

THE LIMITS OF FORMALIZATION OF CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION

GRANICE FORMALIZACJI KONTROLI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

dr Sebastian Bentkowski

Alcide De Gasperi University
of Euroregional Economy in Józefów, Poland
s.bentkowski@interia.pl

ABSTRACTS

Control is an important factor which has influence on the functioning and organization of the whole system of public administration. It allows to obtain knowledge about the current state of the administration and consequently, allows to respond to any internal changes and around public administration. Analysis of selected issues in the scope of formalization of control indicates that the range and limits of the Polish legal system are varied. Essential elements such as control objectives and criteria, types of control, planning and control procedure, substantiate of control, have been normalized not only in acts of different ranks, but also in non-legal norms. This is partly because of the political position of certain control bodies, such as the Supreme Audit Office subordinate to the Sejm, but in many cases fragmented and scattered regulations concerning the control may in practice reduce the effectiveness of the operations control. There are no rules that define the control criteria, particularly criterion of a praxeological nature such as the desirability or efficiency, however it may cause difficulties in the correct formulation of controlled evaluations of activity, and induce controlled entities to challenge the scope of the inspection and audit results. The issue of formalizing control in public administration is a field of research both legal sciences and management sciences.

Kontrola jest istotnym czynnikiem kształtującym funkcjonowanie i organizację całego systemu administracji publicznej. Kontrola pozwala bowiem na uzyskanie wiedzy o aktualnym stanie administracji i w konsekwencji umożliwia reagowanie na wszelkie zmiany wewnątrz i w otoczeniu administracji publicznej. Analiza wybranych zagadnień w zakresie formalizacji kontroli wskazuje, że jej zakres i granice w polskim systemie prawnym są zróżnicowane. Istotne elementy kontroli takie jak cele i kryteria, rodzaje kontroli, planowanie i postępowanie kontrolne, dokumentowanie kontroli, zostały unormowane nie tylko w aktach prawnych o różnej randze, a również w normach pozaprawnych. Częściowo wynika to z pozycji ustrojowej niektórych organów kontroli, np. Najwyższej Izby Kontroli podległej Sejmowi, jednak w wielu przypadkach niejednolite i rozproszone

unormowania dotyczące kontroli mogą w praktyce obniżać skuteczność przeprowadzanie czynności kontrolnych. Brak przepisów definiujących kryteria kontroli, zwłaszcza kryterium o prakseologicznym charakterze takich jak celowość czy też sprawność, może natomiast powodować trudności w prawidłowym formułowaniu ocen kontrolowanej działalności, a także skłaniać jednostki kontrolowane do kwestionowania zakresu kontroli oraz wyników kontroli. Problematyka formalizacji kontroli w administracji publicznej mieści się obszarze badań zarówno nauk prawnych, jak i nauk o zarządzaniu.

KEY WORDS:

administration, control, formalization, law, structure

administracja, kontrola, formalizacja, prawo, struktura

ISTOTA KONTROLI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Kontrola jest istotnym czynnikiem kształtującym funkcjonowanie i organizację całego systemu administracji publicznej. Kontrola pozwala bowiem na uzyskanie wiedzy o aktualnym stanie administracji i w konsekwencji umożliwia reagowanie na wszelkie zmiany wewnątrz i w otoczeniu administracji publicznej. Kontrola administracji publicznej, której celem jest analiza prawidłowości działań administracji np. wedle kryterium legalności, rzetelności, celowości, gospodarności, pozwala również określić obszary administracji zarówno niedoformalizowane, jak i przeformalizowane, a także wskazać nieprawidłowości w wykonywaniu zadań administracji, czy też uwidocznić braki w wyszkoleniu kadr administracji. Ponadto wyniki kontroli mogą zostać wykorzystane przez organy władzy państwowej do eliminowania rozbieżności w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej, a także wykorzystywane w procesie legislacyjnym, zwłaszcza przy usuwaniu tzw. „luk prawnych”.

