niezbędny etap cyklu działania zorganizowanego oraz nieodzowny składnik funkcji zarządzania i kierowania (Kortan 1997, s. 224–226). W doktrynie nauki administracji i nauki prawa administracyjnego patrzy się na kontrolę jako na element zarządzania i administrowania, polegający na sprawdzaniu i ocenie działalności organizacji i jej elementów składowych na płaszczyźnie organizacyjnej, finansowej, technicznej (Jędrzejewski, Nowacki, 1996, s. 123–125; Starościak 1971; Leoński 2004, s. 137).

Istnieje zatem wiele spojrzeń na pojęcie kontroli. Analizując poglądy autorów zajmujących się tą problematyką, należy przywołać bogate piśmiennictwo dotyczące samego definiowania pojęcia kontroli w ujęciu administracyjnoprawnym.

E. Iserzon twierdzi, że kontrola stanowi ogół czynności zmierzających do ustalenia faktycznego stanu rzeczy, połączony z porównaniem stanu istniejącego z planowanym (Iserzon 2001, s. 174–175). Tymczasem W. Dawidowicz pisze, że kontrola to zbadanie istniejącego stanu rzeczy, zestawienie go z tym, co być powinno, i sformułowanie odpowiedniej oceny oraz – 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 (Dawidowicz 1968, s. 78). E. Ochendowski utrzymuje, 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 (Ochendowski 1996, s. 13–14). J. Boć dowodzi, 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 zarów-

no podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu (Boć 2004, s. 327). Dla J. Zimmermanna kontrola polega na badaniu stanu istniejącego, porównywaniu go ze stanem pożądanym lub postulowanym oraz ustaleniu zakresu i przyczyn zauważonych rozbieżności (Zimmermann 2005, s. 165).

Reasumując, można przyjąć, że kontrola to pewien proces, ciąg czynności takich jak ustalenie istniejącego stanu rzeczy, jego ocena oraz udzielenie wskazań służących zniesieniu nieprawidłowości i zapobieżeniu ich powstawaniu w przyszłości.

Z kontrolą bywają utożsamiane pojęcia nadzór i kierownictwo, są one jednak znacznie pojemniejsze (Ura, Ura 2006, s. 263). W bliskości „kontroli” pojawiają się także terminy: inspekcja, wizytacja, lustracja, rewizja, hospitacja, czy dozór. Z jednej strony wyrażają one funkcję kontroli i służą odzwierciedleniu pewnych jej form i sposobów wykonywania. Tak więc inspekcja – to kontrola realizowana przez bezpośrednią obserwację podmiotu kontrolowanego, wizytacja – dotyczy przebiegu i wyników wykonywania określonej działalności usługowej czy administracyjnej, lustracja – to kontrola o charakterze inspekcyjnym wykonywana przez bezpośredni wgląd w działalność kontrolowaną i skierowana nie na ocenę zachowania określonego podmiotu, ale na ocenę stanu rzeczywistego badanego przedmiotu, rewizja – stanowi kontrolę wyróżniającą się przedmiotem zainteresowania, który stanowią sprawy finansowe i inne składniki majątkowe oraz porównywanie ich z odpowiednią dokumentacją oraz pod względem prawidłowości dysponowania tymi składnikami (Leoński 2004, s. 138), hospitacja stanowi formę nadzoru pedagogicznego, jednakże jej działania kształtują się w sposób właściwy dla kontroli (Jędrzejewski, Nowicki 1995, s. 7), wreszcie dozór – nie posiada precyzyjnego określania i ma miejsce, gdy kontrola odbywa się na bieżąco – bezpośrednio. W doktrynie dozór odnosi się do kwestii technicznych, wyspecjalizowanych czynności czy urządzeń².

Kontrowersyjnym podglądem w doktrynie jest kwalifikowanie sądowej kontroli ad-

ministracji do systemu kontroli administracji. Oponenti tego poglądu uważają, że ten rodzaj kontroli ma cechy nadzoru i nie spełnia przesłanek oraz istoty kontroli. Mimo wszystko wydaje się, że kontrola sądowa realizuje się przez bezpośredni wpływ sądów na działalność administracji (Ura, Ura 2006, s. 276). Stąd można wywieść, że w kategorii kontroli należy dostrzegać pewne elementy władcze. Odmówienie kontroli waloru władczości jest nietrafne, bowiem trudno zaakceptować kontrolę, która nic nie może.

3. System kontroli administracji

W Polsce funkcjonuje wiele organów i instytucji kontroli, wykonujących różne zadania. Czy tworzą one w efekcie system? Wydaje się, że zbiór instytucji tylko wtedy można określić jako system, jeżeli istnieje między nimi więź organizacyjna powodująca podział na instytucję nadrzędną i podrzędną, a także współdziałanie. W przypadku instytucji kontrolnych tego rodzaju więzi także nie występują albo są wyjątkowo słabe. Jeżeli więc o zbiorze tych instytucji pisze się jako o systemie, to tylko ze względu na brak lepszego, bardziej precyzyjnego określenia (Kuc 2007, s. 299).

Administracja stanowi w Polsce dość rozwinięty i złożony organizm, zatem siłą rzeczy nie wystarczy jedna instytucja kontrolna. Kontrolę administracyjną spełnia w rezultacie wiele różnorodnych instytucji i form o zróżnicowanej charakterystyce prawnej i organizacyjnej.

Wśród podmiotów składających się na system kontroli administracji publicznej znajdują się zarówno organy i inne jednostki (Ochendowski 1996, s. 421)³ powołane do sprawowania kontroli, jak i podmioty uprawnione do wykonywania kontroli, chociaż ich wyposażenie w uprawnienia kontrolne nie jest powiązane z wyznaczeniem im zadań w zakresie kontroli.

W szerokim ujęciu system kontroli administracji postrzega się zasadniczo jako system kontroli nad administracją, ale z uwzględnieniem także tych instytucji, których działalność kontrolna czy też nadzorcza dotyczy głównie innych obiektów niż aparat administracyjny i jego ogniwa.

² Na przykład dozór techniczny nad określonymi urządzeniami.

³ Np. kontrola sprawowana bezpośrednio przez obywateli.

Oznacza to zaliczenie do systemu kontroli administracji także niektórych podmiotów reprezentujących kontrolę wykonywaną przez administrację publiczną (np. inspekcje specjalne). Jednostki tego systemu podlegają w zdecydowanej większości regulacji prawnej, a więc można tu mówić o systemie prawnej kontroli administracji.

Tak rozumiany system kontroli administracji ma rozbudowaną strukturę, w której występuje bodajże więcej ogniw niż w systemie organizacyjnym samej administracji (Jędrzejewski, Nowicki 1995, s. 22)⁴. Ponadto wielość podmiotów, włączanych do systemu kontroli, sprawia, że przedstawia on złożony konglomerat instytucji, form i rodzajów kontroli, jakie dają się wyodrębnić z różnorodnych punktów widzenia (jak np. sposobów prowadzenia kontroli, kryteriów kontroli).

Także sama administracja publiczna, a ściślej mówiąc, jej konkretne ogniwa, zostały wyposażone w prawo do dokonywania kontroli. Wystarczy wskazać na przykłady inspekcji specjalnych, nadzorów czy dozorów administracyjnych. Wszystkie tego typu instytucje sprawujące kontrolę włączone są organizacyjnie w struktury aparatu administracyjnego. Co więcej, z reguły te instytucje kontroli będące elementami organizacyjnymi administracji nie są wyposażone wyłącznie w uprawnienia kontrolne, lecz również posiadają kompetencje administracyjne. Organy administracyjne wykonują funkcje reglamentacyjne w różnych dziedzinach, w ramach których mieści się sprawowanie kontroli jako działalności wręcz nieodzownej do prawidłowego realizowania przypisanych tym organom zadań (Jagielski 1999, s. 74). Charakterystyczne dla tej kontroli jest to, że odnosi się ona przede wszystkim do podmiotów spoza aparatu administracyjnego⁵.

Kontrolę tę zatem zasadniczo wykonuje się „na zewnątrz” administracji, a nie w niej samej (kontrola wewnętrzna). Częściowo jednak

można ją uznawać także za kontrolę wobec administracji. Bierze się to stąd, że poszczególne instytucje tej kontroli mają zakres podmiotowy ujęty w sposób uniwersalny, to znaczy odnoszący się do wszystkich podmiotów niezależnie od ich charakteru prawnego. W konsekwencji kontroli poddane są również organy administracji, urzędy administracyjne i inne jednostki wchodzące w skład aparatu administracyjnego (Ochendowski 1996, s. 365).

Ustalenie przedmiotowego zakresu kontroli administracji ujętej całościowo jest dosyć trudne. Zakres ten generalnie określa sfera działań administracji publicznej, która w całości winna być poddana analizie i ocenie.

Kontrola administracji musi być adekwatna do zadań i funkcji, jakie realizuje aparat administracyjny. Jej przedmiotem jest płaszczyzna organizacji, zasad oraz form działania aparatu administracyjnego. Zakres przedmiotowy kontroli administracji powinien być tak wyznaczony, aby stwarzał możliwości całościowej kontroli administracji publicznej⁶. Ustalenie przedmiotowego i podmiotowego zakresu kontroli, jako całości oraz poszczególnych instytucji kontrolnych, musi się opierać na odpowiedzi na najbardziej podstawowe pytania; dlaczego trzeba kontrolować, czemu służyć ma sprawdzenie i ocenianie, jakie są oczekiwania w związku z kontrolą (Jagielski 1999, s. 76).

Znaczna część instytucji kontrolnych, w szczególności o charakterze zewnętrznym i niezawisłym, tworzona jest z myślą o zagwarantowaniu jednostce i innym podmiotom niezależnym organizacyjnie od administracji skutecznej drogi dochodzenia swoich praw podmiotowych oraz możliwości obrony przed działaniami administracji, nierespektującymi tych praw i naruszającymi indywidualne interesy⁷. Ponadto kontrola ma służyć nie tylko wychwytyaniu nieprawidłowości i błędów administracji, lecz także, co się wielokrotnie podkreśla, pomagać w usuwaniu tych nieprawidłowości i naprawianiu błędów. Kontrola powinna spełniać istotną funkcję in-

⁴ Autor wskazuje, że tak znaczna liczba ogniw kontroli bierze się stąd, iż „w każdej jednostce organizacyjnej administracji występują jakieś formy kontroli wewnętrznej, działają też kontrole zachodzące pomiędzy tymi jednostkami, a ponadto wchodzi w grę szeroki krąg organów i instytucji sprawujących kontrolę niezawisłą oraz społeczną administracji”.

⁵ Może ona odnosić się do osób fizycznych czy osób prawnych, a także innych podmiotów.

⁶ Chodzi o sferę odnoszącą się zarówno do całego obszaru funkcjonalnego jak i obszaru strukturalnego.

⁷ Takimi instytucjami kontroli są: kontrola sądowa nad administracją, kontrola Trybunału Konstytucyjnego, instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich.

formacyjną, a także instruktażową i pomocniczą w znajdowaniu rozwiązań. Generalnie należy przyjąć, że kontrola ma na celu polepszenie działania administracji publicznej (zob. *Jakość administracji publicznej* 2004).

Liczebność i różnorodność podmiotów, instytucji, form i rodzajów kontroli występujących w ramach systemu kontroli powoduje, że do jego prezentacji niezbędne stają się dokonanie pewnych zabiegów porządkujących. Są one podejmowane w szerokim zakresie przez piśmiennictwo, przybierają postać różnych klasyfikacji w ramach kontroli administracji. Przy budowaniu tych klasyfikacji znajdują odzwierciedlenie wielorakie i niejednolite spojrzenia na organizacyjną stronę systemu kontroli oraz na merytoryczne kwestie dotyczące instytucji kontrolnych objętych tym systemem. Proponowane są tutaj różne ogólne założenia wyjściowe, prowadzące do wyodrębnienia szerszych segmentów kontroli (np. kontrola państwowa i kontrola społeczna), jak również zróżnicowane kryteria szczegółowe, na podstawie których dokonywane są podziały na poszczególne ogniwa systemu. Zróżnicowany jest też stosunek do dających się wydzielić form i rodzajów kontroli (np. w dawniejszym piśmiennictwie akcentowano kontrolę społeczną)⁸.

Skondensowaną klasyfikację instytucji kontroli zaproponował E. Iserzon (Iserzon 2001, s. 175). Obejmuje ona: kontrolę społeczną, samokontrolę administracji, kontrolę państwową, kontrolę prokuratorską, kontrolę sądową aktów administracji. Podobnie składniki systemu kontroli administracji spotykamy w poglądach W. Dawidowicza (Dawidowicz 1968, s. 351). Rozróżniał on mianowicie: kontrolę społeczną, kontrolę państwową, kontrolę prokuratorską, kontrolę instancyjną. Wśród piśmiennictwa okresu PRL warto odnotować także klasyfikację sformułowaną przez J. Starościaika (Starościaik 1975, s. 350). Uwzględniała ona takie instytucje

⁸ W literaturze okresu międzywojennego akcent padał na kontrolę niezawisłą, w szczególności sądową. Stąd próby przedstawiania całości owego systemu kontroli i jego struktury wewnętrznej nie były raczej podejmowane. Można natomiast spotkać dywagacje nad rodzajami i formami niektórych kontroli niezawisłych (np. nad kontrolą wykonywaną przez jednostkę nad władzą publiczną) – zob. m.in. W.L. Jaworski 1924, s. 55.

kontroli, jak: kontrola sejmowa i kontrola wykonywana przez Radę Państwa, kontrola społeczna, kontrola resortowa, kontrola instancyjna, kontrola Najwyższej Izby Kontroli i jej organów terenowych, arbitraż gospodarczy, kontrola prokuratorska, kontrola sądowa.

Przytoczona klasyfikacja oddawała w zasadzie z dużą dokładnością te instytucje prawne kontroli, które istniały w owym czasie jako rozwiązania normatywne. Stanowiła ona też punkt odniesienia dla kształtowania katalogów elementów systemu kontroli przez innych autorów. Należy jednak zauważyć, że obrazowany przez tę klasyfikację układ systemu kontroli, podobnie zresztą jak i w przypadku pozostałych, przykładowo wskazanych, klasyfikacji dokonywanych w doktrynie osadzony był dość głęboko w założeniach i warunkach państwa socjalistycznego. Stąd też na jedno z czołowych miejsc w tym systemie została wysunięta kontrola społeczna, silny akcent położono na kontroli prokuratorskiej, podkreślono znaczenie kontroli resortowej itd.

Wyodrębnienia składników systemu kontroli próbuje się dokonać w taki sposób, aby uchwycone w nim były przeprowadzone lub trwające zmiany i przeobrażenia w kontroli administracji, będące fragmentem szerszych przekształceń ustrojowych w państwie. Skutkuje to m.in. rozbudowaniem i uszczegółowieniem klasyfikacji.

Przykładowo S. Jędrzejewski, rozważając strukturę systemu kontroli administracji publicznej, stwierdza, że w systemie tym wybijają się na czoło cztery podstawowe elementy, a mianowicie: kontrola wykonywana przez organy samej administracji (kontrola wewnątrzadministracyjna), kontrola wykonywana przez parlament i Prezydenta RP, kontrola wykonywana przez organy niezawisłe, kontrola społeczna (Jędrzejewski, Nowicki 1995, s. 26).

Dalej autor wskazuje, że w każdym z tak wyróżnionych podstawowych elementów struktury systemu kontroli działają odpowiednie instytucje kontroli. W sferze kontroli wewnątrzadministracyjnej daje się wyróżnić:

- kontrolę sprawowaną w systemie administracji zdecentralizowanej,
- kontrolę resortową,
- kontrolę instancyjną,
- kontrolę prokuratorską.

Na kontrolę wykonywaną przez parlament i Prezydenta RP z kolei składają się:

- kontrola sejmowa,
- kontrola Senatu oraz kontrola sprawowana przez Prezydenta RP.

Do kontroli niezawisłej według proponowanej klasyfikacji zaliczyć należy:

- Trybunał Konstytucyjny,
- Sądy Administracyjne,
- kontrolę wykonywaną przez inne sądy, Państwową Inspekcję Pracy.

Wreszcie do kontroli społecznej przypisane zostają (choć nie jest to katalog wyczerpujący) takie formy, jak:

- kontrola związków zawodowych,
- kontrola samorządu pracowniczego, kontrola samorządu zawodowego i gospodarczego,
- społeczna inspekcja pracy,
- instytucja skarg i wniosków (Jędrzejewski, Nowicki 1995, s. 26–27).

Inaczej obraz kontroli administracji publicznej przedstawia J. Lang (M. Wierzbowski (red.) 1996, s. 314 i nast.), który wychodzi od podziału na:

- a) kontrolę zewnętrzną
- b) kontrolę wewnętrzną.

Na tle przedstawionych poglądów co do składników systemu kontroli, jak również przy uwzględnieniu wskazanych dyrektyw dotyczących konstruowania klasyfikacji kontroli, można spróbować określić strukturę istniejącego w Polsce systemu kontroli administracji publicznej. Opiera się ona na dwóch głównych filarach, czyli kontroli zewnętrznej oraz kontroli wewnątrz aparatu administracyjnego (kontroli wewnątrzadministracyjnej)⁹. Dla tego zasadniczego podziału przyjmuje się kryterium usytuowania kontrolera wobec kontrolowanego, którym jest aparat administracyjny. Kryterium to wydaje się uchwytne, a oparte na nim wyodrębnienie dwóch zasadniczych segmentów kontroli pozwala uwzględnić w sposób w miarę pełny istniejące faktycznie instytucje kontroli. Każda z tych instytucji (w sensie organizacyjnym) jest wszakże albo wyłączone z aparatu administracyjnego i umiejscowiona w określonym prze-

dziale struktury władzy publicznej (np. kontrola sądowa, kontrola NIK), albo też znajduje się w strukturze aparatu administracji publicznej (Ochendowski 1996, s. 36).

