

KONTROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jacek Jagielski

SERIA AKADEMICKA

4. WYDANIE



Wolters Kluwer

KONTROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Jacek Jagielski

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

4. WYDANIE

Stan prawny na 15 września 2018 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Paterak-Kondek

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Aktualizacja stanu prawnego i orzecznictwa
we współpracy z mgr. Jackiem Piechą

... Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
... im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
... w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
... A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

The logo for 'prawolubni' features the word in a lowercase, sans-serif font with a small heart above the 'i'. Below the text is a stylized graphic of an open book with wavy lines representing pages.

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-975-1

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Uwagi wstępne	11
Rozdział I	
Ogólne teoretyczne i prawne aspekty kontroli administracji	17
1. Pojęcie i istota kontroli	17
2. Kontrola w wymiarze prawnym.....	29
3. Kontrola a nadzór. Kontrola jako komponent innych funkcji.....	40
4. Kontrola a inne zbliżone (pokrewne) funkcje.....	66
5. Rodzaje i kryteria kontroli	72
6. Wykonywanie kontroli i problem procedur kontrolnych	90
7. Zagadnienie jakości kontroli. Cechy i wyznaczniki dobrej kontroli	105
8. Prawny system kontroli administracji publicznej	120
Rozdział II	
Kontrola zewnętrzna nad administracją	133
1. Uwagi wprowadzające	133
2. Kontrola parlamentarna	134
3. Kontrola Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego.....	144
4. Kontrola Rzecznika Praw Obywatelskich.....	151
5. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli (tzw. kontrola państwowa)	156
5.1. Pojęcie kontroli państwowej	156
5.2. Kształtowanie się pozycji NIK.....	159
5.3. Podstawy prawne i pozycja NIK	165
5.4. Postępowanie kontrolne	179
6. Kontrola sądowa	189
6.1. Pojęcie i istota kontroli sądowej	189
6.2. Rozwój sądowej kontroli administracji w Polsce.....	194
6.3. Kontrola sądów administracyjnych w świetle obowiązujących przepisów	196
6.4. Kontrola sprawowana przez inne sądy.....	199

7. Kontrola Państwowej Inspekcji Pracy i Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych	201
8. Kontrola społeczna (obywatelska).....	206
8.1. Uwagi ogólne.....	206
8.2. Pojęcie, istota i cechy kontroli społecznej (obywatelskiej)	209
8.3. Formy kontroli	216
9. Kontrola prokuratorska	231
10. Uwaga końcowa.....	234

Rozdział III

Kontrola wewnątrzadministracyjna.....	237
1. Uwagi wprowadzające	237
2. Kontrola w administracji rządowej.....	242
2.1. Kontrola ogólnoadministracyjna.....	243
2.1.1. Kontrola rządowa.....	245
2.1.2. Kontrola w ramach działów administracji rządowej (kontrola działowa, resortowa).....	248
2.1.3. Kontrola terenowa	256
2.2. Kontrola specjalistyczna.....	262
2.2.1. Kontrola inspekcji specjalnych (nadzorów, dozorów).....	263
2.2.2. Kontrola sprawowana przez niektóre inne wyspecjalizowane organy, służby i strażę	272
2.2.3. Niektóre inne rodzaje kontroli specjalistycznej	275
2.3. Kontrola wykonywana przez Centralne Biuro Antykorupcyjne	278
2.4. Zasady i tryb przeprowadzania kontroli w administracji rządowej	284
3. Kontrola w administracji samorządowej	300

Rozdział IV

Kontrola wewnętrzna w jednostkach organizacyjnych administracji publicznej	309
1. Kategoria kontroli wewnętrznej <i>sensu stricto</i>	309
2. Problem regulacji prawnej	314
3. Kontrola zarządcza w jednostkach organizacyjnych	319
4. Audyt wewnętrzny i jego regulacja prawna.....	336

Rozdział V	
Refleksje końcowe	351
Wykaz wybranej literatury	359
Skorowidz	367

WYKAZ SKRÓTÓW

CBA	- Centralne Biuro Antykorupcyjne
j.s.f.p.	- jednostki sektora finansów publicznych
Konstytucja RP	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
OLAF	- Urząd do Zwalczania Nadużyć Finansowych
ONSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNPG	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego (wydawnictwo Prokuratury Generalnej)
OSP	- Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	- Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
p.p.s.a.	- ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302)
p.u.s.a.	- ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.)
TFUE	- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.)
u.f.p.	- ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)
u.o.d.i.p.	- ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330)
u.k.a.r.	- ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092)
u.p.	- ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)
u.s.g.	- ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)
u.s.p.	- ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)
ustawa o CBA	- ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1993 ze zm.)
ustawa o NIK	- ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.)
ustawa o RM	- ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.)
u.s.w.	- ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.)