Ważność kontroli dla prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej sprawia, że instytucja kontroli stanowi integralny element systemu władz państwowych. W ujęciu ustrojowym można podzielić kontrolę na zewnętrzną i wewnętrzną. Kontrola zewnętrzna obejmuje podmioty i instytucje kontroli, które są usytuowane poza systemem organizacyjnym administracji publicznej i nie są z nim powiązane strukturalnie. W jej ramach wyróżnia się kontrolę społeczną, kontrolę realizowaną przez Sejm i Senat, Najwyższą Izbę Kontroli, prokuratury, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz kontrolę sądową (Łętowski, Strachowski, Szreniawski, Taras, Wróbel, 1993, s. 122). Kontrola wewnętrzna obejmuje natomiast całokształt instytucji kontrolnych, będących ogniwami struktury aparatu administracyjnego, których funkcje kontrolne obejmują inne ogniwa tego aparatu, na przykład kontrola resortowa czy też kontrola zarządcza oraz instytucja audytu wewnętrznego poszczególnych urzędów (Jagiński, 1999, s.62).

ZAKRES FORMALIZACJI PRAWNEJ KONTROLI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W związku z tym, że zgodnie z ideą państwa prawnego podstawowymi czynnikami kształtującymi organizację i działalność władz publicznych są czynniki prawne, analiza instytucji kontroli w administracji publicznej powinna obejmować problematykę formalizacji prawnej kontroli, w szczególności granic tej formalizacji (Zieleniewski, 1976, s. 207; Lonchamps, 1966, s. 893).

Podstawą trudnością w analizie instytucji kontroli w aspekcie prawnym jest jej *stricte* organizacyjny charakter. Jak wskazują prezentowane w nauce definicje kontroli (E. Iserzon, J. Starościak, J. Jagielskiego, E. Ochendowskiego, W. Dawidowicza, M. Jaroszyńskiego) kontrola polega przede wszystkim na obserwowaniu, ustalaniu czy wykrywaniu stanu faktycznego, porównywaniu rzeczywistości z zamierzeniami, występowaniu przeciw zjawiskom i sygnalizowaniu jednostkom kompetentnym o dokonanych spostrzeżeniach – bez zdecydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki kontrolowanej (Jagielski, 1999, s. 8). Organy kontroli, w ramach czynności kontrolnych, pozbawione są przy tym kompetencji w zakresie podejmowania władczych rozstrzygnięć, a ich rolą jest przede wszystkim informować, sygnalizować o nieprawidłowościach, w celu ich wyeliminowania.

Organy kontroli czy też inne podmioty wykonujące czynności sprawdzające, np. wydziały/biura kontroli wewnętrznej i audytu, niewątpliwie są częścią systemu władz państwowych, a w znacznej większości również systemu administracji publicznej.

Dlatego do oceny zasad i granic formalizacji prawnej kontroli można wykorzystać wypracowane przez naukę administracji i prawa administracyjnego zasady i reguły regulacji prawnej administracji publicznej, mając jednak na uwadze przywołany w niniejszym artykule organizacyjny charakter kontroli, która co do zasady jedynie pośrednio umożliwia korygowanie nieprawidłowych działań kontrolowanych podmiotów.

W nauce przyjmuje się, że funkcją formalizacji dla organizacji działających w złożonym i dynamicznym otoczeniu jest utrwalanie organizacji i odnawianie celów. J. Łukasiewicz (1990) traktuje formalizację jako proces nadający trwałość instytucji i gotowość realizacji celów oraz w określonych warunkach niwelujący niepewność działania (Łukasiewicz, 1993, s. 57). Można zatem przyjąć, że zakres i granice formalizacji oraz rodzaj użytych środków formalizacji (wzorców prawnych) determinuje kształt systemu organów kontroli zarówno w sferze podmiotowej, jak i przedmiotowej.

W celu określenia zakresu i granic formalizacji kontroli administracji publicznej należy w pierwszej kolejności ustalić, które obszary wymagają formalizacji prawnej z punktu widzenia zasad państwa prawnego oraz ustrojowych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania instytucji kontrolnych, wchodzących w skład

systemu organów władzy państwowej.

W świetle powyższych twierdzeń można stwierdzić, że formalizacja prawna kontroli powinna obejmować ustrój i organizacje systemu organów kontroli, podstawowe cele podmiotów powołanych do wykonywania zadań w zakresie kontroli oraz ustalenie form i metod działania tych podmiotów. Należy przy tym zaznaczyć, że zasady takiej formalizacji i jej granice można rozpatrywać w skali makro oraz mikro, czyli odpowiednio w przypadku systemu organów kontroli oraz w przypadku poszczególnych jednostek organizacyjnych lub stosunkach wewnętrznych zachodzących w tych jednostkach (Jełowicki, 1998, s. 26).

NORMY USTROJOWE W KONTEKŚCIE FORMALIZACJI KONTROLI

Do norm ustrojowych dotyczących systemów organów kontroli zaliczyć należy przepisy, które regulują najistotniejsze zagadnienia związane z strukturą organów kontroli i ich kompetencjami zarówno w obrębie pojedynczego podmiotu, jak i całego ich systemu. W nauce przyjmuje się, że przepisy ustrojowe tworzą organy, określają ich strukturę organizacyjną oraz zakres i zasięg działania, normują kompetencje, regulują podział i tryb działania zorganizowanych zespołów ludzi realizujących kompetencje podmiotów, a także ustanawiają więzi organizacyjnego i funkcjonalnego podporządkowania między podmiotami (Dawidowicz, 1984, s. 108-109; Pszczołowski, 1969, s. 276).

Analiza obowiązujących przepisów prawa wskazuje, że formalizacja za pomocą norm prawnych obejmuje ustrój organów kontroli, w tym pozycję organów kontroli w systemie organów władzy państwowej, strukturę, cele i zadania, kompetencję i uprawnienia. Należy przy tym zaznaczyć, że ustawodawca szczególną rolę przypisał organom kontroli zewnętrznej, których ustrój reguluje Konstytucja RP. Takie rozwiązanie wydaje się w pełni uzasadnione, biorąc pod uwagę fakt, że usytuowanie organu kontroli w systemie organów państwa decyduje o jego pozycji w stosunku do jednostki kontrolowanej, w szczególności o jego niezależności, polegającej na swobodzie wyznaczania priorytetów i tematyki kontroli, planowaniu prac, przeprowadzaniu kontroli, ocenie jej wyników oraz formułowaniu opinii, uwag, wniosków i zaleceń (Płoskonka, 2005, s. 44). Zakres konstytucyjnych regulacji pozycji, struktury i celów takich organów kontroli zewnętrznej, jak Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Inspekcja Pracy, niewątpliwie bardziej zabezpiecza niezależność tych organów niż jedynie ustawowe regulacje. Prawne zabezpieczenie niezależności poprzez normy konstytucyjne ma bowiem charakter trwały, dzięki czemu organy kontroli zewnętrznej mogą przeprowadzać czynności kontrolne i formułować wyniki kontroli w sposób bezstronny i obiektywny, bez jakiegokolwiek zewnętrznej ingerencji (Jagielski 1999).

Konstytucyjne ramy formalizacji prawnej zewnętrznych organów kontroli

obejmują przede wszystkim:

- pozycję ustrojową tych organów, np. zgodnie z art. 202 ust. 2 Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli i Państwowa podlega Sejmowi, a w myśl art. 210 Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie;
- cele i zadania organów określone odpowiednio w art. 203 w przypadku NIK i art. 208 w przypadku RPO;
- zakres podmiotowy kontroli NIK obejmujący organy, podmioty i instytucje objęte taką kontrolą.

Należy zaznaczyć, że ustrojodawca bardziej szczegółowo określił cele i zadania Najwyższej Izby Kontroli niż Rzecznika Praw Obywatelskich. W przypadku NIK Konstytucja w art. 203 literalnie wymienia bowiem zarówno rodzaje podmiotów, które mogą być kontrolowane (organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych, innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa), jak i kryteria takiej kontroli (legalność, celowość, gospodarność i rzetelność). Zakres działania RPO obejmuje natomiast, w myśl art. 208 Konstytucji, stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych.

Konstytucja w odniesieniu do wyżej wymienionych zewnętrznych organów kontroli wyznacza również granice ustawowej formalizacji prawnej, które obejmują odpowiednio organizację i tryb działania NIK (art. 204) oraz zakres i sposób działania (art. 208 ust. 2).

W przypadku organów kontroli wewnętrznej, rozumianej jako system organów i instytucji kontroli wchodzących w skład systemu administracji publicznej, formalizacja ustroju takich organów, a także określenie celów, zakresu trybów i sposobów działania unormowane są ustawami, a w przypadku organów samorządu terytorialnego ustawami i wydanymi na ich podstawie uchwałami organów stanowiących. W systemie organów kontroli wewnętrznej można przy tym wyróżnić dwa rodzaje tych organów:

- a) organy i instytucje, których podstawowym lub jednym z podstawowych celów jest przeprowadzanie czynności kontrolnych w administracji publicznej;
- b) organy i instytucje upoważnione wprawdzie do przeprowadzania kontroli, ale nie jest to główny cel działalności tych organów.

Do pierwszej grupy można zaliczyć takie organy, jak Regionalna Izba Obra-

chunkowa, Centralne Biuro Antykorupcyjne. W skład drugiej grupy będą natomiast wchodzić Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, poszczególni ministrowie oraz centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, organy administracji samorządowej.

FORMALIZACJA KRYTERIÓW KONTROLI

W polskim porządku prawnym formalizacją za pomocą norm prawnych rangi ustawy, oprócz określenia pozycji ustrojowej oraz struktury i organizacji systemów organów kontroli, objęte są również cele i zadania organów kontroli. Formalizacja celów i zadań w tym zakresie polega zazwyczaj na określeniu kryteriów kontroli, zakresu przedmiotowego kontroli oraz podmiotów podlegających kontroli.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że ustawowe uregulowanie kryteriów kontroli wyznacza granice ocen przeprowadzanych przez organy kontroli. Przepisy prawne określające kryteria kontroli, z jednej strony umożliwiają organom ustalanie celów kontroli i przeprowadzenie czynności kontrolnych, a także formułowanie i prezentowanie jej wyników w granicach tych kryteriów, z drugiej zaś zabezpieczają podmioty i instytucje kontrolowane przed oceną wykraczającą poza ramy kryteriów kontroli, np. zabezpieczają organy samorządu terytorialnego przed oceną ich działalności według kryterium celowości.

W ustawodawstwie polskim wymienia się cztery podstawowe kryteria kontroli, tj. legalność, gospodarność, celowość i rzetelność. Kryteria te wymienia m.in. art. 203 Konstytucji RP¹, art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Kontroli, art. 28 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

Należy zauważyć, że ustawodawca coraz częściej wprowadza do porządku prawnego kryteria oceny o charakterze prakseologicznym. Przykładem mogą być przepisy art. 272 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wskazujące adekwatność, skuteczność i efektywność jako kryteria ocen przeprowadzanych w ramach audytu wewnętrznego. Przepis art. 68 tej ustawy określający cele kontroli zarządczej wymienia z kolei, oprócz kryterium efektywności, również kryterium oszczędności i terminowości². Innym prakseologicznym kryterium kontroli, wymienionym w przepisach prawa jest m.in. kryterium funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania, do których odwołuje się art. 29 pkt 1c) ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³.

Pozostałe kryteria kontroli wskazane w obowiązującym ustawodawstwie to m.in. zgodność z prawem i zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym (art. 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych), prawidłowość i prawdziwość oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne (art. 2 ust.

1 pkt 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁴.

Formalizacja prawna za pomocą przepisów prawa polega wprawdzie na sprecyzowaniu kryteriów kontroli, ale ich nie definiuje. Kryterium legalności, jako podstawowa zasada działania organów władzy publicznej, nie budzi wprawdzie większych trudności interpretacyjnych, zwłaszcza że orzecznictwo i doktryna dość szczegółowo zdefiniowały to kryterium. Wątpliwości interpretacyjne budzą natomiast pozostałe wyżej wymienione kryteria. Dotyczą one chociażby zakresu pojęciowego kryterium gospodarności i celowości czy też rodzaju nieprawidłowości kwalifikowanych jako nierzetelność działania organów administracji publicznej.

Należy jednak zaznaczyć, że np. zakres pojęcia gospodarności można pośrednio zdefiniować przy użyciu pojęcia *niegospodarności*, które zostało sformułowane w przepisach prawa, a zarazem stało się przedmiotem wykładni sądowej. Niegospodarność w ujęciu prawnym stanowi przestępstwo określone art. 296 kodeksu karnego⁵. Oznacza wyrządzenie znacznej szkody majątkowej poprzez nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie ciążącego obowiązku. Pojęcie *niegospodarności* może mieć również znaczenie pozaprawne, odbiegające od znaczenia nadanego przez kodeks karny. Jak trafnie zauważył w wyroku Sąd Apelacyjny w Lublinie (sygn. I ACa 516/09), pojęcie *niegospodarności*, czyli „nieumiejętność dobrego zarządzania czymś”, jest pojęciem szerszym od przestępstwa niegospodarności⁶. Mając powyższe na uwadze, można zatem stwierdzić, że kryterium gospodarności w stosunku do administracji publicznej obejmuje zarówno ocenę czy działanie lub zaniechanie nieprowadzące do wyrządzenia szkody majątkowej, jak i ocenę sposobu zarządzania w kontekście oszczędnego i efektywnego wydawania środków publicznych.

Wyznacznikiem celowości działania administracji pośrednio również są przepisy prawa, na przykład przepisy ustrojowe określające cele i zadania poszczególnych organów administracji, a także przepisy materialnego prawa administracyjnego regulujące uprawnienia i obowiązki. Organy kontroli, badając zgodność działania z prawem, mogą jednocześnie ocenić kontrolowaną działalność według kryterium celowości. Należy jednak zaznaczyć, że ocena działalności według kryterium celowości będzie w takim przypadku wykraczać poza ocenę legalności, albowiem prakseologiczny wymiar pojęcia celowości działania oznacza ocenę nie tylko zapewnienia zgodności z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki (w przepisach prawa), ale również zapewnienia optymalizacji zastosowanych metod i środków (Płoskonka, 2005, s. 18, Kurnal 1970, s. 324, Jełowicki, 1998, s. 65).

Problemy wynikające z braku prawnych definicji kryteriów prakseologicznych mogą polegać m.in. na zamiennym stosowaniu przez organy kontroli kryterium celowości i gospodarności, np. organy kontroli zewnętrznej (NIK), mając wątpliwości co do celowości wydatków pokrywanych na realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, mogą stosować wobec tych jednostek kryterium

gospodarności, w celu obejścia przepisów wykluczających ocenę takich organów według kryterium celowości⁷.

Wątpliwości budzi również ocena przez organy kontroli wydatków kontrolowanej jednostki jako niegospodarnych, ale niemających znamion przestępstwa niegospodarności, określonego w art. 296 kodeksu karnego. W takiej bowiem sytuacji pojęcie gospodarności będzie miało inne znaczenie w kontekście kryteriów kontroli od znaczenia przypisywanego temu pojęciu w Kodeksie karnym.

Brak legalnych definicji wyżej wymienionych kryteriów kontroli sprawia, że właściwa interpretacja zakresu pojęciowego poszczególnych kryteriów wymaga odwołania się do definicji pierwotnie wypracowanych przez naukę, a następnie ujętych w międzynarodowych i krajowych standardach kontroli i audytu, w tym Standardach kontroli INTOSAI, Europejskich wytycznych stosowania standardów kontroli INTOSAI, Wytycznych w sprawie standardów kontroli wewnętrznej INTOSAI, Międzynarodowych Standardów Kontroli Międzynarodowej Federacji Księgowych IFAC, raportu COSO „Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa”, Standardów kontroli Najwyższej Izby Kontroli, Standardów kontroli finansowej i audytu wewnętrznego Ministerstwa Finansów (Płoskonka, 2005, s.8). Należy zaznaczyć, że w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 11 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej przytoczono definicje określone w w/w standardach, to jest:

- a) legalność zdefiniowaną jako zgodność działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przepisami prawa wewnętrznego, umowami, decyzjami w sprawach indywidualnych oraz innymi rozstrzygnięciami podjętymi przez uprawnione podmioty;
- b) gospodarność będącą zgodnością działań kontrolowanej jednostki z zasadami efektywnego gospodarowania (oszczędności i minimalizacji nakładów/kosztów prowadzonych działań przy zachowaniu wymaganej jakości), i wydajności (uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach), wykorzystania możliwości zapobieżenia lub ograniczenia wysokości ewentualnych lub zaistniałych szkód;
- c) celowość obejmującą zgodność z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, stosowanie metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcia tych celów (skuteczność), przy czym skuteczność rozumie się jako stopień zgodności pomiędzy zamierzonymi a faktycznymi skutkami działalności;
- d) rzetelność, czyli wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, wykonywanie zobowiązań zgodnie z ich treścią, przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania jednostki, dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej

formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności⁸.

Ujęcie w/w definicji kryteriów kontroli w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 11 lipca 2011 r. stanowi zatem pewnego rodzaju pozaprawny wyznacznik ułatwiający interpretację prawidłowości ocen dokonywanych przez organy kontroli.

Podsumowując zagadnienie granic formalizacji kryteriów kontroli, można stwierdzić, że ustawodawca posługuje się różnymi sformułowaniami zarówno w przypadku kryteriów o charakterze stricte prawnym, jak i kryteriów prakseologicznych. W przepisach prawnych wymienia się bowiem bądź kryterium legalności, bądź zgodności z prawem. W ramach kryteriów prakseologicznych ustawodawca wyróżnia m.in. celowość, efektywność, sprawność i funkcjonalność. Brak definicji tych kryteriów, zwłaszcza prakseologicznych, może powodować z jednej strony pewną dowolność w formułowaniu ocen działań kontrolowanych jednostek, z drugiej zaś trudności w kwestionowaniu przez kontrolowanych takich ocen, co niewątpliwie ma negatywny wpływ na kontrydiktoryjność kontroli administracji publicznej.

FORMALIZACJA KONTROLI W ASPEKcie PRAWNO-ORGANIZACYJNYM

Problematyka granic formalizacji kontroli, ze względu na organizacyjny aspekt czynności kontrolnych, obejmuje również standaryzację działań organów kontroli, w tym planowania i sprawozdawczości, uprawnień kontrolerów, metod i technik kontroli, dokumentowania czynności kontrolnych.

W nauce administracji przyjmuje się, że zagadnienia o podstawowym znaczeniu dla organizacji instytucji regulują ustawy, które określają cele, zadania, kompetencje, sposób powiązania z innymi jednostkami organizacyjnymi. Z kolei drugi rodzaj norm odnosi się do wewnętrznej sfery działania. Należą do nich normy, których bezpośrednim celem jest kształtowanie stosunków organizacyjnych (Rabska, 1977, s. 262, s. 264 – 265). Analiza organizacyjnych aspektów kontroli w kontekście obowiązującego w Polsce porządku prawnego wskazuje, że przyjęty sposób regulacji zależy od rodzaju kontroli oraz pozycji ustrojowej organów kontroli.

Obowiązujące w Polsce przepisy regulują problematykę planowania i postępowania kontrolnego w formie wyłącznie ustawy, ustawy i rozporządzenia, ustawy i zarządzenia lub ustawy i wewnętrznych unormowań opartych na standardach kontroli i audytu.

W przypadku kontroli sprawowanej przez organy, których głównym zadaniem jest kontrola, planowanie kontroli, sprawozdawczość, dokumentowanie czynności kontrolnych, a także uprawnienia kontrolerów uregulowane są przepi-

sami ustaw. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, oprócz kwestii ustrojowych, reguluje m.in. planowanie kontroli, zasady i procedurę przeprowadzania kontroli, a także dokumentowanie czynności kontrolnych. W podobny sposób przepisy regulują kontrolę sprawowaną przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (rozdział 4 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym) czy też przez Regionalną Izbę Obrachunkową. W szczególności regulują planowanie oraz procedurę i zasady przeprowadzania czynności kontrolnych⁹. Należy zaznaczyć, że w przypadku kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli postępowanie kontrolne, poza ustawą, zostało szczegółowo uregulowane w Zarządzeniu Nr 9 /2012 Prezesa NIK z dnia 29.03.2012 r. w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli, wydanym na podstawie art. 65 ustawy o NIK¹⁰.

W przypadku kontroli sprawowanych przez komórki kontrolne ministerstw, centralne organy administracji rządowej, ustawodawca podjął działania w celu ujednolicenia formalizacji kontroli i na przykład zdecydował się uregulować kontrolę w administracji rządowej odrębną ustawą z dnia 11 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. Dotychczas kontrola w administracji rządowej uregulowana była w art. 29-50 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, a w przypadku kontroli sprawowanych przez inne organy administracji rządowej, ministrów lub kierowników organów centralnych, w przepisach regulujących ich działalność, np. ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹¹ oraz wewnętrznych instrukcjach i wytycznych.

Przykładem szczegółowego uregulowania postępowania kontrolnego zarówno w ustawie, jak i w akcie wykonawczym, jest z kolei rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków oraz trybu przygotowania, prowadzenia i dokumentowania czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, wydane na podstawie art. 47 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹².

W nieco odmienny sposób zostały natomiast uregulowane zasady dokonywania ocen w ramach audytu wewnętrznego. Ustawodawca uregulował bowiem samą instytucję audytu w rozdziale ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108), wydanym na podstawie art. 285 w/w ustawy, a także w Komunikacie Nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2013 r. poz.15., określone na podstawie Międzynarodowych Standardy Praktyki Zawodowej Audytu Wewnętrznego opracowane przez The In-

stitute of Internal Auditors (IIA)¹³.

Należy zaznaczyć, że przepisy ustawy o finansach publicznych w bezpośredni sposób odwołują się do pozaprawnych standardów audytu. Przepis art. 285 upoważnia bowiem Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego oraz przekazywania informacji o pracy i wynikach audytu wewnętrznego (...) z uwzględnieniem powszechnie uznawanych standardów audytu wewnętrznego. Tego rodzaju zapis jest rzadkim przykładem upoważnienia organów administracji do formalizacji organizacji działań w zakresie kontroli w oparciu o pozaprawne standardy wypracowane przez nauki o zarządzaniu i prakseologii.

PODSUMOWANIE

Analiza wybranych zagadnień w zakresie formalizacji kontroli wskazuje, że jej zakres i granice w polskim systemie prawnym są zróżnicowane. Istotne elementy kontroli, jak cele i kryteria, rodzaje kontroli, planowanie i postępowanie kontrolne, dokumentowanie kontroli, zostały unormowane nie tylko w aktach prawnych o różnej randze, a również w normach pozaprawnych. Częściowo wynika to wprawdzie z pozycji ustrojowej niektórych organów kontroli, np. Najwyższej Izby Kontroli podległej Sejmowi, jednak w wielu przypadkach niejednolite i rozproszone unormowania dotyczące kontroli mogą w praktyce obniżać skuteczność przeprowadzanie czynności kontrolnych. Brak przepisów definiujących kryteria kontroli, zwłaszcza kryterium o prakseologicznym charakterze takich jak celowość, czy też sprawność, może natomiast powodować trudności w prawidłowym formułowaniu ocen kontrolowanej działalności, a także skłaniać jednostki kontrolowane do kwestionowania zakresu kontroli oraz wyników kontroli. W świetle powyższych ustaleń można ponadto stwierdzić, że problematyka formalizacji kontroli w administracji publicznej mieści się obszarze badań zarówno nauk prawnych, jak i nauk o zarządzaniu.

REFERENCES

- Dawidowicz, W. (1984). *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*. Warszawa.
- Jagielski J. (1999). *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa.
- J. Kurna (1970). *Zarys teorii organizacji i zarządzania*. Warszawa.
- Jelowski, M. (1998). *Podstawy organizacji administracji publicznej – zagadnienia teoretyczne*. Warszawa.
- Leoński, Z. (1999). *Nauka administracji*. Warszawa.
- Lonchamps F. (1966). *Współczesne problemy pojęć prawa administracyjnego*. „Państwo i Prawo”. Nr 6/1966.

- Łętowski, J., Strachowski, S., Szreniawski, J., Taras, W., Wróbel, W. (1993). *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*. Lublin
- Łukasiewicz (1990). *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*. Lublin.
- J. Płoskonka (red.) 2005. *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*. Warszawa.
- Pszczółowski, T. (1969). *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*. Warszawa.
- Rabska, T. (1997). *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] Starościak J. (red.) *System prawa administracyjnego* – t. I. Ossolineum.
- Supernat, J (1985). *Prakseologiczne zasady nauki administracji a normy prawne*. „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 857, „Prawo” CXLIII. Wrocław.
- Zieleniewski, J. (1976). *Organizacja i Zarządzanie*. Warszawa.

(Endnotes)

- 1 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Kontroli (Dz. U. z 2012 r. Nr 82), ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206).
- 2 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240).
- 3 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. Nr 392).
- 4 Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 621).
- 5 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 533).
- 6 Wyrok wyroku Sąd Apelacyjny w Lublinie (sygn. I ACA 516/09).
- 7 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Kontroli (Dz. U. z 2012 r. Nr 82).
- 8 Uzasadnienie projektu ustawy z dnia ustawy z dnia 11 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r. nr 185, poz. 1092) <http://www.sejm.gov.pl>.
- 9 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Kontroli (Dz. U. z 2012 r. Nr 82), ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. 2009 Nr 31, poz. 206), ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. 2012, poz. 1113), ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 621).
- 10 Zarządzenie Nr 9 /2012 Prezesa NIK z dnia 29.03.2012 r.
- 11 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505), ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. 2012. 1224).
- 12 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków oraz trybu przygotowania, prowadzenia i dokumentowania czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz. U. z 2006 r. Nr 165, poz. 1171).

13 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108), Komunikat Nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych został opublikowany (Dz. Urz. Ministra Finansów z 2013 r. poz.15).