Kontrola zewnętrzna – zgodnie ze wskazanym wyżej kryterium obejmuje podmioty i instytucje kontroli, które są usytuowane poza systemem organizacyjnym administracji publicznej i nie są z nim powiązane strukturalnie. Można o niej mówić, że jest niewątpliwie niezależna od administracji (Ochendowski 1996, s. 36). W pewnym zakresie można jej przypisywać także walor kontroli niezawisłej, rozumiejąc niezawisłość w takim sensie, w jakim występuje ona np. w odniesieniu do sądów, trybunałów i podobnych instytucji. W skład podsystemu kontroli zewnętrznej wchodzi następujące rodzaje kontroli (Ochendowski 1996, s. 36):

- a) kontrola parlamentarna,
- b) kontrola Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego,
- c) kontrola Rzecznika Praw Obywatelskich,
- d) kontrola Najwyższej Izby Kontroli (tzw. kontrola państwowa),
- e) kontrola sądowa,
- f) kontrola Państwowej Inspekcji Pracy i Generalnego Inspektora Danych Osobowych,
- g) kontrola obywatelska (społeczna).

Kontrola parlamentarna w najogólniejszym ujęciu oznacza kontrolę sprawowaną przez Parlament w stosunku do innych podmiotów władzy publicznej, zwłaszcza zaś władzy wykonawczej (Ura, Ura 2006, s. 267–277). Kontrola ta jest osadzona w dość szerokim kontekście politycznym, gdyż łączy się z podstawowymi zasadami ustrojowymi i mechanizmami realizowania władzy w państwie¹⁰. Funkcja kontrolna Sejmu odnosi się przede wszystkim do działalności Rady Ministrów¹¹.

Kolejnymi instytucjami, które wykonują kontrolę administracji publicznej są *Trybunał Stanu* i *Trybunał Konstytucyjny*. Trybunał Stanu jest konstytucyjnym organem władzy sądowniczej ustanowionym do realizowania odpowiedzialności konstytucyjnej określonych osób zajmujących

⁹ Wewnętrzna kontrola wykonywana przez jakikolwiek organ administracji względem innej jednostki organizacyjnej administracji publicznej.

¹⁰ Łączy się ona z systemem parlamentarnym sprawowania władzy, trójpodziałem władzy.

¹¹ Art. 95 ust. 2 Konstytucji RP.

najwyższe stanowiska w państwie¹². Trybunał Stanu odgrywa rolę organu orzekającego o odpowiedzialności konstytucyjnej, a w niektórych przypadkach rolę sądu karnego. Zakres podmiotowy obejmuje: Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych¹³. Przed Trybunałem Stanu odpowiedzialność ponoszą także posłowie i senatorowie, z tym że zakres przedmiotowy ich odpowiedzialności ogranicza się do naruszenia postanowień antykorupcyjnych¹⁴. Trybunał może również pełnić rolę sądu karnego z powodu popełnienia przestępstwa w odniesieniu do Prezydenta i osób wchodzących w skład Rady Ministrów.

Trybunał Konstytucyjny nie jest typową instytucją kontrolą administracji publicznej i nie należy do sfery prawa administracyjnego. Mimo to jego kontrolne funkcje dotyczą pewnego fragmentu działalności administracji publicznej, a mianowicie wykonywania funkcji prawodawczych, chodzi tu jednak o funkcje stanowienia prawa przez niektóre ogniwa aparatu administracyjnego¹⁵. Pozycja Trybunału Konstytucyjnego została określona w Konstytucji RP oraz ustawie o Trybunale Konstytucyjnym¹⁶. Trybunał składa się z 15 sędziów wybieranych przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Prezesa i Wiceprezesa powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹⁷.

W interesującym nas obszarze podstawowa rola Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do aktów normatywnych już obowiązujących i polega na orzekaniu o zgodności z konstytucją:

- ustaw,

- umów międzynarodowych,
- ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała poprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, oraz przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz ustawami¹⁸.

Rzecznik Praw Obywatelskich (szerzej: Malinowska 2007) ma w przypadku kontroli administracji publicznej funkcje specyficzne. Nie jest to instytucja zasadniczo ustanowiona w celu kontrolowania administracji publicznej, a jej rola i funkcje są znacznie szersze niż sprawdzanie i ocenianie administracji. Instytucja ta występuje w wielu demokratycznych państwach, które dzięki temu poszerzyły funkcje kontrolne parlamentu (Ochendowski 1996, s. 377). Rzecznik Praw Obywatelskich ma przede wszystkim stać na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych¹⁹. Realizuje on swoje zadania kontrolne przez wystąpienia i interwencje w sprawach indywidualnych oraz wystąpienia, inicjatywy i wnioski dotyczące ogólnych problemów ochrony praw i wolności (Ura, Ura 2006, s. 271–272).

Rzecznik może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające, zwrócić się o zbadanie sprawy do właściwych organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, kontroli zawodowej lub społecznej, a także zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli w celu zbadania całej sprawy lub jej części²⁰. Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych podmiotów i odpowiada jedynie przed Sejmem (Jagielski 1999, s. 105).

Wśród różnych form i rodzajów kontroli administracji szczególne znaczenie ma *Najwyższa Izba Kontroli* (NIK)²¹. Jest to typowa instytucja kontrolna (tzw. kontrola państwowa) (Ochendowski 1996, s. 369) ustanowiona dla potrzeb sprawdze-

¹² Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, DzU 2002, nr 101, poz. 925 ze zm.

¹³ Art. 2 ustawy o Trybunale Stanu.

¹⁴ Art. 26 ustawy.

¹⁵ Tj. centralne organy administracji państwowej.

¹⁶ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, DzU 1997, nr 102, poz. 643 ze zm.

¹⁷ Art. 194 Konstytucji RP.

¹⁸ Art. 188 Konstytucji RP.

¹⁹ Art. 208 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁰ Art. 12 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, DzU 2001, nr 14, poz. 147 ze zm.

²¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, DzU 1995, nr 13, poz. 59 ze zm.

nia i oceniania działalności różnych ogniw władzy publicznej, w tym przede wszystkim administracji publicznej, ale także sięgająca swym oddziaływaniem innych podmiotów, niepowiązanych organizacyjnie z aparatem władzy (Sylwestrzak 2006, s. 173–204). Ustrojowa pozycja NIK określona została w sposób generalny w Konstytucji. Zgodnie z art. 202 Konstytucji RP Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, podległym Sejmowi i działającym na zasadach kolegialności²².

Najwyższa Izba Kontroli to także organ niezależny i niezawisły od władzy wykonawczej i sądowniczej. NIK jest wyodrębnionym organem państwowym, który ma podstawowe znaczenie w realizacji zadań kontrolnych w państwie. Izba skupia w swojej kompetencji całość zadań kontroli państwowej, rozumianej jako badanie działalności organów administracji i współdziałających z nimi jednostek, dokonywane przez fachowy organ zewnętrzny, niezależny od rządu, a powiązany bezpośrednio z parlamentem i służący mu swoim zasobem informacji i wiedzą fachową (Garlicki 2004, s. 345).

Ponadto NIK ma pewne uprawnienia względem organów kontroli, rewizji i inspekcji funkcjonujących w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. W myśl ustawy o NIK organy te są zobowiązane do udostępniania NIK na jej wniosek wyników kontroli przez nie przeprowadzonych, przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK, przeprowadzanie kontroli doraźnych (Mazur 1995, s. 20–22).

Zakres kontroli NIK został określony dosyć szeroko. Kontrola konieczna jest tam, gdzie wchodzi gospodarowanie środkami publicznymi²³. Zakres kontrolnych kompetencji NIK został zróżnicowany i można wydzielić w nim trzy obszary. Pierwszy obszar podstawowy obejmuje jednostki państwowe. Drugi obszar kontroli ma charakter fakultatywny i odnosi się do samorządu terytorialnego. Izba może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych (Garlicki 2004, s. 349). Trzeci obszar kontroli rozciąga się

na podmioty niepubliczne (Sylwestrzak 2006, s. 173–204). Najwyższa Izba Kontroli może mianowicie kontrolować działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych innych niż państwowe i samorządowe, ale tylko w zakresie, w jakim jednostki te i podmioty wykorzystują majątek lub środki państwowe, komunalne albo wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa²⁴.

Jak pokazuje doświadczenie historyczne, administrację publiczną kontrolują także sądy. *Sądowa kontrola* administracji należy do podstawowych kanonów ustrojowych demokratycznego państwa i jest jedną z fundamentalnych form ochrony praw jednostki. Kontrola sądowa nie sprowadza się do oceniania i sprawdzania. Jej istota polega na rozstrzygnięciu w sprawach indywidualnych, związanych z dochodzeniem przez jednostkę jej interesów i praw podmiotowych. Kontrola ta koncentruje się na weryfikacji działań administracji publicznej i polega na eliminowaniu działań wadliwych i potwierdzaniu działań prawidłowych (Boć 2004, s. 400).

