

# **System kontroli zarządczej w procesie postępowania administracyjnego**

Przejdź do produktu na [www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.beck.pl)

# Rozdział I. Organy administracji publicznej w rozumieniu KPA

Organ administracji publicznej – to podmiot, który z mocy prawa został wyposażony we władztwo administracyjne, posiadający własne, wyróżniające go kompetencje i powołany do załatwiania spraw w drodze decyzji administracyjnych. Artykuł 5 § 2 KPA stanowi, że ilekroć w przepisach KPA jest mowa o organach administracji publicznej rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i inne podmioty, powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw należących do administracji publicznej.

## Minister

Pod pojęciem ministra w rozumieniu KPA uważa się:

- 1) prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów, pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej,
- 2) przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów,
- 3) ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej,
- 4) kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra,
- 5) kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających indywidualne sprawy, które normuje KPA.

## Organy jednostek samorządu terytorialnego

Pod pojęciem organów jednostek samorządu terytorialnego KPA rozumie się:

- 1) organy gminy,
- 2) organy powiatu,

- 3) organy województwa,
- 4) organy związków gmin,
- 5) organy związków powiatów,
- 6) wójta,
- 7) burmistrza (prezydenta miasta),
- 8) starostę,
- 9) marszałka województwa
- 10) kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa,
- 11) samorządowe kolegia odwoławcze.

## 1. Organy wyższego stopnia i organy naczelne

Organami wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 KPA są:

- 1) w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego – samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. Przez ustawy szczególne, określające właściwość organu wyższego stopnia, należy rozumieć zarówno ustawy stanowiące o właściwości wojewody jako organu wyższego stopnia, jak i ustawy określające właściwość wojewody do rozpoznawania odwołania;
- 2) w stosunku do wojewodów – właściwi w sprawie ministrowie, przy czym właściwości ministra jako organu wyższego stopnia, należałoby poszukiwać na podstawie właściwości w przedmiocie danej kategorii spraw;
- 3) w stosunku do organów administracji publicznej innych niż określone w pkt 1 i 2 – odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku – organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością;
- 4) w stosunku do organów organizacji społecznych – odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością.

Organami naczelnymi w rozumieniu art. 18 KPA są:

- 1) w stosunku do organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem samorządowych kolegiów odwoławczych oraz organów państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych – Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie;
- 2) w stosunku do organów państwowych innych niż określone w pkt 1 – odpowiednie organy o ogólnokrajowym zasięgu działania;

- 3) w stosunku do organów organizacji społecznych – naczelne organy tych organizacji, a w razie braku takiego organu – Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie sprawujący zwierzchni nadzór nad ich działalnością.

### **Podstawa prawna**

- art. 5 § 2, art. 17, 18 KPA



## Rozdział II. Zasady działania organów administracji publicznej

Zasady działania organów administracji publicznej uregulowane zostały przez KPA w Rozdziale 2, Działu I. Są to normy ogólne, które zawierają dyrektywy prawa materialnego i procesowego, obowiązujące przy rozstrzygnięciu sprawy. Pracownik jednostki załatwiający sprawę musi mieć świadomość, że zasady ogólne postępowania administracyjnego stanowią ideę przewodnią dla procedury administracyjnej i powinny być realizowane we wszystkich stadiach ogólnego postępowania administracyjnego.

**Zasada praworządności** – wyrażona zarówno w art. 6 KPA, jak i art. 7 Konstytucji RP – zobowiązuje organ władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach obowiązującego prawa oraz stania na straży praworządności. Oznacza to, że wszelkie czynności organów administracji publicznej muszą się mieścić w granicach prawa, a w przypadku, gdy norma ustawowa dopuszcza pewien zakres samodzielności organu, to należy z niej korzystać tylko w granicach określonych przepisem prawa.

Kompetencja do działania określonego rodzaju i w określonej formie, musi wynikać wprost z ustawy i nie można jej domniemywać.

**Zasada prawdy obiektywnej** – w myśl tej zasady (art. 7 KPA), organ powinien podjąć wszelkie kroki niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego mającego znaczenie prawne. Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego mającego znaczenie prawne dla sprawy.

**Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli** – zasada ta podkreśla dwa rodzaje wartości – interes społeczny i interes obywateli oraz zobowiązuje organ do uwzględniania obu interesów z urzędu. Obu pojęć nie należy traktować jako przeciwieństwa, lecz dążyć do

zharmonizowania obu interesów. Zasada ta ma szczególne znaczenie przy podejmowaniu decyzji o charakterze uznaniowym.

**Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej** – została wyrażona w art. 8 KPA. Norma ta wskazuje jeden z celów, jaki ma być osiągnięty w wyniku prowadzonego postępowania administracyjnego, jest nim pogłębianie zaufania obywateli do organów Państwa, przy czym realizacja tej zasady determinowana będzie przez poziom przestrzegania wszystkich reguł postępowania przyjętych w KPA.

### Orzecznictwo

---

(...) z zasady wyrażonej w art. 8 KPA wynika przede wszystkim wymóg praworządności i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie obywateli do organów administracji publicznej, nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań (wyr. WSA w Warszawie z 2.10.2014 r., VI SA/Wa 2125/14, Legalis).

---

**Zasada przekonywania** – jest bezpośrednio powiązana z ww. omówionymi już zasadami. Nakłada na organ obowiązek wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi się kierował przy załatwianiu konkretnej sprawy, a tym samym przedstawiania celowości, racjonalności i słuszności podejmowanych przez organ działań.

### Orzecznictwo

---

(...) prawidłowe zredagowanie pod względem merytorycznym i prawnym uzasadnienia decyzji administracyjnej ma podstawowe znaczenie dla stosowania zasady przekonywania wyrażonej w art. 11 KPA a realizowanej na mocy art. 107 § 3 KPA. Mocą tej zasady organ administracji obowiązany jest do wyjaśnienia stronie zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwianiu sprawy. Zasada przekonywania nie zostanie zrealizowana, gdy organ pominięciem milczeniem niektóre twierdzenia lub nie odniesie się do faktów istotnych dla danej sprawy (wyr. WSA w Bydgoszczy z 18.9.2013 r., II SA/Bd 566/13, Legalis).

---

**Zasada informowania stron i innych uczestników postępowania** – wyrażona w art. 9 KPA, w którym na organy administracji publicznej nałożono obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Celem takiego rozwiązania jest racjonalne zapewnienie, że strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosą szkody z powodu niezajomości prawa. Zasada ta bezpośrednio wiąże się z zasadą pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej, jednocześnie ma na celu pogłębienie świadomości i kultury prawnej obywateli.

**Zasada czynnego udziału strony** – określona w art. 10 § 1 KPA. Według niej organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zasada ta obowiązuje na każdym etapie postępowania administracyjnego. Odstąpienie od tej zasady jest możliwe tylko w przypadku, gdy Kodeks tak stanowi, przy czym organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od przedmiotowej zasady.

**Zasada pisemności** – obejmuje wszystkie czynności procesowe. Kodeks postępowania administracyjnego stanowi, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, w rozumieniu przepisów InformPodPublU, doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Realizacji zasady pisemności postępowania służą przepisy KPA dotyczące wnoszenia podań (art. 63 § 1 KPA), wydawania i doręczania decyzji (art. 109 KPA), ugody, doręczeń (art. 39 KPA). Odstępstwem od tej zasady jest zapis art. 14 § 2 KPA stanowiący, że sprawy mogą być załatwiane ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

**Zasada ekonomiki procesowej, wnikliwości, szybkości i prostoty postępowania** – zgodnie z art. 12 KPA organy administracji publicznej powinny działać wnikliwie i szybko, a jednocześnie powinny posługiwać się sprawnymi, najprostszymi środkami. Zgodnie z § 2 tego artykułu sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Nie bez powodu kryterium szybkości i prostoty skorelowano z zasadą wnikliwości, co na pierwszy rzut oka może wydawać się sprzecznością. Zasada ta wyznacza kierunek w jakim powinno zmierzać



każde z prowadzonych postępowań administracyjnych. Ma ona wspierać pozostałe zasady, np. z zasadę prawdy obiektywnej, a nie być ich alternatywą. W myśl kryterium szybkości nie można np. naruszać praw strony lub pomijać etapu procesu dowodowego. Szybkość ma oznaczać niepozostawianie organu w zwłoce, co ma powiązanie z przepisami o terminach załatwiania sprawy.

**Zasada ugodowego załatwiania spraw** – zasadniczym aktem kształtującym stosunki administracyjnoprawne jest decyzja administracyjna, jednakże zgodnie z art. 13 § 1 KPA sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach, mogą być załatwiane w drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej (ugoda administracyjna). Przy czym organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, powinien w tych przypadkach podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody. Należy zauważyć, że przepis ten wprost nawiązuje do zasady uproszczenia lub przyspieszenia postępowania, jest to alternatywny sposób dla załatwienia sprawy w formie decyzji, o ile przepis szczególnie nie stoi temu na przeszkodzie.

**Zasada trwałości decyzji ostatecznych** – zgodnie z art. 16 § 1 KPA decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Decyzje takie mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach (art. 16 § 2 KPA). Przy czym nie jest to zupełna niewzruszalność decyzji ostatecznych, KPA przewidział tryby nadzwyczajne, w ramach których można wzruszyć decyzję ostateczną, jednakże tylko wydanie nowej decyzji jest sposobem całkowitego lub częściowego pozbawienia decyzji ostatecznej jej mocy obowiązującej. W ten sposób ustawodawca stara się zapewnić bezpieczeństwo i trwałość sytuacji prawnej strony. Zasada ta jest wprost powiązana z zasadą ochrony praw słusznie nabytych. Decyzje mogą być zmieniane tylko w ramach:

- 1) wznowienia postępowania,
- 2) stwierdzenia nieważności, uchylenia lub zmiany decyzji dotkniętej wadą lub nie, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony,
- 3) uchylenia decyzji, z uwagi na niedopełnienie przez stronę określonych czynności w terminie,
- 4) wygaśnięcia decyzji,
- 5) przypadków wskazanych w przepisach szczególnych.

**Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego** – unormowana została wprost w art. 15 KPA. Przesłanką tej zasady jest prawo

każdej ze stron do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji, a tym samym do dwukrotnego rozpatrzenia i dwukrotnego rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej. Aby zasada ta została spełniona, niezbędne jest, aby rozstrzygnięcia danej sprawy zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzję, postępowania wyjaśniającego umożliwiającego ustalenie stanu faktycznego i wydanie decyzji. Wyjątki od zasady dwuinstancyjności muszą wynikać z norm prawa rangi ustawowej.

**Zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnych** – gwarantuje możliwość poddania decyzji administracyjnej kontroli przez sąd administracyjny. Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego na zasadach i w trybie określonym w odrębnych ustawach. Rola sądów administracyjnych sprowadza się do sprawowania kontroli administracji publicznej pod względem zgodności działań z prawem. Skarga do sądu administracyjnego przysługuje także na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty (np. o zajęciu stanowiska przez inny organ).

## **1. Rola i znaczenie poszczególnych elementów kontroli zarządczej w przestrzeganiu zasad działania organów administracji publicznej**

Przy wdrażaniu wymogów standardowych określonych w Standardach kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych w Komunikacie MF Nr 23, zwanych dalej Standardami – zawsze warto mieć na uwadze, że określają one tylko podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych. W Standardach nie przedstawiono rozwiązań szczegółowych, odnoszących się do różnych kategorii procesów lub różnorodnej specyfiki jednostek sektora finansów publicznych. System kontroli zarządczej trzeba zatem dopasować do indywidualnych potrzeb danego procesu, czy też charakteru danej jednostki. Obowiązek zdefiniowania potrzeb w zakresie specyficznych mechanizmów kontroli leży po stronie kadry zarządzającej oraz kierownika jednostki. W odniesieniu do postępowania administracyjnego mamy właśnie do czynienia z koniecznością zaprojektowania specyficznych rozwiązań dedykowanym głównie temu procesowi.

## Środowisko wewnętrzne

Środowisko wewnętrzne, jako jeden z najważniejszych elementów systemu kontroli zarządczej, determinuje atmosferę, w której pracownicy realizują nałożone na nich zadania. Środowisko wewnętrzne jest podstawą obowiązku stosowania prawa materialnego i procesowego przez organ, w taki sposób aby w rozstrzygnięciu sprawy co do istoty oraz w trybie postępowania, zachować wszystkie, ustanowione w art. 6–16 KPA, zasady ogólne.

Wartości etyczne powinny być przestrzegane zarówno przez osoby zarządzające, jak i pracowników. „Etyka legitymizuje działania administracji publicznej oraz warunkuje zaufanie do instytucji państwa... Podstawowe zasady etyki urzędniczej (wysokie standardy), to:

1. Administrowanie jest służbą publiczną, służbą na rzecz dobra publicznego. Oznacza to nakaz działania na rzecz dobra publicznego. Jest to zawsze działanie na podstawie prawa i w jego granicach na rzecz dobra publicznego.
2. Rzetelność – nakaz wykonywania obowiązków rzetelnie.
3. Nakaz rozwijania własnych kompetencji.
4. Bezstronność – nakaz zachowania bezstronności.
5. Nakaz zachowania neutralności politycznej”<sup>1</sup>.

Należy zauważyć, że wartości etyczne mogą być określone zarówno w wewnętrznych uregulowaniach jednostki, jak i w ramach zasad zdefiniowanych dla określonych grup pracowniczych, np. radców prawnych, pracowników służby cywilnej, audytorów wewnętrznych, lekarzy, gdzie zostały wprowadzone i funkcjonują kodeksy etyki. Oczywiście sam fakt istnienia uregulowań w zakresie etyki nie wzmocni automatycznie systemu zarządczego. W standardach kontroli zarządczej podkreślona została rola osób zarządzających, przez zobowiązanie ich do wspierania i promowania wartości etycznych. Ten element wspierania może przybierać różne postaci, ale przede wszystkim musi przejawiać się w codziennym postępowaniu, które ugruntuje powszechne przekonanie o konieczności przestrzegania zasad działania organów administracji publicznej. Brak odpowiedniego poziomu etyki w organizacji w znacznym stopniu zwiększa ryzyko nieprzestrzegania prawa lub przekraczania jego granic. Wartości etyki będą niezmiernie istotne dla funkcjonowania wszystkich wymienionych wyżej zasad KPA.

---

<sup>1</sup> J. Gierszewski (red.), *Administracja publiczna*, PWSH, Pomerania 2011.

Niemniej istotnym zagadnieniem, kształtującym środowisko wewnętrzne jednostki, są kompetencje zawodowe pracowników biorących udział w procesie postępowania administracyjnego. Dużym uproszczeniem byłoby wysnuć tezę, że każdy pracownik jednostki sektora finansów publicznych załatwiający sprawy w trybie KPA posiada taki sam poziom świadomości i zrozumienia znaczenia dyrektyw działania organów administracji publicznej. Poziom ryzyka naruszenia ogólnych zasad postępowania administracyjnego zwiększy się w przypadkach braku doświadczenia i wiedzy z obszaru KPA oraz z zakresu przepisów szczególnych odnoszących się do danej dziedziny podlegającej rozstrzygnięciu wg KPA. W celu ograniczenia tego rodzaju ryzyka koniecznym jest wdrożenie procedur, które jako całość będą budowały:

- 1) system rekrutacji pracowników (element polityki kadrowej), zapewniający dostosowanie zasobów kadrowych do realizowanych zadań,
- 2) system wprowadzania nowych pracowników w zakres ich obowiązków; dobrym rozwiązaniem jest wyznaczanie opiekuna nowego pracownika, który przekazywać będzie swoje doświadczenie i określać potrzeby szkoleniowe dla pracownika nowoprzyjętego,
- 3) system ocen pracowników (element polityki kadrowej), który pozwoli na zdefiniowanie m.in. potrzeb szkoleniowych.

Proces organizowania właściwego zespołu pracowników nie może kończyć się na pozyskaniu zasobu ludzkiego. Konieczne jest wykorzystanie posiadanych narzędzi pozwalających umiejętnie pokierować i zmotywować pracowników do realizacji zadań. Podstawą polityki kadrowej winien być rozwój własnej kadry, dostosowany zarówno do czynników zewnętrznych, jak i czynników wewnętrznych. Doświadczenie pracownika jest w procesie postępowania administracyjnego nie do przecenienia. Dobrze przygotowany pracownik zna przepisy i procedurę, jest zorientowany, gdzie szukać informacji, dokumentów, które mogą być istotne dla sprawy, na co zwrócić uwagę w danym typie postępowania administracyjnego, a także jak ocenić zebrane dowody. Z punktu widzenia funkcjonowania zasad postępowania administracyjnego, kompetencje zawodowe pracowników biorących udział w postępowaniu niewątpliwie wpływają na całość procesu. W ramach środowiska wewnętrznego nie można pominąć znaczenia struktury organizacyjnej jednostki, która racjonalnie zapewni, że organ administracyjny będzie podejmował wyłącznie celowe czynności, które są dozwolone obowiązującymi normami prawa. Umocowanie ustawowe stanowi granice, których nie wolno organowi przekroczyć, gdyż może to stanowić rażące naruszenie prawa. Prawo do określonego rodzaju działania, w określonej formie, wynika wprost z norm prawnych i nie podlega domniemaniu. „Jeśli zarządzanie nie jest prowadzone

sprawnie i kompetentnie, głównym zagrożeniem wynikającym ze struktury może być izolacja poszczególnych komórek organizacyjnych i tworzenie równoległych stosunków władzy co w konsekwencji prowadzi do:

- 1) powstawania interesów grupowych w ramach administracji,
- 2) rywalizowania pomiędzy wydziałami,
- 3) w ten sposób administracja zamiast na interesie publicznym, koncentruje się na realizacji celów wewnętrznych”<sup>2</sup>.

Na sprawność działań administracji będzie niewątpliwie wpływała instytucja delegowania uprawnień. Zgodnie ze Standardami, proces delegowania uprawnień powinien spełniać odpowiednie kryteria. Kryteria te, z punktu widzenia przestrzegania zasad postępowania administracyjnego, nabierają szczególnego znaczenia. Po pierwsze, uprawnienia, np. do podpisywania aktów woli organu, należy delegować bardzo precyzyjnie, ze wskazaniem zakresu uprawnienia, co powinno zapewnić działanie w granicach i na podstawie prawa. Po drugie, zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka. Po trzecie, powierzenie i przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem, co wypełni m.in. zasadę pisemności. Do powyższych zaleceń należałoby dodać jeszcze kilka:

- 1) delegowanie uprawnień tylko w ramach obowiązującego prawa (zasada praworządności),
- 2) posiadanie przez pracownika merytorycznego przygotowania do korzystania z delegowanego uprawnienia,
- 3) system odpowiedzialności.

Podstawą prawną upoważnienia pracownika urzędu do załatwiania spraw w imieniu organu, a w szczególności do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń jest art. 268a KPA stanowiący, że „organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń”. Ustawodawca przewidział taką możliwość, aby postępowanie administracyjne przebiegało racjonalnie, sprawnie i ekonomicznie. Należy przy tym zauważyć, że nie mamy tu do czynienia z pełnomocnictwem w rozumieniu przepisów prawa cywilnego, lecz z upoważnieniem, a upoważniającym w tym może być tylko i wyłącznie organ administracji publicznej.

---

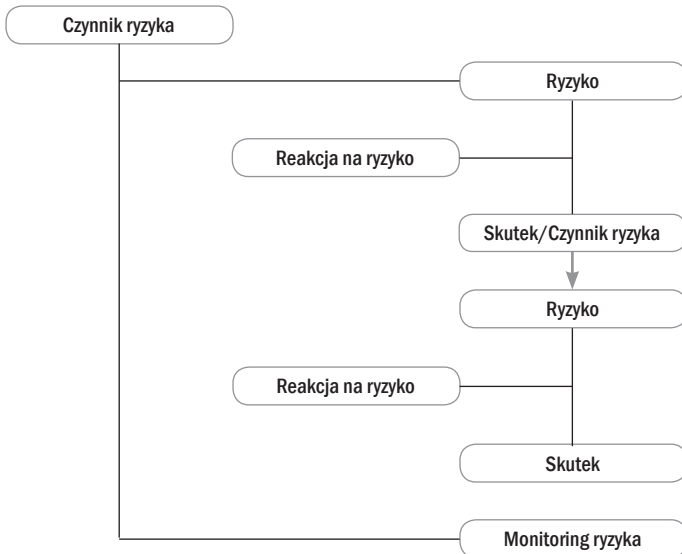
<sup>2</sup> J. Gierszewski (red.), *Administracja publiczna*, PWSH, Pomerania 2011.

**Cele i zarządzanie ryzykiem** – zakłada się, że kontrola zarządcza służyć będzie osiągnięciu przez jednostkę wyznaczonych celów i realizacji zadań w sposób zgodny z prawem, co wprost wpisuje się w zasady: praworządności, pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej, uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Cele powinny być także realizowane w sposób efektywny, oszczędny i terminowy, co z kolei wpisuje się w zasady ekonomiki procesowej i praworządności.

System zarządzania ryzykiem będzie odgrywał istotną rolę w odniesieniu do wszystkich ogólnych zasad sformułowanych w Rozdziale 2 KPA. Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, postuluje się dokonywanie analizy ryzyka nie rzadziej niż raz w roku w odniesieniu do celów i zadań. Nie oznacza to jednak, że w codziennej pracy nie należy być wyczulonym na istniejące ryzyko. Identyfikacja ryzyka, analiza ryzyka, reakcja na ryzyko to elementy procesu zarządzania ryzykiem. W ramach tego procesu warto wyróżnić dodatkowo identyfikację czynników ryzyka, która jest częścią analizy ryzyka oraz monitoring poziomu ryzyka, który stanowi element reakcji na ryzyko.

Graficznie można to przedstawić w następujący sposób:

**Schemat 1.** Identyfikacja czynników ryzyka



Czynnikami ryzyka w procesie postępowania administracyjnego mogą przykładowo być:

- 1) niewłaściwy podział obowiązków (dublowanie, pomijanie krytycznych elementów), rodzący ryzyko naruszenia zasad: praworządności, prawdy obiektywnej, ekonomiki postępowania, dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej;
- 2) brak dokumentowania mechanizmów kontroli, w tym niestosowanie metryki sprawy, rodzący ryzyko naruszenia zasady pisemności;
- 3) czynnik ludzki, w tym brak kompetencji i doświadczenia kadry (niewłaściwy dobór kadr, brak szkoleń, brak motywującego systemu oceny pracowników), rodzący ryzyko naruszenia wszystkich obowiązujących ogólnych zasad postępowania administracyjnego;
- 4) brak nadzoru merytorycznego, w tym kontroli i audytu procesu, rodzący ryzyko naruszenia w zasadzie wszystkich obowiązujących ogólnych zasad postępowania administracyjnego;
- 5) niekorzystanie z mechanizmów kontroli tj. rejestrowanie, wczesne ostrzeżenie, druga para oczu, rodzące ryzyko naruszenia zasad: praworządności, prawdy obiektywnej, brania czynnego udziału, informowania stron i innych uczestników postępowania;
- 6) niesprawna komunikacja wewnętrzna lub zewnętrzna (niekorzystanie z nowoczesnych metod komunikacji, brak dostępu do orzecznictwa, niewłaściwy obieg dokumentów), rodząca ryzyko naruszenia zasad: praworządności, prawdy obiektywnej, ekonomiki procesowej, wnikliwości szybkości i prostoty postępowania, brania czynnego udziału, prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej.

Charakterystyczne ryzyka dla poszczególnych etapów postępowania administracyjnego zostaną omówione w dalszych rozdziałach.

**Mechanizmy kontroli** – ustawodawca przewidział szereg rozwiązań, które mogą być potraktowane jako mechanizmy kontrolne wzmacniające prawidłowość przebiegu postępowania administracyjnego i działań organu administracji publicznej.

Mechanizmy te można podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne.

### Przykład

Przykładami zewnętrznych mechanizmów kontroli, zawartych wprost w przepisach KPA są:

- 1) kontrola społeczna realizowana przez udział organizacji społecznej w sprawie (gdy Kodeks tak stanowi) – racjonalnie zapewniająca przestrzeganie np. zasad: praworządności, prawdy obiektywnej, uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej;
  - 2) kontrola przypisana podmiotom działającym na prawach strony postępowania – racjonalnie zapewniająca przestrzeganie m.in. zasad: praworządności, prawdy obiektywnej;
  - 3) środki kontroli rozstrzygnięć, w tym sądowej kontroli decyzji administracyjnych – zapewniające przestrzeganie wszystkich ogólnych zasad postępowania administracyjnego.
- 

Przedmiotowe kontrole, z punktu widzenia systemu zarządczego, są bardzo silne z uwagi na ich niezależność od organu.

### Przykład

Przykładami wewnętrznych mechanizmów kontroli, wskazanymi w KPA mogą być:

- 1) wyłączenie pracownika oraz organu – jest to kontrola realizowana w ramach nadzoru i samokontroli. Mechanizm ten stanowi także kontrolę zewnętrzną, gdy o wyłączenie wnosi strona postępowania. Kontrola ta ma za zadanie racjonalnie zapewnić przestrzeganie zasad m.in.: praworządności, prawdy obiektywnej i prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej;
  - 2) odpowiedzialność porządkowa lub dyscyplinarna albo inna odpowiedzialność (przewidziana w przepisach prawa) pracownika organu administracji publicznej – rodzaj kontroli wewnętrznej, *ex-post*, pełniąca rolę dyscyplinującą, ma znaczenie dla wszystkich ogólnych zasad postępowania administracyjnego.
- 

Kodeks postępowania administracyjnego zawiera szereg procedur, które wyznaczają przebieg procesu postępowania administracyjnego. W myśl zasady pisemności, wyrażonej w art. 14 KPA, procedury KPA wymagają odpowiedniego dokumentowania tj.: protokołowania każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, gdy Kodeks tak stanowi,



doręczanie pism za pokwitowaniem, zasada dokonywania skreśleń i poprawek w protokołach, uwierzytelnienie podania wniesionego w formie dokumentu elektronicznego, urzędowe poświadczenie odbioru podania wniesionego w formie dokumentu elektronicznego, obowiązek prowadzenia metryki sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej. Zasadę pisemności można zaliczyć do elementów systemu kontroli zarządczej, chociaż nie są to *stricte* mechanizmy kontroli, pozwalają one jednakże na skuteczne prowadzenie nadzoru. Od powyższej zasady ustawodawca przewidział częściowe odstępstwo. W przypadkach, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie, sprawy mogą być załatwiane ustnie (art. 14 § 2 KPA), jednakże treść oraz istotne motywy takiego postępowania powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Powyższe procedury powinny być wzmocnione wewnętrznym systemem kontroli. W myśl Standardów i praktyki wdrażania ich w życie, przyjęto że dokumentowanie systemu kontroli zarządczej to także odzwierciedlenie wykonania procedury kontrolnej (podpis, data, pieczęć, parafo, rejestr, dekretacja, polecenie lub decyzja przełożonego). Rekomendowania wymaga obowiązek parafowania jednej kopii wytworzonego dokumentu przez jego autora lub/i przełożonego pracownika realizującego czynności w postępowaniu administracyjnym, odnotowywanie dekretacji, poleceń i korzystanie z niezależnych, pisemnych opinii/stanowisk.

W przestrzeganiu ogólnych zasad postępowania administracyjnego istotną rolę odgrywa mechanizm tzw. drugiej pary oczu. Druga para oczu to najczęściej współpracownik lub przełożony, który weryfikuje proces pod kątem prawidłowości jego przebiegu i uzyskanego produktu. Osoba sprawująca nadzór, w ramach funkcji drugiej pary oczu, będzie posiadać znacznie większe uprawnienia. Druga para oczu, pozwala na wychwycenie błędów przed zakończeniem procesu lub jego etapu, a tym samym zastosowanie działań zaradczych, np. uzupełnienie materiału dowodowego, skorygowanie projektu decyzji/postanowienia lub pisma procesowego, skorzystanie z pomocy profesjonalistów w danej dziedzinie. Proces zatwierdzenia wyniku postępowania administracyjnego powinien być poprzedzony kilkustopniowym systemem analityczno-nadzorczym, aby w jak największym stopniu zagwarantować przestrzeganie ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Z tego punktu widzenia należy ponownie podkreślić znaczenie właściwego podziału obowiązków, który gwarantuje sprawny nadzór. W postępowaniu administracyjnym nadzór będzie miał charakter kontroli *ex-ante* i *ex-post* (w formie kontroli instytucjonalnej). Nadzór nie powinien ograniczać się jedynie do obserwacji zdarzeń, ale powinien wykorzystywać także władcze

uprawnienia. Standardy zalecają prowadzenie nadzoru nad wykonaniem zadań, w celu zapewnienia oszczędnej, efektywnej i skutecznej ich realizacji. Wymóg ten nie jest nowością w systemie zarządzania organizacją i praktycznie jest realizowany w każdej jednostce organizacyjnej, jednakże jego przydatność będzie zależała od jakości tego nadzoru i prawidłowego pełnienia funkcji nadzorczej. Niestety nadal zdarza się, że nadzór sprowadza się tylko do formalnego potwierdzenia faktu jego sprawowania. Biorąc pod uwagę to, że osoba której przypisano obowiązki związane z nadzorem odpowiada także za wyniki działalności, powinna być ona zainteresowana właściwym przeprowadzeniem tego procesu. Nadzór wewnątrz jednostki w procesie postępowania administracyjnego będzie najczęściej realizowany przez bezpośredniego przełożonego. Forma i zakres nadzoru powinny być odzwierciedlone w wewnętrznych uregulowaniach organizacji. Nadzór *ex-post* to wykorzystanie instytucjonalnej kontroli procesu lub narzędzia audytu wewnętrznego. Nadzór *ex-post* pozwala wyciągnąć wnioski na przyszłość w odniesieniu do skuteczności i siły istniejących i planowanych mechanizmów kontroli.

### **Informacja i komunikacja**

Efektywny system komunikacji w procesie postępowań administracyjnych zapewnić powinien dostępność informacji, jej terminowość i wiarygodność, aby możliwe było zachowanie np. zasady prawdy obiektywnej. System ten w zasadzie będzie miał znaczenie dla każdej z omawianych zasad działania organów administracji publicznej. Jest on wprost powiązany z zasadami: praworządności, informowania stron i innych uczestników postępowania, prawdy obiektywnej, ekonomiki procesowej, wnikliwości szybkości i prostoty postępowania. Obszar przepływu informacji jest niekiedy niedoceniany i zaniedbywany, a w dłuższym okresie prowadzi do nieskuteczności nawet najlepiej funkcjonujących mechanizmów kontroli. Standardy kładą nacisk na efektywność systemu komunikacji zapewniającą terminowość przepływu danych i zrozumiałość informacji. Kodeks postępowania administracyjnego dodaje do przedmiotowych kryteriów dodatkowy wymóg – konieczność czuwania nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa. W tym celu, organ ma obowiązek udzielać stronom i innym uczestnikom postępowania niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Należy zauważyć, że informacja musi mieć charakter niezbędny oraz dotyczyć jedynie okoliczności prawnych i faktycznych. Istotne jest, że ustawodawca wyraźnie wskazuje, iż jest to proces ciągły, zasadniczo ograniczony czasem trwania postępowania administracyjnego, a nie jednorazowy. Ustawodawca umożliwił

wykorzystanie odpowiednich narzędzi poprawiających poziom i sprawność komunikacji i informacji, jest to elektroniczna forma komunikacji wedle zasad określonych w InformPodPubU. Rozwiązania te mają wpływ nie tylko na przepływ informacji wewnątrz podmiotu obsługującego organ, ale także, a może przede wszystkim, na procedurę administracyjną i możliwość komunikowania się strony z organem przez wykorzystanie elektronicznej komunikacji.

## Monitorowanie i ocena

Monitorowanie i ocena – w Standardach kategoria ta została podzielona na cztery podgrupy:

- 1) monitorowanie systemu kontroli zarządczej,
- 2) samoocena,
- 3) audyt wewnętrzny,
- 4) uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej.

Monitoring powinien opierać się, przede wszystkim na informacjach wyprzedzających, aby można było podjąć działania zaradcze umożliwiające bieżące rozwiązywanie problemu.

Monitoring przestrzegania zasad działania organów administracji publicznej nie powinien dyskryminować żadnych źródeł informacji. Wykorzystywać należy zarówno źródła oficjalne wynikające z procedury KPA, jak i źródła nieoficjalne, np. o powiązaniach rodzinnych, ekonomicznych, gospodarczych pracowników organu.

Samoocena, o której mowa w Standardach, powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana. Standardy zalecają przeprowadzenie, co najmniej raz w roku, samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Aby dokonać samooceny przestrzegania zasad działania organów administracji publicznej, należy przygotować odpowiedni arkusz z kryteriami, dla każdej z zasad i ustalić źródło weryfikacji – mogą to być:

- 1) metryka sprawy lub akta sprawy,
- 2) zestawienia na temat terminowości wydawania decyzji administracyjnych,
- 3) wyniki rozstrzygnięć, w tym sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

Źródło informacji w procesie samooceny stanowić powinny wyniki działań audytu wewnętrznego w jednostce. Z założenia audytor wewnętrzny prowadzi obiektywną i niezależną ocenę kontroli zarządczej w danym procesie, w tym przypadku w procesie postępowania administracyjnego. Zdefiniowa-

nie kryteriów oceny procesu postępowania administracyjnego musi opierać się, przede wszystkim na ogólnych zasadach postępowania administracyjnego, zawartych w KPA. Wyniki audytu powinny stanowić jedną z podstaw do zrewidowania i usprawnienia systemu kontroli zarządczej.

Standardy zalecają coroczne potwierdzenie uzyskania zapewnienia o funkcjonowaniu kontroli zarządczej w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok. Obligatoryjny obowiązek składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok, mają ministrowie (art. 70 ust. 3 FinPubU). Minister Finansów określił, w drodze rozporządzenia, wzór oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, biorąc pod uwagę cele kontroli zarządczej oraz zakres odpowiedzialności za jej funkcjonowanie. Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej obejmuje wszystkie procesy zachodzące w jednostce sektora finansów publicznych, zatem dotyczy także procesu postępowania administracyjnego. Przed podpisaniem oświadczenia o stanie kontroli zarządczej kierownictwo jednostki powinno dokonać analizy wszystkich dostępnych informacji. Źródłem takich informacji będą:

- 1) udokumentowana analiza ryzyka,
- 2) rejestry ryzyk,
- 3) rejestry odstępstw od procedur,
- 4) wyniki kontroli wewnętrznych i zewnętrznych,
- 5) charakter i treść skarg i wniosków,
- 6) wyniki samooceny,
- 7) wyniki z zadań audytowych, a także z realizacji zaleceń.

### **Podstawa prawna**

- art. 6, 7, 8, 9, 10 § 1, art. 12, 14, 15, 16, 39, 63 § 1, art. 616 KPA
- art. 7 Konstytucji RP
- art. 70 ust. 3 FinPubU
- Komunikat MF Nr 23

**Przejdź do księgarni →**