

Małgorzata Kmak  <https://orcid.org/0000-0002-2285-5793>
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)

Wstęp

Kontrola jest właściwością administracji od początku procesu kształtowania się administracji publicznej. Funkcja kontroli w poszczególnych etapach rozwoju administracji miała jednak zróżnicowany wymiar pod względem roli, zakresu treści i celów. Kontrola jest elementem koniecznym organizacji i działania niezależnie od rodzaju podmiotu (społeczny, prywatny czy państwowy). Współcześnie w każdym demokratycznym państwie z funkcjonowaniem władzy publicznej łączy się występowanie kontroli. Administracja odpowiada za stan spraw publicznych, przejawia się w różnorodnych dziedzinach życia społecznego, politycznego, gospodarczego czy kulturalnego. Realizacja tak szerokiego zakresu zadań i funkcji musi podlegać ocenie pod kątem skuteczności i efektywności.

Administracja posiada funkcję władczą, na przykład realizowanie praw i interesów jednostki, nakładanie obowiązków, reglamentowanie zachowań społecznych. W przypadku braku kontroli uprawnienie to mogłoby być nadużywane lub wykorzystywane w niewłaściwy sposób. Istnieje wiele przesłanek wskazujących na to, że funkcja kontroli jest nieodłącznym elementem administracji. Jednak ważniejszym zagadnieniem jest pytanie dotyczące znaczenia kontroli w administracji. Przyjmując za paradygmat rozważań tezę, iż rola kontroli w administracji jest istotna, staniemy przed pytaniami badawczymi o to, jak kontrolować, kto powinien kontrolować, jakie są formy, sposoby, rodzaje i środki kontroli administracji.

Zagadnienie kontroli administracji jest przedmiotem wielu międzyobszarowych analiz naukowych. Podstawę wszelkich analiz tworzy jednak normatywny punkt widzenia podjętej tematyki badawczej. Temat kontroli administracji publicznej stanowi potencjał szczegółowej i kompleksowej analizy, której niniejszy artykuł nie wyczerpuje, a jedynie daje podstawę

kolejnych analiz badawczych. Przedmiotem refleksji są wybrane aspekty i jednocześnie holistyczny obraz problematyki kontroli administracji.

Kryteria kontroli administracji publicznej

Kryteria kontroli w odniesieniu do administracji mogą być wielorakie. Wynika to ze złożonej struktury administracji publicznej oraz różnorodności zadań wykonywanych przez jej poszczególne podmioty. W zależności od działania administracji wymagają one różnych sposobów obserwacji, analizy i oceny. Kryteria są zależne od przepisów prawnych regulujących kompetencje oraz zadania kontrolerów, te z kolei najczęściej opisują odniesienie, w stosunku do którego zostaje sprawowana kontrola, stanowią o sprawowaniu kontroli „pod względem czegoś” lub z określonych „punktów widzenia”. Istnieją również przypadki, kiedy kryteria kontroli w regulacjach prawnych nie są wskazane w ogóle. Są one wówczas ustalane na podstawie przedmiotowego ujęcia zakresu kontroli.

Odniesienie do mierników kontroli w przepisach prawa występuje w Ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Ustawa zawiera nie tylko regulacje dotyczące istoty, celów, zasad czy trybu przeprowadzania kontroli, ale również kryteriów kontroli. Zgodnie z art. 3 ust. 1 przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli¹. Artykuł 4 ustawy określa kryteria kontroli, uszczegóławiając, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, kontrolę przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności². Przepisy prawne wskazują również inne kryteria, takie jak: respektowanie praw i interesów jednostki, prawidłowe wykonywanie określonych czynności lub zgodność z polityką rządu.

Jednym z podstawowych kryteriów kontroli administracji publicznej jest legalność. Słownikowe ujęcie terminu definiuje legalność jako zgodność z prawem, posiadanie mocy prawnej, prawność, prawowitość, jawność³. Głównym zadaniem kontroli administracji publicznej pod kątem legalności jest weryfikacja przestrzegania przepisów prawnych przez organy administracji. Kryterium to wynika z zasady praworządności – jednej z podstawowych zasad ustrojowych państwa zawartych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 7 wszystkie „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”⁴. Oznacza to, że wszelkie działania organów władzy publicznej (w tym administracji) muszą być zgodne z obecnie obowiązującym porządkiem prawnym. W tym samym artykule Konstytucji RP zawarta została również zasada legalizmu⁵. Kontrola pod względem legalności jest sprawowana w celu ustalenia, czy dany organ działa zgodnie z zasadą praworządności i legalizmu. Nadrzędność kryterium legalności wynika z kolejności sprawowania kontroli z danego punktu widzenia. Kontrola sprawowana w zakresie gospodarności, celowości itd.

¹ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, Dz.U. 2011, nr 185, poz. 1092, art. 3.

² Tamże, art. 4.

³ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1979.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 7.

⁵ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 73–74.

nie może zostać przeprowadzona przed kontrolą w zakresie legalności. Działalność organu w zakresie celowości musi zostać poprzedzona weryfikacją wykonywanych zadań pod kątem obowiązującego prawa (kontrola pod względem legalności)⁶.