W Polsce kontrolę tę sprawują sądy administracyjne, które zbudowane są na zasadzie dwuinstancyjności. Sądami administracyjnymi są: Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) i Wojewódzkie Sądy Administracyjne (WSA). WSA rozpoznają sprawy w pierwszej instancji należące do właściwości sądów administracyjnych, z kolei NSA sprawuje nadzór nad działalnością WSA w zakresie orzekania w trybie określonym przez ustawy, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne (Jagielski 1999, s. 134).

Organ sądowy kontroluje powstały akt administracyjny z punktu widzenia jego zgodności z prawem i orzeka o jego ważności z tego właśnie punktu widzenia. Kontrola polega w tym przypadku na możliwości skasowania aktu, a nie zastąpienia aktu wadliwego nowym aktem,

²⁴ W tym przypadku kontroli podlega: wykonywanie zamówień publicznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, zadań zakresu ubezpieczenia powszechnego, a także korzystanie z środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych, przez państwo, samorząd lub inne podmioty do których stosuje się przepisy Ordynacji Podatkowej.

²² Art. 202 Konstytucji RP.

²³ Art. 2 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

gdyż stanowiłoby to tzw. „podwójną administrację” (Zimmermann 1949, s. 129). Strefa kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg zgodnie z prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na:

- decyzje administracyjne,
- postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, a także rozstrzygające sprawę co do istoty,
- postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym,
- akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego,
- akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego,
- bezczynność organów²⁵.

Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach.

Chociaż sądownictwo administracyjne odgrywa najbardziej znaczącą rolę w sądowej kontroli administracji w Polsce, to jednak tej kontroli nie wyczerpuje. Kontrolę sądową nad administracją wykonują w określonym zakresie również sądy powszechne.

Zaangażowanie tych sądów w kontrolowanie administracji może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. W pierwszym przypadku sąd powszechny ma uprawnienie do rozpatrywania szczególnych środków zaskarżenia w danych kategoriach spraw albo do rozpoznawania spraw w drugiej kolejności po organie administracji, czyli spraw, w których zapadła już decyzja administracyjna, jednak strona z rozstrzygnięcia nie jest zadowolona i ma możliwość dochodzenia roszczeń w postępowaniu cywilnym (Jagielski 1999, s. 136).

Na gruncie obowiązującego stanu prawnego kontrola administracji przez sądy powszechne przejawia się w szczególności w sferze ubezpieczeń społecznych²⁶, a także w sferze

²⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, DzU 2002, nr 153 poz. 1270 ze zm.

²⁶ Od 1985 roku istnieje możliwość odwołania od decyzji „związanej” organu rentowego, a także w przypadku bezczynności można wnieść odwołanie do Sądu okręgowego – sądu ubezpieczeń społecznych.

prawa ochrony konkurencji i konsumentów²⁷. Przejawem kontroli administracyjnej sprawowanej przez sądy powszechne jest również właściwość sądu cywilnego w wyrażnie określonej przez prawo sytuacji:

- skarga do sądu na decyzję nieuwzględniającą reklamacji lub powodująca skreślenie z listy wyborców²⁸,
- rozstrzygnięcie niektórych spraw z zakresu prawa o aktach stanu cywilnego w postępowaniu nieprocesowym przed sądem²⁹,
- zwolnienie spod egzekucji administracyjnej, jeżeli organ egzekucyjny nie uwzględnił żądania wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa (Jagielski 1999, s. 137).

Jak już wspomniano, można także mówić o pośrednim udziale sądów powszechnych w kontroli administracji publicznej. Chodzi tu o mianowicie o oceny wyrażone przez sądy powszechne w stosunku do działań administracji i aktów przez nią wydawanych przy okazji rozpatrywania przez sąd konkretnych spraw karnych czy cywilnych. Takie działanie niewątpliwie ma charakter ocenny i zawiera w sobie element kontroli wobec określonego organu.

Istotną rolę kontrolną pełni *Państwowa Inspekcja Pracy* oraz *Generalny Inspektor Danych Osobowych*. Kontrola sprawowana przez Państwową Inspekcję Pracy ma swoisty charakter. Zakres działania PIP jest ustalony dość szeroko, należy do niego m.in.:

- nadzór i kontrola przestrzegania przez pracodawców prawa pracy, bhp, przepisów dotyczących stosunków pracy, wynagrodzenia itp.,
- analizowanie przyczyn wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz kontrola stosowania środków zapobiegawczych,
- orzekanie w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika,

²⁷ Zob. ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, DzU 2003, nr 86, poz. 804 ze zm.

²⁸ Art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja Wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP, DzU 2007, nr 190, poz. 1360.

²⁹ Art. 33 ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, DzU 2004, nr 161, poz. 1688 ze zm.

– opiniowanie projektów aktów prawnych z zakresu prawa pracy³⁰.

Drugi z wymienionych organów – *Generalny Inspektor Danych Osobowych* nie jest typowym organem kontroli. Inspektor to strażnik przestrzegania ustawy i do jego zadań należy w szczególności kontrola zgodności przetwarzania danych osobowych, wydawanie decyzji administracyjnych i rozstrzygnięć w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych, opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących danych osobowych, inicjowanie działań w zakresie doskonalenia danych osobowych³¹.

Ostatnim typem kontroli zewnętrznej jest *kontrola społeczna*, której idea polega na dążeniu do stworzenia obywatelom możliwości sprawdzania i oceniania administracji publicznej, a w konsekwencji określonego oddziaływania na jej funkcjonowanie i realizowanie przez nią zadań publicznych. Kontrola taka może przybrać różne postacie i może zarazem być realizowana w wielu formach.

Z punktu widzenia form wyróżnia się dwa rodzaje kontroli społecznej:

- instytucjonalną,
- pozainstytucjonalną.

Narzędziami sprawowania kontroli instytucjonalnej są petycje, skargi i wnioski obywatelskie. Istotnymi elementami kontroli społecznej są skarga konstytucyjna oraz skarga powszechna. Z kolei kontrola pozainstytucjonalna to przede wszystkim wyrażanie opinii publicznej, która może być sformułowana i przekazywana w różny sposób (Jagielski 1999, s. 154). Kontrola społeczna zwana obywatelską jest odzwierciedleniem założeń ustrojodawcy. Uważa on, że jedynie obywatel posiadający dobrą informację może być rzetelnym kontrolerem administracji (Jagielski 1999, s. 155).

Innym rodzajem kontroli jest *kontrola terenowa* w ramach administracji rządowej. W obrębie struktury organizacyjnej administracji rządowej kontrola przebiega zazwyczaj trzema głównymi nurtami. Pierwszy ze wspomnianych nurtów kontroli odnosi się do wojewody jako terenowego organu administracji publicznej i zarazem

przedstawiciela Rady Ministrów. Kontrola występuje tu w ścisłym związku z funkcją kierownictwa i nadzoru, którego obiektem jest wojewoda. Nadzór nad działalnością wojewody sprawuje Prezes Rady Ministrów i dokonuje jego okresowej oceny³². Ponadto na zasadach określonych w ustawach uprawnienia kontrolne w stosunku do wojewody posiada minister właściwy ds. administracji publicznej upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów do wykonywania w jego imieniu uprawnień nadzorczych i kontrolnych.

Kontrola wewnętrzna (wewnątrzadministracyjna) stanowi segment systemu kontroli bardziej złożony i trudniej poddający się jednoznacznym klasyfikacjom. Klasyfikacja ma tu zwykle większą dozę umowności. Kontrola wewnątrzadministracyjna tworzy całokształt instytucji kontrolnych będących ogniwami struktury aparatu administracyjnego, których funkcje kontroli obejmują inne ogniwa tego aparatu³³.

Mówiąc inaczej, treść tej sfery kontroli stanowi zespół różnorodnych kontroli sprawowanych przez konkretne ogniwa aparatu administracyjnego i skierowanych (aczkolwiek niewyłącznie) wobec innych podmiotów znajdujących się w strukturze administracji. Kontrola wewnątrzadministracyjna jest więc w rezultacie swoistym mechanizmem samokontroli administracji. Kontrola ta jest rozbudowana i realizuje się przez różne kierunki działań kontrolnych. W związku z tym trudno przeprowadzić jakąś porządkującą klasyfikację w obrębie tego segmentu kontroli na podstawie jednolitych kryteriów. Tego rodzaju klasyfikacja, mająca na celu uzyskanie czytelnego obrazu kontroli funkcjonującej w aparacie administracyjnym, wymaga zastosowania różnych kryteriów, zarówno natury organizacyjnej, jak i przedmiotowej czy funkcjonalnej.

³² Art. 36 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji publicznej, DzU 2007, nr 65, poz. 437 ze zm.

³³ Często kontrola ta określana jest – jako proste odwołanie od kontroli zewnętrznej – mianem „kontroli wewnętrznej”. Wydaje się jednak, że proponowana nazwa: kontrola wewnątrzadministracyjna jest o tyle lepsza, że kontrola wewnętrzna ma zawsze treści względne w zależności od punktu odniesienia, którym może być aparat administracyjny, a także określony organ administracji. Termin „kontrola wewnątrzadministracyjna” w sposób precyzyjniejszy wskazuje, że chodzi o kontrolę w ramach struktury aparatu administracyjnego.

³⁰ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, DzU 2007, nr 89, poz. 589.

³¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, DzU 2002, nr 101, poz. 926 ze zm.

Dostrzegając konwencjonalny charakter przeprowadzonego podziału, można strukturę kontroli wewnątrzadministracyjnej ująć następująco (Ochendowski 1996, s. 408 i nast.):

- *Kontrola ogólnoadministracyjna*:
 - a) kontrola rządowa,
 - b) kontrola resortowa,
 - c) kontrola terenowa w ramach administracji rządowej,
 - d) kontrola w administracji samorządowej.
- *Kontrola specjalistyczna*:
 - a) kontrola inspekcji specjalnych (nadzorów, dozorów),
 - b) kontrola wykonywana przez niektóre organy centralne,
 - c) kontrola finansowa.
- *Kontrola prokuratorska*,
- *Kontrola wewnętrzna* w jednostkach organizacyjnych administracji publicznej.

Zakres i charakter kontroli rządowej jest konsekwencją miejsca i roli Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w całym systemie administracji publicznej. W ramach kierowania administracją rządową Radzie Ministrów przypadają kompetencje do kontroli i koordynowania działalności organów administracji. Zarówno kontrola, jak i kierownictwo sprawowane przez Radę Ministrów dotyczyć będą przede wszystkim centralnych organów administracji, a dopiero za ich pośrednictwem pozostałych składników aparatu administracyjnego. Obok Rady Ministrów bardzo istotnym ogniwem kontroli jest Prezes Rady Ministrów, który w całym układzie rządowym zajmuje pozycję bardzo silną. Przewodniczy on Radzie Ministrów i jest szefem rządu w rozumieniu politycznym, a zarazem stanowi samodzielny monokratyczny naczelny organ administracji państwowej³⁴.

W obu przypadkach Prezes Rady Ministrów jest wyposażony w możliwości wykonywania kontroli. Realizacja funkcji kontrolnych przez premiera przejawia się w dokonywaniu ocen i kontrolowaniu poszczególnych członków Rady Ministrów. Jego kontrolne funkcje obejmują również inne centralne organy administracji. Premierowi podporządkowana jest cała liczna grupa organów centralnych usytuowanych

organizacyjnie poza strukturami resortów³⁵. Realizowanie funkcji kontrolnej przez Prezesa Rady Ministrów odnosi się w szerokim zakresie także do aparatu terenowego administracji rządowej i łączy się z funkcjami kierownictwa i nadzoru, zwłaszcza w stosunku do administracji zespolonej. Ponadto Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością wojewody i dokonuje okresowej oceny jego pracy. Z kolei wojewoda ma obowiązek składania Premierowi sprawozdań ze swej działalności³⁶.

W wykonywaniu kontroli rządowej bardzo ważną rolę odgrywa kontrola sprawowana przez kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Jej ranga wynika stąd, że przeprowadza się ją z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów i dotyczy realizacji zadań wskazanych przez Radę Ministrów premiera. W gruncie rzeczy kontrola Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jest instrumentem kontrolnym Prezesa Rady Ministrów wynikającym z jego pozycji jako szefa rządu (Jagielski 1999, s. 165).

Kolejny rodzaj kontroli wewnątrzadministracyjnej to *kontrola resortowa*. Źródłem wyodrębnienia tej kontroli jest istnienie podziału administracji na działy³⁷. Podział ten oznacza, że kontrola ta przebiega wewnątrz aparatu administracyjnego (tzw. działów administracji rządowej). Pod względem merytorycznym kontrola resortowa charakteryzuje się szerokim zasięgiem i wszechstronnością kryteriów. Merytoryczny zakres tej kontroli wyznaczają ramy wyodrębnionego działu spraw, zaś wszechstronność i kompleksowość ocen stanowi konsekwencję wykonywania funkcji nadzorczych i kierowniczych. Kontrola resortowa kojarzy się więc siłą rzeczy z prawnymi możliwościami wywierania bezpośredniego i intensywnego wpływu na naprawianie stwierdzonych błędów i nieprawidłowości. Zasadnicza rola w sprawowaniu kontroli resortowej przypada organom stojącym na czele wyodrębnionych działów administracji i kierują-

³⁴ Art. 148 Konstytucji RP.

³⁵ Art. 33a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, DzU 2007, nr 65, poz. 437 ze zm.

³⁶ Art. 11 i art. 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, DzU 2001, nr 80, poz. 872 ze zm.

³⁷ Rozdział II ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, DzU 2007, nr 65, poz. 437 ze zm.

cymi tymi działaniami. Generalne podstawy kontroli resortowej wykonywanej ze szczebla ministerialnego określa ustawa³⁸.

Zgodnie z ustawą minister kieruje działalnością podporządkowanych organów, urzędów i jednostek organizacyjnych oraz nadzoruje je i kontroluje. W tym zakresie minister organizuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne. Ponadto minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów szczególnych. W zakresie organizacji i sposobów wykonywania kontroli resortowej nie ma jednolitego wzorca, w szczególności nie występują tu wspólne dla wszystkich działów administracji rozwiązania instytucjonalne.

Mówiąc o *kontroli instancyjnej* należy zwrócić uwagę na to, że w piśmiennictwie traktowana jest jako swoista odmiana kontroli resortowej (Starościak 1975, s. 356–357). Kontrola instancyjna to kontrola stanowienia aktów administracyjnych, m.in. decyzji administracyjnych, sprawowana w stosunku do organów wydających te akty przez organy wyższego rzędu w trybie przewidzianym przez stosowne procedury kodeksu postępowania administracyjnego, połączona z prawem do uchylania i zmian tych aktów. Innymi słowy, kontrola instancyjna to kontrola w sferze orzecznictwa administracyjnego, które realizowane jest według określonych norm administracyjnych (Jagielski 1999, s. 174).

Innym rodzajem kontroli wewnątrzadministracyjnej jest *kontrola terenowa* w ramach administracji rządowej. W obrębie administracji rządowej kontrola przebiega trzema głównymi nurtami. Pierwszy z nich odnosi się do wojewody, jako terenowego organu administracji rządowej i przedstawiciela Rady Ministrów. Kontrola występuje tu w ścisłym związku z funkcją kierownictwa nadzoru, którego obiektem jest wojewoda.

Podobnie rzecz się ma z drugim z nurtów, obejmującym kontrolę w obrębie administracji niezespółonej. Funkcje kontrolne realizowane są w tym przypadku również w ścisłym związku z funkcjami kierowniczymi i nadzorczymi

sprawowanymi przez organy wyższego szczebla wobec organów niższego szczebla. Określona oddzielnie i skierowana ze szczebla rządowego wobec wojewody oraz organów administracji niezespółonej jest kontrola działalności prawotwórczej. Dotyczy ona zgodności tych aktów z ustawami oraz aktami wydanymi w celu ich wykonania, polityką rządu oraz zasadami rzetelności i gospodarności³⁹.

Wreszcie trzeci nurt kontroli, stanowiący kontrolę terenową, to kontrola sprawowana przez wojewodę, tudzież wspomniane terenowe ogniwa administracji niezespółonej. Obejmując ona w pierwszym rzędzie jednostki organizacyjne administracji rządowej, zespolonej pod zwierzchnictwem wojewody. Ponadto wojewoda odpowiada, jako przedstawiciel Rady Ministrów, za wykonanie polityki rządu na obszarze województwa i z tego tytułu wyposażony jest między innymi w kompetencje do kontrolowania wykonywania przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych. Wojewoda, jako przedstawiciel Rady Ministrów, dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki rządu, zwłaszcza w zakresie prowadzonej na obszarze województwa polityki regionalnej państwa oraz w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań⁴⁰.

Kolejnym rodzajem kontroli jest kontrola w administracji samorządowej. Kształt kontroli w obrębie administracji samorządowej wynika przede wszystkim z regulacji ustrojowych, które stanowią ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴¹, ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴² oraz

³⁹ §1 i następane rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1998 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy administracji niezespółonej, DzU 1998, nr 162, poz. 1149.

⁴⁰ Są to zadania w zakresie zapobiegania zagrożeniu życiu, zdrowia i mienia oraz zagrożeniu środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom.

⁴¹ DzU 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁴² DzU 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.

³⁸ Rozdział V ustawy o działach administracji rządowej.

ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴³. Na tle obowiązujących przepisów w odniesieniu do kontroli dotyczącej samorządu terytorialnego można odróżnić dwie zasadnicze sfery tej kontroli. Pierwsza to sfera kontroli zewnętrznej sprawowana spoza struktur samorządowych w ramach nadzoru nad samorządem i jego działalnością. Drugą natomiast sferę tworzy kontrola zrealizowana w obrębie administracji samorządowej, a ściślej w ramach poszczególnych układów organizacyjnych składających się na strukturę samorządu jako całości (szerzej zob. Jagielski 1999, s. 179–184).

W literaturze przedmiotu poczesne miejsce zajmuje również kontrola specjalistyczna, w której obrębie można wyróżnić kontrolę inspekcji specjalnych, kontrolę sprawowaną przez inne wyspecjalizowane organy i służby oraz inne pozostałe rodzaje tej kontroli. Do najbardziej charakterystycznych oraz znaczących instytucji kontroli specjalistycznej należą tzw. inspekcje specjalne. W doktrynie inspekcje określane są, jako „inspekcje resortowe” lub „inspekcje międzyresortowe” (zob. Starościak 1975, s. 355).

Podstawy prawne inspekcji określają ich status, zasady organizacji i sferę kompetencyjną. Zawarte są one w ustawach, rozporządzeniach i zarządzeniach. Każda z inspekcji ma swój organ centralny zwany głównym inspektoratem.

Należy podkreślić, że terenowa struktura inspekcji specjalnych nie ma jednolitej formy, co wynika z liczby stopni organizacyjnych i sytuacji prawnej poszczególnych jednostek. W ramach zespoleń administracyjnego funkcjonują terenowe ogniwa takich inspekcji, jak: Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Handlowa, Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna, Inspekcja Transportu Drogowego. W tych przypadkach zadania inspekcji wykonują wojewodowie przy pomocy wojewódzkich inspektoratów jako kierowników poszczególnych wojewódzkich inspekcji, które wchodzi w skład zespolonej administracji wojewódzkiej. Sposób określenia zakresu kontroli inspekcji jest przede wszystkim rzeczowy, a nie podmiotowy. Oznacza to, że kontroli poddane są

nieokreślone jednostki organizacyjne, ale określona działalność, niezależnie od tego, kto ją podejmuje (Jagielski 1999, s. 187–190). Do inspekcji, o których mowa, należą przede wszystkim:

- Inspekcja Handlowa, która została powołana do ochrony interesów konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Do jej zadań należy między innymi kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą, kontrola legalności i bezpieczeństwa towarów i usług⁴⁴.
- Państwowa Inspekcja Sanitarna – powołana do sprawowania nadzoru nad warunkami higieny środowiska i higieny pracy w zakładach pracy, szkołach i innych placówkach⁴⁵.
- Inspekcja Ochrony Środowiska – powołana do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska i racjonalnym użytkowaniu zasobów przyrody, kontroli przestrzegania decyzji ustalających warunki użytkowania środowiska, orzekania w sprawach o naruszenie środowiska⁴⁶.
- Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna – sprawuje nadzór nad warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych, jak również, nad jakością i obrotem produktami leczniczymi oraz wyrobami medycznymi⁴⁷.
- Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa – właściwa w sprawach nadzoru nad ochroną roślin uprawnych oraz oceny materiału siewnego⁴⁸.
- Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – jej zadaniem jest nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, kontrola warunków transportu i składowania tych artykułów, gromadzenia oraz przetwarzania informacji o sytuacji na rynkach rolnych itp.⁴⁹

⁴⁴ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, DzU 2001, nr 4, poz. 25 ze zm.

⁴⁵ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, DzU 2006, nr 122, poz. 851 ze zm.

⁴⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, DzU 2007, nr 44, poz. 287 ze zm.

⁴⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo Farmaceutyczne, DzU 2004, nr 53, poz. 533 ze zm.

⁴⁸ Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, DzU 2004, nr 11, poz. 94 ze zm.

⁴⁹ Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości artykułów rolno-spożywczych, DzU 2005, nr 187, poz. 1577 ze zm.

⁴³ DzU 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.

- Inspekcja Transportu Drogowego – powołana do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego i niezarobkowego krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi⁵⁰.
- Inspekcja Weterynaryjna – realizuje zadania z zakresu ochrony zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego⁵¹.

Oprócz wspomnianych inspekcji wśród tej kategorii instytucji kontrolnych można spotkać jeszcze inne wyspecjalizowane jednostki organizacyjne np. inspektoraty żeglugi śródlądowej i okręgowe inspektoraty rybołówstwa morskiego. Poza inspekcjami specjalnymi kontrolę specjalistyczną sprawują także różnego rodzaju nadzory i dozory. Wśród nadzorów wymienia się:

- nadzór budowlany, który obejmuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego, kontrolę działania organów administracji architektoniczno-budowlanej, badanie przyczyn katastrof budowlanych⁵²,
- nadzór kartograficzny i geodezyjny, do którego należy kontrola przestrzegania i stosowania przepisów ustawy i innych aktów normatywnych dotyczących zagadnień geodezji i kartografii⁵³.

Gdy chodzi o dozory, to można w tym miejscu przywołać dwa przykłady. Pierwszy z nich to dozór techniczny, który stanowi kontrolę stosowania przepisów o dozorcze technicznym i norm, a także zasad techniki, nadzór nad organizowaniem i wykonywaniem dozoru technicznego, wydawanie decyzji i innych rozstrzygnięć wynikających z dozoru technicznego⁵⁴. Drugi przykład to dozór jądrowy, który polega na nadzorowaniu i kontroli każdej działalności wiążącej się z wykorzystywaniem energii atomowej na po-

trzeby społeczno-gospodarcze kraju, powodującej lub mogącej powodować narażenie ludzi i środowiska na promieniowanie jonizujące⁵⁵.

Kontrolę specjalistyczną sprawują także inne jednostki organizacyjne o różnym statusie, które nie są podmiotami stricte kontrolnymi, ale oprócz głównych funkcji administracyjnych do ich zadań i kompetencji należy także sprawowanie kontroli w wyspecjalizowanych dziedzinach. Wśród nich wymienia się Urząd Patentowy RP⁵⁶, Prezesa Głównego Urzędu Miar⁵⁷, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵⁸, Komisję Papierów Wartościowych i Giełd⁵⁹, oraz inne jednostki wykonujące kontrolę specjalistyczną⁶⁰.

W ramach sfery kontroli specjalistycznej, oprócz wskazanych wyżej płaszczyzn jej wykonywania przez inspekcje specjalne, liczne organy i urzędy centralne, służby oraz straże, można wyróżnić dalsze jej rodzaje, biorąc pod uwagę stronę przedmiotową kontroli. Przykładem takich kontroli jest kontrola budżetowa⁶¹, kontrola podatkowa⁶², kontrola skarbowa⁶³, kontrola wykonywania zadań obronnych⁶⁴ oraz kontrola w zakresie ochrony informacji niejawnych⁶⁵.

⁵⁵ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe, DzU 2007, nr 42, poz. 276.

⁵⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej, DzU 2000, nr 119, poz. 1117 ze zm.

⁵⁷ Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach, DzU 2004, nr 243, poz. 2411 ze zm.

⁵⁸ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, DzU 2003, nr 86, poz. 804 ze zm.

⁵⁹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, DzU 2005, nr 183, poz. 1538 ze zm.

⁶⁰ Np. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Straż Parku Narodowego, Straż Parku Krajobrazowego, straż leśna, Państwowa Straż Łowiecka.

⁶¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005, nr 249, poz. 2104.

⁶² Ustawa z dnia 29 czerwca 1997 r. Ordynacja Podatkowa, DzU 2005, nr 8, poz. 60.

⁶³ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, DzU 2004, nr 8, poz. 65 ze zm.

⁶⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych, DzU 2004, nr 16, poz. 151.

⁶⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu przygotowania i prowadzenia przez służby ochrony państwa

⁵⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, DzU 2007, nr 125, poz. 874 ze zm.

⁵¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, DzU 2007, nr 21, poz. 842.

⁵² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, DzU 2006, nr 156, poz. 1118 ze zm.

⁵³ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, DzU 2000, nr 100, poz. 1086 ze zm.

⁵⁴ Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym, DzU 2000, nr 122, poz. 1321 ze zm.

Wreszcie ostatnim rodzajem kontroli specjalistycznej, która została włączona w system kontroli administracji, jest kontrola prokuratorska. Podstawowa płaszczyzna realizowania się kontroli prokuratorskiej w odniesieniu do administracji to występowanie prokuratora w postępowaniu administracyjnym. Kwestię tę normuje kodeks postępowania administracyjnego w dziale IV, art. 182–189. Na podstawie tych przepisów prokurator ma prawo zwrócenia się do organu administracji o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem (art. 182), brać udział w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy były zgodne z prawem (art. 183 § 1). Prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu administracyjnym, służą prawa strony (Ochendowski 1996, s. 418). Celem jego uczestnictwa jest ochrona praworządności i eliminowanie aktów niezgodnych z prawem. Kontrola prokuratorska nad administracją nie stanowi obecnie jakiegś rozbudowanej kontroli, dysponującej szerokim instrumentarium instytucji. Niemniej jednak kontrolę tę można uznać za ważny i skuteczny czynnik zapewnienia praworządności i rzetelności działania administracji (Jagielski 1999, s. 198–200).

Kolejnym rodzajem kontroli jest kontrola wewnętrzna. Kontrola wewnętrzna to kontrola wykonywana w organizacyjnych ramach urzędów administracyjnych, czy innych jednostek o tym samym charakterze. Wiąże się ona z procesami zarządzania i kierowania, z jakimi mamy do czynienia w ramach jednostek administracyjnych. Wyróżnia się dwie płaszczyzny wykonywania tej kontroli: kierowniczą – sprawowaną w trakcie realizowania funkcji zarządzania daną jednostką i zespołami pracowniczymi przez osoby na stanowiskach kierowniczych oraz instytucjonalną – ta postać kontroli wewnętrznej przejawia się w ustanowieniu dla jej realizacji oddzielnego, swoistego miniaparatu kontroli, podporządkowanego najczęściej kierownikowi jednostki (zob. Paczuła 2003; Jagielski 1999, s. 202–203; Praktyczny Audytor Wewnętrzny 2007).

Z problematyką kontroli wewnętrznej wiąże się kategoria kontroli zarządczej, a także ka-

tegoria audytu. Kontrola zarządcza, mimo że od dłuższego czasu zadomowiła się w doktrynie i praktyce wielu państw, w Polsce jest ciągle kategorią bardziej dyskutowaną niż stosowaną. Brakuje jednoznacznej, spójnej definicji tej kontroli. Można ją definiować jako systematyczne działanie na rzecz ustanowienia zasad i norm sprawności administracji publicznej. Kontrola zarządcza służy obiektywnemu kierowaniu administracją publiczną i obejmuje między innymi organizację i procedury mające gwarantować, że założone programy (samorządowe, rządowe) osiągną zamierzone cele, że środki na wykonanie tych programów będą należycie wykorzystane, nie zostaną zmarnotrawione (Kuc 2007, s. 297–336).

W odróżnieniu od klasycznej kontroli audyt wewnętrzny jest ukierunkowany na zapobieganie powstawaniu ryzyka różnego rodzaju i rekomendowanie działań zmierzających do poprawienia danej działalności czy systemu (Saunders 2003, s. 7–8).

Termin „audyt” wywodzi się z języka łacińskiego, gdzie *audire* oznacza: *słyszeć, słuchać, przestuchiwać, badać* (Kuc 2007, s. 71), a *auditus* oznacza: *przesłuchanie* (Winiarska 2007, s. 10). W słownikach języka angielskiego i francuskiego, szczególnie w starszych wydaniach, słowo audytor występuje w znaczeniu *sluchacz*, ewentualnie *rewident ksiąg*. Można przyjąć, że w języku polskim audyt, a zwłaszcza audyt zewnętrzny, oznacza badanie ksiąg rachunkowych, jest określaną jako rewizja sprawozdań finansowych instytucji zobowiązanych do weryfikacji rachunkowości i sprawozdawczości finansowej.

Do jego głównych zadań należy dokonywanie okresowych przeglądów prewencyjnych w odniesieniu do podejmowanych działań, jak również podsystemów organizacyjnych oraz procedur i metod funkcjonowania w celu rozpoznania zagrożeń i uzyskiwania informacji o nich, a następnie wypracowania przeciwdziałających im instrumentów. Audyt wewnętrzny jest więc funkcją o charakterze eksperckim, wspomagającą zarządzanie daną jednostką organizacyjną i służącą poprawie jej efektywności (Jagielski 1999, s. 207). Dość trudno wyznaczyć granicę między audytem wewnętrznym a kontrolą wewnętrzną. W tabeli 1 zostały przedstawione różnice między tymi dwiema instytucjami.

kontroli w zakresie ochrony informacji niejawnych, DzU 2005, nr 171, poz. 1430.

Tab. 1. Różnice pomiędzy audytem wewnętrznym a instytucjonalną kontrolą wewnętrzną

Audyty wewnętrzny	Kontrola wewnętrzna (instytucjonalna)
– kładzie nacisk na przyczyny niekorzystnego zjawiska	– reaguje przede wszystkim na objawy niekorzystnego zjawiska
– może działać zapobiegawczo, wskazując potencjalne ryzyka	– działa wyłącznie <i>post factum</i>
– w dużej mierze niezależny	– ograniczona zakresem upoważnienia – zależy od woli dającego zlecenie
– nastawiony na usprawnienie działalności	– nastawiona na wykrycie sprawy nieprawidłowości
– działa na podstawie standardów zawodowych, a w sektorze publicznym także przepisów prawa	– działa na podstawie uregulowań wewnętrznych

Źródło: Knedler, Stasik (2005), s. 15.

Zauważyć należy, że nieco szerszy charakter ma kontrola wewnętrzna, której zresztą towarzyszy audyt w niektórych agencjach rządowych, jak między innymi w Agencji Nieruchomości Rolnych, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa czy Agencji Rynku Rolnego; ale i w obrębie tych podmiotów nie funkcjonują rozwiązania, które można uznać za modelowe dla tego typu instytucji. Tym bardziej, że niekiedy kontrolą wewnętrzną w agencji objęte są podmioty spoza agencji, związane z nią umowami cywilnoprawnymi (Jagielski 1999, s. 207)⁶⁶.

Kolejnym rodzajem kontroli administracji publicznej jest kontrola finansowa wynikająca z ustawy o finansach publicznych⁶⁷. Bardzo silnym impulsem do podjęcia i prowadzenia kontroli finansowej były wymogi prawa wspólnotowego. Już w trakcie negocjacji akcesyjnych Unia Europejska wyrażała wiele zastrzeżeń do systemu kontroli wewnętrznej w Polsce, zwłaszcza w kontekście zabezpieczenia i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Ustawodawca dość lapidarnie zdefiniował kontrolę finansową, twierdząc, że dotyczy ona procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych i gospodarowania mieniem⁶⁸. Z tego wynika, że kontrola ta została umiejscowiona w każdej jednostce sektora finansów publicznych. Kontrola ta jest dość rozległa i dotyczy operacji finansowych, ustalania polityki finansowej, prowadzenia bieżących operacji

kasowych, gromadzenia mienia i dysponowanie nim (Jagielski 1999, s. 212). Kontrola finansowa polega na badaniu i porównywaniu stanu faktycznego ze stanem postulowanym w wymaganym zakresie przedmiotowym, pełni ona funkcje kontroli *ex ante*, czyli sprawdza i ocenia projektowane działania finansowe. Koordynacja kontroli w skali całego systemu finansów publicznych została skupiona w ręku Ministra Finansów, który ustalił standardy w tym zakresie. Ich celem jest zapewnienie spójnego i jednolitego modelu kontroli finansowej w tych jednostkach (Kuc 2007, s. 297–336).

Druga instytucja przewidziana przez ustawę o finansach publicznych to audyt wewnętrzny. Ustawa o finansach publicznych stwierdza, że audytem wewnętrznym jest ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności⁶⁹. Audyt można zatem potraktować jako drugi składnik systemu kontroli w jednostce organizacyjnej. W sensie organizacyjnym za programowanie i wytyczanie generalnych założeń audytu w skali całego systemu finansów publicznych odpowiada Minister Finansów, a wykonuje te zadania za pośrednictwem Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego oraz wyodrębnionej komórki organizacyjnej w strukturze ministerstwa Finansów⁷⁰.

⁶⁶ Takim przykładem jest Agencja Nieruchomości Rolnych.

⁶⁷ DzU 2003, nr 15, poz. 148 z późn. zm.

⁶⁸ Art. 35 a Ustawy o finansach publicznych.

⁶⁹ Art. 35c ust 3 Ustawy o finansach publicznych.

⁷⁰ Art. 35u ust. 2. Ustawy o finansach publicznych.

Drugi zasadniczy poziom audytu tworzy się na poziomie jednostki organizacyjnej. Na gruncie ustawy poziom ten tworzą: kierownik jednostki organizacyjnej, komórka audytu wewnętrznego, audytor wewnętrzny. Wiodąca rola przypada kierownikowi, odpowiada on za całość gospodarki finansowej. Podlega mu komórka audytu, na poziomie najniższym audytor wewnętrzny, jednak jego rola jest najważniejsza, stanowi on bowiem najbardziej doniosłe ogniwo w systemie audytu⁷¹.

Wreszcie ostatnim organem, który mieści się w systemie kontroli administracji, są regionalne izby obrachunkowe. Ich pozycję prawną określa ustawa z 7 października z 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej⁷². Sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych, a także jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego⁷³. Nadzór nad działalnością regionalnych izb obrachunkowych sprawuje minister ds. administracji publicznej (Ura, Ura 2006, s. 291).

4. Podsumowanie

Obowiązujące prawo nie formuje jednolitego systemu kontroli administracji publicznej, co z pewnością nie pomaga w uporządkowaniu problematyki kontroli i powiązanych z nią funkcji dozoru, kierownictwa, inspekcji czy nadzoru.

⁷¹ Audyty i kontrole wewnętrzne wykonywane są w oparciu o plany z zastosowaniem standardów INTOSAI, czy Deklaracji z Limy w sprawie zasad kontroli finansowej z 1977 roku.

⁷² Art. 1 ust 1. Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U z 2001 r. nr 55 poz. 577 tekst jednolity.

⁷³ Art. 2 pkt. 1–7 Ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

System kontroli administracji obejmuje niemalże wszystkie aspekty jej działalności i odnosi się do wszystkich ogniw. Od strony podmiotowej czy przedmiotowej nie ma w nim większych luk czy niezagospodarowanych pól.

Nie oznacza to, że jest on prawidłowo uformowany. Występuje w nim wiele problemów większej lub mniejszej rangi, postrzeganych jako niedociągnięcia, ułomności czy braki zarówno w sferze organizacyjnej, instytucjonalnej, jak i funkcjonalnej. System jest zatem ciągle ulepszany, ponadto należy wziąć pod uwagę, że kontrola administracji podlega ciągłemu rozwojowi, w ramach którego modyfikacji ulegają jej zadania i kierunki działania, podejmowane są nowe czynności kontrolne. Wpływa na to wiele czynników, w szczególności można mówić o uwarunkowaniach międzynarodowych. Powstają nowe standardy kontroli EUROSAI (Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli), INTOSAI (Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli) czy wręcz strategie kontroli.

Istotne znaczenie ma także europeizacja polskiego porządku prawnego. W prawie wspólnotowym, jak również w działalności organów UE, znajdują się rozwiązania normatywne, a także standardy odnoszące się do pewnych gałęzi kontroli, a w szczególności do kontroli finansowej i wewnętrznej. Mają one zapobiegać nadużyciom i nieprawidłowościom, które mogą się pojawić zarówno w instytucjach unijnych, jak i w poszczególnych państwach członkowskich. Zakres kontroli UE obejmuje także osoby fizyczne i prawne zarządzające środkami wspólnotowymi lub z nich korzystające.

Unia Europejska ma swoje instytucje kontrolne, które również mogą kontrolować polską administrację czy wręcz w nią ingerować. Do nich należą ETO (Trybunał Obrachunkowy) (art. 248 TWE), kontrolujący wszystkie dochody i wydatki WE oraz rachunki dochodów i wydatków organów utworzonych przez WE, a także środki pomocowe (Sylwestrzak 2006, s. 313; Jagielski 1999, s. 221 i nast.).

Innym ważnym organem jest Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych OLAF, który stanowi centralny organ wspólnotowy kontroli wykonujący kontrolę środków finansowych UE. W tym kontekście należy przyjąć, że system

kontroli to system dynamiczny, ulegający ciągłym przeobrażeniom, zatem kontrola administracji musi nadążać za zmieniającą się administracją. To zaś oznacza, że problematyka kontroli jest zagadnieniem wymagającym ciągłego zainteresowania, refleksji czy ocen.

Bibliografia

- Banaś G. (2007). „Sprawna administracja warunkiem do budowy nowoczesnego społeczeństwa”, w: J. Sikorski (red.), *Sprawność administracji państwowej i samorządowej*. Kielce: Akademia Świętokrzyska.
- Boć J. (red) (2004). *Administracja publiczna*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Dawidowicz W. (1968). *Naukowe podstawy organizacji pracy w administracji*. Toruń: UMK.
- Encyklopedia PWN*(2002). t. II. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Garlicki L. (2004). *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa: K.E. Liber.
- Goodman N. (1992). *Wstęp do socjologii*, przekł. J. Polak, J. Ruszkowski, U. Zielińska. Poznań: Zysk i S-ka.
- Iserzon E. (1968). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Jagielski J. (1999). *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Jakość administracji publicznej*. (2004). Materiały międzynarodowej konferencji naukowej, Cedzyna k. Kielc 24–26 września 2004. Rzeszów: Mitel.
- Jaworski W.L. (1924). *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”.
- Jędrzejewski S., Nowicki H. (1995). *Kontrola administracji publicznej*. Toruń: Comer.
- Knedler K., Stasik M. (2005). *Audyt wewnętrzny w praktyce*. Łódź: Polska Akademia Rachunkowości S.A.
- Kortan J. (1997). *Podstawy ekonomiki i zarządzania przedsiębiorstwem*. Warszawa: C.H. Beck.
- Kuc B.R. (2007). *Kontrola i audyt w sektorze publicznym – kierunki zmian*. Warszawa: PTM.
- M. Wierzbowski (red.) (1996). *Prawo administracyjne*, Warszawa: LexisNexis.
- Leoński Z. (2004). *Nauka o administracji*. Warszawa: C.H. Beck.
- Malinowska I. (2007). *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności człowieka w Polsce*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Mazur J. (1995). „Podstawy prawne oraz sposób działania Najwyższej Izby Kontroli”, w: W.J. Katner (red.) *Najwyższa Izba Kontroli*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Ochendowski E. (1996). *Postępowanie administracyjne*. Toruń: TNOiK.
- Paczuła Cz. (2003). *Kontrola wewnętrzna jako element procesu zarządzania*. Warszawa: Stowarzyszenie Księgowych w Polsce.
- Praktyczny Audytor Wewnętrzny (2007). <http://www.audyt.net>, stan z dnia 18.05.2007.
- Saunders E.J. (2003). *Audyt wewnętrzny i kontrola wewnętrzna*. Częstochowa: Educator.
- Starościak J. (1971). *Zarys nauki administracji*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Starościak J. (1975). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sylwestrzak A. (2006). *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Ura E., Ura E. (2006). *Prawo administracyjne*. Warszawa: LexisNexis.
- Winiarska K. (2007). *Audyt wewnętrzny w 2007 roku – standardy międzynarodowe – regulacje krajowe*. Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin.
- Zimmermann J. (2005). *Prawo administracyjne*. Kraków: Zakamycze.
- Zimmermann M. (1949). „Zagadnienia ogólne sądownictwa administracyjnego”, w: *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne, cz. I, wykłady prof. M. Zimmermanna*, Poznań: Koło Prawników i Ekonomistów SUP.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1998 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy administracji niespolonej, DzU 1998, nr 162, poz. 1149.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych, DzU 2004, nr 16, poz. 151.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu przygotowania i prowadzenia przez służby ochrony państwa kontroli w zakresie ochrony informacji niejawnych, DzU 2005, nr 171, poz. 1430.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, DzU 1995, nr 13, poz. 59 ze zm.
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, DzU 1997, nr 102, poz. 643 ze zm.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, DzU 2000, nr 100, poz. 1086 ze zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej, DzU 2000, nr 119, poz. 1117 ze zm.

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym, DzU 2000, nr 122, poz. 1321 ze zm.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, DzU 2001, nr 4, poz. 25 ze zm.

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, DzU 2001, nr 14, poz. 147 ze zm.

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, DzU 2001, nr 55, poz. 577 tekst jednolity.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, DzU 2001, nr 80, poz. 872 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, DzU 2002, nr 101, poz. 925 ze zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, DzU 2002, nr 101, poz. 926 ze zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, DzU 2002, nr 153, poz. 1270 ze zm.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, DzU 2003, nr 86, poz. 804 ze zm.

Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, DzU 2004, nr 11, poz. 94 ze zm.

Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, DzU 2004, nr 161, poz. 1688 ze zm.

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach, DzU 2004, nr 243, poz. 2411 ze zm.

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, DzU 2004, nr 8, poz. 65. ze zm.

Ustawa z dnia 29 czerwca 1997 r. Ordynacja Podatkowa, DzU 2005, nr 8, poz. 60.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo Farmaceutyczne, DzU 2004, nr 53, poz. 533 ze zm.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, DzU 2005, nr 183, poz. 1538 ze zm.

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości artykułów rolno-spożywczych, DzU 2005, nr 187, poz. 1577 ze zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005, nr 249, poz. 2104.

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, DzU 2006, nr 122, poz. 851 ze zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, DzU 2006, nr 156, poz. 1118 ze zm.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, DzU 2007, nr 21, poz. 842.

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe, DzU 2007, nr 42, poz. 276.

Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, DzU 2007, nr 44, poz. 287 ze zm.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji publicznej, DzU 2007, nr 65, poz. 437 ze zm.

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, DzU 2007, nr 89, poz. 589.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, DzU 2007, nr 125, poz. 874 ze zm.

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja Wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP, DzU 2007, nr 190, poz. 1360.

Legal Grounds of the Control System in Polish Public Administration

The present article undertakes the issue of the functioning of the control system of public administration in Poland. It explains the notion of control, the existing differences between inspection and supervision, and also with other forms of interference in the administrative activity. The author also defined the subject and the object of inspection, identified institutions exercising controlling power in the Polish legal system, divided and classified control. In the last part, the author focussed on the notion of audit and the resulting implications for the functioning of the Polish administration system itself. In particular, the controlling power exercised by courts was presented, with arguments supporting the thesis that these organs perform a controlling function.

Key words: inspection, public administration, public management, supervision.