

JOURNAL OF MODERN SCIENCE

Tom 1/55/2024

www.jomswsge.com



DOI: doi.org/10.13166/jms/185531

PAWEŁ ROMANIUK

*University of Warmia and Mazury
in Olsztyn, Poland*

ORCID iD: orcid.org/0000-0002-7217-956X

ZMIANY KONCEPCYJNE INSTYTUCJI KONTROLI W NAUCE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

CONCEPTUAL CHANGES IN THE INSTITUTION OF CONTROL IN THE SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW

ABSTRACT

The presence of control can be obtained from the many courses of action available from its use. Fortunately, however, there are many regulatory spheres that are devoid of such control. The fact does not change that modern control systems are characteristic of public institutions and are strongly related to the beginning of its legal formation. Monitoring functions on detailed disclosure of the development of public administration, within the framework of policies revealing the nature, application of their security, scope or content of their responsibilities. The article discusses the concepts of the application of legal norms and confirmation in relation to the institution of control in the application of public law. Reformation is also carried out and the main principles of administrative and legal changes that are contrary to the existing control system are identified.

STRESZCZENIE

Obecność kontroli można zaobserwować na gruncie wielu zorganizowanych form działalności ludzkiej, niezależnie od przyjętych form jej funkcjonowania. Jednak na szczęście, istnieje wiele sfer regulacji prawnych, które pozbawione są przedmiotowej kontroli. Nie zmienia to faktu, że współczesne systemy kontroli są charakterystyczną właściwością administracji publicznej i są z nią silnie związane od początku jej prawnego kształtowania. Funkcje kontroli obserwowane na poszczególnych etapach rozwoju administracji publicznej, miały w swojej historii dość zróżnicowany charakter, w szczególności uwzględniając ich rolę, zakres czy treści ich obowiązywania. W artykule omówione zostaną wybrane zagadnienia z zakresu stosowania norm prawa administracyjnego, w szczególności dotyczące instytucji kontroli w prawidłowym funkcjonowaniu administracji publicznej. Dokonana również zostanie reformacja i wskazanie głównych kierunków administracyjno-prawnych zmian, zachodzących we współczesnym systemie kontroli.

KEYWORDS: *administrative law, public administration, control, control criteria, management kontrol*

SŁOWA KLUCZOWE: *prawo administracyjne, administracja publiczna, kontrola, kryteria kontroli, kontrola zarządcza*

WPROWADZENIE

Współczesna koncepcja administracji publicznej opiera się na przeświadczeniu, iż prawidłowe funkcjonowanie administracji publicznej wymaga obecności właściwego systemu kontroli oraz procedur i narzędzi kontrolnych. Działania te pozwalają na władczą ingerencję w sposób jej funkcjonowania, której zadaniem jest podporządkowanie i bieżące dostosowywanie administracji publicznej do aktualnych wymagań dość często zmieniającej się polityki publicznej. Nieustannie zmieniające się założenia państwa prawa w ścisłej korelacji z poglądem nowożytnej koncepcji administrowania sprawami publicznymi, wymusiły konieczność rozbudowy i rozwoju kontroli nad systemem administracji publicznej. W oparciu o te relacje, należało wzmocnić mechanizmy ochronne, których nadrzędnym zadaniem staje się dbanie o wszystkie wartości, związane z poszanowaniem praw i zasad, przyświecających prawidłowo funkcjonującemu państwu (por. M. Sieniuc, 2017, s. 45-46).

Coraz częściej wykorzystywane działania z zakresu kontroli w administracji publicznej, stanowią istotne ogniwo dla prawidłowego rozwoju gospodarki i państwa. Stąd głównym celem pracy jest przybliżenie informacji, dotyczących istoty kontroli w funkcjonowaniu administracji publicznej. Wskazane zostaną najważniejsze cechy tej kategorii prawnej w obszarze stosowania norm prawa administracyjnego. Dokonana również zostanie reformacja i wskazanie głównych kierunków administracyjno-prawnych zmian, zachodzących we współczesnym systemie kontroli, w tym scharakteryzowana będzie instytucja kontroli zarządczej. Wśród sposobów i metod badawczych, jakimi się posłużono w niniejszym tekście, ważną rolę odegrała metoda opisowa. W celu wnioskania na podstawie poczynionych obserwacji, a także dokonanych badań, wykorzystano metodę weryfikacji. Natomiast w procesie badawczym wykorzystano metodę prawno-porównawczą a także dogmatyczno-prawną, której głównym zadaniem była interpretacja obowiązujących przepisów normatywnych oraz przegląd piśmiennictwa i orzecznictwa.

ZAŁOŻENIA DOGMATYCZNOPRAWNE KONTROLI W NAUCE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Współczesna administracja, obok realizacji tradycyjnego władztwa administracyjnego, świadczy coraz więcej usług społecznych. Dlatego też, w związku z rozwojem zadaniowości działalności administracji publicznej w tym obszarze, koniecznym staje się sprawdzenie mechanizmów realizacji takich obszarów (W. Federczyk, 2017, s. 138). Zjawisko kontroli obecne jest w każdym uporządkowanym i zorganizowanym działaniu jednostek a także większych zbiorowości, do których w szczególności należy zakwalifikować społeczeństwo oraz państwo (A. Sylwestrzak, 2006, s. 7). Kontrola towarzyszy państwu od samego początku jego kształtowania. Jednak na poszczególnych etapach rozwoju systemu państwowego, kontrola przybierała dość zróżnicowany i niejednorodny charakter. W obecnie w nowoczesnym państwie czy w rozwoju współczesnej administracji publicznej, tworzy się wyspecjalizowane organy kontroli, które zajmują różnymi jej aspektami. Dlatego też można wyciągnąć wniosek, że kontrola musi występować w procesach administrowania, gdyż od sprawności administracji publicznej w dużej mierze zależy kompetencja państwa w zakresie podejmowania wielu strategicznych decyzji natury prawnej, społecznej, politycznej czy ekonomicznej (T. Hoffmann, 2008, s. 51).

Niezwykle rozbudowana materia, obejmująca system kontroli administracji publicznej, staje się współcześnie jednym z kluczowych fragmentów, który dotyczy obszaru zainteresowań metodycznych nauki prawa administracyjnego. Uwzględniając powyższe argumenty, punktem rozważań naukowych jest ogólne znaczenie omawianego pojęcia kontroli. Jego etymologii należy szukać w naukowej tradycji brytyjskiej i francuskiej. W brytyjskim zwyczaju termin kontrola wiąże się ze współczesnym odpowiednikiem pojęcia władzy. Natomiast francuskie słowo *le controle* traktowane jest, jako m.in. sprawdzanie, przegląd czegoś, nadzór nad kimś lub nad czymś (M. Masternak-Kubiak, 2012, s. 384). Założenie kontroli jest pojęciem, które odnaleźć można w dość powszechnym użytku. Zatem rozumienie tego znaczenia, nie powoduje problemów w właściwej ocenie konieczności jego obecności w systemie administracji publicznej (R. Czyżak, M. Czyżak, 2003, s. 68). W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie kontroli bywa rozumiane

w sposób różnorodny. Weryfikując poglądy różnych autorów, którzy swoją szczególną uwagę zwracają na zagadnienie kontroli, należy odnieść się do niezwykle okazałego piśmiennictwa, dotyczącego samego formułowania pojęcia kontroli w ujęciu administracyjnoprawnym. Poniżej przytoczone będą tylko wybrane jego koncepcje ze względu na różnorodność oceny i ilość podawanych w literaturze sposobów jej identyfikacji i rozumienia.

Odnosząc się literalnie do przykładów doktryny nauki administracji i nauki prawa administracyjnego, kontrolę postrzega się przez pryzmat systemu zarządzania i administrowania, którego zadaniem jest sprawdzeniu i ocena działalności organizacji, uwzględniając jej organizacyjne, finansowe i techniczne funkcjonowanie. Najprościej można wykazać, że kontrola jest określonym faktem prawnym, w którym przyporządkowane normy, wywołują określone konsekwencje (S. Wronkowska, 2005, s. 177-178). Pojęcie kontrola jest terminem prawnym, którym wielokrotnie posługuje się ustawodawca w różnych aktach normatywnych, jednak nie ma definicji legalnej tego określenia (L. Murat, 2016, s. 398). Ciekawe spostrzeżenie na to zagadnienie przedstawia E. Ochendowski, który zauważa, że kontrola jest procesem ustalenia istniejącego stanu rzeczy oraz stanu pożądanego, wyznaczonego przez odpowiednie normy a następnie ich porównanie, zaznaczając przy okazji widoczne różnice, wyrażając przy tym potrzebę sformułowania ewentualnych zaleceń, w celu usunięcia nieprawidłowych działań (E. Ochendowski, 1996, s. 13-14). Zdaniem J. Jagielskiego, treści kategorii kontroli znajdują swoje zastosowanie i ustalenia w ujęciu teoretycznym i doktrynalnym. Autor ten słusznie dowodzi, że pomimo widocznych różnic, główny sens kontroli nie budzi większych kontrowersji i jest to swoista funkcja, składająca się z uporządkowanych logicznie czynności. Zalicza do nich w szczególności rozpoznanie (ustalenie) istniejącego stanu rzeczy, jego szczegółową analizę, diagnozę przyczyn a także sformułowanie wniosków na przyszłość. Także w koncepcji funkcjonalnej, kontrola utożsamiana jest jako funkcja odrębna, samoistna i szczególnie niezależna od innych funkcji, niezawierająca w treści atrybutu władczości (J. Jagielski, 2004, s. 16-17). Odnosząc się do tej koncepcji, to w istocie każda kontrola musi mieć swoją wyodrębnioną funkcję. Kontrole bezcelowe byłyby nieracjonalne, a co za tym idzie i nietolerowane przez ustawodawcę, gdyż w systemie administracji publicznej obowiązują domniemanie, że kierownik

jednostki sektora finansów publicznych wyznaczają racjonalne normy, których celem jest przeprowadzanie wyłącznie racjonalnych kontroli, mających za zadanie potwierdzenie, że wszelkie procesy realizowane są w sposób właściwy i nie odbiegające od przyjętych prawnie i funkcjonalnie wytycznych.

Inny przedstawiciel nauki prawa administracyjnego – J. Zimmermanna uważa, że kontrola polega przede wszystkim na badaniu stanu rzeczywistego, porównywaniu go ze stanem pożądanym a także ustaleniu zakresu i przyczyn zaobserwowanych rozbieżności (J. Zimmermann, 2012, s. 165). Można zatem zauważyć, iż kontrola to pewien konieczny i wciąż obecny proces, ciąg następujących po sobie czynności, związanych z ustaleniem istniejącego stanu rzeczy, jego szczegółową analizą oraz wskazaniem rekomendacji i propozycji w celu wyeliminowania lub ograniczenia powstawania nieprawidłowości w przyszłości. Warto w tym miejscu wskazać również na możliwość przeprowadzenia kontroli społecznej, wykorzystującą formę dostępu do informacji publicznej, będącej niezwykle ważnym narzędziem w ramach społecznej partycypacji decyzyjnej (P. Oliński, 2022, s. 19-33).

Należy zatem przyjąć, że pojęcie kontroli może być traktowane jako funkcja albo uporządkowany system organizacyjny (A. Gołębiowska, A. Kociołek-Pęksa, 2018, s. 44). Znaczenie kontroli na gruncie doktryny prawa administracyjnego materialnego jest bardzo często wykorzystywane do określenia funkcji organu, którego rolą jest sprawdzanie działalności innych jednostek, jednak bez możliwości realnego wpływania na działalność jednostek kontrolowanych za pomocą wydawania im określonych nakazów oraz poleceń. Zatem organ wyposażony w prawo kontroli, ma najczęściej prawo wydawania zaleceń jednostkom kontrolowanym, a w przypadkach szczególnych, dotyczących np. uniknięcia strat – ma pełne prawo do wydawania poleceń, jedynie w sytuacji konieczności natychmiastowego usunięcia nieprawidłowości (M. Antoniak, 2012, 16-18). Kontrola w znaczeniu organizacyjnym stanowi najczęściej całość instytucji kontrolnych, które realizują funkcję kontroli.

Konkretne elementy kontroli dostarczają asumpt do wyodrębnienia kilku przykładowych rodzajów kontroli. Można do nich zaliczyć kontrolę planową i pozaplanową, kontrolę kompleksową i wycinkową, kontrolę merytoryczną, badającą aspekty legalności, celowości, rzetelności i gospodarności czy kontrolę formalną. Należy również wskazać, że pojęcie kontroli w swojej istocie

nie jest przedmiotem rozstrzygnięć zauważalnych jedynie w doktrynie prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Charakterystyka kontroli dostępna jest w co najmniej 20 aktach normatywnych. Jest to spowodowane faktem, że w momencie posługiwania się pojęciem kontroli przez ustawodawcę, można odnaleźć w różnorodnych aktach prawnych podejście, gdzie przepisy te zapewniają działalność kontrolną, szczególnie skuteczną faktyczną. Przykładem takiego rozwiązania są przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, która zapewnia możliwość przeprowadzenia działań kontrolnych w całej administracji publicznej, z wyłączeniem m.in. jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola ta, w myśl przywołanej ustawy, nie pełni szczególnie charakteru wobec innych unormowań prawnych w zakresie wykonywania kontroli administracji publicznej. Jednak nie ulega wątpliwości, że jej znaczeniem jest pełnienie roli porządkującej, systematyzującej i zobowiązującej jednostki kontrolujące i kontrolowane do podjęcia określonych czynności kontrolnych (M. Liwo, 2015, s. 86-92). Idąc podobnym kierunkiem oceny kontroli, niezwykle ważnym aspektem jakości kontroli, jest aspekt przestrzegania zasady praworządności i procedur kontrolnych. O ile z zasadą praworządności nie ma wątpliwości, co do jej rozumienia i zastosowania, to zadaniem procedur kontrolnych jest przede wszystkim budowanie sprawności i efektywności funkcji kontrolnych w jednostkach sektora finansów publicznych.

Ważne odniesienie do polskiego systemu kontroli, pełni kontrola w Unii Europejskiej. Na płaszczyźnie funkcjonowania wszystkich krajów członkowskich, powstał porządek prawny, regulujący proces zwalczania nadużyć finansowych na szkodę Unii Europejskiej. W 1999 r. powołano Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), który do dnia dzisiejszego z powodzeniem wypełnia swoją rolę (M. Krawczyk, 2021, s. 858-859). Obowiązek ochrony finansowych interesów całej Unii wynika z prawa pierwotnego. Stanowi o tym przede wszystkim zapis art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a dokładniej rozdziału 6 pt. *Zwalczanie nadużyć finansowych*. Postępowania kontrolne OLAF prowadzi w każdym przypadku, kiedy pojawia się realne podejrzenie, że doszło do nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków z unijnego budżetu. Dochodzeniami prowadzonymi przez kontrolerów OLAF są wszelkie inspekcje, kontrole lub inne środki, których głównym zadaniem jest zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji i innej

nielegalnej działalności, prowadzonej na szkodę interesów finansowych UE (art. 1 ust. 1 i art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 883/2013). Postępowania kontrolne przeprowadza się tylko i wyłącznie w stosunku do środków unijnych (J. Kostić, S. Trošić, 2017, s. 34). Urząd ten też z założenia jest instytucją kontrolną w pełni niezależną od Komisji Europejskiej, pomimo faktu, że jest jej częścią. Jest to o tyle istotne, że jej kontrolerzy posiadają uprawnienia również do prowadzenia dochodzeń i postępowań kontrolnych w samej Komisji Europejskiej (J. Ruszkowski, 2019, s. 111-113).

KIERUNEK ZMIAN KONTROLI W UJĘCIU PRAKTYCZNYM A OBECNOŚĆ SYSTEMU KONTROLI W INNYCH GAŁĘZIACH PRAWA

Modyfikacja modelu współczesnej administracji publicznej a także wprowadzenie zmian w obszarze funkcjonowania administracji publicznej, nie pozostały bez wpływu na obecnie funkcjonujący system kontroli i sposób jego rozumienia. Pojawiające się zmiany, dotyczą najczęściej nieustannie doskonałego modelu kontroli wewnątrzadministracyjnej. Szczególnie zmiany te obejmują kontrolę instancyjną, widoczną w ogólnym postępowaniu administracyjnym i podatkowym a także w sądowej kontroli administracji publicznej, zmieniającej się także pod wpływem europejskich standardów ochrony praw obywateli (R. Hausner, W. Sawczyn, 2022, s. 19-21).

Zmiany te obecne są również w systemie kontroli zewnętrznej. Przykładem tych modyfikacji, może być zarówno adaptacja pozycji prawnej Najwyższej Izby Kontroli, która bez wątpienia stanowi duże wzmocnienie kontroli wewnątrzadministracyjnej, czy zmiana, dotycząca kontroli sądowej, sprawowana przez sądy administracyjne. Całokształt koniecznych zmian w modelu funkcjonowania administracji publicznej i obecnego systemu kontroli, powinien zmierzać w kierunku nieustannego doskonalenia tego procesu. Także kontrola stała się ważnym elementem wyodrębnienia procesów organizacyjnych i decyzyjnych w administracji publicznej. Trzeba pamiętać również, że kluczowymi cechami współczesnego prawa są tzw. luzy decyzyjne, klauzule generalne

a także inne formy dyskrecjonalizmu, co także jest pewnym wyzwaniem dla obecnego systemu kontrolnego (Z. Duniewska, 2016, s. 99-102).

Widoczna także dość postępująca erozja obowiązującego systemu prawnego, musiała w pewnym momencie ulec modyfikacji. Zmiana ta polegała przede wszystkim na tym, iż administracja publiczna, wkraczając w płaszczyznę prawną każdego obywatela, musiała wykazywać przy tym podstawą prawną do swojej ingerencji (M. Zimmermann, 2022, s. 38-45). Nadanie jednostkom większego katalogu praw publicznych, wpłynęło również na nowe postrzeganie systemu kontroli. I tak obywatele zaczęli formułować postulaty w zakresie powołania samorządów lokalnych, nienależących do organów administracji państwowej, które kierują mogą sprawami o charakterze miejscowym w sposób całkowicie niezależny i samodzielny. Naturalnym było, że zarówno wówczas, jak i współcześnie – delegowanie takim samorządom części uprawnień władzy publicznej, nie mogło być realizowane bez obecności organów państwowych, dysponujących władztwem administracyjnym. Ten państwowy interwencjonizm przekształcił się w formę nadzoru, który stał się pojęciem z obszaru ustrojowego aparatu państwowego, ale nie jest on teraz tematem dociekań naukowych. Przykładem rozwoju i modyfikacji założeń kontrolnych, będzie w kolejnej części pracy, ocena zastosowania kontroli zarządczej, dedykowana dla całego sektora publicznego.

Weryfikując różne odwołania do systemu kontroli w nauce prawa administracyjnego, zasadnym staje się również krótkie przywołanie charakterystyki tego pojęcia, obecnego w różnych gałęziach prawa. Dla przykładu w naukach socjologicznych kontrola staje się procesem sterowania społecznego, który wpływa na zachowania się kontrolowanych, wykorzystując różnorodne środki, wśród których można dostrzec reguły prawne (N. Goodman, 2001, s. 109-121). Odnajdując zagadnienie to w teorii organizacji i zarządzania, kontrola jest traktowana, jako ważny element zorganizowanego cyklu funkcjonowania każdej organizacji. Jest rozumiana, jako nieodzowny składnik funkcji zarządzania i kierowania (J. Kortan, 1997, s. 224-226). Kontrola taka jest nieodzowną, klasyczną i obowiązkową funkcją zarządzania publicznego a także może przejawiać się wielorakością swoich form i być realizowana z wykorzystaniem szerokiego portfela metod (H. Koontz i C. O'Donnel, 1969, s. 660-765). Nauka o zarządzaniu wskazuje również, iż planowanie strategiczne każdej

organizacji, w tym organizacji publicznych, obejmuje konieczność wyodrębnienia sposobów kontroli jej realizacji, gdyż każdy plan powinien być ściśle powiązany właśnie z systemem kontroli. Co więcej, nurt szkoły planistycznej, zobowiązuje do monitorowania wyników ocen kontrolnych, które następnie zestawiane są z mierzalnymi celami, zaś identyfikacja ujawnionych odchyleń od przyjętych paramentów, pozwalała na wprowadzenie właściwych działań naprawczych (E. Miżejewska, 2016, s. 131).

MODEL KONTROLI ZARZĄDCZEJ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Proces zarządzanie ryzykiem staje się jednym z kluczowych segmentów administrowania każdą jednostką sektora finansów publicznych. Odpowiednie zarządzanie ryzykiem ma w dużej mierze powodować osiągnięcie zaplanowanych celów. Jednak trzeba pamiętać, aby w sposób efektywny i w pełni kontrolować zarządzanie ryzykiem, należy na początku wyodrębnić na podstawie obowiązującego prawa te zadania, które każdy organ administracji publicznej powinien zrealizować (I. Miciuła, 2013, s. 113-114). Na pomoc w realizacji tego procesu przyszedł ustawodawca, który z dniem 1 stycznia 2010 r. wprowadził nowe regulacje prawne, wyodrębniające kontrolę zarządczą oraz obowiązek jej koordynacji we wszystkich organach administracji publicznej. Ustawodawca zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wskazał, że kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych, stanowi ogół działań, które podejmowane są dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ponadto, celem kontroli zarządczej, jest zapewnienie w osiągnięciu przez administrację publiczną siedmiu obszarów, tj. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz właśnie zarządzania ryzykiem (art. 68 ust. 1-2 ustawy o finansach publicznych).

Wcześniej przywoływana istota kontroli, wbrew podobnie brzmiącej nazwie, różni się w swojej konstrukcji prawnej od kontroli zarządczej. Jest to określenie

stosowane w dość szerokim ujęciu, gdzie utożsamiana jest najczęściej, jako skuteczne oddziaływanie na badane procesy (M. Małecka-Łyszek, 2015, s. 14-16). Samą kontrolę można rozumieć, jako swoistą pozycję stadium wyodrębnionych procesów, związanych z zaplanowanym i uporządkowanym działaniem. Pojawia się tutaj dość widoczna korelacja do pojęcia kontroli zarządczej. Należy mieć na względzie, że charakteryzowanej kontroli zarządczej, nie można zrównywać i ograniczać tylko i wyłącznie do czynności *de facto* kontrolnych, które są realizowane przez pracowników komórek kontroli (A. Mazurek, K. Knedler, 2010, s. 40). Kontrolę zarządczą powinno się również utożsamiać jako koherentny system organizacyjny, budujący całość podmiotów kontrolnych, biorący aktywny udział w wykonywaniu czynności i zadań kontrolnych. I ta dwudzielność, w przypadku pojęcia kontroli, całkowicie odbiega od intencji ustawodawcy z zakresie rozumienia i wykorzystania instrumentów kontroli zarządczej. Także wdrożenie kontroli zarządczej nie musiało wiązać się z wprowadzeniem całkowicie odmiennego systemu zarządzania organizacją. W tym przypadku chodzi o wykorzystanie z powodzeniem funkcjonujących dotychczas systemów kontrolnych i narzędzi zarządzania, zgodnych w szczególności z przepisami ustawy o finansach publicznych (Z. Dobrowolski, 2020, s. 14-19).

Jednak, aby kontrolę zarządczą można było identyfikować w administracji publicznej, jako adekwatną, skuteczną i efektywną – w każdej jednostce powinny prawidłowo funkcjonować i realizować swoje zadania, wszystkie elementy kontroli zarządczej, zawarte w standardach kontroli zarządczej (Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych – Dz. U. Min. Fin. z 2009 r. poz. 84). Za właściwe zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej odpowiada kierownik jednostki (art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Zasadnym jest także w tym miejscu wskazanie, na podstawie Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, elementów kontroli zarządczej, do których zalicza się: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informację i komunikację oraz monitorowanie i ocenę.

Pierwszy obszar *środowisko wewnętrzne*, jest fundamentem dla pozostałych elementów kontroli zarządczej, gdyż związany jest z kształtowaniem systemów zarządzania jednostką. Można do tej sfery zaliczyć przede wszystkim kluczowe kompetencje zawodowe pracowników administracji publicznej, uwzględniając poziom ich wiedzy, kompetencje zawodowe, profesjonalizm czy zakres ich zadań i odpowiedzialności. Drugi obszar *zarządzanie ryzykiem*, dotyczy realizacji zaplanowanych przez każdą jednostkę sektora finansów publicznych celów, osiągniętych za pomocą ustalania planów i monitorowania sposobu ich realizacji. Przestrzeń ta związana jest również z prawidłową identyfikacją, analizą ryzyka oraz działaniami naprawczymi, pojawiającymi się w sytuacji obecności realnych zagrożeń w procesie wdrożenia przyjętych zadań. Trzeci obszar *mechanizmy kontroli*, związany jest z podjęciem odpowiedniej reakcji na pojawiające się ryzyko. Zatem każdy organ administracji publicznej, powinien właściwie przygotowywać, rejestrować i certyfikować podejmowane operacje finansowe. Przedostatni obszar *informacja i komunikacja* ma na celu dystrybucję pracownikom ważnych informacji na temat metod i sposobach realizowanych zadań. Ostatni obszar, *monitorowanie i ocena*, jest sferą, gdzie stosowany mechanizm kontroli zarządczej, powinien bezwzględnie być poddany ewaluacji oraz ocenie (I, Miciuła, 2013, s. 214-216). W ramach tego działania, istnieje dodatkowo przestrzeń do bieżącego rozwiązywania problemów, stosując w tym celu instrumenty samooceny i doradztwo audytu wewnętrznego. W pierwszym przypadku, na podstawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej. Jest to proces, który powinien być prawidłowo i rzeczywiście udokumentowany, zakwalifikowany do bieżącej działalności jednostki, którego wyniki zwiększają efektywność uzyskiwania informacji o funkcjonowaniu kontroli zarządczej, w szczególności w tych obszarach, w których nie było dotąd przeprowadzanych żadnych działań kontrolnych czy audytorskich. Natomiast zgodnie z wolą ustawodawcy, w trybie w art. 272 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Należy zaznaczyć, że wyżej wymienione obszary muszą być ze sobą precyzyjnie

połączone i wzajemnie od siebie zależne, aby model funkcjonowania każdej organizacji publicznej, opartej na regułach kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem, skutkował właściwym i odpowiedzialnym podejściem do misji publicznej takich organizacji (K. Lisiecka, 2012, s. 554-561).

Zmiana w postrzeganiu kontroli zarządczej polega również na zastosowaniu mechanizmów, które są właściwe dla funkcji typowo zarządczych. Można do nich zaliczyć w szczególności odpowiednie planowanie, koordynowanie i kierowanie zasobami ludzkimi, polegające na korzystaniu z wcześniej wyodrębnionych norm, niezbędnych dla koncyptowania, zarządzania kadrami, zapewnienia informacji zwrotnych, koniecznych dla procesów zarządzania organizacją w obszarze planistycznym (A. Wójtowicz-Dawid, 2014, s. 165-168). Kryterium gwarantującym efektywność i skuteczność kontroli zarządczej, jest bieżące monitorowanie i ocena działalności tej instytucji. Sama kontrola zarządcza nie ma swojego odpowiednika we wcześniej funkcjonujących narzędziach prawnych, przez co wprowadziła nową istotność i jakość w systemie kontroli wewnętrznej. Jej wprowadzenie zapewniło skuteczniejsze administrowanie organizacją publiczną właśnie z perspektywy wyznaczonych celów, opartych na legalności, efektywności, oszczędności i terminowości (P. Walczak, 2010, s. 484-485).

Istotą takiego podejścia jest unikanie szukania odpowiednika dla kontroli zarządczej w innych, wcześniej funkcjonujących systemach oraz instytucjach prawnych, gdyż można zatracić sens kontroli zarządczej, wyznaczony przez ustawodawcę. Także trzeba mieć na uwadze, że instytucję kontroli zarządczej nie należy w żaden sposób utożsamiać z typowymi cechami, jakie stały przed kontrolą finansową, szczególnie ze względu na większą perspektywę jej oddziaływania, uwzględniając przy tym specyfikę właściwego kierowania (I. Korczak-Kubalski, 2020 s. 31). Nie powinno się zatem patrzeć na kontrolę zarządczą, jako na typowe procesy i procedury silnie powiązane jedynie z wykonywaniem technik badawczych i komparystycznych, gdyż uwzględnia ona zdecydowanie szerszy zakres swoich ustawowych działań. W podobnym ujęciu swoje stanowisko prezentuje Ministerstwo Finansów, które zauważa, że kontrola zarządcza staje się takim modelem zarządzania, którego głównym zadaniem jest przekazywanie kierownikowi jednostki uwag na temat funkcjonowania całej organizacji, wskazując sposoby optymalnego nią zarządzania. Jednocześnie wskazuje sposoby optymalnego zarządzania organizacją,

aby cele i zadania były prawidłowo realizowane zgodnie z zasadą legalności, prowadzone w sposób oszczędny i terminowy (Ministerstwo Finansów, 2012, s.7-8). Dobrze wykorzystane rozwiązania kontroli zarządczej, zmuszają kierowników organów administracji publicznej do nowego, ale i odpowiedzialnego spojrzenia na funkcjonowanie całej organizacji. Wcześniej kluczowym zadaniem kontroli było zagwarantowanie i weryfikowanie przestrzegania zgodności z prawem. Obecnie, nadrzędnym zadaniem kontroli zarządczej jest skuteczność działania organizacji, nastawionej na osiąganie przyjętych rezultatów przy zapewnieniu legalności, jako jednego z kluczowych kryteriów działania.

Uwzględniając powyższe argumenty, można dostrzec w obowiązujących przepisach prawnych poświęconych koncepcji kontroli zarządczej, że przybrała ona nową orientację na sposób zarządzania jednostką. Stała się, tak jak ma to miejsce w większości krajów Unii Europejskiej, kontynuacją tych rozwiązań, które wcześniej prowadziła instytucja samej kontroli. Współczesne stosowanie przepisów w zakresie kontroli zarządczej, wymaga przy tym istotnych zmian w zakresie świadomości osób świadczących pracę w jednostkach sektora finansów publicznych. Zmiany te wskazują również na konieczności ugruntowania wiedzy, że działania takich podmiotów są bezpośrednio związane z zaspokajaniem potrzeb adresatów określonych usług publicznych. W sytuacji administracji publicznej, cele i zadania mają wymiar publiczny. Oznacza to, że co do zasady, ich nadrzędną rolą jest zaspokajanie potrzeb określonej społeczności. W odniesieniu do kontroli zarządczej, wskazywana konieczność przemiany świadomości, powinna następować nie tylko wśród kadry zarządzającej, lecz musi także obejmować wszystkich pracowników zaangażowanych w proces jej wdrażania. Nie uwzględniając tej przesłanki, kontrola zarządcza nie będzie ważnym komponentem procesów zarządzania i zmian organizacyjnych. Przybierze ona jedynie kształt zbiorów różnego rodzaju regulaminów, procesów, procedur, planów czy sprawozdań, których tworzenie będzie obserwowane przez pryzmat spełnienia jedynie warunków, zawartych w ustawie o finansach publicznych. Musi zatem być taką instytucją, której nadrzędną rolą jest wnoszenie nowej filozofii i jakości w codzienną działalność administracji publicznej w sektor finansów publicznych (P. Walczak, 2021, s. 208).

WNIOSKI

Kontrola w nauce prawa administracyjnego jest instytucją o dość wieloletniej tradycji i ugruntowanej już doktrynalnie praktyce zastosowania. Stanowi ona jedną z ważniejszych funkcji sprawowanych przez państwo. Funkcjonujące w administracji publicznej systemy kontrolne są charakterystyczną właściwością jednostek sektora finansów publicznych i są z nią silnie utożsamiane od początku jej prawnego organizowania.

Kontrola jest systemem, który dotyczy porównania przez podmiot kontrolujący stanu rzeczywistego ze stanem postulowanym. W sytuacji pojawienia się różnic, należy wskazywać powody takiego stanu rzeczy, z koniecznością wyeliminowania potencjalnych zagrożeń i niebezpieczeństw, na które narażony jest każdy organ administracji publicznej. Składniki systemu kontrolnego w większości podlegają regulacji prawnej, jednak jego struktura zależy od koncepcji ustawodawcy. Głównym celem kontroli w administracji publicznej jest nie tylko monitorowanie oraz funkcjonowanie samej administracji, ale również dążenie do poprawy jej działalności, osiąganą poprzez diagnozowanie i ograniczanie możliwie występujących błędów.

Jednak bez względu na udane bądź mniej udane próby definicyjne, system prawny kontroli ma swoją niezachwianą pozycję i jest niezbędny do rozwoju, zmian i budowy procesu prawidłowego wypełniania zadań, które stawiane są przez ustawodawcę administracji publicznej. Trzeba też mieć na uwadze, że celem kontroli jest nie tylko bieżące monitorowanie sytuacji administracji publicznej, ale przede wszystkim dążenie do poprawy jej działalności. Można to osiągnąć poprzez budowanie świadomości zarządzających o konieczności podjęcia wysiłku, zmierzającego do diagnozowania i niwelowania błędów oraz potencjalnych nieprawidłowości.

BIBLIOGRAFIA

- Antoniak, M. (2012). *Kontrola rządowa w administracji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa.
- Boć, J. (red.). *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Czyżak, R. (2003). *Kontrola w administracji publicznej – istota, cele i rodzaje*, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Tom 3, Nr 4, s. 68.
- Dobrowolski, Z. (2020). *Kontrola zarządcza. Metody, koncepcje, techniki*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Duniewska, Z. (2016). *Władza dyskrecyjna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra. hab. Adama Błasia*, Jerzy Korczak (red.). Wrocław: E-wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Federczyk, W. (2017). *Kontrola administracji publicznej* [w:] *Nauka administracji*, Z. Cieślak (red.). Wolters Kluwer, Warszawa.
- Gołębiowska, A., Kociołek-Pęksa, A. (2018). *Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, *Zeszyty Naukowe SGSP*, Nr 67, Tom 3.
- Goodman, N. (2001). *Wstęp do socjologii*, przekł. J. Polak, J. Ruszkowski, U. Zielińska, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.
- Hausner, R., Sawczyn, W. (2022). *Wpływ europejskich standardów ochrony praw jednostki na kształtowanie się polskiego modelu sądowej kontroli administracji*, *Europejski Przegląd Sądowy*, Nr 10.
- Hoffmann, T. (2008). *Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce*, *Zarządzanie Publiczne*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Nr 3(5).
- Jagielski, J. (2004). *Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej (kilka refleksji-17 teoretycznych)*, *Kontrola Państwowa*, Nr 1.
- Kostić, J., Trošić, S. (2017). *Digital Forensic Procedures of European Anti-fraud Office and Protection of Personal Data*, *EU and Comparative Law Issues and Challenges*, Nr 1.
- Korczak-Kubalski, I. (2020). *Piecza przy nadzorze administracyjnym*, *Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego*, Rok XIX, nr 1.
- Lisiecka, K. (2012). *Zarządzanie ryzykiem – determinanta jakości zarządzania przedsiębiorstwem*, *Zarządzanie i finanse*, R. 10, nr 3, cz. 1.
- Mazurek, A., Knedler, K. (2010). *Kontrola zarządcza – ujęcie praktyczne*, Wydawnictwo HANDICAP, Warszawa.
- Malmon, M. (2013). *Arystoteles a poszukiwanie idealnego ustroju państwowego*, *Kultura i Wartości*, Nr 2(6).
- Masternak-Kubiak, M. (2012). *System Prawa Administracyjnego* [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.). Wydawnictwo C.H. Beck, t. 2, Warszawa.

- Miciuła, I. (2013). *Szczególna rola zarządzania ryzykiem w sektorze finansów publicznych*, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Nr 34/1.
- Koontz, H. O'Donnel, C. (1969). *Zasady zarządzania, analiza funkcji kierowniczych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kortan, J. (1997). *Podstawy ekonomiki i zarządzania przedsiębiorstwem*, C.H. Beck, Warszawa.
- Krawczyk, M. (2021). *OLAF w systemie kontroli Unii Europejskiej*, *Kontrola Państwowa*, Nr 6.
- Liwo, M. (2015). *Kontrola w administracji rządowej. Zagadnienia administracyjno-prawne*, *Przegląd Prawa Publicznego*, Nr 10.
- Małecka-Lyszek, M. (2015). *Pojęcie i istota kontroli zarządczej*, [w:] *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, M. Ćwiklicki (red.). Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK, Kraków.
- Malmon, M. (2013). *Arystotelesa poszukiwania idealnego ustroju państwowego*, *Kultura i Wartości*, Nr 2 (6).
- Miżejewska, E. (2016). *Szkoła planistyczna w zarządzaniu strategicznym i jej krytycy* [w:] *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, K. Klinczewicz (red.). Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Murat, L. (2016). *Stosunek kontrolnoprawny – relacje prawne między kontrolującymi a kontrolowanymi*, *Kontrola Państwowa*, Najwyższa Izba Kontroli, Rocznik 6, Nr 3(368).
- Oliński, P. (2022). *Dostęp do informacji publicznej jako forma kontroli administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Federalnej Niemiec*, *Przegląd Prawa Publicznego*, Nr 4.
- Ochendowski, E. (1996). *Postępowanie administracyjne*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń.
- Ruszkowski, J. (2019). *Position of OLAF in a multi-level governance system of the European Union*, *Przegląd Europejski*, Nr 3(53).
- Sieniuc, M. (2017). *Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.). Tom II, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Sylwestrzak, A. (2006). *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Walczak, P. (2010). *Kontrola zarządcza*, [w:] *Finanse publiczne*, W. Lachiewicz (red.). C.H. Beck, Warszawa.
- Walczak, P. (2022). *Recenzja publikacji Anny Wójtowicz-Dawid, Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych w praktyce*, *Finanse Komunalne*, Nr 4.
- Wójtowicz-Dawid, A. (2014). *Kontrola zarządcza w kontekście zmiany prawa, osiągnięcia określonego celu oraz efektywności zmian*, *Przegląd Prawa Publicznego*, Nr 7-8.

- Wronkowska, S. (2005). *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Wydawnictwo Ars Boni et Aequi, Poznań.
- Zimmermann, J. (2012). *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Zimmermann, J. (2022). *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa.

AKTY PRAWNE

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).
- Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. U. Min. Fin. z 2009 r. poz. 84).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów, Departament Audytu Sektora Finansów publicznych, Biuletyn 2012, Nr 1(2).
- Orzeczenie TK z dnia 18 stycznia 1994 r., K 9/93 (LEX nr 25125).
- Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93 (LEX nr 25335).
- Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., W 1/94 (LEX nr 25336).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).
- Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., II OSK 521/11 (LEX nr 2054584).
- Wyrok NSA z dnia 8 marca 2012 r., I OSK 368/11 (LEX nr 1264784).
- Wyrok SN z dnia 5 czerwca 2012 r., II PK 263/11 (LEX nr 1238101).