-
- | | | |
|------------------|---|---|
| u.w.a.r.w. | - | ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.) |
| Wytyczne INTOSAI | - | Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej przyjęte w październiku 1991 r. przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (International Organisation of Supreme Audit Institutions) |

UWAGI WSTĘPNE

W każdym współczesnym demokratycznym państwie jednym z zasadniczych elementów funkcjonowania władzy publicznej jest kontrola. „W dobrze urządzonym państwie – pisał wybitny teoretyk państwa i prawa publicznego Czesław Znamierowski – całą strukturę ciała rządzącego przenikać powinna zasada nieufności, a na niej powinien być oparty szeroko rozgałęziony system urządzeń kontrolnych”¹. Bez tego szerokiego systemu kontroli trudno byłoby sobie wyobrazić prawidłowe działanie aparatu państwowego, w szczególności zaś administracji publicznej z całą rozległością i różnorodnością przypisanych jej funkcji i zadań, w największym stopniu dotyczących bezpośrednio praw, interesów i obowiązków członków społeczeństwa, a nie tylko państwa jako takiego.

Kontrola towarzyszy administracji od dawna, właściwie od samego początku procesu kształtowania się administracji publicznej, przy czym oczywiście na poszczególnych etapach rozwoju tej administracji funkcja kontroli miała pod względem zakresu treści, celów, roli itd. zróżnicowany wymiar. Ten trwały związek administracji i kontroli wynika w dużej mierze z przesłanek obiektywnych. Kontrola jest wszakże nieodłącznym, koniecznym elementem wszelkich działań zorganizowanych bez względu na to, czy organizatorem objętych kontrolą stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych jest podmiot samorządowy, państwowy, społeczny czy też obywatel jako osoba prywatna². Siłą rzeczy więc kontrola musi występować także w procesach administrowania. Administracja nie może zatem obyć się bez kontroli pozwalającej na sprawdzenie i ocenę

¹ Por. C. Znamierowski, *Elementarne wiadomości o państwie* [w:] *Elita, ustroj, demokracja. Pisma wybrane*, Warszawa 2001, s. 138. Inny wybitny uczony, administratywista okresu międzywojennego, W.L. Jaworski, również podnosił kwestię kontroli administracji jako „najdonioślejszy problem”, podziеляjąc pogląd, że kontrola administracji jest istotą ustrojów demokratycznych, a system środków i form kontroli jest w ciągłym rozwoju – por. W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 5. Na zagadnienie kontroli i kwestie problemów państwa praworządnego, tj. państwa, które samo wiąże się ustawami, wskazywał też w dawniejszej, klasycznej doktrynie J.S. Langrod, *Kontrola administracji*, Warszawa 1929.

² Por. J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 378. Jak pisał J. Łętowski: „Od momentu, gdy w starożytnej Persji król Dariusz wysyłał zaufanych urzędników, by ci spojrzeli z zewnątrz na działalność namiestników w prowincjach, do dnia dzisiejszego problem kontroli pozostaje podstawowym elementem każdego systemu organizacyjnego” (por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 239). Można zauważyć, że działalność sprawdzająca i oceniająca (czyli w szerokim ujęciu – kontrola) jest udziałem codziennego działania różnych podmiotów prywatnych, w tym osób fizycznych.

jej funkcjonowania, w konsekwencji służącej zapewnieniu prawidłowości i skuteczności jej działania i będącej czynnikiem stymulującym systematyczne doskonalenie całego aparatu administracyjnego. Brak kontroli spycha administrację zawsze na drogę działania pogorszonego i niemożności utrzymania się w zamierzonych rygorach³.

Administracja nie może obyć się bez kontroli z wielu innych jeszcze – niż wskazana rola kontroli jako naturalnego etapu każdego zorganizowanego działania – względów (nawiązujących zresztą do tych obiektywnych uzasadnień kontroli). I tak m.in. odnotować można, że:

1. Administracja jest odpowiedzialna za stan spraw publicznych w różnych dziedzinach życia społecznego, gospodarczego, politycznego, kulturalnego itd. Trudno sobie wyobrazić tę odpowiedzialność bez istnienia kontroli nad administracją. Realizacja szerokich zadań i funkcji administracji musi podlegać odpowiedniemu sprawdzaniu i ocenianiu.
2. Administracja posiada władzę, w którą jest wyposażona (i która jest jej niezbędna) do wykonywania zadań zaspokajania publicznych potrzeb i interesów, realizowania praw i interesów jednostki, reglamentowania zachowań społecznych, nakładania obowiązków itd. Ale owa władza może być przecież stosowana źle, nieudolnie czy też po prostu może być świadomie nadużywana. Konieczności istnienia kontroli administracji w tym kontekście nie trzeba szerzej uzasadniać⁴. W społeczeństwie i państwie demokratycznym władza publiczna nie może pozostawać poza kontrolą.
3. Od administracji wymaga się skuteczności i efektywności (w tym dochowywania wielu bardziej szczegółowych komponentów tych generalnych wyznaczników jakości administracji). Czy można w ogóle mówić o respektowaniu tych wymogów, nie uwzględniając kontroli działania administracji?
4. Również wiele innych niż skuteczność i efektywność standardów adresowanych do administracji, np. praworządność, legalność, w oczywisty sposób zakłada konieczność kontrolowania działalności administracji. Podobnie coraz bardziej eksponowane dziś ogólne postulaty „dobrej administracji” i „prawa do dobrej administracji” naturalną koleją rzeczy determinują wzrost znaczenia kontroli nad administracją publiczną⁵.

³ Por. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 321.

⁴ Jak ujmuje to B.G. Peters: „Chcemy kontrolować administrację publiczną również i z tego powodu, że jest ona coraz bardziej uwikłana w mechanizmy sprawowania władzy. Urzędnicy nie tylko stosują prawo, lecz także ustanawiają przepisy i podejmują decyzje o sposobach ich stosowania” – por. B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 338.

⁵ Szerzej na temat roli i znaczenia kontroli dla poziomu jakości administracji wypowiadałem się w: J. Jagielski, *Kontrola jako czynnik jakości administracji publicznej* [w:] *Jakość administracji publicznej. Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej*, Cezdyna k. Kielc, 24–26 września 2004 r., Rzeszów 2004, s. 157 i n.

Potrzeba kontroli administracji ma też wreszcie swoje generalne uzasadnienie w systemie polityczno-ustrojowym, tj. w koncepcji i konstrukcji demokratycznego państwa prawnego. Z podstawowych kanonów takiego państwa wynika wszakże, iż władza publiczna jako całość, jak i poszczególne jej ogniwa, nie może w swych działaniach być wyjęta spod możliwości sprawdzenia i ocenienia, lecz powinna podlegać kontroli. Kontrola wobec podmiotów władzy publicznej jest nieodzownym elementem mechanizmu funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego i poszczególnych jego instytucji.

Argumentów uzasadniających poddanie administracji kontroli można by oczywiście przytoczyć znacznie więcej. Jednakże już tylko w oparciu o to, co zostało w tej mierze wyżej powiedziane, a ściślej biorąc – przypomniane (wszak są to sprawy ogólnie znane), można stwierdzić, że z pewnością nie istnieje dziś kwestia: czy kontrolować administrację, natomiast cały czas problemem pozostaje sprawa, jak kontrolować, a więc zagadnienia form, sposobów, środków itd. sprawowania kontroli.

W tym zakresie nie ma oczywiście rozstrzygnięć danych raz na zawsze. Jak pokazuje doświadczenie, dziedzina kontroli administracji nie jest zamknięta w jakichś z góry określonych sztywnych ramach, lecz odznacza się dużym dynamizmem, nawiązującym do przemian samej administracji tak w płaszczyźnie organizacyjnej, jak i w zakresie kierunków działania, preferencji dotyczących sfer aktywności, charakteru i treści zadań, sposobów i form prawnych funkcjonowania, standardów działalności itd. Kontrola powinna uwzględniać wszystkie te przemiany i dostosowywać się do oblicza obiektu oddziaływania, tj. administracji. Mówiąc inaczej, w ślad za zmieniającą się administracją publiczną i uwarunkowaniami, w jakich przychodzi jej działać, nadążać musi – poprzez zmiany i przeobrażenia – system kontroli tejże administracji⁶. To nadążanie kontroli za zmieniającym się aparatem administracyjnym jest tak samo istotne dla tego aparatu oraz samej kontroli, jak i dla jednostki (obywatela) i społeczności.

W rezultacie problematyka kontroli administracji jest – jeśli tak można powiedzieć – „permanently aktualna”, a w jej zakresie pojawiają się cały czas różne zagadnienia, zarówno już znane, które powracają i wymagają nowego naświetlenia, jak i zupełnie nowe, wyrastające ze zmian warunków, celów, zadań itd. tworzących środowisko funkcji

⁶ Już jakiś czas temu zwracał na to uwagę J. Łętowski, pisząc, że: „Centrum działania administracji współczesnej to już nie tylko pozwolenie na budowę garażu ani wywłaszczenie ogródka pod budowę szkoły gminnej (mimo że są to także ważne sprawy). To również – albo przede wszystkim – budowa atomowej elektrowni, na którą ludność może nie mieć ochoty, olbrzymi kontrakt międzynarodowy zmieniający sytuację ekonomiczną społeczeństwa, planowanie nowych miast i degradacja środowiska, to także możliwość użycia siły przeciw demonstrantom i ograniczenie wymiany informacji. Słowem jest to inna administracja niż kilkadziesiąt lat temu. Dlatego sposób konstruowania pojęcia kontroli administracji też musi to uwzględnić”. Por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 240. Przykładem coraz to nowych wyzwań w zakresie kontroli administracji i poszukiwania rozwiązań im odpowiadających mogą być próby ujęcia w normy prawne kontroli w ramach administracji rządowej, zwieńczone ustawą z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092), którą to ustawę poprzedziło wszakże parę innych projektów ustawowego rozwiązania tego zagadnienia.

kontroli. To zaś oznacza, że problematyka kontroli w jej całokształcie bądź też jedynie w wymiarze konkretnych zagadnień ciągle może (jeśli nie powinna) być przedmiotem refleksji teoretycznych oraz rozważań i ocen dokonywanych z perspektywy praktyki i jej potrzeb.

Powyższa konstatacja co do znaczenia, aktualności i atrakcyjności problematyki kontroli administracji jako przedmiotu badań skłoniła autora do podjęcia próby pewnego ogólnego i kompleksowego spojrzenia na kontrolę administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowym impulsem był tu fakt, że zagadnienia kontroli nie należą – przynajmniej gdy chodzi o ujęcie całościowe – do sfery pierwszoplanowych zainteresowań doktryny. Rolę inspirującą odegrały również potrzeby dydaktyczne; przedmiot pod nazwą kontrola administracji znajduje się w programach wielu kierunków nauczania na studiach wyższych i podyplomowych.

W efekcie powstała książka pt. *Kontrola administracji publicznej*, opublikowana w Wydawnictwie Prawniczym w 1999 r., a następnie w 2007 i 2012 r. w wydawnictwie Lexis-Nexis jako opracowanie uaktualniane i zmieniane w warstwie merytorycznej za sprawą nie tylko uwzględnienia efektów rozwoju systemu kontroli i regulacji prawnych w tym zakresie, lecz także przemyśleń i pogłębienia refleksji autora w odniesieniu do wielu poszczególnych aspektów, zwłaszcza teoretycznej i koncepcyjnej natury. Te same motywy stanowią i dzisiaj inspirację do zajęcia się problematyką kontroli administracji, której obraz jest inny niż jeszcze parę lat temu i która wymaga w związku z tym spojrzenia na nią na nowo, na tle aktualnych refleksji teoretycznych i rozwiązań normatywnych jej dotyczących. W okresie od ostatniego wydania książki zagadnieniom kontroli administracji, jako sferze badań naukowych, trudno, co prawda, przyznać jakiś priorytetowy status, niemniej można w tym zakresie odnotować pewne zwiększenie zainteresowań badawczych. Przykładowo warto wskazać tu interesującą monografię poświęconą rozważaniom nad stosunkami kontroli w administracji publicznej (I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015) czy próby zainicjowania dyskusji nad wyodrębnieniem badań nad kontrolą administracji w osobną dyscyplinę naukową, a regulacji prawnych dotyczących tej kontroli – w odrębną gałąź prawa⁷, a wreszcie podejmowanie teoretycznych i praktycznych kwestii związanych z nietradycyjnymi sposobami sprawdzania i oceniania administracji publicznej w działaniu, takich jak: kontrola zarządcza, audyt wewnętrzny, kontroling. Generalnie można więc potwierdzić, że poszerza się nurt teoretycznej, naukowej refleksji nad problematyką kontroli administracji (nowych jej form i przejawów), w który, moim zdaniem, warto i należy się włączyć.

Chodzi przy tym o nurt rozważań dokonywanych przede wszystkim z perspektywy prawa i doktryny prawniczej. Najnowsze rozważania, wypowiedzi czy uwagi na temat prawnej problematyki kontroli i zawarte w nich poglądy co do kwestii ogólnych dotyczących

⁷ Zob. np. L. Murat, *Nauka o kontroli – rzeczywistość czy postulat*, „Kontrola Państwowa” 2015/6, s. 8–36.

kontroli, jak i stanowiska odnośnie do niektórych tylko, węższych jej aspektów pokazują, że materia ta stanowi cały czas ważny przedmiot badań naukowych, teoretyczno-prawnych, może nawet dziś coraz bardziej atrakcyjny dla tej penetracji badawczej. Znaczenie i potrzebę zajmowania się tematyką kontroli zdaje się potwierdzać praktyka niosąca różne doświadczenia w sferze kontroli administracji, dające asumpt do podnoszenia w tej mierze m.in. zagadnień związanych z regulacją prawną instytucji (form) kontroli, poszukiwaniem nowych, skuteczniejszych sposobów realizacji funkcji kontrolnych wobec aparatu administracyjnego, a także stawiania spraw zupełnie rudymenatarnych, jak np. pytań o istotę, rolę i znaczenie współczesnej kontroli, o możliwości, jakimi ona dysponuje, naprawiania funkcjonowania aparatu administracyjnego, o rolę w zapewnianiu właściwych regulacji między władzą publiczną a jednostką. Nie ulega zatem wątpliwości, że zagadnienia kontroli administracji stanowią i na dziś, i na przyszłość rozległy tematycznie, wieloaspektowy obszar badawczy, w ramach którego pojawiają się coraz to nowe wyzwania dla refleksji naukowej, rozważania i kształtowania regulacji prawnych, a także wypracowania sposobów skutecznego i efektywnego wykonywania funkcji kontroli w praktyce. Można nawet powiedzieć, że problematyka kontroli administracji powoli rozwija się w kierunku wyodrębnienia się w pewną samodzielną przedmiotowo dziedzinę, ale postrzeganą w obrębie jednej określonej dyscypliny naukowej, czy też widzianą jako dziedzina interdyscyplinarna, z uwzględnieniem różnych nauk i obszarów wiedzy, nie predestynującą natomiast do traktowania w charakterze ukształtowanej osobno („własnej”) „nauki o kontroli” (nauki kontroli). Na obecnym etapie o problematyce kontroli administracji można co najwyżej mówić jako o dziedzinie doktryny prawa administracyjnego czy nauki administracji (tudzież innych nauk), a nie jako o wyodrębnionym kierunku nauki (osobnej dyscyplinie naukowej). Sprawa pozostaje oczywiście do szerszej dyskusji, niemniej w obecnym stanie rzeczy trudno byłoby, moim zdaniem, zagadnienia kontroli administracji traktować jako samoistną dyscyplinę naukową. Podobnie zresztą regulacje prawne odnoszące się do kontroli (administracji) nie układają się w wyodrębnioną, swoistą gałąź prawa.

Determinantą podjęcia kolejnego – w zmienionej i uaktualnionej wersji – opracowania są też zmiany stanu prawnego, jakie dokonały się w ostatnim czasie i ciągle się dokonują w odniesieniu do instytucji kontroli wobec administracji publicznej. Choć nie są to zmiany o rewolucyjnym zasięgu i treściach, to jednak uważam, że książka monograficzno-podręcznikowa funkcjonująca na rynku powinna być oparta – w miarę możliwości – na jak najbardziej aktualnym porządku prawnym.

Przedmiot opracowania zawarty w haśle: kontrola administracji publicznej, potraktowany jest w opracowaniu w szerszej perspektywie. Sam termin „kontrola administracji” oznaczać może wszakże dwie rzeczy: **kontrolę nad administracją** oraz **kontrolę wykonywaną przez samą administrację** (wobec siebie i swoich ogniw oraz wobec podmiotów spoza aparatu administracyjnego). W rozważaniach uwzględniane są oba wskazane aspekty rozumienia tego pojęcia. W szczególności w ramach przedstawiania systemu

kontroli rozpatrywane są zarówno instytucje kontrolne kontrolujące administrację publiczną, jak i instytucje wyrastające z samej administracji i wyposażone w funkcje kontrolne wobec podmiotów znajdujących się w strukturach aparatu administracyjnego, jak również istniejących poza tymi strukturami. Takie ujęcie wydaje się uzasadnione, gdyż pełniej i lepiej odzwierciedla rzeczywisty, bardzo złożony stan rzeczy objęty kategorią kontroli administracji publicznej. Można podkreślić, iż cały wielki segment kontroli wykonywanej „wewnątrz” administracji publicznej stanowi właśnie wspomnianą perspektywę kontroli **przez administrację**, a w rozważaniach nad kontrolą administracji tego fragmentu „kontroli wewnętrznej” pomijać w żadnym razie nie można.

Problematyka kontroli w ogóle, a w tym oczywiście także problematyka kontroli administracji publicznej, może być przedmiotem rozważań i analiz prowadzonych z perspektywy różnych dziedzin wiedzy i dyscyplin naukowych. Zagadnienia kontroli znajdują swoje szerokie odzwierciedlenie zwłaszcza w prakseologii, teorii organizacji i zarządzania, nauce administracji. Są one też przedmiotem refleksji w naukach prawnych, w szczególności nauce prawa administracyjnego⁸. W niniejszym opracowaniu uwaga skoncentrowana jest na kontroli widzianej właśnie przez pryzmat prawa (przede wszystkim administracyjnego), co nie oznacza, rzecz jasna, całkowitego abstrahowania od innych niż prawny punktów widzenia kontroli i perspektyw, z jakich jest ona rozpatrywana. Dzieje się tak, tym bardziej że rozdzielenie owych różnych optyk postrzegania kontroli jest niezwykle trudne na płaszczyźnie rozważań teoretycznych nad istotą kontroli, jej treścią, sposobami realizacji, rolą w procesach zorganizowanych działań itd. Stąd też założony wyżej sposób prowadzenia rozważań nad kontrolą administracji oznacza jedynie konwencjonalne skupienie się przede wszystkim na kontroli prawnej i prawnych instytucjach kontroli administracji, czyli takich, których byt i praktyczne działanie oparte są na obowiązującym prawie⁹.


Pomijając wszelką merytoryczną zasadność takiego podejścia (kontrola, tak jak każda działalność publiczna w państwie praworządnym, musi mieć legitymację prawną), jest ono w końcu prostą konsekwencją zawodowych zainteresowań autora.

⁸ Potrzeba kontrolowania administracji należy do najistotniejszych przesłanek samego powstania i rozwijania prawa administracyjnego. Jak pisał W.L. Jaworski: „praktycznie idzie w nauce prawa administracyjnego o kontrolę administracji” – por. W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 6, 10. Przy czym najważniejszy sens tej wypowiedzi trzeba, moim zdaniem, widzieć nie w instytucjonalnym wymiarze kontroli państwowej, ale w pokazaniu istoty prawa administracyjnego jako prawa, które – regulując relacje między władzą a jednostką – bierze w karby dotychczasową, w pełni swobodną działalność władzy publicznej (administracji) i poddaje ją z góry ustalonym regułom.

⁹ Por. J. Boć [w:] *Prawo...*, red. J. Boć, s. 383.

OGÓLNE TEORETYCZNE I PRAWNE ASPEKTY KONTROLI ADMINISTRACJI

1. Pojęcie i istota kontroli


 Pojęcie „kontrola” należy do terminów będących w szerokim używaniu; występuje w języku potocznym, publicystyce, piśmiennictwie naukowym, orzecznictwie administracyjnym i sądowym itd. Ogólny sens tego pojęcia nie budzi na ogół wątpliwości i pojmowany jest – zwłaszcza na płaszczyźnie języka codziennego – w sposób w miarę jednolity. Przy próbach natomiast bardziej szczegółowych odpowiedzi na pytanie, co to jest kontrola, i bliższej charakterystyce tej kategorii sprawa nie jest już taka prosta. Na gruncie doktrynalnym spotkać można różne objaśnienia terminu „kontrola” oraz pojmowania jej treści i istoty. Podobne zróżnicowanie traktowania kategorii kontroli daje się zaobserwować w stanowisku praktyki, a jeszcze wyraźniej – w regulacjach prawnych. Analizując różne przepisy normujące sprawy kontroli, a także nadzoru czy też relacji nadrzędności – podległości w administracji, trzeba skonstatować występowanie postępującego zamętu terminologicznego i pojęciowego, powodującego coraz większe trudności z identyfikacją kategorii kontroli i odróżnieniem od innych pojęć, takich jak przede wszystkim: nadzór, inspekcja, dozór, kierownictwo.

1

Na tym tle rozważania nad problematyką prawnej kontroli administracji rozpocząć należy od rozpatrzenia pewnych ogólnych, podstawowych kwestii, dotyczących pojęcia i istoty kontroli. Przy tym nie chodzi tu jedynie o przyjęcie takiego czy innego określenia tejże kontroli, lecz o szersze spojrzenie na tę kategorię, na jej treść, cechy charakterystyczne, wyróżniki pozwalające ją oddzielić od innych kategorii, relacje wobec innych pojęć, kryteria itd. Idzie zatem o szerszą refleksję na temat, czym jest dzisiejsza kontrola i jak należy ją traktować¹.

2

¹ Sygnał o potrzebie postawienia takich pytań podstawowych wynika m.in. ze wspomnianego stanu jurydycznego ujmowania kontroli. Nie można go sprowadzać wyłącznie do efektu niedostatków czy nieudolności legislacji, choć oczywiście ten moment także ma miejsce. Po części ów zamęt pojęciowy świadczy też

