

Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Ustawa o kontroli w administracji rządowej

z dnia 15 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 185, poz. 1092)

Tekst jednolity z dnia 9 stycznia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 224)¹

Spis treści

	Art.
Rozdział 1. Przepisy ogólne	1–13
Rozdział 2. Kontrola w trybie zwykłym	14–50
Rozdział 3. Kontrola w trybie uproszczonym	51–53
Rozdział 4. Dokumentacja kontroli	54–55
Rozdział 5. Informacje o wynikach kontroli	56–57
Rozdział 6. Zmiany w przepisach obowiązujących	58–76
Rozdział 7. Przepisy przejściowe i końcowe	77–78

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot ustawy]

Ustawa określa:

- 1) 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, zwanych dalej „jednostkami kontrolowanymi”;
- 2) organy właściwe w sprawach kontroli.

¹ Tekst jednolity ogłoszono dnia 6.09.2011 r.

Spis treści

	Nb
1. Zasady i tryb przeprowadzania kontroli	1
2. Kontrola	2
3. Kontrola a nadzór	3
4. Pojęcie kontroli	4
5. Kontrola jako funkcja	5
6. Kontrola jako relacja	6
7. Jednostki kontrolowane	7
8. Administracja rządowa	8
9. Minister	9
10. Centralne organy administracji rządowej	10
11. Administracja rządowa w województwie	11
12. Organy właściwe w sprawach kontroli	12
13. Wojewoda	13
14. Kontrola w przepisach innych ustaw	14
15. Wyłączenie stosowania ustawy	15

- 1 1. Zasady i tryb przeprowadzania kontroli.** W komentowanym artykule w pkt 1 wskazano zakres przedmiotowy ustawy, którym objęto 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.
- 2 2. Kontrola.** Zgodnie z zasadami poprawnej techniki legislacji, ustawa powinna zawierać słownik pojęć wskazanych w ustawie. Ustawa nie zawiera tego słownika i nie zawiera także definicji pojęcia „kontrola”. Nie należy uznać tego za właściwe, bowiem wymusza to wykorzystanie na potrzeby analizy tekstu ustawy, definicji wskazywanych w literaturze. Pojęcie kontroli administracji jest pojęciem z zakresu prawa administracyjnego i w literaturze przedmiotu należy szukać definicji.
- 3 3. Kontrola a nadzór.** W podstawowej definicji, kontrolę wskazuje się jako element nadzoru, który polega na badaniu stanu istniejącego i porównaniu go ze stanem pożądanym lub postulowanym oraz na ustaleniu zakresu i przyczyn zauważonych rozbieżności (zob. *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, s. 229). Szersza definicja wskazuje, że kontrola to badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności i przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd

dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu [zob. *J. Boć* (red.), *Administracja*, s. 327]. Pojęcie „kontrola” ściśle łączy się z pojęciem „nadzór”. Mimo wielu wspólnych cech, są to pojęcia różne. Nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli. Obejmuje nie tylko sprawdzenie, ale także elementy zarządzania. W stosunku nadzoru występuje nadrzędność (zwierzchnictwo i podporządkowanie), których to atrybutów nie posiada kontrola. Oznacza to, że organ sprawujący nadzór może niezależnie od kontrolowania działalności jednostki, wydawać jej wiążące polecenia. Nadzór nie ogranicza się do obserwacji, lecz łączy się z czynnikiem kierowania za pośrednictwem dyrektyw. *J. Starościak* wskazuje, że „tam, gdzie w grę wchodzi prawo obserwacji plus prawo wydawania poleceń, będziemy mówili o nadzorze” (zob. *J. Starościak*, *Zarys nauki*, s. 356; *tenże*, *Prawo administracyjne*, s. 346). Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, ale łączy się z czynnikiem kierowania (zob. *F. Longchamps*, *Rzut oka*, s. 4). Kontrola nie ma prawa wydawania na podstawie wyników kontroli zarządzeń pokontrolnych, zmierzających do uregulowania określonych zagadnień. Uprawnienia kontroli sprowadzają się jedynie do wydawania zaleceń i wniosków. Uprawnienia te mają charakter zalecający przestrzeganie czegoś, co zostało uregulowane, a nie jest przestrzegane. Zalecenia te nie mają jednak charakteru kierowania lub zarządzania, które są związane z nadzorem.