Celowość jest wyznacznikiem oceny działalności podmiotu kontrolowanego pod względem stopnia, w jakim realizowane są cele i zadania mu przypisane oraz stwierdzenia, czy takie cele są pożyteczne, racjonalne i czy przynoszą pożądane rezultaty. Bardziej szczegółowe kryterium rzetelności dotyczy oceny działań podmiotu kontrolowanego w zakresie należytej staranności utrzymywania standardów, reguł i parametrów w wykonywanych zadaniach.

Kontrola sprawowana z punktu widzenia gospodarności ma za zadanie ustalić, czy podmiot kontrolowany dysponuje środkami zarówno finansowymi, jak i materialnymi przeznaczonymi do wykonywania działalności w sposób optymalny. Kryterium gospodarności obejmuje również optymalizację stosowanych zabiegów organizacyjnych i ekonomiczność działania, czyli umiejętność uzyskiwania jak najlepszych efektów przy jak najmniejszych nakładach sił i środków⁷. Dodatkowymi kryteriami kontroli mogą być szybkość i terminowość. Kontrolując szybkość, analizie poddajemy sprawność i bezzwłoczność działania podmiotu kontrolowanego. Natomiast terminowość w odniesieniu do administracji określa sprawdzenie, czy powierzone zadania wykonywane są w odpowiednim okresie czasu, zgodnie z terminami wyznaczonymi na przykład w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego.

Wskazane powyżej kryteria są jedynie podstawowymi wyznacznikami, które rzutują na wyniki działalności administracji przy wykonywaniu kontroli⁸. Ze względu na złożoność administracji i różnorodność działań wykonywanych przez jej organy istnieje wiele różnych, bardziej oraz mniej szczegółowych kryteriów, a co za tym idzie – wyodrębniających się dzięki nim rodzajów kontroli. Oprócz kryteriów, według których kontrola powinna być przeprowadzana, istnieją również wyznaczniki prawidłowej kontroli.

Działalność kontrolna sama w sobie także może podlegać ocenie. Prawidłowa kontrola została określona pewnymi cechami, których obecność zapewnia utrzymanie zadowalającego poziomu i jakości realizowanych działań, a w efekcie widoczne rezultaty. Kontrola sprawowana w prawidłowy sposób oraz odpowiadająca wyznaczonym standardom to kontrola oparta na takich cechach, jak: obiektywizm, kompetentność, sprawność i efektywność.

Podstawą zabezpieczenia bezstronności kontroli jest sytuacja, w której organ kontrolujący nie jest powiązany z jednostką kontrolowaną stosunkiem nadzoru, zwłaszcza gdy nie ponosi za jej działalność żadnej odpowiedzialności. „W przypadku gdy taki stosunek zachodzi, organ kontrolujący skłonny będzie unikać formułowania negatywnej oceny, ponieważ sam ponosi także jakąś odpowiedzialność za to choćby, iż nie ujawnił wcześniej zaistniałych nieprawidłowości”⁹.

Kontrola jak każda inna funkcja powinna być realizowana w sposób kompetentny. Niezbędne jest posiadanie oraz wykorzystywanie przez kontrolera wiedzy merytorycznej

⁶ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 51.

⁷ Tamże, s. 52.

⁸ E. Ura, E. Ura, dz. cyt., s. 265.

⁹ S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej: kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Comer, Toruń 1995, s. 30–31.

w dziedzinie, którą analizuje i ocenia. Cecha kompetentności kontroli zawiera również umiejętność organizacji i przeprowadzenia czynności kontrolnych. Kontroler powinien łączyć posiadanie wiedzy merytorycznej z wykorzystaniem sposobów i metod odpowiednich dla danego rodzaju kontroli.

Sprawność kontroli wiąże się przede wszystkim z problematyką organizacji procesu kontroli. Sprawna kontrola to taka, która możliwie jak najszybciej wykonuje zadania i przeprowadza założone działania kontrolne w rzetelny sposób. Z kolei założeniem efektywności kontroli jest realizacja zadań oraz osiągnięcie wszystkich założonych celów.

Rodzaje kontroli administracji publicznej

Podziały kontroli mogą być bardziej lub mniej szczegółowe w zależności od kryteriów, według których dokonuje się klasyfikacji. W doktrynie prawa administracyjnego uwzględnia się podział kontroli na podstawie kilku głównych kryteriów.

Tabela 1. Klasyfikacja kontroli

Podział kontroli ze względu na			
zakres kontroli	etap kontroli	inicjatywa podjęcia kontroli	usytuowanie organu kontrolującego względem kontrolowanego
– nieograniczona – ograniczona	– wstępna – faktyczna – następna	– z urzędu – na wniosek	– zewnętrzna – wewnętrzna

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2007; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2006.

Stosując kryterium zakresu kontroli, wyróżnia się kontrolę zupełną i fragmentaryczną. Pierwsza z wymienionych obejmuje całokształt działań podmiotu kontrolowanego. Może być przeprowadzana ze względu na wszystkie możliwe punkty widzenia (legalność, celowość, gospodarność, sposób realizowania zadań itd.). Natomiast podczas kontroli ograniczonej organ dokonujący kontroli nie może objąć całokształtu działań podmiotu kontrolowanego. Zatem będzie sprawować kontrolę tylko według niektórych kryteriów oceny, obejmując jedynie część działalności podmiotu kontrolowanego¹⁰.

Ze względu na etapy kontroli wyodrębnić można kontrolę wstępną, faktyczną i następną. Kontrola wstępna obowiązuje organ kontrolowany do przedstawienia dokumentacji działania organowi kontrolującemu jeszcze przed jej rozpoczęciem. Tego typu kontrola zapobiega powstaniu błędów lub nadużyć, jednak wydłuża czas podjęcia działań przez podmiot kontrolowany¹¹. Szersze zastosowanie posiada kontrola faktyczna, ponieważ jest to kontrola, która towarzyszy procesowi działania i sprawowana jest w czasie funkcjonowania podmiotu kontrolowanego, czyli wykonywania przez niego zadań. Taka kontrola daje możliwość wychwycenia i eliminacji nieprawidłowości na bieżąco. Z kolei kontrola następna wiąże się

¹⁰ J. Jagielski, dz. cyt., s. 42.

¹¹ Z. Leoński, *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 142.

ze sprawdzaniem i oceną dokonanych już czynności oraz ich efektów. Zaletą tego rodzaju kontroli jest możliwość oceny funkcjonowania podmiotu kontrolowanego z wszechstronnej perspektywy. Pozwala na wnikliwą analizę i wydanie opinii o nieprawidłowościach. Niestety, równocześnie taka kontrola uniemożliwia wykrycie i eliminację błędów na bieżąco, tym samym poprawę działalności w celu uzyskania pożądanego efektu. Rola kontroli następnej polega na ocenie tego, co było, oraz wysunięciu wniosków i uwag do przyszłych działań podmiotu kontrolowanego¹².

Według kryterium inicjatywy podjęcia kontroli rozróżnia się kontrolę z urzędu oraz kontrolę na wniosek. Kontrola z urzędu oznacza działania realizowane z inicjatywy podmiotu kontrolującego, który zobowiązany jest do ich wykonania przez prawo. Kontrola na wniosek również realizowana jest jako zadanie nałożone na organ kontrolujący przez prawo, ale bodziec do jej podjęcia pochodzi z zewnątrz (właściwy organ, jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna)¹³.

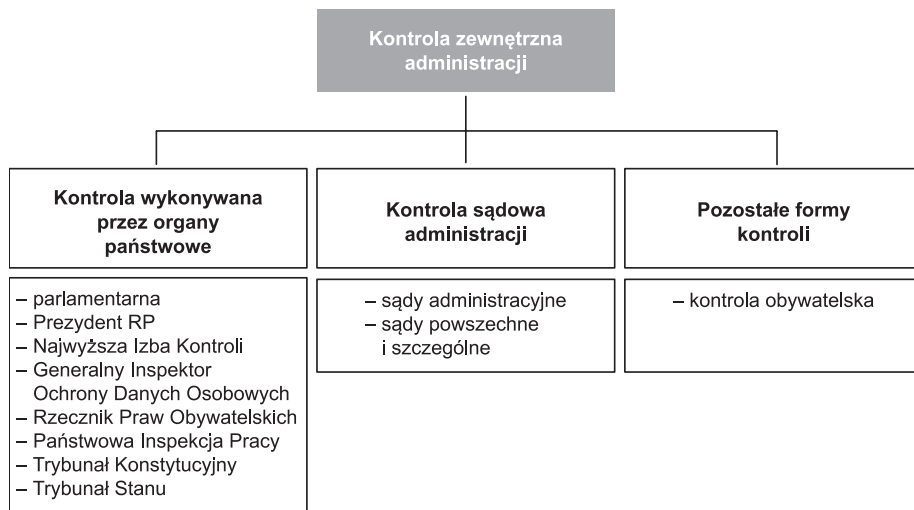
Określenie *kontrola administracji publicznej* można rozumieć na dwa sposoby: jako kontrolę nad administracją publiczną (zewnętrzna) oraz jako kontrolę sprawowaną przez samą administrację (wewnętrzna). Ze względu na kryterium usytuowania organu kontrolującego względem kontrolowanego rozróżnić można kontrolę zewnętrzną i wewnętrzną. Do sprawowania kontroli zewnętrznej nad administracją publiczną powoływany jest podmiot znajdujący się poza jednostką kontrolowaną. Kontrolę zewnętrzną ujmuje się zazwyczaj jako kontrolę sprawowaną wyłącznie przez organ, który jest całkowicie niezależny od administracji publicznej. Główną zaletą takiej kontroli jest przede wszystkim jej obiektywizm¹⁴. Jednak im „dalej” znajduje się organ kontrolujący od administracji, tym trudniej jest mu dokładnie ocenić wszystkie elementy działania podmiotu kontrolowanego¹⁵, co stanowi istotne ograniczenie skuteczności tego rodzaju kontroli. W skład podsystemu kontroli zewnętrznej administracji wchodzić formy kontroli zróżnicowane między innymi ze względu na charakter podmiotu kontrolującego.

¹² E. Ura, E. Ura, dz. cyt., s. 266.

¹³ J. Jagielski, dz. cyt., s. 45.

¹⁴ Tamże, s. 87.

¹⁵ Z. Leoński, dz. cyt., s. 141.



Rysunek 1. Kontrola zewnętrzna administracji

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2007; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2006.

Zgodnie z art. 202 Konstytucji RP Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, podległym Sejmowi i działającym w oparciu o zasadę kolegiałości. Podstawami prawnymi działania NIK są przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (art. 202–207), przepisy zawarte w Ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli oraz Statut i Zarządzenia Prezesa Izby¹⁶. Z art. 202 Konstytucji RP wynika, że Najwyższa Izba Kontroli jest wyodrębnionym organem, który w zakresie kontroli państwowej ma dominujące znaczenie względem innych podmiotów. Organem kolegiałnym jest Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, w skład którego wchodzi: Prezes Najwyższej Izby Kontroli (jako przewodniczący wiceprezesów), dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz czternastu członków Kolegium (w tym siedmiu przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych oraz siedmiu dyrektorów jednostek organizacyjnych NIK lub doradców prezesa)¹⁷. Prezes kieruje Najwyższą Izbą Kontroli i odpowiada przed Sejmem za działalność Izby¹⁸. Jest powoływany i odwoływany przez Sejm za zgodą Senatu na okres sześciu lat¹⁹. Po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Marszałek Sejmu powołuje i odwołuje trzech wiceprezesów NIK. Dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany i odwoływany przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, za zgodą Marszałka Sejmu²⁰. Kadencja członków Kolegium NIK trwa trzy lata. W sprawowaniu swych funkcji są oni niezawisli. Kolegium

¹⁶ Podstawy prawne działania NIK, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/podstawy-prawne-dzialania-nik/> [dostęp: 29.04.2018].

¹⁷ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. 1995, nr 13, poz. 59, art. 22.

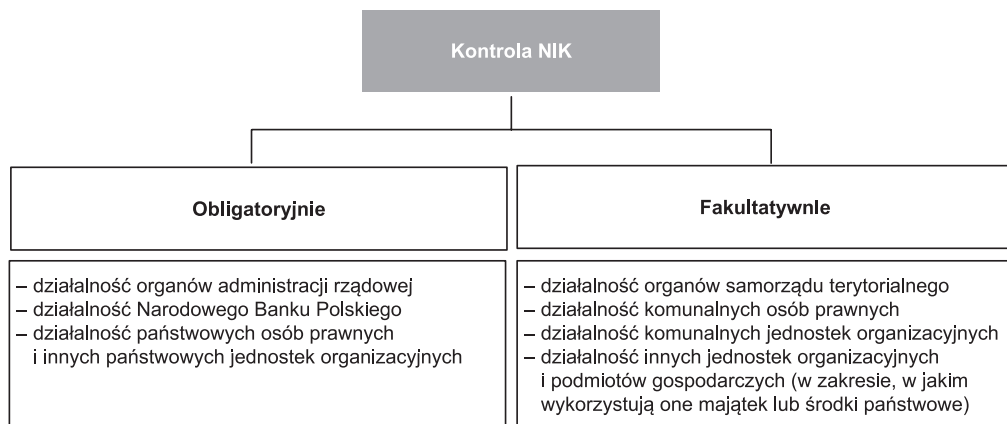
¹⁸ Tamże, art. 13.

¹⁹ Tamże, art. 14–16.

²⁰ Tamże, art. 21.

sprawuje funkcję zatwierdzającą, uchwałodawczą i opiniodawczą, a zakres tych czynności został określony w art. 23 ustawy o NIK.

Struktura organizacyjna Najwyższej Izby Kontroli obejmuje siedemnaście departamentów i delegatur. Zgodnie z art. 25 pkt 1a ustawy o NIK departamenty i delegatury są to kontrolne jednostki organizacyjne, które wykonują zadania w zakresie postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli lub wspomagają czynności kontrolne. Departamenty sprawują działalność kontrolną w obrębie danych działów administracji lub gospodarki albo szczególnie istotnego problemu. Są to jednostki organizacyjne o zasięgu ogólnokrajowym, w przeciwieństwie do delegatur (jednostek terenowych kontroli). Realizują zadania wykonawcze i prowadzą kontrolę w sposób skoordynowany z programem opracowanym centralnie lub w ramach planu pracy NIK. Zakres kontroli NIK uwzględniony został w Konstytucji RP oraz doprecyzowany w ustawie o NIK. Przedmiotowy zakres kontroli obejmuje ogół działalności podmiotów kontrolowanych, a w szczególności ich gospodarowanie środkami publicznymi. Podmiotowy zakres kontroli pozwala wyróżnić dwie grupy jednostek poddanych kontroli przez NIK. Art. 203 Konstytucji RP podkreśla, że NIK kontroluje wskazane jednostki państwowe (kontrola obligatoryjna) lub może kontrolować (kontrola fakultatywna) między innymi organy samorządu terytorialnego.



Rysunek 2. Wybrane formy kontroli NIK

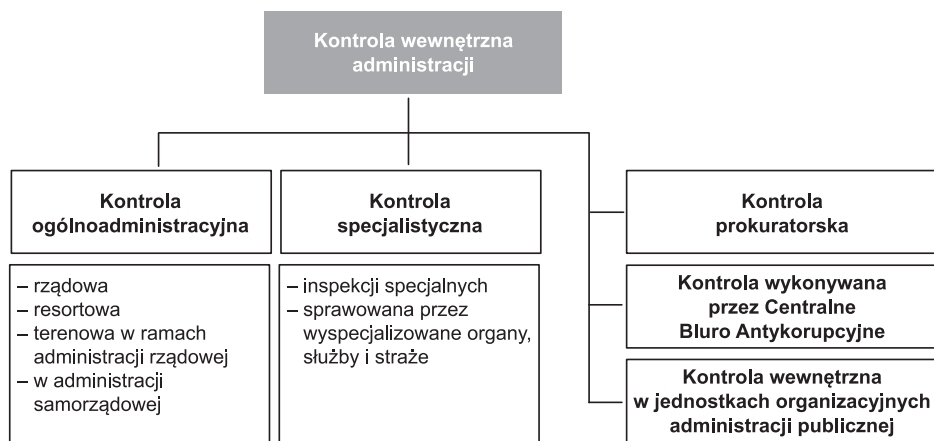
Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2007; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2006.

Istotnym zagadnieniem w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli są kryteria, według których oceniana jest działalność podmiotów kontrolowanych. W art. 5 ustawy o NIK wyróżnione zostały kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrolę działalności samorządu terytorialnego przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Natomiast kontrolę działalności jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców przeprowadza się jedynie w zakresie legalności i gospodarności²¹.

²¹ Tamże, art. 5.

Tryb postępowania kontrolnego NIK został szczegółowo uregulowany przepisami w art. 27–68 ustawy o NIK. Wyróżnione tam zostały zarówno uprawnienia i obowiązki pracowników NIK, którzy przeprowadzają kontrolę, jak i obowiązki oraz prawa podmiotów kontrolowanych. NIK podejmuje kontrolę na podstawie zleceń Sejmu, jego organów, na wniosek Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów lub z własnej inicjatywy. Przeprowadza doraźne kontrole i wykonuje swoje zadania na podstawie corocznego planu pracy, który przedkłada Sejmowi podobnie jak analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, wszelkie informacje o wynikach kontroli, opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz wystąpienia²².

Podstawą wszystkich form kontroli wewnętrznej jest podporządkowanie organów o niższym stopniu organom wyższego stopnia, które posiadają kompetencje o charakterze kontrolnym wobec podległego im organizacyjnie aparatu. Kontrola wewnątrzadministracyjna jest bardziej rozbudowana. Tworzą ją wszystkie instytucje kontrolne, które są elementami struktury aparatu administracyjnego, a ich funkcje kontrolne obejmują inne jednostki aparatu administracyjnego²³. Zaletą kontroli wewnętrznej jest to, że organy kontroli lepiej znają materię podmiotów kontrolowanych oraz posiadają możliwość sankcjonowania uchybień. Pojawia się jednak niebezpieczeństwo wartościowania i braku obiektywizmu organów kontrolujących, ponieważ w pewnym stopniu spoczywa na nich odpowiedzialność za wyniki działania kontrolowanych podmiotów²⁴.



Rysunek 3. Kontrola wewnętrzna administracji

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2007.

Kontrola ogólnoadministracyjna zawiera wszelkie procesy administrowania, kierowania i nadzorowania realizowane przez różne podmioty w obrębie aparatu administracyjnego. Ten rodzaj kontroli nie jest wyprofilowany pod konkretnym względem przedmiotowym, nie jest również umiejscowiony w szczególnym układzie organizacyjnym aparatu admini-

²² Tamże, art. 7.

²³ Z. Leoński, dz. cyt., s. 140.

²⁴ Tamże, s. 141.

stracyjnego. Odnosi się do wieloaspektowego charakteru i ogólnego punktu widzenia przy analizie oraz ocenie działalności administracji publicznej. Kontrolę ogólnoadministracyjną można dostrzec w różnych układach organizacyjnych i segmentach struktury administracji. Skupiając uwagę na podstawowych segmentach administracji publicznej, wyróżniamy: kontrolę rządową, resortową, terenową wykonywaną w ramach administracji rządowej oraz terenową w ramach administracji samorządowej.

Kontrola administracji rządowej bada działalność wszystkich podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej. Kontroluje przede wszystkim działania organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego i innych podmiotów wykonujących zadania administracji rządowej (w zakresie, w jakim realizują one zadania finansowane z budżetu państwa). Zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej oraz jednostek organizacyjnych im podległych lub przez nie nadzorowanych określa Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Zgodnie z art. 3 wskazanej ustawy przeprowadzenie kontroli ma na celu nie tylko ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego, lecz także w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a następnie sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. W świetle art. 4 ustawy kontrolę przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Status kierownika jednostki kontrolującej ustawa przypisuje Prezesowi Rady Ministrów, Szefowi Kancelarii Rady Ministrów, ministrom, kierownikom urzędów centralnych, przewodniczącym komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, wojewodom lub osobom, które zgodnie z przepisami określającymi ustrój jednostki są odpowiedzialne za działalność tej jednostki i uprawnione do jej reprezentowania. Prezes Rady Ministrów kontroluje organy i jednostki administracji rządowej oraz jednostki podległe im lub przez nie nadzorowane²⁵. Jako organ właściwy w sprawach koordynowania kontroli, w tym zarządzanej przez inne organy administracji rządowej, może: 1) zlecić kierownikowi jednostki kontrolującej przeprowadzenie kontroli wskazanych podmiotów lub obszarów działalności i żądać przedstawiania informacji o wynikach kontroli, 2) delegować kontrolera Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do uczestniczenia w kontroli, 3) określić standardy kontroli w administracji rządowej, które udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów²⁶.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wykonuje zadania Prezesa Rady Ministrów, które wynikają z ustawy, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów oraz kontroluje instytucje gospodarki budżetowej przez niego utworzone i podmioty, które otrzymały dotację z części budżetu państwa, której dysponentem jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów²⁷. Z kolei minister, kierownik urzędu centralnego lub przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów sprawuje kontrolę nad: podległymi mu lub nadzorowanymi przez niego organami i jednostkami organizacyjnymi, jednostkami podległymi tym organom

²⁵ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, Dz.U. 2011, nr 185, poz. 1092, art. 6.

²⁶ Tamże, art. 8.

²⁷ Tamże, art. 6–7.

oraz podmiotami, które otrzymały środki budżetowe z części budżetu państwa, której jest dysponentem.

Wojewodzie przysługują kompetencje kontrolne wobec: organów rządowej administracji zespolonej w województwie, jednostek podległych tym organom, organów samorządu terytorialnego oraz podmiotów, które otrzymały dotację z części budżetu państwa, której dysponentem jest wojewoda.

Organy administracji zespolonej i niezespolonej kontrolują natomiast podległe im lub przez nie nadzorowane organy lub jednostki organizacyjne i jednostki podległe tym organom lub przez nie nadzorowane.

Wyróżnia się dwa tryby, według których przeprowadzana jest kontrola: zwykły i uproszczony²⁸. Etapy i działania kontrolne dla obu trybów szczegółowo określają przepisy zawarte w rozdziale 2 i 3 ustawy. Kontrolę prowadzi się zgodnie z okresowym planem kontroli opracowanym przez kierownika komórki do spraw kontroli i zatwierdzonym przez kierownika jednostki kontrolującej. Kierownik jednostki kontrolującej może jednak zarządzić przeprowadzenie kontroli, która nie jest przewidziana okresowym planem kontroli²⁹.

Bardziej skonkretyzowaną formą kontroli administracji jest kontrola resortowa, której źródłem jest występowanie podziału administracji na działy (resorty). Kontrola tego typu sprawowana jest w granicach jednego działu administracji rządowej. Resort oznacza w tym przypadku zhierarchizowany układ organów i jednostek organizacyjnych (zarówno centralnych, jak i terenowych), podporządkowanych określonego organowi centralnemu. Kontrola realizowana jest nie tylko przez kierownika działu, czyli ministra, lub innego organu naczelnego, ale również występuje między podmiotami umiejscowionymi na niższych szczeblach struktury resortowej. Zasadnicze kompetencje kontrolne przypadają organom stojącym na czele danego resortu (ministrom). Zgodnie z art. 34 ustawy o Radzie Ministrów: minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek³⁰. Jednak kontrola wykonywana jest też przez uprawnionych do tego pracowników lub kierowników wewnętrznych jednostek organizacyjnych (na przykład kierownicy komórek kadrowych, główni księgowi lub dyrektorzy wydziałów). W resortach mogą występować stanowiska lub jednostki utworzone jedynie do sprawowania kontroli, między innymi inspektor kontroli, departament kontroli, wydział inspekcji. Głównym zadaniem kontroli resortowej jest zapewnienie odpowiedniego funkcjonowania struktur administracyjnych, a także ich poszczególnych ogniw. Dlatego tak ważnym elementem tej formy kontroli jest systematyczność. Szczególnym rodzajem kontroli resortowej w zakresie procedury administracyjnej jest kontrola instancyjna. Często wiąże się ona z wykonywaniem funkcji nadzoru, ponieważ organ, który dokonuje kontroli może zmienić rozstrzygnięcia organu niższego stopnia. Kontrola instancyjna dokonywana jest przed organem odwoławczym uruchamianym na skutek odwołania, zażalenia lub w sytuacjach skargi. Celem tej kontroli jest ochrona prawnego interesu strony, która została poddana władczym aktom organu administracji.

Kontrolę między resortami należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach: ze względu na podległość organizacyjną centralnemu lub naczelnemu organowi administracji rządowej

²⁸ Tamże, art. 11.

²⁹ Tamże, art. 12.

³⁰ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 1996, nr 106, poz. 492, art. 34.

(inspekcja resortowa) oraz ze względu na zasięg kontroli (inspekcje międzyresortowe). Ponadto inspekcje międzyresortowe dzielą się na dwie grupy: o ograniczonym zakresie oraz o pełnym zakresie międzyresortowym. Do grupy o pełnym zakresie międzyresortowej kontroli należy między innymi Państwowa Inspekcja Sanitarna. Podlega ona ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i sprawuje nadzór nad warunkami higieny pracy, środowiska, zdrowotności, żywności oraz żywienia. Inspektorzy sanitarni dysponują prawem wstępu o dowolnej porze dnia i nocy do zakładów pracy, obiektów handlowych lub użyteczności publicznej. Organizację pracy oraz zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej określa ustawa.

Przykładem kontroli o pełnym, międzyresortowym zakresie jest również kontrola skarbową. W tym przypadku organami kontrolnymi są: minister właściwy do spraw finansów, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej oraz dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej. Kontrola tego typu dotyczy wszystkich płatników, podatników, izb oraz urzędów skarbowych. Do grupy kontroli o pełnym zakresie należą również: Inspekcja Handlowa, Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Weterynaryjna. Natomiast do grupy inspekcji o ograniczonym zakresie międzyresortowym należy na przykład Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Zakres kontroli międzyresortowej jest rozbudowany i zróżnicowany w zakresie kompetencji oraz uprawnień poszczególnych organów kontroli³¹.

Na system administracji publicznej w terenie składają się dwie płaszczyzny: administracja rządowa i administracja samorządowa. Tworzą one odrębne, niezależne od siebie układy organizacyjne, ale pozostają w relacjach nadzoru, współpracy oraz współdziałania. Do struktury administracji rządowej w terenie należą wojewoda oraz kierownicy zespolonych służb, straży i inspekcji pod jego zwierzchnictwem. Zgodnie z art. 28 pkt 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wojewoda kontroluje: 1) wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów, 2) wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej. W świetle art. 3 pkt 2 ustawy wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

W przypadku kontroli sprawowanej w ramach administracji samorządowej można wyróżnić dwie sfery kontroli: zewnętrzną i wewnętrzną. Pierwsza dotyczy kontroli sprawowanej nad samorządem w ramach nadzoru spoza struktury samorządowej. Natomiast druga sfera określa kontrolę występującą w obrębie struktury samorządowej³². Nadzór nad samorządem województwa sprawuje Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz Regionalna Izba Obrachunkowa (w zakresie spraw finansowych). Organy nadzoru posiadają prawo żądania informacji i danych o organizacji i funkcjonowaniu województwa, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych³³. Organy nadzoru mogą wkra-

³¹ E. Ura, E. Ura, dz. cyt., s. 288–291.

³² J. Jagielski, dz. cyt., s. 184–189.

³³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576, art. 80.

czać w działalność województwa jedynie w przypadkach określonych ustawą³⁴. W świetle art. 79 ustawy o samorządzie nadzór nad wykonywaniem zadań województwa jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem. Podstawowym środkiem nadzoru stosowanym wobec samorządu województwa i wynikającym z powyższego artykułu jest uchylene uchwały organu samorządu województwa ze względu na jej sprzeczność z prawem. Ustawa przewiduje również inne środki nadzoru: rozwiązanie sejmiku województwa lub zarządu województwa, zawieszenie organów samorządu województwa i ustanowienie zarządu komisarycznego itp. (art. 84–85). Zastosowanie wymienionych środków ma miejsce jedynie w sytuacjach określonych w przepisach ustawy. Kwestie nadzoru nad samorządem powiatowym i samorządem gminnym nie odbiegają od regulacji dotyczących samorządu województwa³⁵.

W ramach zewnętrznej kontroli nad samorządem terytorialnym istotną rolę odgrywają regionalne izby obrachunkowe. Według ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych są to państwowe organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej. Izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego, związków i stowarzyszeń powiatów, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków międzygminnych, samorządowych jednostek organizacyjnych³⁶. Kontrola wykonywana przez regionalne izby obrachunkowe odbywa się na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, uwzględniane jest również kryterium celowości, rzetelności i gospodarności³⁷. Wewnętrzna sfera kontroli samorządu terytorialnego obejmuje funkcje kontrolne sprawowane w obrębie poszczególnych jednostek samorządu, czyli gminy, powiatu i województwa. Realizowane są pomiędzy organami administracji samorządowej oraz podmiotami samorządowymi o innym statusie prawnym. Funkcję kontrolną spełniają głównie rady samorządowe, tj. rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa. Są one zarówno organami stanowiącymi, jak i kontrolnymi samorządu terytorialnego, kontrolują działania organów wykonawczych i jednostek organizacyjnych w zakresie określonym przepisami ustawy. Oprócz tego powoływana jest przez każdą radę samorządową i każdy sejmik komisja rewizyjna. Jej zadaniem jest rozpatrywanie oraz opiniowanie budżetu, a także występowanie do rady (sejmiku) z wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie zarządowi absolutorium. Powoływane są również stałe lub doraźne komisje w celu wykonania określonych zadań. W obrębie jednostki samorządowej funkcje kontrolne pełnią również organy wykonawcze, czyli zarząd, wójt, burmistrz lub prezydent. Zakres ich kontroli obejmuje działalność samorządowych jednostek organizacyjnych³⁸.

³⁴ Tamże, art. 78.

³⁵ Kwestie nadzoru zostały uregulowane w ustawach: o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie gminnym.

³⁶ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. 1992, nr 85, poz. 428, art. 1.

³⁷ Tamże, art. 5.

³⁸ J. Jagielski, dz. cyt., s. 184–189.

Zakończenie

Kontrolę administracji realizuje wiele różnych instytucji, klasyfikowanych ze względu na specyfikę prawną i organizacyjną, zakres i metody działania lub przyznane im kompetencje. Wśród podmiotów kontrolujących można wyróżnić organy i jednostki specjalnie powołane do wykonywania kontroli. Istotnym elementem systemu kontroli, warunkującym jego skuteczność jest jednak każde działanie obywatela, organizacji lub grupy społecznej, które zmierza do zwrócenia uwagi na niedoskonałości w funkcjonowaniu organów administracji³⁹.

Opisując system kontroli sprawowanej przez administrację, nie można jednoznacznie sprecyzować jego elementów. Składniki tego systemu w większości podlegają regulacji prawnej, jednak jego struktura składa się z wielu podmiotów objętych kontrolą, które należy definiować ze względu na zróżnicowane kryteria. Podstawowym celem kontroli administracji jest nie tylko monitorowanie stanu oraz funkcjonowania administracji, ale także dążenie do poprawy jej działalności poprzez diagnozowanie i niwelowanie błędów oraz ich źródeł. Kontrola powinna zapewniać pewne standardy, szczególnie w strefie kontaktów z obywatelami⁴⁰. Konkludując, należy stwierdzić, iż celem podstawowym kontroli jest porównanie istniejącego stanu faktycznego ze stanem pożądanym. Wszelkie różnice pomiędzy tymi stanami powinny być wykryte przez organ kontrolujący, a sposoby i wskazówki mające zniwelować te niedociągnięcia powinny zostać wskazane w zaleceniach i wnioskach. Funkcjonowanie administracji publicznej jest zatem ściśle związane z jej kontrolą. Obecność kontroli w demokratycznym państwie prawa jest niezbędna ze względu na jej kluczową rolę w ulepszaniu funkcjonowania administracji publicznej. Ze względu na szeroki zakres pojęcia kontrola administracji publicznej jest procesem systemowym. Dla podniesienia efektywności funkcjonowania administracji publicznej konieczne jest ciągłe monitorowanie i uskutecznianie systemu kontroli, którego integralną częścią są obywatele.

Bibliografia

Bolek T., Dobruk M., *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2007.

Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej*, Comer, Toruń 1995.

Lang J., *Kontrola administracji*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2001.

Leoński Z., *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

Podstawy prawne działania NIK, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/podstawy-prawne-dzialania-nik/> [dostęp: 29.04.2018].

³⁹ M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 537–538.

⁴⁰ J. Jagielski, dz. cyt., s. 78–85.

Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1979.

Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2006.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. 1992, nr 85, poz. 428.

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. 1995, nr 13, poz. 59.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 1996, nr 106, poz. 492.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, Dz.U. 2011, nr 185, poz. 1092.

Streszczenie

Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)

Artykuł podejmuje problematykę funkcjonowania wybranych elementów systemu kontroli administracji publicznej w Polsce. Wyjaśnia pojęcie kontroli, określa podmiot i przedmiot kontroli. W artykule wskazano wybrane instytucje w polskim systemie prawnym zajmujące się kontrolą, dokonano podziału i klasyfikacji kontroli. Celem artykułu jest uświadomienie funkcji kontroli w kontekście skuteczności działania administracji publicznej. Skoncentrowano uwagę jedynie na wybranych podmiotach i narzędziach kontroli oraz wynikających z tego implikacji dla funkcjonowania systemu administracji w Polsce.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, kontrola, system, instytucja

Summary

Public administration control – system approach (selected aspects)

This article describes the problem of the functioning of selected elements of the public administration control system in Poland. The article explains the concept of control and determines the subject of control. The article indicates selected institutions in the Polish legal system that deal with control, and the division and classification of control. The aim of the article is to show the control function in the context of the effectiveness of public administration. Attention is focused only on selected entities and control tools as well as on the resulting implications for the functioning of the administration system in Poland.

Keywords: public administration, control, system, institution