

# **Kontrola rządowa w administracji publicznej. Poradnik dla kontrolujących i kontrolowanych**

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

# Rozdział I. Zagadnienia wstępne

## 1. Charakter ustawy o kontroli w administracji rządowej

### 1.1. Wprowadzenie

Ustawa o kontroli w administracji rządowej w momencie jej wejścia w życie stanowiła pierwszy po 1997 r. akt prawny, w którym dokonano – na gruncie obowiązywania Konstytucji RP – normatywnego, zunifikowanego i kompleksowego uregulowania zasad i trybu kontroli w ramach sektora administracji rządowej, w celu zapewnienia warunków do kompetentnego i efektywnego wykonywania istotnych funkcji aparatu państwowego.

Ustawę tę należy traktować jako swoisty **kamień milowy w zakresie regulacji kontroli w administracji rządowej** w prawie administracyjnym materialnym, gdyż w założeniu ustawodawcy miała ona być czymś w rodzaju kodeksu regulującego zagadnienia związane z kontrolą w administracji rządowej. W jej treści nastąpiło jednolite uregulowanie zasad i trybu przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów obsługujących lub stanowiących aparat pomocniczy tych organów oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez te organy. Określono także organy właściwe w sprawach kontroli.

W Standardach kontroli w administracji rządowej zatwierdzonych 10.2.2012 r., jak również w Standardach kontroli w administracji rządowej zatwierdzonych 31.8.2017 r., ogłoszono, że KontrAdmRządU należy traktować jako najważniejszą od dwóch dekad regulację tej rangi dotyczącą kontroli, wyznaczającą nowe, profesjonalne ramy prowadzenia działalności kontrolnej przez administrację rządową<sup>1</sup>.

Po blisko dekadzie od wejścia w życie KontrAdmRządU zgodzić się wypada z poglądem wyrażonym w doktrynie przez *T. Bolka* i *M. Dobruka*, iż „komentowany akt prawny wpisał się na stałe w praktykę działania administracji rządowej, stanowiąc modelową regulację w obszarze kontroli instytucjonalnej w sektorze rządowym”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Standardy kontroli w administracji rządowej 2017, I. Wstęp – Cel.

<sup>2</sup> *T. Bolek, M. Dobruk*, Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów, Warszawa 2018, s. 19.

## 1.2. Cel ustawy o kontroli w administracji rządowej

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu KontrAdmRządU, celem projektowanej ustawy było jednolite uregulowanie zasad i trybu przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów obsługujących lub stanowiących aparat pomocniczy tych organów oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez te organy, a także określenie organów właściwych w sprawach kontroli. Regulacje prawne w zakresie kontroli przeprowadzanych w administracji rządowej przed wejściem w życie KontrAdmRządU były bowiem często szczątkowe, niespójne oraz rozproszone w aktach prawnych o różnej randze<sup>3</sup>. Obowiązującymi przed 1.1.2012 r. podstawowymi regulacjami w zakresie kontroli przeprowadzanych w administracji rządowej – na poziomie naczelnych organów administracji rządowej – były regulacje zawarte w art. 34 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 RadaMinistrówU stanowiące, że:

- 1) minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek; w szczególności organizuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne;
- 2) minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach; przepis art. 34 ust. 1 RadaMinistrówU stosuje się odpowiednio.

Podobny charakter – na szczeblu administracji rządowej w województwie – chociaż zdecydowanie pełniejszy w zakresie swojej regulacji, miały przepisy AdmRządWojewU, a w szczególności przepisy rozdziału 3. Kontrola prowadzona przez wojewodę (w tym uchylone przepisy art. 29–50).

Jako przykład aktów powszechnie obowiązujących regulujących problematykę kontroli w administracji rządowej należy wskazać obowiązujące do 31.12.2011 r. rozporządzenie Rady Ministrów z 29.7.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (Dz.U. Nr 146, poz. 1414 ze zm.) i rozporządzenie Rady Ministrów z 25.5.2004 r. w sprawie zakresu, szczegółowych zasad i trybu kontroli przeprowadzanej przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 140, poz. 1478).

Taki sposób uregulowania omawianej materii nie gwarantował skuteczności prowadzonych kontroli, a tym samym nie zapewniał realizacji podstawowych zadań nałożonych na organy państwa. W konsekwencji brak kompleksowej regulacji w zakresie zasad i trybu prowadzenia kontroli w administracji rządowej stanowił podstawową trudność w prowadzeniu kontroli<sup>4</sup>.

Dodatkowo, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy: „analiza aktów prawnych określających zasady i tryb kontroli prowadzonych przez komórki kontrolne poszczegól-

---

<sup>3</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o kontroli w administracji rządowej, Sejm RP VI kadencji, Nr druku: 4218, orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/2BAC56C7C26B26E8C125789B004349B5/\$file/4218.pdf, s. 1 (dostęp: 29.6.2020 r.).

<sup>4</sup> Tamże.

nych ministerstw wykazała, że dotychczasowy sposób uregulowania tej materii nie zapewniał skuteczności kontroli ani zachowania jej standardów<sup>5</sup>.

W powyższym kontekście trafnie wskazano również, że przed 1.1.2012 r. występował szereg istotnych problemów w zakresie regulacji kontroli w administracji rządowej, zważywszy na pojawiające się rozbieżności i niejednorodność rozwiązań co do formy przepisów regulujących proces kontrolny (przepisy powszechnie obowiązujące, akty wewnętrzne – różnej rangi). Stwierdzono także przypadki braku jakichkolwiek uregulowań w tym zakresie<sup>6</sup>.

W związku z tym koniecznością stało się wprowadzenie **jednolitego modelu zasad i trybu wykonywania kontroli przez organy administracji rządowej** w celu zapewnienia warunków do kompetentnego i efektywnego wykonywania istotnych funkcji aparatu państwowego. Ustalenie jednolitych zasad, standardów i procedur kontroli ma spowodować, że jednostki kontrolowane przez różne podmioty poddawane będą jednakowym obowiązkom i dysponować będą jednakowymi uprawnieniami. Prowadząc do poprawy efektywności kontroli wewnątrz administracji, KontrAdmRządU będzie przyczyniać się do budowy sprawnego państwa i zwiększenia zaufania obywateli wobec organów władzy publicznej<sup>7</sup>.

Komentowana ustawa weszła w życie 1.1.2012 r. i należy ją zakwalifikować jako akt prawny z dziedziny prawa administracyjnego materialnego. Nie jest to jednak akt prawny regulujący w sposób wyczerpujący zagadnienia kontroli w administracji rządowej. Trzeba patrzeć na niego jako na jeden z elementów szerszej regulacji. Jest on zatem ściśle „zakotwiczony” w systemie polskiego prawa administracyjnego materialnego, a zarazem powiązany na wielu płaszczyznach z innymi powszechnie obowiązującymi regulacjami prawnymi, dotyczącymi szeregu dziedzin prawa.

Przyjęcie takiego modelu regulacji wynika m.in. z faktu, że normowana problematyka dotycząca działania szeroko pojętej administracji rządowej jest ze swej istoty materią bardzo złożoną, a zarazem dynamiczną, nie do końca kwantyfikowalną i dającą się ująć w systemie sztywnych norm prawnych. Zatem ten model będzie z jednej strony wystarczająco precyzyjny i przystający do wyzwań, jakie niesie ze sobą realizowanie w praktyce czynności kontrolnych, a z drugiej strony pozwoli unikać dublowania tożsamyh regulacji w różnych aktach prawnych i zbytniej kazuistyki.

## 1.3. Powiązania z innymi regulacjami prawnymi

### 1.3.1. Powiązania prawno-porównawcze

W powyższym kontekście zasadne jest wskazanie kilku, wynikających z analizy przepisów KontrAdmRządU, grup powiązań tej ustawy z innymi regulacjami prawnymi. W pierwszej kolejności nasuwają się **powiązania o charakterze prawno-porównawczym**, w szczególności z przepisami NIKU.

---

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Tamże.

### 1.3.2. Powiązania ustrojowe

Kolejna grupa powiązań ma **charakter ustrojowy**, wyrażający się w odwoływaniu się w przepisach KontrAdmRządU do uregulowań dotyczących systemu organów administracji publicznej, zawartych np. w przepisach RadaMinistrówU czy AdmRządWojewU.

### 1.3.3. Powiązania nomenklaturowo-pojęciowe

W dalszej kolejności występują **powiązania o charakterze nomenklaturowo-pojęciowym**, czego wyrazem jest posługiwanie się przez ustawodawcę w przepisach KontrAdmRządU szeregiem pojęć, w takim ich rozumieniu, jakie nadały im przepisy innych ustaw, a w szczególności przepisy FinPubU, DyscypFinPubU, KC oraz KP.

### 1.3.4. Powiązania o charakterze odesłania

Należy zwrócić także uwagę na **powiązania o charakterze odesłania**, którego przykładem jest odesłanie w art. 13 KontrAdmRządU do odpowiedniego stosowania przepisów KPA w sprawach doręczeń, obliczania terminów oraz protokołu.

### 1.3.5. Powiązania dostosowawcze

W przepisach KontrAdmRządU znalazły się także **powiązania o charakterze dostosowawczym**, polegające na dokonaniu zmian w obowiązujących przepisach prawnych, mających na celu ujednoczenie obowiązujących regulacji w kierunku powszechnego stosowania przepisów KontrAdmRządU do kontroli realizowanych przez organy administracji rządowej. Nastąpiło to przez dokonanie zmian szeregu przepisów prawa administracyjnego materialnego<sup>8</sup>.

### 1.3.6. Powiązania z innymi standardami

Na koniec wypada wskazać, iż w przepisach KontrAdmRządU można dostrzec szereg **powiązań z powszechnie uznanymi międzynarodowymi lub krajowymi standardami kontroli**, a w szczególności ze standardami według modelu COSO I<sup>9</sup>, COSO II<sup>10</sup> i COSO III<sup>11</sup>, Deklaracją z Limy w sprawie zasad kontroli przyjętej przez INTOSAI<sup>12</sup>, Standardami i wytycznymi kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki ISSAI 3000<sup>13</sup>, Standardami kontroli Najwyższej Izby Kontroli<sup>14</sup> czy też stan-

---

<sup>8</sup> W art. 58–76 KontrAdmRządU dokonano zmian w przepisach obowiązujących w dniu wejścia w życie przedmiotowej ustawy, tj.: ObrRPU, PrBud, SamKolOdwołU, ZakwSiłZbU, UrządMONU, WykUprSPU, RadaMinistrówU, KKW, InformPodPubU, PrSzkolWyż, SłużbaCywilU, AdmRządWojewU, FinPubU, FinNaukiU, NCenBadiRozU, NCenNaukiU, InstBadawU, SportU, DziałLeczU.

<sup>9</sup> COSO I, Kontrola wewnętrzna – zintegrowana struktura ramowa, Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej, Warszawa 2008.

<sup>10</sup> COSO II, Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa, Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej, Warszawa 2007.

<sup>11</sup> COSO III Przewodnik – jak monitorować systemy kontroli wewnętrznej. Kontrola wewnętrzna – zintegrowana struktura ramowa, Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej, Warszawa 2011.

<sup>12</sup> <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2049.pdf> (dostęp: 29.6.2020 r.).

<sup>13</sup> <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2047.pdf> (dostęp: 29.6.2020 r.).

<sup>14</sup> <http://www.nik.gov.pl/plik/id,250.pdf> (dostęp: 29.6.2020 r.).

dardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych opublikowanymi przez Ministra Finansów<sup>15</sup>.

## 1.4. Tryb wejścia w życie ustawy o kontroli w administracji rządowej i jej nowelizacja

Przepisy KontrAdmRządU weszły w życie w całości (od 1.1.2012 r.). Nie uciekano się do stosowanego w praktyce legislacyjnej zabiegu różnicowania momentu wejścia w życie poszczególnych regulacji. Nie było również potrzeby wydawania aktów wykonawczych, ponieważ w przepisach KontrAdmRządU nie przewidziano delegacji do wydania w tym zakresie jakichkolwiek rozporządzeń wykonawczych.

Wart odnotowania jest fakt, iż zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 1 pkt 3 KontrAdmRządU Prezes Rady Ministrów został wyposażony w możliwość określenia **standardów kontroli w administracji rządowej**, które udostępniane będą w BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, przy czym dokument ten ma charakter powszechnie obowiązującego źródła prawa – będzie przykładem tzw. miękkiego prawa (*soft law*).

W przypadku KontrAdmRządU nie było również potrzeby dostosowywania jej regulacji do prawa UE, ponieważ nie reguluje ono zasad działania i organizacji wewnętrznej krajowych organów kontroli. Tym samym KontrAdmRządU pozostaje poza zakresem regulacji prawa UE. Zakres przedmiotowej regulacji nie jest również normowany przez ratyfikowane umowy międzynarodowe<sup>16</sup>.

Wart podkreślenia jest przy tym fakt, iż KontrAdmRządU do tej pory była nowelizowana tylko jeden raz – na podstawie art. 115 WprowRODOU zostało zmienione brzmienie art. 55 ust. 2 KontrAdmRządU poprzez doprecyzowanie, iż kontroler udostępnia akta kontroli po anonimizacji lub pseudonimizacji.

## 1.5. Zakres ustawy o kontroli w administracji rządowej

### 1.5.1. Wprowadzenie

W art. 1 KontrAdmRządU ustawodawca wskazał przedmiot regulacji komentowanej ustawy, zauważając, że określa ona organy właściwe w sprawach kontroli oraz zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych.

Dodatkowo zgodnie z brzmieniem art. 2 KontrAdmRządU jej zakres przedmiotowy rozciąga się na kontrole działalności organów samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej, a także kontrole wykony-

---

<sup>15</sup> Standardy kontroli zarządczej – komunikat Nr 23 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

<sup>16</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy..., s. 15.

wania przez inne podmioty zadań dotyczących administracji rządowej w zakresie, w jakim są one finansowane z budżetu państwa.

### 1.5.2. Regulowane obszary

Ustawa o kontroli w administracji rządowej składa się z siedmiu rozdziałów regulujących kwestie dotyczące:

- 1) zagadnień ogólnych (rozdział 1),
- 2) kontroli w trybie zwykłym (rozdział 2),
- 3) kontroli w trybie uproszczonym (rozdział 3),
- 4) dokumentacji kontroli (rozdział 4),
- 5) informacji o wynikach kontroli (rozdział 5),
- 6) zmiany w przepisach obowiązujących (rozdział 6),
- 7) przepisów przejściowych i końcowych (rozdział 7).

Jak wskazano w treści uzasadnienia do projektu KontrAdmRządU, podkreślić warto, że KontrAdmRządU odnosi się do **kontroli przeprowadzanej w ramach „nadrzędności”, wynikającej z przyznanego przez przepisy szczególne nadzoru lub podległości**<sup>17</sup> pomiędzy jednostkami kontrolującymi a jednostkami kontrolowanymi usytuowanymi w ramach sektora administracji rządowej.

Zatem tryb kontroli określonej w przepisach KontrAdmRządU nie dotyczy kontroli, które charakteryzują się szczególną specyfiką w zakresie ich tematyki, czyli tzw. kontroli specjalistycznych, wynikających z innych ustaw. W treści uzasadnienia do projektu ustawy jako przykłady tzw. kontroli specjalistycznych wskazano w szczególności kontrole dokonywane przez Urząd Komunikacji Elektronicznej na podstawie PrTelekom, kontrole metrologiczne w rozumieniu PrMiar, kontrole operacyjne dokonywane przez tzw. służby specjalne, kontrole dokonywane przez Urząd Zamówień Publicznych, zgodnie z PrZam-Publ, kontrole dokonywane na podstawie PrGeodKart, jak również kontrole, których podstawę stanowi RachunkU. Analizowana ustawa nie ma także zastosowania do kontroli realizowanych na podstawie PolRozwojuU. Jednak takie rozwiązanie nie oznacza, że jednostka kontrolująca, w ramach prowadzonej już kontroli, nie będzie miała możliwości skontrolowania sposobu realizacji przez jednostkę podległą lub nadzorowaną projektów lub programów w trybie projektowanej ustawy<sup>18</sup>.

Nie powinno również budzić wątpliwości twierdzenie, że intencją ustawodawcy było przyjęcie generalnej zasady, zgodnie z którą **przepisy KontrAdmRządU nie będą regulowały prowadzenia kontroli wewnętrznej** – zarówno instytucjonalnej, jak i funkcjonalnej – w ramach organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz w ramach danej jednostki organizacyjnej podległej tym organom lub przez nie nadzorowanych.

Co ciekawe w Standardach 2017 stwierdzono, że z uwagi na swój uniwersalny charakter i dążenie do profesjonalizacji wszystkich działań kontrolnych wykonywanych przez administrację rządową, pożądane jest odpowiednie, tj. z uwzględnieniem charakteru i zakresu prowadzonej działalności kontrolnej, stosowanie Standardów również w instytu-

---

<sup>17</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy..., s. 2.

<sup>18</sup> Tamże.

cyjonalnej kontroli wewnętrznej<sup>19</sup>. Jednak jest to zalecenie „miękkie”, już w swej treści wskazujące, że ewentualne zastosowanie Standardów 2017 w instytucjonalnej kontroli wewnętrznej ma mieć wyłącznie charakter odpowiedni (posiłkowy), uwzględniający inne usytuowanie organizacyjne i hierarchiczne, inny układ uczestników postępowania kontrolnego oraz inne rozłożenie akcentów w zakresie celów stawianych przed kontrolą wewnętrzną.

## 2. Nadzór i kontrola

### 2.1. Wprowadzenie

Nadzór i kontrola to pojęcia zaczerpnięte z terminologii nauk o organizacji i zarządzaniu, często używane w treści aktów prawnych. Nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli. Obejmuje on zawsze kontrolę, natomiast kontrola nie musi łączyć się z posiadaniem przez jednostkę kontrolującą prawa do stosowania władczych środków nadzorczych w stosunku do jednostki kontrolowanej.

### 2.2. Nadzór

Wychodząc od potocznego znaczenia pojęcia nadzór należy wskazać, że w języku polskim oznacza ono „kontrolowanie lub pilnowanie kogoś lub czegoś”<sup>20</sup> lub „pilnowanie zgodności czyjegós postępowania lub działania z przyjętymi normami lub oczekiwaniami”<sup>21</sup>.

W teorii kontroli pojęcie nadzoru rozumiane jest jako „istotny mechanizm systemu kontroli wewnętrznej, który zakłada istnienie właściwego przywództwa, kierownictwa i kontroli hierarchicznej na wszystkich etapach działalności”<sup>22</sup>.

Z kolei w doktrynie prawa administracyjnego materialnego pojęcie nadzór jest używane najczęściej do określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyłączać tych organów w ich działalności. Uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle, co prawo do kontroli, wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Standardy kontroli..., I. Wstęp – Zakres stosowania.

<sup>20</sup> Słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, [sjp.pwn.pl/sjp/nadzor;2485991.html](http://sjp.pwn.pl/sjp/nadzor;2485991.html) (dostęp: 29.6.2020 r.).

<sup>21</sup> Wielki słownik języka polskiego, Instytut Języka Polskiego PAN, [wsjp.pl/index.php?id\\_hasla=27318&id\\_znaczenia=4986163&l=17&ind=0](http://wsjp.pl/index.php?id_hasla=27318&id_znaczenia=4986163&l=17&ind=0) (dostęp: 29.6.2020 r.).

<sup>22</sup> Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej – NIK, KPRM, MF, MSWiA, [bip.kprm.gov.pl/download/75/48225/Glosariuszterminowdotyczacychkontroliaudytuwadministracjipublicznej.pdf](http://bip.kprm.gov.pl/download/75/48225/Glosariuszterminowdotyczacychkontroliaudytuwadministracjipublicznej.pdf), s. 25 (dostęp: 29.6.2020 r.).

<sup>23</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 151.



Podstawą dla możliwości władczego oddziaływania przez organ lub jednostkę nadzorującą na organ lub jednostkę organizacyjną nadzorowaną jest to, że przepisy muszą przyznawać im takie uprawnienie. Noszą one miano środków nadzoru. Uprawnienia organu dzieli się zwykle na środki oddziaływania merytorycznego (np. uprawnienia do zawieszania lub uchylania rozstrzygnięć – uchwał, zarządzeń – jednostek nadzorowanych) oraz środki oddziaływania personalnego (np. prawo do zawieszania w czynnościach członków kierownictwa)<sup>24</sup>.

Reasumując, nadzór to stałe i bieżące kontrolowanie przez organ lub jednostkę nadzorującą działalności podległych lub podporządkowanych im organów lub jednostek organizacyjnych z równoczesnym posiadaniem uprawnień do wydawania stosownych decyzji mających na celu usprawnienie, uporządkowanie, ukierunkowanie lub udoskonalenie działalności powyższej kategorii organów lub jednostek organizacyjnych.

## 2.3. Kontrola

W języku polskim kontrola oznacza „sprawdzanie czegoś, zestawianie stanu faktycznego ze stanem wymaganym”<sup>25</sup>.

Zgodnie z poglądami wyrażanymi w teorii kontroli analizowane pojęcie może być ujmowane również jako:

- 1) **kontrola w znaczeniu funkcjonalnym** (ang. *audit*) – rozumiana jako badanie lub przegląd polegający na ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go ze stanem wymaganym/pożądanym oraz dokonanie jego oceny<sup>26</sup>. Co ciekawe, jest to ujęcie zgodne z zapatrywaniami judykatury na rozumienie pojęcia „kontrola”, czego przykładem jest chociażby teza zawarta w post. NSA z 25.9.2012 r. (II GSK 1511/12, Legalis), w której wskazano, że istota kontroli sprowadza się do ustalenia stanu rzeczy, który istnieje, oraz porównania go ze stanem, jaki powinien istnieć w świetle obowiązującego prawa;
- 2) **kontrola w znaczeniu zarządczym** (ang. *control*) – rozumiana jako przyjęty system zarządzania (procedury, instrukcje, zasady, mechanizmy), służący do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostaną osiągnięte lub też jako proces, dzięki któremu zarządza się określonymi działaniami<sup>27</sup>.

Z kolei w doktrynie prawa administracyjnego materialnego pojęcie „kontrola” jest używane do określania funkcji organu, polegającej na sprawdzaniu działalności innych jednostek bez stałych możliwości wpływania na działalność jednostek kontrolowanych przez wydawanie im nakazów czy poleceń. Organ wyposażony w uprawnienia kontrolne ma zazwyczaj prawo wydawania zaleceń jednostkom kontrolowanym, a w wypadkach wyjątkowych, w celu uniknięcia strat – prawo wydawania poleceń (zwanymi częściej zarządzeniami doraźnymi) natychmiastowego usunięcia nieprawidłowości. Zasadni-

---

<sup>24</sup> Tamże, s. 152.

<sup>25</sup> Słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, [sjp.pwn.pl/sjp/kontrola;2473611.html](http://sjp.pwn.pl/sjp/kontrola;2473611.html) (dostęp: 29.6.2020 r.).

<sup>26</sup> Głosariusz terminów..., s. 20.

<sup>27</sup> Tamże.

czo jednak organ kontrolujący przedstawia tylko wyniki kontroli wraz z wpływającymi z tego wnioskami<sup>28</sup>.

Podsumowując, kontrola (według klasycznego podejścia) jest to ustalanie i porównywanie stanu faktycznego dotyczącego działalności organu lub jednostki kontrolowanej ze stanem wymaganym (pożądanym), wyznaczonym przez normy prawne, techniczne, ekonomiczne itp. Przy czym jest to proces dwustronny, a zarazem obustronny, ponieważ opiera się na interakcjach pomiędzy organem lub jednostką kontrolującą (kontrolerem lub zespołem kontrolerów) a organem lub jednostką kontrolowaną (kierownikiem lub pracownikami organu lub jednostki kontrolowanej). Kontrolę powinniśmy postrzegać również jako pewien zespół działań, proces charakteryzujący się stosowaniem ustalonych zasad i trybu działania, występowaniem sformalizowanej procedury, często wręcz rutynizacją tychże działań.

## 3. Rodzaje kontroli

### 3.1. Wprowadzenie

Na początek rozważań dotyczących rodzajów kontroli należy postawić tezę, iż na gruncie obowiązujących regulacji prawnych z zakresu szeroko pojętego prawa administracyjnego materialnego brak jest uniwersalnego i jednolitego systemu ujmowania, w sposób całościowy i usystematyzowany, poszczególnych rodzajów kontroli w administracji publicznej. W tym zakresie możemy odwoływać się do szeregu konkurujących ze sobą koncepcji i modeli zaproponowanych w doktrynie prawa administracyjnego materialnego, jak również teorii zarządzania, czy też związanych z audytem wewnętrznym. Omawiane zagadnienia dodatkowo przy tym komplikuje i utrudnia ich uporządkowanie, istniejąca możliwość przyjmowania różnorodnych kryteriów, według jakich dokonywane są podziały na poszczególne rodzaje kontroli<sup>29</sup>.

Na użytek niniejszego opracowania celowy jest podział kontroli na rodzaje według poniższych **kryteriów wyróżniających (*criterium divisionis*)**:

- 1) kryterium podmiotu przeprowadzającego kontrolę,
- 2) kryterium sposobu inicjowania kontroli,
- 3) kryterium relacji czasowej do zagadnienia kontrolowanego,
- 4) kryterium zakresu kontroli względem zagadnienia kontrolowanego.

---

<sup>28</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2019, s. 151.

<sup>29</sup> J. Boć, Kontrola prawna administracji, (w:) tenże (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 1998; A. Sylwestrzak, Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej, Gdańsk 2001; I. Sierpowska, Funkcje kontroli państwowej. Studium prawno-porównawcze, Wrocław 2003; J. Boć, K. Nowacki (red.), Kolonia Limited, Wrocław 2003; E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2006; J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2007.

## 3.2. Kryterium podmiotu przeprowadzającego kontrolę

**Kontrola zewnętrzna** jest wykonywana w jednostce kontrolowanej przez inne, odrębne organizacyjnie podmiot, organ lub jednostkę (usytuowane poza jej strukturą organizacyjną), niepodlegające i niepodporządkowane formalnoprawnie lub hierarchicznie jednostce kontrolowanej.

Z kolei **kontrola wewnętrzna** nie posiada ani formalnej, ani zwyczajowej (tj. powszechnie akceptowanej) definicji<sup>30</sup>. W związku z powyższym możliwe jest różnorodne ujmowanie tego pojęcia, zależnie od przyjętej perspektywy. Inny będzie rozkład akcentów w jego rozumieniu językowym czy w ujęciu zaczerpniętym z teorii zarządzania i kontroli, a inny w prawnym.

W **ujęciu teorii zarządzania i kontroli** kontrolę wewnętrzną definiuje się jako proces, na który wpływa rada nadzorcza przedsiębiorstwa, zarząd i inni pracownicy, stworzony w celu obiektywnego zapewnienia, że osiągnane są cele w następujących kategoriach: efektywności i wydajności operacji, wiarygodności sprawozdań finansowych oraz zgodności z aktami prawnymi i przepisami<sup>31</sup>.

W **ujęciu prawnym** propozycja definicji kontroli wewnętrznej została zaproponowana przez *L. Lipiec-Warzechę*, która wskazała, że „wypracowana przez INTOSAI (The International Organisation of Supreme Audit Institutions) definicja kontroli wewnętrznej określa ją jako narzędzie zarządzania wykorzystywane do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostały osiągnięte. Kontrolę wewnętrzną stanowią środki funkcjonalne, za których pośrednictwem kierownictwo jednostki zdobywa rozsądne zapewnienie, że działania jednostki skierowane na wypełnianie jej misji pomagają również w prowadzeniu uporządkowanej, etycznej, gospodarnej, skutecznej i wydajnej działalności, wypełnianiu obowiązków związanych z odpowiedzialnością, zgodnością z prawem i przepisami oraz ochronie zasobów przed utratą, niewłaściwym wykorzystaniem i zniszczeniem. Tym samym wszelkie procesy przebiegają w sposób minimalizujący prawdopodobieństwo wystąpienia oszustwa, błędu czy nieekonomicznych lub nieskutecznych praktyk. Standardy INTOSAI obejmują między innymi kontrolę finansów publicznych. Zgodnie ze Standardem 38, pełen zakres kontroli finansów publicznych obejmuje kontrolę prawidłowości i kontrolę wykonania zadań”<sup>32</sup>.

Z kolei w **doktrynie prawa administracyjnego materialnego** *J. Jagielski*<sup>33</sup> wyróżnia następujące rodzaje kontroli:

- 1) **kontrolę wewnętrzną instytucjonalną**, w ramach której czynności kontroli wykonywane są przez upoważnionego pracownika, zespół ludzki lub specjalną, wyodrębnioną strukturę organizacyjną (np. kontrolera wewnętrznego, komórkę kontroli wewnętrznej itp.) umiejscowione, co do zasady, w strukturze danej organiza-

<sup>30</sup> COSO I, *Kontrola wewnętrzna – zintegrowana struktura ramowa*, Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej, Warszawa 2008.

<sup>31</sup> Tamże.

<sup>32</sup> *L. Lipiec-Warzecha*, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.

<sup>33</sup> *J. Jagielski*, (w:) *M. Wierzbowski* (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.

cji. Jest to narzędzie wspierające proces kierowania i zarządzania organizacją przez jej kierownictwo;

- 2) **kontrolę wewnętrzną funkcjonalną**, wykonywaną wobec podwładnych na każdym etapie zarządzania (kontrola kierownicza)<sup>34</sup>, polegającą na badaniu oraz dokonywaniu ocen czynności, procesów i operacji w toku ich wykonywania w celu stwierdzenia, przy uwzględnieniu przyjętych mierników, czy przebiegają one prawidłowo. Jest to również narzędzie wspierające proces kierowania i zarządzania organizacją przez jej kierownictwo.

Pojęcie kontrola wewnętrzna pojawia się obecnie w różnym znaczeniu w treści kilkudziesięciu aktów prawnych powszechnie obowiązujących w Polsce, m.in. w przepisach: PolAgŻegPowU, PWKOWRU, ustawy z 15.9.2017 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz.U. z 2017 r. poz. 1902), ustawy z 21.2.2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz (Dz.U. z 2019 r. poz. 534 ze zm.), rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 17.6.2015 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Kosmicznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 861) itd.

### 3.3. Kryterium sposobu inicjowania kontroli

**Kontrola planowa** to kontrola zawarta w planie pracy podmiotu przeprowadzającego kontrolę<sup>35</sup>.

**Kontrola pozaplanowa (doraźna/ad hoc)** natomiast to kontrola przeprowadzana w razie potrzeby (poza planem)<sup>36</sup>.

### 3.4. Kryterium relacji czasowej do zagadnienia kontrolowanego

**Kontrola uprzednia (ex ante)** to kontrola przeprowadzona po zakończeniu etapu przygotowawczego do realizacji danej działalności, programu lub zadania, ale przed podjęciem decyzji o realizacji. Według innego ujęcia jest to mechanizm systemu kontroli wewnętrznej (zarządczej), który jest stosowany zanim określone zdarzenie będzie miało miejsce, w celu wyeliminowania nieprawidłowości, np. system oceny wydatków przed ich realizacją<sup>37</sup>.

**Kontrola bieżąca/w trakcie (mid term)** to kontrola przeprowadzana w czasie trwania działań będących przedmiotem badania<sup>38</sup>.

**Kontrola następcza (ex post)** natomiast to kontrola przeprowadzona po zakończeniu określonych działań, będących jej przedmiotem<sup>39</sup>.

<sup>34</sup>D. Lewandowski, System kontroli wewnętrznej w banku. Kontrola wewnętrzna a wewnętrzny audyt bankowy, Prawo Bankowe 2000, Nr 3.

<sup>35</sup> Glosariusz terminów..., s. 22.

<sup>36</sup> Tamże, s. 21.

<sup>37</sup> Tamże.

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> Tamże.

### 3.5. Kryterium zakresu kontroli względem zagadnienia kontrolowanego

**Kontrola kompleksowa** to kontrola obejmująca, co do zasady, całokształt działalności jednostki kontrolowanej.

**Kontrola problemowa (przekrojowa)** to kontrola obejmująca wyodrębniony aspekt (rodzaj/kategorię) działalności jednostki kontrolowanej (np. prawidłowość udzielania wszystkich zamówień publicznych przez jednostkę budżetową X udzielonych w danym roku budżetowym).

**Kontrola wycinkowa** natomiast to kontrola obejmująca wyodrębnioną część danego aspektu (rodzaju/kategorii) działalności jednostki kontrolowanej (np. prawidłowość udzielenia przez jednostkę budżetową X konkretnego zamówienia publicznego udzielonego w danym roku budżetowym).

### 3.6. Kontrola w ustawie o kontroli w administracji rządowej

W kontekście powyższych rozważań dotyczących rodzajów kontroli funkcjonujących w ramach działalności administracji publicznej zasadnym jest zastanowienie się, z jakiego rodzaju kontrolą mamy do czynienia na gruncie przepisów KontrAdmRządU. Odpowiedź na to, pozornie proste, pytanie, okazuje się nie być aż taka oczywista i nienastręczająca problemów interpretacyjnych.

Po dokonaniu całościowej analizy przepisów KontrAdmRządU kontrolę realizowaną w tej ustawie należy określić jako:

- 1) **kontrolę zewnętrzną instytucjonalną**, czego dobitnym dowodem jest oparcie jej o relację pomiędzy jednostką kontrolującą a jednostką kontrolowaną (art. 1 KontrAdmRządU), przeprowadzaną w ramach „nadrzędności”, wynikającej z przyznanego przez przepisy szczególne nadzoru lub podległości<sup>40</sup>. Tym samym należy stwierdzić, że przepisy KontrAdmRządU, co do zasady, nie mają zastosowania do prowadzenia kontroli wewnętrznej – zarówno instytucjonalnej, jak i funkcjonalnej – prowadzonej w ramach danego organu administracji rządowej, urzędu obsługującego lub stanowiącego jego aparat pomocniczy oraz w ramach danej jednostki organizacyjnej podległej tym organom lub przez nie nadzorowanych.

W powyższym kontekście nie sposób zgodzić się z poglądem wyrażonym w doktrynie przez *B. Jakacką-Sitek* i *E. Sławińską-Tomtę*, które postawiły tezę jakoby kontrola realizowana na podstawie przepisów KontrAdmRządU miała charakter „instytucjonalnej kontroli wewnętrznej/resortowej”<sup>41</sup>. Stanowisko to wynika z błędnego metodologicznie i archaicznego rozumienia pojęcia „resort”, gdyż nie sposób przyjąć, iż kontrola realizowana np. przez ministra w ramach danego działu administracji (np. w nadzorowanej przez niego państwowej osobie prawnej czy też organizacji pozarządowej będącej beneficjentem dotacji celowej udzielonej jej przez

---

<sup>40</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy..., s. 2.

<sup>41</sup> *B. Jakacka-Sitek, E. Sławińska-Tomtę*, Pełnomocnictwa i upoważnienia w sektorze publicznym. Wzory dokumentów, Legalis/el. 2016.

danego ministra) może być określona jako kontrola wewnętrzna, ponieważ właściwe rozumienie pojęcia „instytucjonalnej kontroli wewnętrznej” jest zgoła inne (np. będzie to biuro kontroli wewnętrznej wyodrębnione w strukturze danego ministerstwa);

- 2) **kontrolę planową**, co do zasady, chociaż ustawodawca równolegle dopuścił w przepisach KontrAdmRządU możliwość realizacji **kontroli pozaplanowych/doraźnych** (art. 12 KontrAdmRządU);
- 3) **kontrolę następczą**, która została przewidziana wprost w przepisach KontrAdmRządU (art. 14 ust. 3 pkt 2 KontrAdmRządU), chociaż na gruncie przepisów tej ustawy nie ma przeszkód prawnych do uznania, że możliwe jest również realizowanie **kontroli uprzednich** czy **kontroli w trakcie**, zależnie od zakresu i specyfiki kontrolowanej działalności;
- 4) **kontrolę kompleksową, kontrolę problemową (przekrojową), albo kontrolę wycinkową**, zależnie od zakresu i specyfiki kontrolowanej działalności. Chociaż nie jest to przesądzone wprost w KontrAdmRządU, za przyjęciem zaproponowanego powyżej stanowiska przemawia wykładnia celowościowa (teleologiczna).

Z kolei w Standardach 2017 wprost wskazano, że w KontrAdmRządU mamy do czynienia z **instytucjonalną kontrolą zewnętrzną** przeprowadzaną przez jednostki administracji rządowej<sup>42</sup>. Ponadto w treści Standardów 2017 wskazano, że **kontrola instytucjonalna jest elementem kontroli zarządczej**. Komórka do spraw kontroli wspiera kierownika swojej jednostki w zapewnieniu funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej na pierwszym i drugim poziomie<sup>43</sup>.

W Standardach 2017 stwierdzono także, że – z uwagi na swój uniwersalny charakter i dążenie do profesjonalizacji wszystkich działań kontrolnych wykonywanych przez administrację rządową – pożądane jest odpowiednie, tj. z uwzględnieniem charakteru i zakresu prowadzonej działalności kontrolnej, stosowanie Standardów również w instytucjonalnej kontroli wewnętrznej<sup>44</sup>.

W powyższym kontekście warto zauważyć, że w doktrynie *E. Stawińska-Tomtała* proponowała odosobniony pogląd, zgodnie z którym kontrolę realizowaną na podstawie KontrAdmRządU powinno się określać jako „kontrolę resortową”. W ocenie *E. Stawińskiej-Tomtały* „pojęcie kontroli resortowej utożsamia się z kontrolą wykonywaną w ramach struktury organizacyjnej danego resortu, gdy organ kontrolowany podporządkowany jest naczelnemu lub centralnemu organowi administracji państwowej, pełniącemu funkcję jednostki kontrolującej. Zatem przyjęcie, iż jest to kontrola realizowana w ramach danego działu administracji, będzie najwłaściwszym podejściem”<sup>45</sup>. W ocenie autora niniejszej publikacji jest to jednak koncepcja nietrafiona, a zarazem niespójna metodologicznie, ponieważ pojęcie „resort” nie ma podstaw normatywnych w polskim porządku prawnym. Co więcej, pojęcie to traktowane jest obecnie jako synonim archaicznego, biurokratycznego i silosowego modelu w zakresie ustroju i organizacji organów

<sup>42</sup> Standardy kontroli..., I. Wstęp – Zakres stosowania.

<sup>43</sup> Standardy kontroli..., III. Standardy pracy, III.2. Zapewnienie mechanizmów kontroli zarządczej, III.2.4.

<sup>44</sup> Standardy kontroli..., I. Wstęp – Zakres stosowania.

<sup>45</sup> *E. Stawińska-Tomtała*, Rozdział VI, (w:) *S. Bach*, Dokumentacja wewnętrzna w jednostkach sektora finansów publicznych, Legalis/el. 2016.

administracji rządowej. Dodatkowo takie określenie kontroli prowadzonej na podstawie przepisów komentowanej ustawy zasadniczo różni się z jej duchem i naczelnym celem jej wprowadzenia, a mianowicie zamierzeniem ujednoczenia i ustandaryzowania modelu, zasad i trybu prowadzenia kontroli w ramach administracji rządowej niezależnie od jej działu (tzw. **uniwersum kontroli**), a – co za tym idzie – będącej przeciwieństwem właśnie kontroli „resortowych”, w których w ramach poszczególnych działów administracji rządowej występują istotne różnice, oparte są one na różnych zasadach, filozofii i prowadzone według odmiennych modeli.

## 4. ABC kontroli – pojęcia, które warto znać

### 4.1. Wprowadzenie

W przepisach KontrAdmRządU, tak jak w przypadku większości regulacji prawnych, które mają – w zamyśle ustawodawcy – charakter kompleksowej regulacji danej dziedziny życia, pojawiła się potrzeba przyjęcia, na użytek niniejszej ustawy, **jednolitej nomenklatury pojęciowej**, którą będą się posługiwali wszyscy uczestnicy postępowań kontrolnych.

W tym zakresie ustawodawca wykazał się umiarkowaną konsekwencją i zgodnością z zasadami techniki prawodawczej. Wprawdzie w dyspozycji art. 5 KontrAdmRządU zawarto swoisty słowniczek pojęć, zdefiniowanych na użytek ustawy, jednak równolegle w treści innych przepisów KontrAdmRządU pojawiają się definicje legalne szeregu pojęć, czy to wyrażone wprost (np. za pomocą tzw. **definicji cudzysłowowych**), czy za pomocą tzw. **definicji przez wyliczenie**. Natomiast zdefiniowanie niektórych pojęć nastąpiło wyłącznie w sposób pośredni – zostało uzyskane w wyniku zestawienia treści kilku przepisów lub poprzez dokonanie ich wykładni prawnej.

Dla porządku należy wskazać, że ustawodawca nie pokusił się o wyjaśnienie pojęcia kontroli i postępowania kontrolnego, więc w przepisach KontrAdmRządU próżno szukać definicji legalnych tych pojęć<sup>46</sup>.

W doktrynie próbę sformułowania opisowej definicji kontroli, o której mowa w KontrAdmRządU, podjęli *T. Bolek* i *M. Dobruk*, wskazując, iż można ją scharakteryzować jako „działanie obejmujące ustalenie stanu faktycznego oraz odniesienie go do wyznaczników, wzorców postępowania i następnie dokonanie oceny ustalonego stanu faktycznego w świetle przyjętych wyznaczników (kryteriów kontroli). Gdy porównanie to wskazuje na rozbieżności, kolejnym etapem jest ustalenie zakresu, przyczyn i skutków tych rozbieżności, a także osób za nie odpowiedzialnych oraz sformułowanie wniosków i zaleceń zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Ważnym elementem kontroli jest także raportowanie wyników kontroli różnym szczeblom zarządania”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Por. *T. Bolek, M. Dobruk, Ustawa o kontroli...*, s. 24 i 61.

<sup>47</sup> Tamże, s. 65.

## 4.2. Analiza poszczególnych pojęć

### 4.2.1. Jednostki kontrolujące

Jednostki kontrolujące w rozumieniu KontrAdmRządU to: urząd obsługujący Prezesa Rady Ministrów, urzędy obsługujące ministrów, urzędy obsługujące kierowników urzędów centralnych, urzędy obsługujące przewodniczących wchodzących w skład Rady Ministrów, urzędy wojewódzkie, jednostki organizacyjne obsługujące organy administracji zespolonej i niezespolonej (definicja wynikająca z wykładni art. 5 ust. 3 i art. 6 ust. 3 KontrAdmRządU).

### 4.2.2. Kierownik jednostki kontrolującej

Kierownik jednostki kontrolującej to Prezes Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, minister, kierownik urzędu centralnego, przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, wojewoda albo osoba, która zgodnie z przepisami określającymi ustrój jednostki jest odpowiedzialna za działalność tej jednostki i jest uprawniona do jej reprezentowania (definicja legalna – art. 5 ust. 3 KontrAdmRządU).

W przypadku pojęcia „kierownik jednostki kontrolującej” przyjęto pojemną definicję funkcjonalną tej kategorii osób, opartą na regulacjach ustrojowych dotyczących pozycji prawnej, zadań i zasady funkcjonowania danej kategorii jednostek kontrolujących. Tym samym nie powinno budzić wątpliwości, że w rozumieniu przepisów KontrAdmRządU jako kierownika jednostki kontrolującej należy traktować np. ministra właściwego do spraw finansów publicznych (Ministra Finansów), a za jednostkę kontrolującą – bazującą na przytoczonym przykładzie – należy uznać urząd obsługujący tegoż ministra (tj. Ministerstwo Finansów).

### 4.2.3. Jednostki kontrolowane

Jednostki kontrolowane to organy administracji rządowej, urzędy je obsługujące lub stanowiące ich aparat pomocniczy oraz jednostki organizacyjne podległe tym organom lub przez nie nadzorowane (definicja „cudzysłowowa” – art. 1 pkt 1 KontrAdmRządU).

### 4.2.4. Kierownik jednostki kontrolowanej

Kierownik jednostki kontrolowanej to osoba, która – zgodnie z przepisami określającymi ustrój jednostki – jest odpowiedzialna za działalność tej jednostki i jest uprawniona do jej reprezentowania; w przypadku jednostki zarządzanej przez organ kolegialny za kierownika tej jednostki uznaje się przewodniczącego organu kolegialnego (definicja legalna – art. 5 ust. 2 KontrAdmRządU).

Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że dla oceny, czy określoną osobę należy traktować jako kierownika jednostki kontrolowanej w rozumieniu KontrAdmRządU, nie powinno się przyjmować jako decydującego kryterium, czy pełni on swoją funkcję na podstawie stosunku pracy, czy w oparciu o stosunek o charakterze cywilnoprawnym, np. w formule kontraktu menedżerskiego (taka możliwość istnieje np. w samodzielnych publicznych



zakładach opieki zdrowotnej – zgodnie z art. 47 ust. 1 DziałLeczU czy też w państwowych instytucjach kultury – zgodnie z art. 15a DziałKultU.

Odpowiedzi na pytanie, czy określoną osobę należy traktować jako kierownika jednostki kontrolowanej w rozumieniu KontrAdmRządU, powinniśmy szukać w regulacjach prawnych określających zasady tworzenia i funkcjonowania danego rodzaju lub kategorii jednostek kontrolowanych (tzw. przepisy ustrojowe), jak również w regulacjach statutów, regulaminów organizacyjnych lub innych aktów wewnętrznych określających kwestie dotyczące organizacji wewnętrznej lub struktury organizacyjnej konkretnej jednostki kontrolowanej.

W powyższym kontekście niewątpliwie pozytywnie należy ocenić jednoznaczne rozstrzygnięcie przez ustawodawcę, kogo należy traktować jako kierownika jednostki kontrolowanej w przypadku jednostki zarządzanej przez organ kolegialny.

#### 4.2.5. Pracownik jednostki kontrolującej

Zasadnym jest przyjęcie definicji bazującej na dyspozycji art. 2 KP, a tym samym przyjęcie, że pracownikiem jednostki kontrolującej jest osoba zatrudniona w jednostce kontrolującej na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę (definicja pośrednia wynikająca z wykładni – argument z art. 16 ust. 1 KontrAdmRządU).

#### 4.2.6. Pracownik jednostki kontrolowanej

W rozumieniu KontrAdmRządU za pracownika jednostki kontrolowanej uważa się funkcjonariusza, żołnierza zawodowego, członka organu kolegialnego, a także osobę, która wykonuje pracę w jednostce kontrolowanej na podstawie innej umowy niż umowa o pracę (definicja legalna – art. 5 ust. 1 KontrAdmRządU).

Intencją ustawodawcy było zatem objęcie analizowanym pojęciem osób zatrudnionych w jednostce kontrolowanej na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę (zgodnie z definicją pracownika zawartą w art. 2 KP, a dodatkowo funkcjonariuszy, członków organu kolegialnego, jak również żołnierzy w rozumieniu przepisów ŻołZawSłużbaU.

W tym miejscu celowym jest zatrzymanie się na chwilę nad kwestią pojęcia „funkcjonariusz” i jego znaczeniem, jakim posługuje się KontrAdmRządU. Na gruncie przepisów KontrAdmRządU analizowanego pojęcia nie należy utożsamiać z pojęciem „funkcjonariusz publiczny” w rozumieniu art. 115 § 13 KK. Intencją ustawodawcy było bowiem rozszerzenie zakresu znaczeniowego pojęcia „pracownik jednostki kontrolowanej” na gruncie przepisów KontrAdmRządU również o osoby, które z jednostką kontrolowaną związane są nie stosunkami pracy, lecz tzw. **stosunkami służbowymi**, regulowanymi przez ustawy zwane pragmatykami<sup>48</sup>.

Na marginesie należy wskazać, że jedną z najpełniejszych definicji pojęcia „funkcjonariusz” zawiera art. 1 ust. 2 pkt 1 OdpMajFunkU. Zgodnie z tym przepisem ilekroć w usta-

---

<sup>48</sup> L. Florek, R. Celeda, K. Gonera, G. Goździewicz, A. Hintz, A. Kijowski, Ł. Pisarczyk, J. Skoczyński, B. Wagner, T. Zieliński, Kodeks pracy. Komentarz, Warszawa 2011.

wie jest mowa o funkcjonariuszu, należy przez to rozumieć: policjanta, funkcjonariusza Straży Granicznej, funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej, funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, funkcjonariusza Służby Ochrony Państwa, strażaka Państwowej Straży Pożarnej, funkcjonariusza Służby Więziennej, funkcjonariusza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Zastosowany zabieg legislacyjny ma zatem za zadanie elastyczne i pojemne ujęcie pojęcia „pracownik jednostki kontrolowanej”. Wynika to z potrzeb i realiów praktyki, jak również uwarunkowań faktycznych i prawnych związanych z różnorodnością przyjętych i funkcjonujących rozwiązań w zakresie kadrowym w jednostkach kontrolowanych. Wydaje się, że intencją ustawodawcy było maksymalnie szerokie ukształtowanie zakresu komentowanego pojęcia.

Podczas analizy art. 5 ust. 1 KontrAdmRządU mogą pojawiać się jednak pewne wątpliwości odnośnie do kwestii, jak należy rozumieć sformułowanie „osoba, która wykonuje pracę w jednostce kontrolowanej na podstawie innej umowy niż umowa o pracę”. Nie powinno budzić wątpliwości, że za pracowników jednostki kontrolującej w rozumieniu KontrAdmRządU należy uznawać **osoby świadczące określone usługi na rzecz jednostek kontrolujących w oparciu o różnorakie umowy cywilnoprawne** (najczęściej będzie to formuła umowy zlecenia – art. 734 i n. KC, albo umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, do których stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu – art. 750 KC, czy też umowy o dzieło – art. 627 i n. KC).

Podejście ustawodawcy jest zbieżne ze stanowiskiem prezentowanym przez sądy powszechne w dominującym orzecznictwie. Jednoznacznie dopuszczają one taką możliwość, co znajduje swoje potwierdzenie w szczególności w tezie wyroku SN z 9.12.1999 r. (I PKN 432/99, Legalis), zgodnie z którą zatrudnienie nie musi mieć charakteru pracowniczego; praca może być świadczona także na podstawie umów cywilnoprawnych. Podobnie uznano w wyroku SN z 23.7.2009 r.

#### Orzecznictwo

Oddalenie przez sąd pracy powództwa o wynagrodzenie za pracę z tej przyczyny, że praca nie była świadczona na podstawie stosunku pracy, nie stanowi przeszkody (w postaci powagi rzeczy osądzonej) do wystąpienia z takim samym roszczeniem – o wynagrodzenie za pracę świadczoną na podstawie umowy cywilnoprawnej – w postępowaniu przed sądem cywilnym, stanowi oczywiście naruszenie art. 366 w zw. z art. 199 § 1 pkt 2 KPC. Wydanie wyroku oddalającego powództwo o wynagrodzenie zamyka bowiem powodowi możliwość wystąpienia z tym samym roszczeniem przeciwko temu samemu pozwanemu w postępowaniu przed sądem cywilnym (wyr. SN z 23.7.2009 r., II PK 25/09, Legalis).

### 4.2.7. Komórka do spraw kontroli

Na użytek przepisów KontrAdmRządU celowe jest przyjęcie definicji, zgodnie z którą komórką do spraw kontroli jest komórka organizacyjna wyodrębniona w ramach jednostki kontrolującej, do której zadań należy wykonywanie czynności kontrolnych w jednostkach kontrolowanych lub której pracownicy przeprowadzają lub nadzorują czynności kontrolne w jednostkach kontrolowanych (definicja pośrednia z wykładni prawa).

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)