4. Pojęcie kontroli. Kontrola to działanie obejmujące zbadanie 4 istniejącego stanu rzeczy, zestawienie tego co istnieje, z tym co być powinno, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania i sformułowania na tej podstawie odpowiedniej oceny, w przypadku stwierdzenia rozbieżności między stanem istniejącym a stanem pożądanym ustalenie przyczyn tych rozbieżności i sformułowanie zaleceń mających na celu wskazanie sposobów usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę (zob. *W. Dawidowicz*, *Zagadnienia*, s. 34).

5. Kontrola jako funkcja. Kontrolę rozumianą jako funkcję 5 wyróżniają cztery elementy: obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu, ocena tej działalności lub stanu poprzez konfrontację stanu faktycznego (rzeczywistego) jako całości lub jego fragmentów z założeniami wyjściowymi (wyrażonymi w celach, standardach, parametrach itd.) w kierunku stwierdzenia prawidłowości

lub nieprawidłowości, diagnoza przyczyn nieprawidłowości i wnioski na przyszłość (zob. *J. Jagielski*, Kontrola administracji, 2018, s. 23).

- 6 6. Kontrola jako relacja.** Kontrola to także relacja pomiędzy dwoma podmiotami: kontrolującym i kontrolowanym, posługuje się pojęciem wzorca i przyjmuje, że kontrolą jest podjęta przez uprawniony i zobowiązany do tego podmiot, weryfikacja według określonego kryterium, ustalonego w ramach kontroli stanu faktycznego i prawnego wytworzonego, ukształtowanego, zaniechanego przez podmiot kontrolowany, ze stanem lub wzorcem określonym przez prawo, nastawiona na sformułowanie lub udokumentowanie oceny i wniosków przez kontrolującego (zob. *I. Niżnik-Dobosz*, Stosunki kontroli, s. 35).
- 7 7. Jednostki kontrolowane.** Kontrola dotyczy organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych. Ogólne reguły i tryb kontroli stosowane są w administracji i poza nią z uwzględnieniem różnych poziomów (szczebli) aparatu administracyjnego, począwszy od Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Rady Ministrów, ministrów, kierowników urzędów centralnych, przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, skończywszy na administracji terenowej sprawowanej przez wojewodę i organy administracji zespolonej i niezespolonej. W obecnym stanie prawnym, wynikającym z komentowanej ustawy, każdy organ usytuowany strukturalnie nad organami niższego szczebla powołany jest do wykonywania czynności sprawdzających działalność jednostek niżej usytuowanych podległych lub nadzorowanych i w konsekwencji kontroli zmierzającej do korygowania działalności w granicach ustawowo przyznanym środków, która to kontrola jest także przejawem kierownictwa na różnych jego szczeblach (zob. *M. Liwo*, Kontrola w administracji rządowej, s. 89).
- 8 8. Administracja rządowa.** Administrację rządową tworzą podmioty scentralizowane, w ramach hierarchicznej struktury organów powoływanych przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, poszczególnych ministrów i wojewodę. Administracja rządowa stanowi określoną grupę organów, jednostek i instytucji wykonującą zadania z zakresu administracji rządowej i może być powierzona różnym podmiotom.

9. **Minister** kieruje określonym działem administracji rządowej 9 lub wypełnia zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów (art. 149 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja RP nie precyzuje znaczenia pojęcia „dział administracji rządowej”. W pewnym stopniu nawiązuje ono do określenia „resort” (administracji). Z ustawy zasadniczej nie wynika wprost, że dział powinien obejmować sprawy jednorodne lub pokrewne, stanowiące pewne fragmenty zakresu działania administracji rządowej. Pojęcie to może być używane również w znaczeniu podmiotowym jako grupa organów i innych instytucji administracji rządowej podlegających jednemu ministrowi [zob. *P. Czarny*, Komentarz do art. 149 Konstytucji RP, w: *P. Tuleja* (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej].

10. **Centralne organy administracji rządowej.** Centralne organy 10 administracji rządowej nie wchodzi w skład Rządu, poza wyjątkami określonymi w ustawie. Powoływane też są w drodze ustawy, w wyjątkowych sytuacjach – aktem niższego rzędu przez Prezesa Rady Ministrów. Podlegają Prezesowi Rady Ministrów lub poszczególnym ministrom. Aktualny wykaz znajduje się w ustawie z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.).

11. **Administracja rządowa w województwie.** Administrację rzą- 11 dową w województwie wykonuje wojewoda i organy administracji zespolonej, w tym kierownicy służb inspekcji i straży oraz organy administracji niezespolonej – zob. ustawa z 23.1.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1464).

12. **Organy właściwe w sprawach kontroli.** Organy właściwe 12 w sprawach kontroli zostały wskazane w art. 6 KontrAdmRządU i są to: Prezes Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, minister, kierownik urzędu centralnego lub przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, wojewoda oraz organy administracji zespolonej i niezespolonej.

13. **Wojewoda.** Wojewoda jako zwierzchnik rządowej admini- 13 stracji zespolonej w województwie posiada kompetencje kontrolne. Z zestawienia treści art. 12 oraz 51 KontrAdmRządU wynika, że wojewoda po pierwsze, dokonuje kontroli działalności organów samorządu terytorialnego w ramach sprawowania nad nimi nadzoru, a po drugie, dokonuje kontroli działalności organów rządowej administracji

zespolonej w województwie w ramach sprawowanego zwierzchnictwa. Przepis art. 28 KontrAdmRządU, w odróżnieniu od art. 12 i 51, stanowi podstawę do wykonywania przez wojewodę kontroli jako funkcji samodzielnej, niezależnej od sprawowania nadzoru lub zwierzchnictwa. Celem działalności kontrolnej jest „wyłącznie sprawdzanie i ocenianie, bez ingerowania w kontrolowaną działalność” (zob. *M. Pacak, K. Zmerek*, Ustawa o wojewodzie, Lex/el.).

- 14** 14. **Kontrola w przepisach innych ustaw.** Ustawodawca w treści różnych ustaw wskazał, że do prowadzonych przez dany organ kontroli stosuje się przepisy KontrAdmRządU. Postępowanie prowadzone przez organ w trybie ustawy z 20.7.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.) jest postępowaniem kontrolnym i do kontroli tej stosuje się przepisy o kontroli w administracji rządowej. Oznacza to, że w tym zakresie nie mają zastosowania przepisy ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) (wyr. WSA w Warszawie z 10.10.2018 r., II SA/Wa 225/18, Legalis). Kontrola, o której mowa w art. 84b ust. 3 ustawy z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.), to kontrola przeprowadzana na zasadach i w trybie przepisów KontrAdmRządU (wyr. WSA w Bydgoszczy z 13.3.2019 r., II SA/Bd 1370/18, Legalis). Kontrolę działalności organów architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego, jaką sprawuje Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, przeprowadza się na zasadach i w trybie określonych w przepisach KontrAdmRządU (wyr. NSA z 13.1.2017 r., II OSK 998/15, Legalis).

- 15** 15. **Wyłączenie stosowania ustawy.** Komentowanej ustawy nie stosuje się do kontroli wewnętrznych. Jest to sfera kompetencji kierownika jednostki, do którego należy uregulowanie tego obszaru według określonych potrzeb zarządczych. Kontrola wewnętrzna, to kontrola przeprowadzana przez własne organy kontroli danej jednostki organizacyjnej. Podział kontroli na wewnętrzną i zewnętrzną dokonywany jest z punktu widzenia zasięgu podmiotowego. Podstawą tego wyróżnienia jest usytuowanie kontrolującego wobec kontrolowanego. Kontrola wewnętrzna sprawowana jest przez organy działające w danej jednostce (por. *A. Korman*, Trzy główne elementy kontroli, s. 39; *S. Gołębiowski*, Warunki funkcjonowania kontroli, s. 26; *C. Paczuła*, Kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwie, s. 56; *A. Górny*, Kolejne głosy w dyskusji, s. 52). Ustawa nie ma także zastosowania do

kontroli specjalistycznych prowadzonych na podstawie innych ustaw, np. kontroli wykonywanych przez Urząd Zamówień Publicznych na podstawie ustawy z 11.9.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2019 ze zm.).

Art. 2. [Objęcie przepisami ustawy podmiotów spoza administracji rządowej]

Przepisy ustawy stosuje się również do kontroli:

- 1) **działalności organów samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej;**
- 2) **wykonywania przez inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie, w jakim zadania te są finansowane z budżetu państwa.**

Spis treści

	Nb
1. Organy samorządu terytorialnego	1
2. Gmina	2
3. Zadania zlecone	3
4. Podział zadań i kompetencji	4
5. Usługi publiczne	5

1. Organy samorządu terytorialnego. Ustawodawca w art. 2 1 KontrAdmRządU w sposób rozszerzający określa katalog podmiotów objętych kontrolą administracji rządowej. Wśród tych podmiotów wyróżnia się organy samorządu terytorialnego, które będą podlegać przepisom ustawy w zakresie wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej. Na podstawie art. 166 ust. 2 Konstytucji RP można wskazać, że ze względu na uzasadnione potrzeby państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych. Artykuł 2 pkt 4 AdmRządWojewU określa, że zadania administracji rządowej w województwie wykonują także poza organami administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia.