- 3 W tym miejscu trzeba odnotować, że kontrolę można postrzegać w dwojaki sposób: jako funkcję lub też jako swego rodzaju system organizacyjny². Nas interesuje tu przede wszystkim funkcjonalna treść pojęcia „kontroli”. W odniesieniu natomiast do organizacyjnego ujmowania kontroli można ogólnie stwierdzić, iż sprowadza się ono do przedstawienia obrazu instytucji i jednostek organizacyjnych, biorących udział w wykonywaniu kontroli jako funkcji. Inaczej mówiąc, kontrola w znaczeniu organizacyjnym to po prostu całokształt podmiotów (instytucji) kontrolnych (sprawujących funkcję kontroli). Do tego organizacyjnego sensu kontroli będziemy nawiązywać przy omawianiu systemu prawnego kontroli administracji.
- 4  Przechodząc do charakterystyki kontroli w sensie funkcjonalnym, warto na początek zwrócić uwagę, że samo słowo „kontrola” wywodzi się z dwóch głównych źródeł, a mianowicie z tradycji francuskiej oraz brytyjskiej. We Francji i na kontynencie europejskim pojęcie „kontrola” nawiązuje do słowa *le contrôle*, pochodzącego od słów *contre rôle* (przeciwzapisek), odzwierciedlających część dokumentu sporządzanego w ramach swobodnego, wykształconego w okresie kameralistyki sposobu dokumentowania przyjmowania podatku od podatnika. Otóż sposób ten polegał na tym³, że urzędnik przyjmujący podatek sporządzał dokument w dwóch jednakowych kolumnach, a następnie przerywał go między kolumnami. Jedną część wręczał podatnikowi – w postaci najczęściej zwoju (stąd *le rôle*) – jako dowód spełnienia obowiązku podatkowego. Druga część dokumentu składana była w urzędzie dla celów ewidencyjnych i potwierdzenia autentyczności dokumentu, który otrzymał podatnik. Część dokumentu zatrzymywaną przez urzędnika określano słowem *contre rôle*, co doprowadziło do wykształcenia się właśnie słowa *le contrôle* (kontrola).

Z kolei w tradycji brytyjskiej termin „kontrola” równoznaczny jest z pojęciem „władzy”. „Kontrolowanie” oznacza tu tyle, co „sprawowanie władzy publicznej” (administrowanie)⁴.

- 5 W języku polskim słowo „kontrola” w lingwistycznym sensie odzwierciedla obie wspomniane tradycje. Gdy mówimy o kontroli czy kontrolowaniu w zwykłym, codziennym użyciu, to stoi za tym treść znaczeniowa, wyrażająca dokonywanie sprawdzania i oceny czegoś, formułowania wniosków, dochodzenia do czegoś, dokonywania wglądu

może o pewnym nowym „fermencie merytorycznym” w postrzeganiu i rozumieniu kontroli i dlatego tego „normatywnego kontekstu” nie można nie zauważać, gdy mówi się o kontroli z dzisiejszej perspektywy.

² Można to dostrzec już w słownikowym objaśnieniu pojęcia „kontrola”. Przykładowo w *Uniwersalnym słowniku języka polskiego* (red. S. Dubisz, Warszawa 2006) czytamy, że kontrola to, z jednej strony, „sprawdzanie, badanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym oraz ustalanie ewentualnych odstępstw”, z drugiej zaś – „instytucja lub osoba sprawująca nad czymś nadzór, sprawdzająca coś”.

³ Przytaczam za: J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001, s. 215. Również przywoływany już *Uniwersalny słownik języka polskiego* (red. S. Dubisz) wskazuje na francuski źródłosłów (*controlé*) zasadniczego pojęcia kontroli.

⁴ Por. J. Filipek, *Prawo...*, s. 216; W. Lang, *Struktura kontroli prawnej organów państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Kraków 1963, s. 38.

w działalność itd.⁵. Z drugiej strony posługiwanie się terminem „kontrola” niejednokrotnie wyraża też treść odpowiadającą oddziaływaniu, wpływaniu (w tym za pomocą środków władczych), pozostawianiu pod władzą czy poddaniu jakiemuś władztwu (gdy ktoś twierdzi, że ma nad czymś kontrolę, to często łączy się z tym przeświadczenie o posiadaniu na to coś wiążącego wpływu)⁶.

Z zestawienia obu wskazanych zakresów znaczenia terminu „kontrola” wynika, że ten drugi zakres, nawiązujący do rozumienia kontroli jako władzy, oddziaływania władczego, jest w oczywisty sposób szerszy. W konsekwencji więc zarysowuje się tu możliwość dwojakiego traktowania pojęcia kontroli, a mianowicie jako kontroli w wąskim rozumieniu oraz kontroli w znaczeniu szerokim. Dotyczy to nie tylko występowania terminu „kontrola” („kontrolowanie”) w języku codziennym, potocznym, w publicystyce czy środkach przekazu, lecz także znajduje odzwierciedlenie na gruncie naukowym, teoretyczno-doktrynalnym, i to w obszarze różnych dziedzin.

Tak np. w rozważaniach socjologicznych pojawia się kontrola w rozumieniu sterowania społecznego, a więc wpływania na zachowanie poprzez rozmaite środki, wśród których mieszczą się również reguły prawne⁷. Jednak w większości piśmiennictwa dotyczącego kontroli w odniesieniu do organizacji w ogóle czy administracji publicznej preferowane jest przy charakteryzowaniu tej funkcji węższe jej pojmowanie, tj. osadzone w kontekście sprawdzania i oceniania jakiejś działalności czy stanu. Dla szerokiego znaczenia tego terminu stosowane są równocześnie – tak jak np. w nauce prawa administracyjnego – inne nazwy, jak „nadzór” czy „kierownictwo”. To węższe rozumienie kontroli wydaje się też bliższe praktyce administracyjnej; w praktyce termin „kontrola” jest powszechnie znany i kojarzony przede wszystkim z funkcją sprawdzającą i oceniającą. 6

Na płaszczyźnie naukowej i teoretycznej wiele miejsca poświęca tej kategorii teoria organizacji i zarządzania. Kontrola jest tu postrzegana jako niezbędny etap cyklu działania zorganizowanego oraz nieodzowny składnik funkcji zarządzania i kierowania. Kontrola służy kierownictwu do sprawdzania i oceniania, czy podległe jednostki organizacyjne wykonują swoje zadania, a w konsekwencji pozwala na wykrywanie nieprawidłowości 7

⁵ Poprzez odwołanie się do tego właśnie rodzaju działań, tj. sprawdzania, oceniania itp., sformułowane są słownikowe objaśnienia znaczenia słowa „kontrola” – por. np. *Mały słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1968. W cyt. *Uniwersalnym słowniku języka polskiego PWN* (red. S. Dubisz) kontrola to także przede wszystkim „sprawdzenie, zestawienie stanu faktycznego ze stanem wymaganym oraz ustalenie ewentualnych odstępstw”.

⁶ Taki właśnie sens kontroli jako pewnego rodzaju władzy zawierają np. dość często występujące w języku potocznym czy publicystyce zwroty: „sprawa jest pod kontrolą” czy „sprawy wymknęły się spod kontroli” – w zwrotach tych chodzi o stwierdzenie istnienia bądź braku możliwości skutecznego oddziaływania. Takie znaczenie słowa „kontrola” podawane jest zresztą także w słowniku języka polskiego, gdzie tłumaczy się je również jako „nadzór nad kimś lub nad czymś, pilnowanie kogoś lub czegoś” – por. *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN* (red. S. Dubisz).

⁷ Por. J. Wróblewski, *Kontrola w państwie i jej aksjologia (pojęcia podstawowe)*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1981/6, s. 104; zob. też: W. Lang, *Struktura kontroli...*, s. 45–46.

Jacek Jagielski – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Katedry Prawa i Postępowania Administracyjnego, dyrektor Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych na tej uczelni; specjalizuje się w zakresie prawa administracyjnego i prawa postępowania administracyjnego; jego zainteresowania naukowe i działalność naukowo-badawcza koncentrują się wokół zagadnień teoretycznych prawa administracyjnego, problematyki prawnej ustroju administracji, kontroli administracji i prawa urzędniczego; jest uznanym autorytetem w zakresie prawa o obywatelstwie, prawa o cudzoziemcach i prawnych zagadnień migracji i pomocy humanitarnej. Autor kilkudziesięciu monografii, studiów i artykułów naukowych, jak również wielu opracowań eksperckich.

Autor całościowo analizuje zagadnienia kontroli administracji publicznej w Polsce, w tym m.in. ogólne teoretyczne i prawne aspekty kontroli administracji, a także kontrolę: zewnętrzną nad administracją, wewnątrzadministracyjną oraz wewnętrzną w jednostkach organizacyjnych administracji publicznej.

W podręczniku kompleksowo przedstawiono prawny system kontroli administracji publicznej z uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego, w tym najnowszych unormowań dotyczących wykonywania kontroli w administracji rządowej. Omówiono także nowe aspekty systemu kontroli, takie jak kontrola zarządcza czy audyt wewnętrzny. Wskazano międzynarodowe, zwłaszcza unijne, czynniki tendencji rozwojowych systemu kontroli. Rozważania prowadzone są z wykorzystaniem obszernej literatury przedmiotu oraz regulacji prawnych i orzecznictwa.

Publikacja jest przeznaczona dla studentów prawa i administracji, praktyków zajmujących się problematyką kontroli, urzędników organów kontroli oraz do wszystkich zainteresowanych funkcjonowaniem kontroli administracji publicznej.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788381249751 W04P01

ISBN 978-83-8124-975-1



9 788381 249751

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL