

Ewa Kubas

SYSTEM KONTROLI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE

Kontrola jest pojęciem bardzo szerokim znajdującym zastosowanie w funkcjonowaniu jednostki, przedsiębiorstwa i państwa. Rozwój społeczny, polityczny i gospodarczy państwa stworzył konieczność zmieniania zakresu kontroli, jej narzędzi, a także metod. Wielu przedstawicieli doktryny prawniczej skupiło się na zjawisku kontroli w administracji publicznej, z czasem rozwijając je, jak również zwracając uwagę na konieczność pogłębiania jej znaczenia w demokratycznym państwie prawa.

Administracja publiczna została zdefiniowana jako zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach¹. „Człowiek z administracją ma kontakt od momentu urodzenia do chwili śmierci. Rodzi się w zakładzie publicznym (szpital), w okresie młodości obejmuje go obowiązek szkolny, zdobywa zawód w szkole zawodowej, odbywa służbę wojskową (administracja wojskowa), zawiera małżeństwo w USC, studiuje (uniwersytet – zakład publiczny), ma wielorakie kontakty z administracją socjalną, gospodarczą, ponadto w sprawach osobistych kontaktuje się z administracją zdrowia, rekreacji i wypoczynku, mieszkaniową, na starość może się znaleźć w domu opieki społecznej, przytułku, a po śmierci z administracją cmentarną. W tej chwili nie ma sfery życia człowieka, w której nie byłaby obecna administracja publiczna, spełniając swoje funkcje poprzez świadczenia, planowanie czy ingerencję”². Ze względu na niezwykłą wagę administracji publicznej i szeroki zakres jej działania konieczne jest jej nieustanne kontrolowanie.

Kontrola została określona w bardzo prosty sposób przez M. Jaroszyńskiego jako sprawdzanie stanu faktycznego³. Natomiast E. Iserzon kontrolą nazwał ogół

¹ H. Izebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

² E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 107.

³ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 440 [za:] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 14.

czynności mających na celu ustalenie faktycznego stanu rzeczy oraz porównanie stanu istniejącego ze stanem planowanym⁴. Obie te definicje mają bardzo ogólny charakter, co z jednej strony może się wydawać ich wadą, zaś z drugiej jest to ich wielką zaletą, ponieważ w znacznej mierze poszerza zakres i wielość dziedzin, w których kontrola może być zastosowana.

Istnieją również definicje kontroli mające bardziej rozbudowany charakter. Zdaniem A. Sylwestrzaka kontrola ma charakter wieloetapowy i składają się na nią następujące czynności:

1. przygotowanie kontroli,
2. podjęcie kontroli i ustalenie faktycznego stanu sprawy w jednostce kontrolowanej,
3. ocena osiągniętych rezultatów z punktu widzenia przyjętych kryteriów,
4. odwołanie się do przewidzianych prawem środków leżących w zakresie organu kontroli i podmiotu kontrolowanego,
5. obserwacja rezultatów kontroli⁵.

Z kolei W. Dawidowicz kontrolę charakteryzował jako działanie obejmujące:

1. zbadanie istniejącego stanu rzeczy,
2. zestawienie tego, co istnieje, z tym, co być powinno, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania, i sformułowanie na tej podstawie odpowiedniej oceny,
3. w przypadku istnienia rozbieżności między stanem istniejącym a stanem pożądanym ustalenie przyczyn tych rozbieżności i sformułowanie zaleceń mających na celu wskazanie sposobów usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę⁶.

W oparciu o powyższe definicje można przyjąć, że kontrola jest procesem, na który składa się kilka następujących po sobie etapów tworzących logiczny ciąg działań. Zaznaczyć należy, iż poszczególne stadia nie mogą istnieć samoistnie, a przeprowadzone w przedstawionej kolejności pozwolą dokonać czynności kontrolnych. Kontrola jest procesem dynamicznym, rozwijającym się w miarę następowania po sobie czynności składających się na nią.

Obydwie przedstawione powyżej definicje kontroli zawierają pewne elementy wspólne. Pierwszym z nich jest zbadanie stanu faktycznego, czyli tego z czym można się spotykać, dokonując czynności kontrolnych. Punktem wyjścia w przeprowadzaniu kontroli jest określenie pewnego schematu, w którym można by zawrzeć pewne wytyczne związane z badaniem stanu rzeczywistego kontrolowanego podmiotu.

⁴ E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 174 [za:] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 14.

⁵ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004, s. 15.

⁶ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34 [za:] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 14.

Kolejnym punktem wspólnym jest porównanie aktualnej sytuacji kontrolowanego podmiotu z przyjętymi kryteriami, czyli ze stanem pożądanym, który równie dobrze może być określany jako stan wzorcowy, do którego należy dążyć. Istnienie takiego wzoru jest niezwykle istotne, gdyż stosując metodę porównawczą, pozwala na dostrzeżenie zgodności i różnic pomiędzy tym, co jest, a tym, co być powinno. Ujawnione w trakcie kontroli rozbieżności pomiędzy dwoma stanami umożliwiają opracowanie pewnych zaleceń i wskazówek pozwalających usunąć istnienie zjawisk niepożądanych w funkcjonowaniu podmiotów kontrolowanych. Poza ujawnieniem nieprawidłowości należy ustalić przyczyny zaistniałego stanu rzeczy, po to aby w przyszłości uniknąć patologii w działalności organów kontrolowanych. Ten etap jest najważniejszy w całym procesie kontroli, gdyż niewątpliwie wyraża jej sens i znaczenie. Sytuację, w której występuje więcej podobieństw niż różnic pomiędzy stanem rzeczywistym a wzorcowym, można nazwać idealną, jednakże czy zawsze tak jest? Wydaje się, że nie, ponieważ właśnie sytuacje odbiegające od normy w dużym stopniu determinują kontrolę, a organom kontrolnym dają legitymację do podejmowania działań.

Organ kontrolujący dysponuje pewnymi środkami mającymi „uzdrowić” nieprawidłowości w działaniach organów kontrolowanych. Metody stosowane przez organy kontrolujące nie są wiążące, a są jedynie pewnymi wskazówkami mającymi charakter pomocniczy. Pozwalają one na wskazanie środków ułatwiających usunięcie rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a stanem pożądanym. Brak władczości w podejmowanych przez organ kontrolujący działaniach odróżnia kontrolę od nadzoru, który ma charakter władczy. Oznacza to, iż w przypadku nadzoru organ nadzorujący może wiążąco wpływać na działalność organu nadzorowanego, a nie jak w przypadku kontroli dawać tylko zalecenia o charakterze niewiążącym. Można więc przyjąć, iż kontrola jest fragmentem nadzoru, a działalność nadzorczą jest rozwinięciem kontroli. W tej sytuacji uzasadnionym jest stwierdzenie, że organ sprawujący nadzór tym samym zawsze sprawuje kontrolę, która jest jego nieodłącznym elementem składowym.

J. Boć stwierdza, iż kontrola również ma władczy charakter, który polega na tym, że podmiot kontrolowany nie może się od tej kontroli uchylić, natomiast zastosowanie środków władczych w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości nie należy do organu kontrolującego. Tę funkcję może spełnić organ sprawujący nadzór. Jeśli kontrola sprawowana jest przez organ zwierzchni organizacyjnie nad kontrolowanym, a zatem odpowiedzialny za jego działania, i jeśli temu organowi zwierzchniemu służą środki oddziaływania władczego wobec podrzędnego w strukturze podmiotu kontrolowanego, to kontrola ta przybiera postać nadzoru⁷. Według E. Ochendowskiego zarówno kontrola, jak i nadzór

⁷ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 394.

określają funkcję zapewnienia prawidłowości działania administracji publicznej, ale często nie uwzględnia się różnicy, jaka zachodzi między nimi⁸.

Kontrola niekiedy bywa określana jako: inspekcja, lustracja, rewizja, jak również jako wizytacja.

Według S. Jędrzejewskiego inspekcja jest to kontrola wykonywana w drodze bezpośredniej obserwacji funkcjonowania podmiotu, który został poddany kontroli. Lustracja z kolei dotyczy oceny stanu rzeczywistego badanego przedmiotu, a nie działania podmiotu kontrolowanego. Rewizja natomiast oznacza kontrolę finansową, która polega na porównaniu stanu faktycznego składników majątkowych jednostki kontrolowanej wraz z odpowiednią dokumentacją oraz na ocenie prawidłowości dysponowania tymi składnikami. Wizytacja jest określana jako kontrola zmierzająca do oceny kontrolowanej jednostki poprzez bezpośredni wgląd w całość lub w określoną część jej działania, tego typu działania prowadzą do sformułowania ogólnej i szerszej oceny realizacji przez jednostkę wizytowaną jej działań⁹.

Przytoczone pojęcia są rodzajami kontroli, a różnią się jedynie jej formą i stopniem wnikliwości.

Wiele się mówi na temat ustalenia kryteriów kontroli i właśnie ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰ formułuje te kryteria, które w pewnym stopniu mają charakter uniwersalny i mogą mieć zastosowanie w szeroko pojętej kontroli, a nie tylko w kontroli administracji. Kontrola, na podstawie art. 5 ustęp 1, może być oparta na następujących kryteriach: legalność, gospodarność, celowość i rzetelność. Z tym, że kontrola działalności samorządu terytorialnego przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 pkt 2), a kontrola działalności jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców jest przeprowadzana pod względem legalności i gospodarności (art. 5 pkt 3).

Legalność kontroli jest rozumiana jako kontrolowanie działalności jednostek pod względem jej zgodności z przepisami zarówno normatywnymi, jak i niemającymi mocy powszechnie obowiązującej¹¹.

Z kolei gospodarność oznacza potrzebę badania działalności jednostek kontrolowanych z punktu widzenia umiejętności racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych, uzyskiwania właściwej relacji ponoszonych nakładów do osiągniętych efektów, jak też wykorzystywania możliwości zapobiegania lub ograniczania wysokości zaistniałych szkód¹².

⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1999, s. 361.

⁹ S. Jędrzejewski [w:] S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej: kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*. Toruń 1995, s. 7.

¹⁰ Tekst jednolity Dz.U. 2012 poz. 82.

¹¹ A. Pomorska, *Kontrola finansowa Najwyższej Izby Kontroli* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Kraków 2008, s. 769.

¹² *Ibidem*, s. 770.

Niewątpliwie legalność ma zastosowanie przy każdej kontroli, ponieważ w demokratycznym państwie prawa działalność wszystkich organów administracji publicznej musi być zgodna z prawem. Gospodarność, podobnie jak legalność, ma również charakter uniwersalny, ponieważ pozwala na sprawdzenie, czy kontrolowane podmioty należycie i zgodnie z przeznaczeniem wydatkują przekazane im środki finansowe.

Kolejnym kryterium kontroli jest celowość, która obejmuje badanie zgodności działalności jednostki kontrolowanej z celami określonymi dla niej lub wykonywanej przez nią działalności, a także adekwatności i odpowiedniości zastosowanych metod i środków dla osiągnięcia założonych celów oraz stopnia realizacji tychże celów¹³. To kryterium pozwala na ocenę, czy działalność danego organu, jednostki jest realizowana zgodnie z przyjętymi założeniami.

Rzetelność wymaga natomiast badania sposobu wypełniania przez jednostkę kontrolowaną nałożonych nań obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, jak też przestrzegania wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki oraz rzetelnego dokumentowania określonych działań i stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i w wymaganych terminach¹⁴. Wspomniana rzetelność dotyczy zbadania, czy dany podmiot realizuje swoje powinności skrupulatnie i z należytą uwagą, a przede wszystkim, czy dana jednostka rozlicza się z powierzonych jej zadań w przyjętych terminach, gdyż to wydaje się być kluczowym kryterium, biorąc pod uwagę sprawne działanie administracji.

Zakres kryteriów kontroli może być znacznie szerszy niż wskazany w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli. Według E. Ury kryteriami, które rzutują na wyniki działalności administracji przy wykonywaniu kontroli, są: legalność działania, celowość, szybkość, terminowość, gospodarność i rzetelność¹⁵.

W poprzednim wyliczeniu kryteriów kontroli, które pochodziły z ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, nie wspomniano o kryterium szybkości i terminowości. Wydawać się może, że właśnie te kryteria związane z czasem realizacji zadań przez administrację są w ustawie o NIK-u dorozumiane i mieszczą się w szeroko pojętym kryterium rzetelności.

Szybkość w funkcjonowaniu administracji można zdefiniować jako podejmowanie działań przez organy administracyjne bez zbędnej zwłoki, czyli najszybciej jak to możliwe, biorąc pod uwagę czynniki obiektywne mogące wpłynąć na opóźnienie funkcjonowania organów administracji.

Terminowość natomiast związana jest z realizacją zadań w określonych przez ustawodawcę ramach czasowych, tak aby jak najsprawniej zaspokajać

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 61.

potrzeby obywateli. Terminy z jednej strony wyznaczają organowi maksymalny czas realizacji zadania, z drugiej natomiast dają pewność uzyskania rozstrzygnięcia w określonym czasie. Załatwienie sprawy w określonym terminie pogłębia również zaufanie obywateli do administracji. Uprawnienie do podejmowania kontroli administracyjnej zostało zakreślone w art. 7 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹⁶, który stanowi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. W związku z tym można przyjąć, że organy te, podejmując każde działanie, w tym również kontrolę, muszą posiadać do tego upoważnienie zawarte w przepisie prawnym. Brak uprawnień do dokonywania czynności kontrolnych bądź ich przekroczenie jest równoznaczne z niemożnością podjęcia działań zgodnych z prawem. Zezwolenie do dokonywania czynności kontrolnych musi być zawarte w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, które zostały określone wprost w art. 87 Konstytucji RP jako: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia. Do tych źródeł zalicza się również akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Jedynym aktem prawnym określającym organy, zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych jest ustawa z 15 lipca 2011 r.¹⁷ o kontroli w administracji rządowej. Art. 3 ustawy stanowi, że przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonanej na podstawie konkretnego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów, którymi są: legalność, rzetelność, gospodarność i celowość. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości.

Kontrolę przeprowadza się w trybie zwykłym lub uproszczonym, zgodnie z okresowym planem kontroli, jednakże do kompetencji kierownika jednostki kontrolującej należy zarządzenie czynności kontrolnych nieprzewidzianych w planie kontroli, ale uzasadnionych szczególnymi okolicznościami.

Na mocy art. 54 dla kontroli prowadzi się akta kontroli, numerując kolejno strony, które obejmują w szczególności:

1. wykaz ich zawartości z podaniem nazw dokumentów i numerów stron;
2. upoważnienie do przeprowadzenia kontroli;
3. oświadczenia kontrolera o braku albo istnieniu okoliczności uzasadniających jego wyłączenie z udziału w kontroli;
4. dowody zgromadzone w toku kontroli;

¹⁶ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁷ Dz.U. 2011, nr 185, poz. 1092.

5. protokoły z przeprowadzenia dowodów;
6. wystąpienie pokontrolne i jego projekt albo sprawozdanie oraz zgłoszone zastrzeżenia i dokumenty związane z ich rozpatrzeniem.

W uzasadnionych przypadkach kierownik jednostki kontrolującej może zarządzić sporządzenie informacji o wynikach kontroli na podstawie akt kontroli. Kierownik przesyła informację o wynikach kontroli kierownikowi jednostki nadrzędnej lub sprawującej nadzór nad jednostką kontrolowaną. Taką informację kierownik może przesłać również innym organom lub jednostkom, które uzna za stosowne.

Czynności kontrolne są dokonywane przez szereg organów, które można podzielić na organy kontroli zewnętrznej i organy kontroli wewnętrznej.

Wśród organów kontroli zewnętrznej (państwowej) można wyróżnić:

- kontrolę parlamentarną,
- kontrolę Prezydenta RP,
- kontrolę Najwyższej Izby Kontroli,
- kontrolę Rzecznika Praw Obywatelskich,
- kontrolę Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych,
- kontrolę prokuratorską,
- kontrolę Państwowej Inspekcji Pracy¹⁸.

Wśród tej grupy na szczególną uwagę zasługuje Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Wydawać się może, iż funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli jest odzwierciedleniem pojęcia kontroli, jednakże działalność sprawowana przez tę instytucję jest znacznie szersza niż to przewiduje tradycyjny zakres kontroli. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli w art. 1 stanowi, iż NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlega Sejmowi i działa na zasadach kolegalności. Według artykułu 6 ustawy Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrolę na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy, a więc krąg podmiotów inicjujących taką kontrolę jest stosunkowo wąski i sprecyzowany przez ustawodawcę.

Art. 28 stanowi, iż postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności.

Istotną kwestią jest również, na podstawie art. 28 ustęp 2 wspomnianej ustawy, opracowanie programu kontroli lub tematyki kontroli, w których uwzględnia się:

1. wyniki wcześniejszych kontroli,
2. wyniki badań analitycznych określonych problemów oraz skarg i wniosków,
3. opinie naukowe i specjalistyczne,
4. informacje i dane pochodzące od innych jednostek i podmiotów.

¹⁸ E. Ura, *Prawo...*, s. 62.

Bezsprzecznie każda kontrola powinna opierać się na pewnym programie, który pozwoli na usprawnienie tego procesu. Plan przedstawiony powyżej wskazuje, na co należy zwrócić szczególną uwagę, podejmując działania kontrolne. Istotne znaczenie ma zapoznanie się z wynikami wcześniejszych kontroli, o ile takie były, z tego względu iż pozwoli to na zwrócenie większej uwagi na problemy, którymi kontrolowany podmiot był dotknięty. Umożliwi to także stwierdzenie, w jakim stopniu i czy w ogóle wcześniejsze zalecenia zostały zrealizowane.

Należy również przeanalizować wyniki badań związanych z problemami mającymi miejsce w danej instytucji, ich ewentualne przyczyny i konsekwencje. Pomocne będzie również zapoznanie się z wnioskami i ze skargami na działalność danego podmiotu, które w wielu przypadkach wskazują wprost na uchybienia w funkcjonowaniu konkretnego organu, a dla podmiotu kontrolującego mogą się okazać kluczowe, jeśli chodzi o stwierdzenie wad w funkcjonowaniu organu kontrolowanego. Zaznaczyć należy, iż administracja publiczna została stworzona dla usprawnienia działania państwa, a co za tym idzie dla ułatwienia egzystencji obywateli, dlatego ewentualne skargi i wnioski, które pochodzą wprost od osób korzystających z tej administracji, są kluczowe dla usprawnienia pracy aparatu państwowego.

Opinie naukowe i specjalistyczne mogą się również okazać istotne dla zbadania problemu dotyczącego daną instytucję, zwłaszcza że tego typu opracowania są tworzone przez specjalistów z danej dziedziny, a więc przez osoby posiadające wiadomości specjalne związane z danym zagadnieniem. Zadaniem organu podejmującego kontrolę będzie w tym miejscu przeanalizowanie opracowań naukowych w taki sposób, aby później opracować słuszne zalecenia i wnioski, które będą przekazane organowi poddanemu kontroli.

Kolejnym ważnym aspektem związanym z prawidłowym przygotowaniem się do przeprowadzenia kontroli jest uzyskanie informacji pochodzących od innych podmiotów. Mogą to być dane dotyczące działalności kontrolowanego podmiotu, ale również informacje mające związek z prawidłowym funkcjonowaniem danej jednostki, które w toku działań kontrolnych pozwolą na sformułowanie zaleceń, które w przyszłości pozwolą na wyeliminowanie problemu mającego miejsce w danej instytucji.

Powyższe wskazówki, zawarte w ustawie, mają charakter uniwersalny i ich zadaniem jest pomoc w opracowaniu prawidłowego programu kontroli. Oznacza to, że mogą mieć zastosowanie w każdej kontroli, a nie tylko tej sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli w art. 5 wskazuje również wprost, kogo dotyczy kontrola sprawowana przez tę instytucję. NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Ponadto

kontroli może podlegać działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Poza tym NIK może również kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

A. Sylwestrzak zaznacza, iż sama kontrola spełnia też kilka funkcji:

1. informacji,
2. korekty podejmowanych decyzji,
3. utrwalania wzorców właściwego postępowania,
4. pogłębiania gwarancji praworządności,
5. ogólnego podnoszenia kultury pracy¹⁹.

Bardzo ważną funkcją kontroli jest funkcja informacyjna, plasująca się na pierwszej pozycji, ponieważ podczas procesu kontroli, przechodząc przez poszczególne jej etapy, organ kontrolujący zdobywa wiedzę na temat niedociągnięć i wad mających miejsce w funkcjonowaniu administracji. Kontrola dostarcza niezbędnych informacji na temat patologii w działaniu organu administracji. Umożliwia również poinformowanie organu poddanego kontroli o tych niedociągnięciach i błędach, po to aby w przyszłości móc je wyeliminować. Niezbędnym elementem funkcji informacyjnej jest również formułowanie protokołów z kontroli, a także wniosków i zaleceń dla organu poddanego obserwacji.

Funkcja korekcyjna polega na takim skorygowaniu stanu faktycznego, aby był jak najbliższy stanowi pożądanemu. Można więc uznać, iż jest to funkcja naprawcza, która polega na wprowadzeniu pewnych zmian w zaistniałej rzeczywistości, po to aby wspomniana rzeczywistość zbliżyła się do zakładanego stanu rzeczy. Funkcja korekcyjna jest ściśle powiązana z funkcją informacyjną, gdyż naprawy istniejącego stanu rzeczy można dokonać w oparciu o otrzymane zalecenia i wnioski.

Kontrola tworzy pewne określone wzorce postępowania, które powinny być utrwalane. Można więc przyjąć, że kontrola jest procesem twórczym wskazującym na pewne standardy pożądanego i akceptowanego zachowania. Pomimo tego iż kontrola skupia się na wykryciu różnic między stanem faktycznym a pożądanym i ich skorygowaniu, to poprzez formułowanie zaleceń i wniosków wskazuje na pewne wzorce działania, które są pożądane w funkcjonowaniu administracji.

Istotną funkcją kontroli jest pogłębianie gwarancji praworządności, która nie ma definicji legalnej. Nie oznacza to jednak, iż przedstawiciele doktryny nie próbowali zdefiniować tego pojęcia. Zdaniem J. Lewandowskiego „praworząd-

¹⁹ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej...*, s.17.

ność polega na ścisłym stosowaniu prawa przez wszystkie organy państwowe, samorządowe, urzędy, instytucje oraz na przestrzeganiu prawa przez inne podmioty (m.in. obywatele, osoby prawne). Prawo musi przy tym regulować podstawowe stosunki społeczne i traktować wszystkich równo²⁰. Z kolei gwarancje praworządności są zapewniane przez sądy, prokuraturę i inne organy, w tym m.in. ombudsmana²¹.

Bezsprzecznie gwarantem praworządności są sądy powszechne, sądy administracyjne i trybunały. Działalność tych podmiotów jest gwarantem prawidłowego funkcjonowania państwa, ponieważ orzeczenia sądów modyfikują czynności prawne administracji poprzez ich całkowitą zmianę albo uchycenie w całości bądź części. Kontrola sądowa administracji obejmuje:

- sądową kontrolę decyzji administracyjnych,
- sądową kontrolę aktów normatywnych,
- sądową kontrolę umownej działalności organów administracyjnych²².

Sądy administracyjne zostały powołane do kontroli administracji publicznej. Na mocy art. 184 Konstytucji „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Ponadto art. 166 ustęp 3 stanowi, że „spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne”.

Istotą kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sąd jest to, że sprawa, której przedmiot związany jest z działalnością określonego organu administracji publicznej, nie przestaje być sprawą, której załatwienie należy do tego organu. Zadaniem sądu administracyjnego jest dokonanie oceny tej działalności. Oznacza to, iż sąd administracyjny na skutek zaskarżenia działania (zaniechania) organu nie przejmuje sprawy administracyjnej jako takiej do końcowego jej załatwienia, lecz ma jedynie skontrolować działanie tego organu. Z tego względu sąd administracyjny, co do zasady, nie może zastępować organu administracji i wydawać końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji do końcowego załatwienia stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie określone granice kontroli administracji publicznej. Każda kontrola, w tym kontrola sądowa, nie powinna prowadzić do zastępowania działania podmiotu podlegającego kontroli. Wprowadzenie merytorycznego orzecznictwa sądownoadministracyjnego prowadziłoby wprost do „uciekania administracji” od rozstrzygnięcia spraw skomplikowanych. Prowadziłoby też wprost do zmiany funkcji sądu, który stawałby się ad-

²⁰ J. Lewandowski, *Elementy prawa*, Warszawa 2009, s. 28.

²¹ G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 103.

²² M. Wyrzykowski, *Rola sądu w kontrolowaniu*, „Organizacja, Metody, Technika” 1983, nr 1 [za:] E.Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 66.

ministratorem²³. Do tego jednak dopuścić nie można, ponieważ sądy administracyjne spełniają funkcję kasacyjną, a co za tym idzie, nie są uprawnione do rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Kontrolują one, czy dana czynność lub akt organu administracji publicznej jest, czy też nie jest zgodny z prawem.

W przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem takiego aktu lub czynności sąd orzeka o ich uchyleniu (stwierdzeniu nieważności). Kontrola sądowa przeprowadzana jest w sformalizowanym postępowaniu, które odpowiada wszystkim podstawowym zasadom postępowania sądowego, a więc oparte jest na zasadzie kontradyktoryjności i związanej z nią zasadzie równości stron, a jednocześnie powinno uwzględniać te szczególne zadania sądów administracyjnych, których zadaniem nie jest – jak w przypadku sądów powszechnych – orzekanie o treści materialnoprawnego stosunku prawnego, lecz dokonanie kontroli zgodności z prawem jego konkretyzacji w wydanej w postępowaniu administracyjnym decyzji administracyjnej, czy w innym akcie lub czynności organu administracji publicznej²⁴.

Rolą sądów administracyjnych jest dokonywanie czynności kontrolnych i do tego typu działalności zostały powołane.

Bardzo istotną rolę w systemie kontroli odgrywa kontrola wewnątrzadministracyjna, przez którą należy rozumieć występowanie instytucji kontrolnych, które są usytuowane w systemie organów administracji publicznej. Do tych instytucji należy zaliczyć: kontrolę wykonywaną w ramach poszczególnych działów administracji rządowej (kontrola resortowa), kontrolę instancyjną i kontrolę międzyresortową²⁵.

Kontrola resortowa jest to kontrola wykonywana w ramach struktury resortu, a zatem kontrolowany i kontrolujący są podporządkowani temu samemu organowi administracji. Ta kontrola przewiduje utworzenie w każdym ministerstwie komórek organizacyjnych, biur, wydziałów lub wyodrębnionych stanowisk do spraw kontroli, skarg i wniosków. Na szczeblu niższym niż ministerialny brak jest przepisów generalnych kształtujących kontrolę resortową, a jej kształt określają ustawy kształtujące ustrój poszczególnych organów administracji publicznej²⁶. Jest to kontrola sprawowana w ramach pewnej struktury (resortu), wewnątrz której istnieje podporządkowanie hierarchiczne, które dotyczy tak organu kontrolującego, jak i kontrolowanego.

Z kolei kontrola międzyresortowa sprawowana jest przez organy, które co do zasady wchodzi w skład określonego resortu, ale działaniami kontrolnymi obejmują często nawet całą administrację, gdyż ich kompetencję określa się

²³ R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 12, s. 22–24 [za:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 403–404.

²⁴ M. Romańska, *Pojęcia: „prawo do sądu” i jego realizacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym, „sądowa kontrola administracji”, „kontrola sądowoadministracyjna”* [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2007, s. 25.

²⁵ E. Ura, *Prawo...*, s. 70.

²⁶ M. Zirk-Sadowski, *Kontrola administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 282.

przedmiotowo, a nie podmiotowo²⁷. Tutaj, pomimo tego iż dany podmiot znajduje się w pewnej strukturze, to jego uprawnienia kontrolne sięgają znacznie dalej, gdyż określone podmioty zostały powołane do sprawowania kontroli we wszystkich działach administracji.

Kontrola instancyjna wykonywana jest w ramach postępowania administracyjnego. Jej środkami są: odwołanie od decyzji, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ oraz zażalenie na postanowienie²⁸.

Istnieje również kontrola społeczna administracji publicznej, która w przeciwieństwie do kontroli zewnętrznej czy też wewnętrznej jest w dużym stopniu nieuregulowana przez prawo. Jej istnienie można wywodzić wprost z Konstytucji RP, która w art. 63 stanowi, że: „każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. W związku z tym każdy obywatel jest uprawniony do składania skarg, wniosków i petycji, wytykając w ten sposób administracji jej niedociągnięcia i błędy.

Bezsprzecznie istnienie kontroli w demokratycznym państwie prawa jest niezbędne ze względu na jej kluczową rolę w ulepszaniu funkcjonowania administracji publicznej. Istnieje wiele definicji kontroli, które przekładają się na różne jej funkcje, jednakże istota kontroli zawsze pozostaje jedna – kontrola ma na celu 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 muszą być wskazane w zaleceniach i wnioskach. Istnienie państwa bez możliwości sprawdzania prawidłowości działania administracji publicznej nie jest możliwe, gdyż administracja, aby mogła prawidłowo funkcjonować, musi ciągle nadążać za zmieniającymi się standardami, w czym może jej pomóc właśnie kontrola.

Streszczenie

Kontrola jest bardzo szerokim pojęciem, które związane jest z funkcjonowaniem jednostek, przedsiębiorstw, a także administracji publicznej, a społeczny, polityczny i gospodarczy rozwój państwa stworzył potrzebę zmiany zakresu kontroli, jej narzędzi i metod. Niewątpliwie istnienie kontroli w demokratycznym państwie jest konieczne ze względu na jej kluczową rolę w poprawie funkcjonowania administracji publicznej.

Istnieje wiele definicji kontroli, jednak jej istota jest zawsze taka sama – kontrola to porównywanie aktualnego stanu faktycznego ze stanem pożądanym. Wszelkie różnice w tym zakresie powinny być wykryte przez organ kontrolujący, a sposoby i wskazówki dotyczące rozwiązania

²⁷ *Ibidem*, s. 281.

²⁸ J. Boratyński, *Prawo i postępowanie administracyjne*, Warszawa 2005, s.158–159.

problemu, który w związku z tym się pojawił, muszą być wskazane w zaleceniach i opiniach. Istnienie państwa, które nie jest w stanie kontrolować funkcjonowania administracji publicznej, jest niemożliwe, ponieważ administracja w celu prawidłowego działania musi wciąż nadążać za zmieniającymi się standardami, a kontrola może jej w tym pomóc.

Słowa kluczowe: kontrola, administracja publiczna, nadzór, stan faktyczny

CONTROL SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN POLAND

Summary

Control is a very broad concept which is related to the functioning of individuals, companies, public administration and the social, political and economic development of the country has created a need for change in the scope of control, its tools and methods. Undoubtedly, the existence of control in a democratic state is necessary because of its key role in improving the functioning of public administration.

There are many definitions of control but its essence is always the same – control is the comparison of the current state to the desired one .. Any differences in this area should be detected by the control, and the ways and tips for solving the problem, which appeared must be indicated in the recommendations and opinions. The existence of the state, which is not able to control the functioning of public administration is impossible, because the administration must still keep up with changing standards and control can help in it.

Key words: control, public administration, supervision, actual state of affairs