- 2 2. **Gmina.** Zgodnie z art. 8 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji (wyr. NSA z 4.11.2010 r., I OSK 1366/10, Legalis). Brak jest podstaw prawnych do formułowania poglądu, iż zobowiązanie gminy do finansowania zadań należących do administracji rządowej może być prawnie skuteczne jedynie wówczas, kiedy gmina otrzyma dotację celową z budżetu Skarbu Państwa. Pogląd taki nie ma bowiem oparcia w przepisach obowiązującego prawa (wyr. NSA z 22.5.2014 r., I OSK 2890/12, Legalis). Ustawy tworzące kategorię zadań zleconych powinny zawierać uzasadnienie potrzeby zlecenia ich samorządowi oraz definiować „uzasadnione potrzeby państwa” w odniesieniu do każdej, indywidualnej kategorii zadań. Zadania zlecone państwo powierza samorządowi ze względów pragmatycznych w drodze ustawy i traktuje je jako zadania państwowe z określonymi tego konsekwencjami (finansowanie wykonania). Ustawowe nałożenie na gminę zadań z zakresu administracji rządowej nie powoduje ich asymilacji do zadań własnych. Wynika to z przyjętej zarówno przez Konstytucję RP, jak i ustawę koncepcji dualizmu zadaniowego samorządu terytorialnego [zob. *T. Moll*, Komentarz do art. 8, w: *B. Dolnicki* (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*].
- 3 3. **Zadania zlecone.** Zadania zlecone to zadania, które państwo powierza samorządowi ze względów pragmatycznych, odbywa się to w drodze normy ustawowej lub w drodze indywidualnych porozumień. Dalej traktuje się je jako zadania państwowe z określonymi tego konsekwencjami (finansowanie wykonania, ściślejszy nadzór; zob. *L. Borowiec*, *Controlling*, s. 30–39). Organy samorządu terytorialnego mogą wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej tylko na podstawie umocowania wynikającego z przepisów zawartych w ustawach szczególnych. Jednostki samorządu terytorialnego realizują istotną część zadań publicznych. Wykonywanie przez gminę zadań zleconych powoduje, że ma ona charakter wspólnoty samorządowej oraz jednostki wykonawczej administracji rządowej. Dzięki zleceniu gminie zadań z zakresu administracji rządowej nie ma konieczności tworzenia na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego odrębnych organów administracji rządowej.

4. Podział zadań i kompetencji. Ustawa z 17.5.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.) określa szczegółowy zakres zadań jakie są zlecane organom gminy. Użycie w art. 8 ust. 1 ustawy pojęcia „zadanie zleczone” stanowi – zakładając konsekwentne posługiwanie się przez ustawodawcę terminami o konotacji prawnej – wyraźne nawiązanie do przepisów zobowiązaniowych o umowie zlecenia. Użycie tego określenia, a nie innego pojęcia bliskoznacznego, pozbawionego kontekstu cywilnoprawnego, uprawnia do przyjęcia, że pomiędzy organem administracji rządowej, którego zadania zostały przekazane do wykonywania gminie jako zleczone, a tą gminą powstaje stosunek o treści odpowiadającej umowie zlecenia w rozumieniu art. 734 i n. KC. Oznacza to, że – w braku odmiennej umowy – zleceniobiorca umocowany jest do dokonania czynności w imieniu dającego zlecenie (art. 734 § 2 KC) (wyr. SN z 12.3.2004 r., II CK 64/03, Legalis).

5. Usługi publiczne. Powierzenie innym podmiotom zadań z zakresu administracji publicznej odbywa się w drodze usług publicznych [J. Boć (red.), Prawo, s. 182]. Problematykę tą reguluje ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305), wskazując jednostki zaliczane i niezaliczane do sektora finansów publicznych i organizacje pozarządowe.

Art. 3. [Cele i funkcje kontroli]

1. Przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli.

2. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości.

Spis treści

	Nb
1. Cel ogólny kontroli	1
2. Cele dodatkowe kontroli	2

3. Cel kontroli	3
4. Prawne formułowanie celów kontroli	4
5. Zasada prawdy obiektywnej	5
6. Kontrola w systemie zarządzania	6
7. Zadania kontroli	7
8. Kontrola jako źródło informacji	8
9. Postulatywne funkcje kontroli	9
10. Funkcja informacyjna	10
11. Funkcja prewencyjna	11
12. Funkcja inspirująca (kreatywna)	12
13. Funkcje bierne kontroli	13
14. Funkcja korygująca	14
15. Funkcja doradcza	15
16. Funkcja wychowawcza	16
17. Prakseologiczne funkcje kontroli	17
18. Funkcja poznawcza	18
19. Funkcja projektowa	19
20. Ocena jednostki kontrolowanej	20
21. Rola kontroli w walce z korupcją	21

- 1 1. Cel ogólny kontroli.** Komentowany przepis określa cel postępowania kontrolnego. Ustawodawca formułuje cel ogólny i cele szczegółowe. Celem podstawowym jest ocena działalności jednostki kontrolowanej na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli. Z brzmienia analizowanego przepisu wynika, że postawiony przed kontrolą w administracji rządowej cel główny powinien być realizowany dwuetapowo. Pierwszy etap stanowi ustalenie stanu pożądanego (wzorca). Określenie stanu pożądanego następuje na etapie analizy przedkontrolnej. Na podstawie norm prawnych, technicznych, ekonomicznych itp. oraz przyjętych kryteriów kontroli konstruuje się pewien wzorzec. Drugi etap polega na poczynieniu ustaleń faktycznych dotyczących rzeczywistego stanu faktycznego w badanym zakresie i porównaniu, w jakim stopniu odpowiada on skonstruowanemu wzorcowi, według kryteriów określonych w art. 4 KontrAdmRządU. Celem nadrzędnym jest zatem poinformowanie zarządzającego o stanie podmiotu kontrolowanego (zob. *R. Padrak*, Postępowanie kontrolne, s. 59).
- 2 2. Cele dodatkowe kontroli.** W art. 3 ust. 2 KontrAdmRządU zostały określone cele dodatkowe. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, celem kontroli jest ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowa-

nie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. Pośrednim celem kontroli jest eliminowanie nieprawidłowości w działaniu jednostki kontrolowanej. Cel dodatkowy kontroli jest konsekwencją poczynionych w wyniku czynności kontrolnych ustaleń faktycznych wskazujących na odstępstwa od stanu pożądanego (por. *M. Antoniak*, *Kontrola rządowa*, s. 74).

3. **Cel kontroli.** W literaturze prawa administracyjnego i nauki 3 administracji wskazuje się na różne cele kontroli. Charakteryzując cele kontroli *J. Starościak* zwraca uwagę, że celem kontroli jest ustalenie, czy przewidziany stan został urzeczywistniony. Kontrola może zarówno oceniać kompletność wykonawstwa, jak i prawidłowość jego wykonania. Autor podkreśla kryterium zgodności wykonania tych działań z przepisami prawa (por. *J. Starościak*, *Zarys nauki*, s. 213). W ten sposób cel kontroli opisywany jest w kategorii statycznej, jako dostarczanie wiedzy o określonych zdarzeniach, procesach (zob. *A. Jaskulski*, *Aktualne problemy*, s. 23). *B.R. Kuc* dokonuje podziału celów kontroli na wewnętrzne i zewnętrzne. Cel wewnętrzny procesu kontroli Autor rozpatruje w aspekcie danej instytucji kontrolnej i wynika z rozumienia kontroli jako działalności poznawczej. Celem wewnętrznym (instytucji kontrolnej) będzie zatem realizacja tematów określonych w planach kontroli. Cele zewnętrzne Autor rozpatruje w aspekcie podmiotów kontrolowanych. Celami zewnętrznymi określa efekty działań kontrolnych, wyrażające się w stopniu usprawnień dokonanych w funkcjonowaniu podmiotów kontrolowanych (zob. *B.R. Kuc*, *Kontrola w systemie zarządzania*, s. 59).

4. **Prawne formułowanie celów kontroli.** Powyższe doktrynalne 4 teorie wskazują na prawne podejście do formułowania celów kontroli. Przyjmuje się, że celem kontroli jest prowadzenie badań oceniających wykonanie zadań określonych w przepisach prawa. Kontrola jest zatem elementem oceniającym i mobilizującym do skutecznego działania. Pierwszy z elementów, ocena, sprowadza się do porównania stanu faktycznego z odpowiednim wzorcem. Drugi element, mobilizacja, to likwidowanie stwierdzonych nieprawidłowości i postulowanie zmian, mających na celu osiągnięcie lepszych wyników, intensyfikowanie działalności podmiotu kontrolowanego (zob. *M. Nowikowska*, *Ocena funkcjonalności*, s. 63).

5. **Zasada prawdy obiektywnej.** Z dyspozycji art. 3 KontrAdm- 5 RządU wynika zasada prawdy obiektywnej. Postępowanie kontrolne

ma bowiem na celu ustalenie i rzetelne udokumentowanie stanu kontroli. Zasada ta wskazuje na konieczność tworzenia wszelkich ustaleń w pełnej zgodności z rzeczywistym charakterem i stanem badanych zjawisk. Zasada ta dotyczy wyłącznie ustalania stanu faktycznego, oceny ze swej istoty są subiektywne [zob. *M. Nowikowska*, O potrzebie kodyfikacji zasad etyki zawodowej kontrolerów w administracji rządowej, w: *B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki* (red.), *Wzorce i zasady działania*, s. 929]. Zasada prawdy obiektywnej stanowi dyrektywę adresowaną do kontrolera, zobowiązując do zbadania zjawiska na tle wszystkich faktów i okoliczności towarzyszących temu zjawisku. *R. Padrak* wskazuje, że zasada prawdy obiektywnej ma nadrzędne znaczenie w postępowaniu kontrolnym, ponieważ wiąże się z realizacją celów tego postępowania, które ma doprowadzić do sformułowania ocen, uwag i wniosków na podstawie ustaleń, które powinny odpowiadać prawdzie. Jest „królową zasad, pozostałe zasady pełnią rolę służebną wobec niej, stanowią gwarancję realizacji zasady prawdy obiektywnej” (zob. *R. Padrak*, *Zasady*, s. 35).

6 6. Kontrola w systemie zarządzania. Aby prawidłowo określić cele kontroli należy wyjść od określenia miejsca kontroli. Bardzo często traktuje się kontrolę jako samodzielny system, działający niezależnie od systemu zarządzania, kierujący się własnymi prawami, spełniający własne cele. Należy podkreślić, że kontrola nie jest funkcją samoistną, lecz stanowi podsystem w systemie kierowania organizacją. Służebna rola kontroli względem kierowania prowadzi do zaciemnienia odrębności celów kontroli. Cele kontroli nie powinny być zatem autonomicznymi kategoriami mieszczącymi się w systemie kontroli. Cele kontroli powinny pochodzić z otoczenia kontroli, będąc celami nadsystemu. Oznacza to, że celem działalności kontrolnej jest podejmowanie badań kontrolnych w obszarach wyznaczanych przez podmiot zarządzający, a następnie przekazywanie decydentowi informacji niezbędnych do kierowania (zob. *J. Gnoiński*, *Formy działania kontrolnego*, s. 46).

7 7. Zadania kontroli. Obok celów, kontrola ma także określone zadania. Zadania, jakie stawia się przed kontrolą, powinny być określane w aspekcie całego procesu zarządzania, który – biorąc za podstawę jego główne elementy – można wyrazić w sformułowaniu „podejmowanie decyzji i kontrola realizacji tych decyzji” (zob. *M. Nowikowska*, *Ocena funkcjonalności*, s. 64). W tym znaczeniu kontrola jest instrumentem oceny i korygowania działania, w każdej jego

fazie: przygotowania, wykonania i wyników działania. Kontrola powinna być także instrumentem zabezpieczającym uzyskiwanie wyznaczonych przez kierownictwo jednostki celów. W związku z tym, zadania kontroli wymagają, aby jej wykonywanie polegało głównie na ocenie prawidłowości, skuteczności i gospodarności kontrolowanej działalności oraz na określaniu sposobów usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Dlatego system kontroli i zadania, jakie się przed nią stawia, powinny być rozumiane jako środek zapewniający prawidłowy przebieg procesów wykonawczych oraz osiąganie w każdej działalności jak najlepszych wyników. Kontrola, jako źródło informacji, powinna dostarczać takich danych, aby uchronić kierownictwo od błędów w podejmowanych decyzjach. Działalność kontrolna powinna być związana z decyzją już w fazie gromadzenia i przygotowywania informacji do decyzji, przez to przyczyniać się do zmniejszania wystąpienia ryzyka. Takie sprzężenie działań decyzyjnych z informacją dostarczaną przez kontrolę, decyduje o efektywności zarządzania w każdej instytucji. W literaturze przedmiotu wskazuje się następujące zadania przypadające kontroli:

- 1) zabezpieczanie przed powstaniem nieprawidłowości;
- 2) wykrywanie i rozpoznawanie nieprawidłowości;
- 3) skłanianie kierownictwa do likwidacji przyczyn nieprawidłowości;
- 4) przyczynianie się do utrwalania pozytywnych przykładów działania (zob. *T. Kuczek*, *Refleksje*, s. 91).

8. Kontrola jako źródło informacji. Kontrola stanowi system 8 reagujący na potencjalne zagrożenia. W związku z tym, zadania kontroli wymagają, aby jej wykonywanie polegało głównie na ocenie prawidłowości, skuteczności i gospodarności kontrolowanej działalności oraz na określaniu sposobów usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Dlatego system kontroli i zadania, jakie się przed nią stawia, powinny być rozumiane jako środek zapewniający prawidłowy przebieg procesów wykonawczych oraz osiąganie w każdej działalności jak najlepszych wyników. Kontrola, jako źródło informacji, powinna dostarczać takich danych, aby uchronić kierownictwo od błędów w podejmowanych decyzjach. Działalność kontrolna powinna być związana z decyzją już w fazie gromadzenia i przygotowywania informacji do decyzji, przez to przyczyniać się do zmniejszania wystąpienia ryzyka. Takie sprzężenie działań decyzyjnych z informacją dostarczaną przez kontrolę decyduje o efektywności zarządzania w każdej instytucji.

9 9. Postulatywne funkcje kontroli. Z określonych przez ustawodawcę celów kontroli, można wyprowadzić postulatywne funkcje kontroli. Postulatywne funkcje kontroli są to funkcje, jakie kontrola powinna spełniać względem podmiotu kontrolowanego. Funkcje postulatywne są konstrukcjami teoretycznymi. Jak trafnie zauważa *B.R. Kuc*, „twierdzenie, że kontrola zawsze działa pobudzająco i wychowawczo jest nieprawdziwe” (por. *B.R. Kuc*, *Kontrola w systemie zarządzania*, s. 66). Funkcje postulatywne zawierają w sobie duży ładunek „pobożnych życzeń” [zob. *M. Nowikowska*, *Działalność kontrolna w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *W. Kitler, D. Nowak, M. Stepnowska* (red.), *Prawo wojskowe*, s. 505]. Kontrola może bowiem działać hamująco i demoralizująco. Niepożądane efekty kontroli mogą wynikać z nieprawidłowej realizacji funkcji prakseologicznych kontroli. Niedostateczne przygotowanie kontroli od strony rozpoznania merytorycznego może skutkować chybieniem celu kontroli, pomniejszenia jej skuteczności, poczuciu niezadowolenia u odbiorców kontroli. Zdarza się, że kontrolerzy, ułatwiając sobie zadanie, stosują niedopuszczalną praktykę zastępowania własnych badań w zakresie przyczyn, wyjaśnieniami osób kontrolowanych. W wyjaśnieniach tych z reguły ujawnione nieprawidłowości tłumaczy się przyczynami niezależnymi od jednostki. Oczywiście wyjaśnienia kontrolowanego są niezbędne, a zebranie ich jest obowiązkiem służbowym kontrolera, nie mogą one stanowić jedyne źródła oceny. Prawidłowa realizacji funkcji poznawczej – dobrze przeprowadzona analiza przedkontrolna – powinna wykluczać możliwość zaistnienia mankamentów kontroli (zob. *H. Żudro*, *Analiza przedkontrolna*, s. 96). Skuteczność funkcji postulatywnych zależy także w znacznej mierze od kultury podmiotów kontrolowanych – ich przekonania o pozytywnym oddziaływaniu kontroli, autorytetu kontrolującego, sankcji pokontrolnych w przypadku nierespektowania wniosków i zaleceń pokontrolnych. W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące postulatywne funkcje czynne kontroli:

1) informacyjna;

2) prewencyjna;

3) inspirująca

oraz funkcje bierne:

1) korygująca;

2) doradcza;

3) dydaktyczna (zob. *S. Kałużny*, *Leksykon*, s. 26; *tenże*, *Kontrola wewnętrzna*, s. 32–34; *C. Paczuła*, *Kontrola wewnętrzna*

w zarządzaniu, s. 13). Funkcje czynne stanowią swego rodzaju „sygnalizator zagrożeń”.

10. **Funkcja informacyjna.** Dyspozycja art. 3 ust. 1 KontrAdm-RządU wskazuje, że przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej. Ocena ta spełnia przede wszystkim funkcję informacyjną, zwaną również sygnalizacyjną. Systematyczna i bieżąca ocena dostarcza organom właściwym informacji i danych pomocnych w podejmowaniu decyzji związanych z działalnością jednostek kontrolowanych lub informacji niezbędnych dla korekty uprzednio wydanych decyzji. Przekazywane informacje wskazują na korzystne i niekorzystne zdarzenia, zwracając jednocześnie uwagę na występujące mankamenty. Informacja taka ma na celu dostarczenie kierownictwu danych, niezbędnych do korekty i podejmowania nowych działań. Funkcja sygnalizacyjna kontroli ma na celu dostarczenie obiektywnych danych o faktycznym przebiegu realizacji bieżących zadań, które umożliwiają podjęcie decyzji korygujących (zob. *J. Jagielski*, *Kontrola administracji*, 2012, s. 227).

11. **Funkcja prewencyjna.** Systematyczna i bieżąca kontrola może spełniać funkcję prewencyjną, zapobiegając ryzyku wystąpienia nieprawidłowości w działalności jednostki kontrolowanej. Funkcja ta, zwana także profilaktyczną, stwarza w wyniku systematycznej oceny jednostek kontrolowanych możliwości zapobiegania zjawiskom niepożądanym w przyszłej działalności. Funkcja ta jest sprawowana m.in. przez wdrażanie zaleceń i wniosków pokontrolnych przez podmiot kontrolowany, co zapobiega powstawaniu ujemnych zdarzeń w przyszłości, jak również przenoszeniu pozytywnych wzorców i rozwiązań na inne jednostki.

12. **Funkcja inspirująca (kreatywna).** Ocena jednostki kontrolowanej, w wyniku której dochodzi do inicjowania pewnego działania, mającego na celu podnoszenie sprawności jej funkcjonowania, realizuje ponadto funkcję kreatywną. Ocena taka może skłaniać kierowników jednostek kontrolowanych do osiągnięcia lepszych wyników pracy, stając się czynnikiem intensyfikującym. Polega ona na propagowaniu nowych rozwiązań sprzyjających osiągnięciu lepszych wyników.

13. **Funkcje bierne kontroli.** Funkcje bierne kontroli wiążą się z faktem wykrycia przez kontrolę zaistniałych nieprawidłowości. Istota funkcji biernych nie sprowadza się do zapobiegania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, ale oddziaływania już na zaistniałe odchylenia

od stanu pożądanego. Określony w art. 3 ust. 2 KontrAdmRządU dodatkowy cel kontroli, który sprowadza się do wskazania nieprawidłowości w działalności jednostki kontrolowanej, poprzez ustalenie zakresu nieprawidłowości, przyczyn i skutków ich powstania oraz osób za nie odpowiedzialnych, spełnia funkcję korygującą.

- 14** 14. **Funkcja korygująca.** Funkcja korygująca polega na korygowaniu ustaleń negatywnych w stosunku do stanów poświadczonych. W przypadku stwierdzenia w wyniku przeprowadzonej kontroli nieprawidłowości, tj. odstępstw od przyjętego wzorca, kontrolowany jest zobowiązany do korekty swojego działania. W aspekcie funkcji korygującej bardzo ważne jest, aby wnioski pokontrolne przyjmowane były przez kontrolowanych jako ich własne wnioski, tj. wnioski, które rozumieją, akceptują i chcą zrealizować. Osiągnięcie takich efektów nie jest łatwe, wymaga starannego udokumentowania ustaleń kontroli oraz uzasadnień wniosków i zaleceń pokontrolnych (zob. *T. Hupałowski*, *Problemy*, s. 8).
- 15** 15. **Funkcja doradcza.** Wskazywanie rozwiązań służących likwidacji nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli spełnia funkcję doradczą (instruktażową). Funkcja instruktażowo-doradcza polega na przekazywaniu w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych informacji, które służą likwidowaniu nieprawidłowości i odstępstw od zakładanego wzorca. Funkcja ta może być realizowana zarówno w trakcie trwania czynności kontrolnych, jak i po zakończeniu kontroli, w formie wniosków i zaleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Funkcja instruktażowa może także polegać na udzielaniu jednostkom kontrolowanym wskazówek w zakresie prawidłowej interpretacji obowiązujących przepisów, norm, innych wyznaczników, a także na przekazywaniu doświadczeń i informacji o osiągnięciach innych jednostek [zob. *M. Nowikowska*, *Działalność kontrolna w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *W. Kitler*, *D. Nowak*, *M. Stepnowska* (red.), *Prawo wojskowe*, s. 505–506].
- 16** 16. **Funkcja wychowawcza.** Z ustaleniem nieprawidłowości oraz wskazaniem osób za nie odpowiedzialnych wiąże się także funkcja wychowawcza. Funkcja wychowawcza, zwana także edukacyjną, wymaga od kontroli nadawania jej wynikom możliwie szerokiego rezonansu społecznego. Chodzi o to, aby wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, podnosić świadomość istnienia nieprawidłowości. Kontrola, wskazując błędy w pracy konkretnych pracowników powinna wpływać

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl