

KONTROLA WEWNĘTRZNA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ JAKO INSTRUMENT SPRAWNEGO ZARZĄDZANIA

WOJCIECH M. HRYNICKI*

DOI: 10.26399/iusnovum.v15.3.2021.26/w.m.hrynicky

KONTROLA – UWAGI WPROWADZAJĄCE

Kontrola jest niezbędnym elementem sprawnie funkcjonującego państwa – swego rodzaju arcytworu o wysokiej dynamice rozwoju, który zapewnia przetrwanie sobie i podmiotom go budującym. Już Georg Jellinek wskazywał, że sprawnie działające państwo kieruje określoną społecznością ludzi na danym terytorium poprzez suwerenną władzę przy pomocy instrumentów natury normatywnej. Właściwe regulacje prawne odpowiedzialne są za wykreowanie, a następnie nieustanne wzmacnianie wewnętrznej struktury organizacyjnej państwa, potrafiącej zapewnić przetrwanie władzy¹. Dziś do Jellinkowskich trzech elementów konstytuujących państwo (społeczeństwo, terytorium, władza) trzeba dodawać inne, w szczególności akceptację na arenie międzynarodowej, bez której samo wewnętrzne zorganizowanie nie gwarantuje współczesnej „państwowości”. Niezmiennie jednak elementem statuującym współczesne państwo musi być praworządność, w skład której wchodzi dobrze zbudowany system kontrolny, przydatny na przykład w walce z terroryzmem². W demokratycznym państwie prawnym filarami realizacji zasady praworządności są odpowiedzialność każdej z władz i jej kontrola³.

* dr nauk prawnych, wykładowca na Wydziale Bezpieczeństwa i Nauk Społeczno-Prawnych Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, e-mail: wojciech.hrynicky@onet.pl, ORCID: 0000-0001-7268-6951

¹ Więcej: G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924, s. 254–295.

² Więcej: W.M. Hrynicky, *The need to create a common European census system in order to prevent terrorism*, Mykolo Romerio Universitetas Kaunas, *Visuomenės Saugumas ir Viešoji Tvarka* 2018, nr 20, s. 65–76.

³ I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawa*, Warszawa 2015, s. 47.

Należy zgodzić się z tym, że w dobrze urządzonym państwie całą strukturę ciała rządzącego⁴ przenikać powinna zasada nieufności, a na niej powinien być oparty szeroko rozgałęziony system urządzeń kontrolnych⁵. System ten winien respektować trójpodział władzy w ten sposób, by każda z władz mogła posiadać instrumenty kontrolne względem pozostałych władz, ale bez realnego wpływu na pozostałe władze, zatem tak, by idea kontroli nie przeobrażała się w nadzór. Kontrola jest zatem wynikiem nieufności organu kontrolującego w stosunku do jednostki kontrolowanej⁶. Ten wyraz braku zaufania nie może w żadnym razie przeradzać się w system kontroli permanentnej, bowiem taki przestaje spełniać cele kontroli, a staje się istotną przeszkodą w realizacji zadań jednostki kontrolowanej.

Najogólniej ujmując, kontrola polega na badaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu tego, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co być powinno, tzn. co przewidują wzorce lub normy postępowania, oraz na ustaleniu ewentualnych rozbieżności i sformułowaniu zaleceń pozwalających na zapobieżenie w przyszłości powstawaniu określonych rozbieżności⁷. Innymi słowy, celem kontroli jest ustalenie istniejącego stanu rzeczy oraz stanu pożądanego, określanego przez odpowiednie wzorce czy normy postępowania, następnie zaś ich porównywanie i zaznaczenie różnic, a w końcu ustalenie przyczyn tych różnic i przedstawienie zaleceń w celu usunięcia nieprawidłowości⁸. Kontrola to zatem porównywanie tego, co jest, z tym, co być powinno. Celem kontroli jest więc ustalenie, czy przewidziany stan został urzeczywistniony⁹. Jednak celem każdej kontroli jest nie tylko doskonalenie działalności poszczególnych segmentów systemu administracji publicznej poprzez wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i zapobieganie powstawaniu w przyszłości zjawisk niekorzystnych, a więc poprzez przybliżenie działania kontrolowanych podmiotów do określonego wzorca, ale również doskonalenie samego wzorca¹⁰. Teoria kontroli zbiega się z praktyką. Jak stanowi art. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹¹, przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli; w wypadku 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. Nie można przy tym zapominać, że kontrola powinna być celowa i racjonalna¹².

⁴ Więcej: *Organizacja prawa administracji publicznej*, L. Zacharko (red.), Katowice 2013, *passim*.

⁵ C. Znamierowski, *Elita, ustrój, demokracja. Pisma wybrane*, Warszawa 2001, s. 138.

⁶ E. Knosala, *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Bytom 2003, s. 107.

⁷ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 21.

⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 1999, s. 362.

⁹ J. Lang, *Kontrola administracji państwowej*, w: *Polskie prawo administracyjne*, cz. II, L. Jastrzębski, J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 1985, s. 184.

¹⁰ M. Stahl, *Kontrola administracji*, w: *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2002, s. 417.

¹¹ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r., nr 185, poz. 224), dalej zwana ustawą o kontroli w administracji rządowej.

¹² E. Knosala, *Decyzja...*, op. cit., s. 111.

Prawidłowe funkcjonowanie życia publicznego nie jest możliwe bez sprawnie działającego systemu kontroli. Systemu w rozumieniu zbioru wzajemnie powiązanych ze sobą elementów o zhierarchizowanej strukturze wewnętrznej¹³. Na system ten składać się muszą zarówno elementy podmiotowe, jak i przedmiotowe. Do pierwszych zaliczyć należy zespół podmiotów sprawujących kontrolę w aparacie państwa, na który składają się zarówno podmioty wyspecjalizowane w kontroli, jak i te, dla których kontrola jest elementem zarządzania. Z kolei substratem przedmiotowym są środki materialne pozostające w dyspozycji strony podmiotowej oraz pokłady intelektualne¹⁴. Biorąc pod uwagę funkcje kontroli, należy wskazać natomiast na różne jej aspekty, np. zasięg przedmiotowy, sposób wykonywania, stosowane kryteria oceny działalności kontrolowanej. Ze strony przedmiotowej można też wymienić różne obszary kontroli: kontrolę celną, sanitarną, finansową, podatkową, weterynaryjną, dewizową czy gospodarczą¹⁵.

Jeżeli kontrola obejmuje szerszy zakres działań (w tym kierowanie i nadzór), to jej zadaniem jest również wyjaśnienie przyczyn nieureczywistnienia stanu postulowanego oraz wskazanie sposobu i środków prowadzących do jego realizacji w przyszłości¹⁶. W nurcie nowoczesnym punkt ciężkości kontroli z instrumentów tradycyjnych przesuwa się w kierunku inicjatyw ocenno-sugestywnych, a nawet ewaluacyjnych, co może świadczyć o zacieraniu się tak realizowanej kontroli z nadzorem. Szczególnie w administracji rządowej kontrola jednostek własnych w określonym pionie organizacyjnym miesza się z nadzorem. Należy pamiętać, że o ile ta pierwsza sprowadza się do badania stanu postulowanego z zastanym i formułowaniu wniosków pokontrolnych, o tyle nadzór sięga dalej. „Jeżeli przez nadzór rozumiemy całokształt uprawnień organu wyższego do ingerencji w działalność i organizację organu podległego – to nietrudno stwierdzić, że kontrola podejmowana przez organ nadrzędny w stosunku do podległego stanowi jeden z elementów nadzoru”¹⁷. Tam, gdzie w grę wchodzi prawo obserwacji i prawo wydawania wiążących poleceń, włącznie z możliwością kształtowania polityki kadrowej, można mówić o nadzorze nad organem kontrolowanym. Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, ale łączy się z czynnikiem kierowania przez wydawanie dyrektyw¹⁸.

W państwie prawa system kontroli powinien być tak skonstruowany, by docelowo ulepszał funkcjonowanie aparatu państwa, ale jednocześnie nie przeszkadzał mu realizować zadań. Kontrola w państwie powinna być procesem wieloetapowym, obejmującym takie czynności, jak obserwowanie, ustalanie stanu faktycznego,

¹³ P. Sienkiewicz, *Ewolucja ryzyka w zarządzaniu kryzysowym*, w: *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*, P. Sienkiewicz, M. Marszałek, P. Górny (red.), Toruń 2012, s. 23.

¹⁴ W.M. Hrynicki, *Znaczenie kontroli dla bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie prawa*, „Security, Economy & Law” 2018, r. XX, nr 3, s. 25.

¹⁵ W.M. Hrynicki, E. Morozewicz, *Kontrola jako nieodzowny element bezpieczeństwa na przykładzie Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Krakowie*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2017, nr 25, s. 91.

¹⁶ *Polskie prawo administracyjne*, J. Służewski (red.), Warszawa 1992, s. 356.

¹⁷ J. Homplewicz, *Ogólne zagadnienia prawne kontroli administracji*, „Kontrola Państwa” 1965, nr 4, s. 2.

¹⁸ J. Starościk, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, s. 352 i n.

zestawienie tego, co jest, z tym, co być powinno, oraz formułowanie wniosków i zaleceń, które umożliwią unikanie zidentyfikowanych nieprawidłowości i uchybień w przyszłości. Na system kontroli administracji publicznej składa się całość organów kontroli funkcjonujących w państwie, które działają w celu urzeczywistnienia podstawowego zadania, jakim jest doskonalenie ustaleń i ocen w zakresie realizacji zadań w konkretnych dziedzinach¹⁹. System organów kontroli publicznej tworzą organy i instytucje, których głównym celem jest dokonywanie kontroli działalności administracji publicznej²⁰. Elementem systemu kontroli w państwie prawa powinien być rozwinięty system kontroli wewnętrznej.

KONTROLA WEWNĘTRZNA JAKO ELEMENT ZARZĄDZANIA

Zarządzanie, a w szczególności zarządzanie podmiotami dużymi, w tym takimi jak supertwór – państwo oraz jego struktury, jest procesem wymagającym i skomplikowanym. Prócz planowania, organizowania i motywowania, obejmuje także kontrolowanie. Kontrolę postrzega się wobec tego jako element zarządzania, polegający na sprawdzeniu i ocenie działalności organizacji²¹. Każdy dysponent władzy musi mieć aparat wykonawczy do sprawdzenia, czy jego decyzje są prawidłowo wykonywane²². Kontrolowanie wewnątrz podmiotu, którym się zarządza, jest zatem nieodzownym elementem zarządzania (kierowania, administrowania) tym podmiotem – zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Co za tym idzie – narzędziem do sprawnego zarządzania jest kontrola wewnętrzna.

W świetle powyższego, z punktu widzenia zarządzania niezbędne jest rozróżnienie kontroli zewnętrznej i wewnętrznej. Podział na kontrolę zewnętrzną (urzędową) i kontrolę wewnętrzną determinowany jest wzajemnymi relacjami podmiotu kontrolowanego do podmiotu kontrolującego. Kontrola zewnętrzna jest sprawowana przez uprawnione podmioty usytuowane poza aparatem jednostki kontrolowanej²³. Kontrola wewnętrzna – przez osoby wchodzące w skład jednostki kontrolowanej; to rodzaj kontroli własnej działalności (samokontroli działalności). Kontrola wewnętrzna jest nie tylko elementem sprawnego zarządzania wewnątrz jednostki, ale sposobem sprawnego osiągania wytyczonych celów. Na kontrolę wewnętrzną składa się kilka elementów tworzących system kontroli wewnętrznej, a wśród nich: samokontrola (wykonywana zarówno na szczeblach kierowniczych, jak i pracowniczych), kontrola funkcjonalna (sprawowana przez przełożonych wobec podległych pracowników na bazie bieżącego wykonywania zadań), kontrola instytucjonalna (sprawowana przez wyodrębnioną komórkę kon-

¹⁹ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2001, s. 7.

²⁰ J. Strzelecki, *Kontrola administracji publicznej. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami*, Płock 2003, s. 18.

²¹ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 133.

²² K. Winiarska, *Definicja i klasyfikacja kontroli wewnętrznej*, w: *Kontrola wewnętrzna w jednostkach gospodarczych*, K. Winiarska (red.), Warszawa 2010, s. 16.

²³ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 381.

troli wewnątrz organizacji) oraz kontrola społeczna (sprawowana przez samorząd pracowników, związki zawodowe etc.)²⁴. Szczególne znaczenie mają ściśle powiązane ze sobą kontrola funkcjonalna i samokontrola, i trafnie przy tym twierdzi się, że zadaniem kontroli funkcjonalnej jest kontrolowanie poprawnego stosowania samokontroli w toku wykonywania pracy przez podległy personel²⁵. Kontroli wewnętrznej nie można też sprowadzać wyłącznie do kontroli finansowo-księgowej czy kontroli operacji gospodarczych wykonywanej na podstawie dokumentów. W tym aspekcie kontrola wewnętrzna często mylona jest z audytem. Kontrola wewnętrzna powinna stanowić wszechstronnie powiązany system obejmujący wszystkich pracowników sprawujących – z uwagi na zajmowane stanowiska – funkcje nadzoru, pracowników mających obowiązek kontrolowania określonych zagadnień, a także te osoby, których obowiązki w zakresie kontroli wynikają z odpowiednich przepisów lub z doraźnych poleceń zwierzchników²⁶. Jest to istotne podobieństwo kontroli wewnętrznej w sektorze prywatnym z kontrolą wewnętrzną w sferze publicznej. Kontrola wewnętrzna związana jest zatem ściśle z nadzorem. Nadzór jest bowiem przejawem zarządzania, elementami którego są i kontrolowanie, i kontrola wewnętrzna.

Jednak podział na kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną może nie być do końca miarodajny, gdyż ten sam organ może być oceniany jako organ kontroli zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej (w zależności od tego, w jakim stosunku do siebie znajdują się kontrolowany i kontrolujący)²⁷. Mówi się więc o kontroli wewnątrzadministracyjnej, łączącej cechy kontroli wewnętrznej i zewnętrznej, zwłaszcza jeśli ma miejsce w jednym pionie organizacyjnym administracji. Przykładowo jeśli dyrektor izby administracji skarbowej przeprowadza kontrolę w podległym urzędzie skarbowym, dla naczelnika urzędu skarbowego będzie to kontrola zewnętrzna instytucjonalna, ale dla dyrektora izby administracji skarbowej – zarówno kontrola zewnętrzna, jak i wewnętrzna, bowiem odpowiada on za politykę działania podległego urzędu skarbowego. W tym znaczeniu będzie to rodzaj kontroli wewnątrzadministracyjnej, sprawowanej w jednym pionie wykonywania zadań publicznych. Inaczej kontrolę tę nazywa się resortową i postrzega jako realizowaną nie tylko w obrębie struktur tworzących działą administracji *sensu stricto*, ale także w obrębie dziedzin spraw i struktur organizacyjnych poddanych kierownictwu centralnych organów administracji rządowej²⁸. Klasyczna kontrola wewnętrzna sprawowana jest natomiast przez samych pracowników organu kontrolowanego i kontrolującego jednocześnie.

Nowoczesna kontrola wewnętrzna musi dostarczać informacji ważnych dla procesów podejmowania decyzji. Każdy kontroler, niezależnie od pozycji, jaką zajmuje w strukturze firmy (organu), staje się partnerem dla decydentów, zarządu i pomaga w budowaniu strategicznej koncepcji rozwoju. Musi on być bardziej

²⁴ Zob. S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008, s. 92–112.

²⁵ B.R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009, s. 37.

²⁶ M. Klimas, *Kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1985, s. 9.

²⁷ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 226–227.

²⁸ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 174

doradcą zarządzającym niż tropicielem nieprawidłowości, chociaż jedno drugiego nie wyklucza. Kontrola wewnętrzna (...) musi być wręcz zintegrowana z systemem zarządzania²⁹. Spostrzeżenia te dla sektora prywatnego ważne są również z punktu widzenia sprawowania kontroli wewnętrznej w organie władzy publicznej, zwłaszcza że celem kontroli jest nie tylko ocena poprawności działania, ale także usunięcie ewentualnych nieprawidłowości³⁰.

Pożądane jest, by kontrola wewnętrzna wykonywana zarówno w sferze prywatnej, jak i publicznej była zinstytucjonalizowana, tzn. wykonywana przy pomocy wyspecjalizowanej komórki kontroli wewnętrznej³¹. Komórka kontroli wewnętrznej w sferze publicznej może wykonywać zarówno kontrolę wewnątrzadministracyjną (jako zewnętrzna kontrola instytucjonalna), jak i kontrolę wewnętrzną we własnym organie (jednostce), zwaną dalej klasyczną kontrolą wewnętrzną.

Podział kontroli na kontrolę zewnętrzną i wewnętrzną nie jest jedynym podziałem. Tym niemniej z punktu widzenia celu niniejszego artykułu poniżej przedstawiona typologia kontroli ograniczona zostaje do związku z wykonywaniem kontroli wewnętrznej. Warto jednak podkreślić, że mnogość kryteriów determinujących podziały kontroli świadczy o szerokim zapotrzebowaniu na kontrolę w ogóle w państwie prawa.

Na podstawie zasięgu kontroli można wyróżnić kontrolę nieograniczoną, tak zwaną zupełną, oraz kontrolę ograniczoną, czyli fragmentaryczną. Kontrola nieograniczona dotyczy całego zakresu działania podmiotu kontrolowanego i może być wykonywana według wszystkich możliwych kryteriów. Kontrola nieograniczona wiąże się z zagadnieniem intensywności kontroli i przy okazji podkreślić należy, że często nierealnym postulatem jest kontrola kompleksowa (nieograniczona) – także wykonywana jako kontrola wewnętrzna – nie tylko ze względów ekonomicznych, ale przede wszystkim organizacyjnych, bowiem objęcie kontrolą totalną jednostki kontrolowanej uniemożliwia – lub przynajmniej istotnie utrudnia – jej bieżącą działalność. Natomiast kontrola ograniczona obejmuje tylko część działalności podmiotu kontrolowanego i wydaje się, że ten typ kontroli fragmentarycznej przynosi największe rezultaty, zwłaszcza jeśli jest sprawowana wyłącznie według niektórych kryteriów kontroli³².

Kontrola wewnętrzna może być także prowadzona bezpośrednio lub pośrednio. W ramach pierwszej kontrolujący zapoznaje się z działalnością obszaru kontrolowanego drogą bezpośredniego sprawdzenia działalności i efektów, jakie ta działalność przyniosła. Natomiast kontrola wewnętrzna pośrednia polega na sprawdzeniu i ocenie obszaru kontrolowanego na podstawie analizy raportów i sprawoz-

²⁹ S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna...*, op. cit., s. 92.

³⁰ A. Nowicki, *Elementy prawne kontroli instancyjnej w administracji*, Toruń 2013, s. 12.

³¹ Tak: K. Nitkowski, *Kontrola wewnętrzna instytucjonalna w systemie kontroli przedsiębiorstw*, Warszawa 2013, s. 38 i n.; I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli...*, op. cit., s. 240 i n.

³² W prawie polskim najczęściej spotykanymi kryteriami kontroli są: legalność, celowość, rzetelność oraz gospodarność; tak: art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.), art. 4 ww. ustawy o kontroli w administracji rządowej. Do innych kryteriów zalicza się: respektowanie praw i interesów jednostki, zgodność działania z polityką rządu, prawidłowość dokonywania określonych czynności.

dań dostarczonych przez jednostkę (komórkę) kontrolowaną (bezpośrednio lub za pośrednictwem systemów elektronicznych). Kontrola pośrednia jest wygodna zarówno dla kontrolującego, jak i kontrolowanego, bowiem nie wymaga szczególnego przygotowania organizacyjnego, jak również nie zakłóca istotnie pracy kontrolowanego. Jednak na niekorzyść kontroli pośredniej przemawia mniejsza gwarancja pełnego i obiektywnego obrazu działalności obszaru kontrolowanego, co niezbędne jest dla wyciągnięcia obiektywnych wniosków. Wiadomym jest, że komórka (jednostka) kontrolowana będzie starała się w sprawozdaniach eksponować pozytywne cechy działalności, a równocześnie przemilczeć błędy i potknięcia. Dlatego właśnie ten rodzaj kontroli nie powinien dominować, a jedynie uzupełniać inne rodzaje kontroli.

Biorąc pod uwagę tryb kontrolowania, kontrolę wewnętrzną można zaplanować, czyli podejmować i prowadzić według wcześniej założonego planu kontroli albo podejmować *ad hoc*, czyli prowadzić poza planem kontroli – jako kontrolę doraźną, inspirowaną często konkretnymi okolicznościami. Okolicznościami tymi mogą być sygnały zewnętrzne (jak skargi, wnioski, petycje, interwencje obywateli, a nawet doniesienia anonimowe), jak i wewnętrzne (choćby wynikłe w ramach kontroli instancyjnej). Szczegółowe plany kontroli przygotowywane są zazwyczaj w czwartym kwartale roku poprzedzającego rok, na który planuje się kontrole. Trzeba podkreślić, że plan taki jest jedynie swego rodzaju drogowskazem kontroli wewnętrznej na kolejny rok kalendarzowy i nie ma obowiązku realizowania go w 100%. Należy przyjąć, że zrealizowanie planu na poziomie 70–80% stanowi wysoki stopień jego realizacji, zwłaszcza jeśli w konkretnym roku wystąpi konieczność przeprowadzenia znacznej liczby kontroli doraźnych. Większa liczba kontroli doraźnych wynika zazwyczaj z sygnałów docierających do jednostki kontrolującej z zewnątrz, a tych nie da się zaplanować. Jednak sygnały docierające z zewnątrz, o ile nie wymagają podjęcia niezwłocznej inicjatywy kontrolnej, mogą również być materiałem do redagowania tematów kontrolnych w planie kontroli na rok kolejny.

TRYB PROWADZENIA KONTROLI WEWNĘTRZNEJ

Jak wskazano wyżej, kontrola wewnętrzna może być realizowana zarówno w ramach kontroli resortowej, jako zewnętrzna kontrola instytucjonalna, jak i przy pomocy pracowników własnych organu (komórek kontroli wewnętrznej). Niemniej, bez względu na to, kto te kontrole organizuje i przeprowadza, ważne jest, by zastanowić się, w jakim trybie powinny one być prowadzone. Zasadniczym aktem prawnym regulującym kontrolę w administracji rządowej jest wskazana już ustawa o kontroli w administracji rządowej i rozważyć należy, czy jej przepisy mogą być stosowane do kontroli wewnętrznej, zwłaszcza do kontroli wewnętrznej prowadzonej we własnym zakresie.

Z art. 6 ust. 1–3 ustawy o kontroli w administracji rządowej wynika, że Prezes Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych oraz przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów kontrolują podległe im lub przez nie nadzorowane organy lub jednostki

organizacyjne, jednostki podległe tym kontrolowanym organom lub przez nie nadzorowane oraz podmioty, które otrzymały środki budżetowe z części budżetu państwa, której są dysponentem. Organy te zatem uprawnione są do prowadzenia klasycznej kontroli resortowej, która dla organów kontrolujących jest rodzajem kontroli wewnętrznej, ale dla kontrolowanych, co należy podkreślić, jest już kontrolą zewnętrzną instytucjonalną. Dowodem na to jest oparcie tej kontroli na relacji pomiędzy jednostką kontrolującą a jednostką kontrolowaną (art. 1) i przeprowadzanie jej w ramach nadrzędności wynikającej z przyznawanego przez przepisy szczególne nadzoru lub podległości³³. Dalej z art. 6 ust. 4–5 wymienionej ustawy wynika, że podległe i nadzorowane organy i jednostki są kontrolowane także przez wojewodę oraz organy administracji zespolonej i niezespolonej. Także i w tym zakresie z jednej strony będzie to kontrola zewnętrzna instytucjonalna, a z drugiej – kontrola resortowa (wewnątrzadministracyjna), stanowiąca dla organów kontrolnych rodzaj kontroli wewnętrznej. Wstępne podsumowanie zatem brzmiałoby: z przytoczonych przepisów ogólnych ustawy o kontroli w administracji rządowej wynika, że ustawa stosowana jest do kontroli resortowej wykonywanej jako kontrola zewnętrzna instytucjonalna, ale dla organów kontrolujących mogąca stanowić jednocześnie kontrolę wewnętrzną (wewnątrzadministracyjną).

Należy jednak zastanowić się, czy poszczególne instytucje przewidziane przepisami ustawy o kontroli w administracji rządowej mogą być stosowane w ramach kontroli wewnętrznej prowadzonej we własnym zakresie, to jest tej kontroli wykonywanej przez specjalnie do tego powołane komórki wewnętrzne w organach władzy publicznej i nazywanej klasyczną kontrolą wewnętrzną. W tym celu należy dokonać analizy dogmatycznej niektórych rozwiązań ustawy o kontroli w administracji rządowej poprzez próbę przeniesienia ich z gruntu kontroli zewnętrznej instytucjonalnej na grunt klasycznej kontroli wewnętrznej. Rozważania w tym zakresie oprzeć można na kilku istotnych rozwiązaniach przewidzianych dla kontroli w administracji rządowej, a mianowicie:

- 1) wyłączeniu z udziału w kontroli;
- 2) dwóch trybach przeprowadzania kontroli;
- 3) planowaniu i programowaniu kontroli;
- 4) zespole kontrolerów i kontroli wspólnej.

Na bazie tych rozważań należy wnioskować o możliwości stosowania przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej do klasycznej kontroli wewnętrznej i wstępnie postawić tezę, że przepisów tej ustawy w większości nie można stosować bezpośrednio do tego typu kontroli.

Art. 19 ustawy o kontroli w administracji rządowej zawiera wiele wyłączeń kontrolera z udziału w kontroli. W szczególności dotyczy to sytuacji, kiedy kontrolera łączą z pracownikiem kontrolowanym: wspólne pożycie, pokrewieństwo lub powinowactwo do drugiego stopnia, przysposobienie, opieka, kuratela. Kontroler podlega wyłączeniu także na swój wniosek w innych ważkich przypadkach,

³³ M. Antoniak, *Kontrola rządowa w administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 25.

jeśli zaistnieją uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności³⁴. Wymienione zasady gwarantujące bezstronność zarówno kontrolera, jak i samej kontroli ważne są zarówno z punktu widzenia prowadzenia kontroli instytucjonalnej zewnętrznej, jak i klasycznej kontroli wewnętrznej. O ile jednak w wypadku pierwszego typu kontroli słusznie stało się, że ustawodawca przewidział szczegółowo obowiązek wyłączenia kontrolera z kontroli w przykładowo wyliczonych przypadkach, o tyle w ramach klasycznej kontroli wewnętrznej regulacja wyłączeniowa powinna iść nieco dalej, to znaczy powinna być nieco bardziej restrykcyjna i przewidywać niejako z góry (*a priori*) niezależność kontrolerów wewnętrznych. W tym zakresie przepisy regulujące klasyczną kontrolę wewnętrzną powinny zakazywać pracy w komórce kontroli wewnętrznej osobom spokrewnionym lub spowinowaconym (do drugiego stopnia), związanych przysposobieniem, opieką, kuratelą z innymi pracownikami jednostki. Innymi słowy, warunkami pracy w specjalnej komórce kontroli wewnętrznej powinny być niezależność i bezstronność, determinowane brakiem wymienionych wyżej powiązań. W przepisach regulujących niezależność kontrolera wewnętrznego powinien być zatem wyraźny zakaz pracy w komórce kontroli wewnętrznej osoby spokrewnionej lub inaczej związanej z innym pracownikiem jednostki. Prócz tego, jak w wypadku kontroli instytucjonalnej zewnętrznej, również i w klasycznej kontroli wewnętrznej kontroler powinien mieć gwarancję wyłączenia się z kontroli z powodu innych nieokreślonych przypadków, bowiem żaden przepis prawny nie może być tak zredagowany, by przewidywał wszystkie możliwości. Tym samym normy zawarte w art. 19 ustawy o kontroli w administracji rządowej powinny zostać zmienione (zaadaptowane) do klasycznej kontroli wewnętrznej.

Przepisy art. 11 i nast. ustawy o kontroli w administracji rządowej przewidują dwa tryby przeprowadzania kontroli – tryb zwykły i tryb uproszczony. Pierwszy z tych trybów jest sformalizowany w znacznym stopniu, co przede wszystkim ma na celu zapewnić pełnię praw organowi kontrolowanemu, ale i swobodę kontroli organowi kontrolującemu. Tym niemniej sformalizowany tryb kontroli zwykłej wymaga czasu. W kontroli instytucjonalnej przeprowadzanej w trybie zwykłym organ kontrolujący przygotowuje projekt wystąpienia pokontrolnego, który podlega swego rodzaju uzgodnieniu między organem kontrolującym a kontrolowanym. Co prawda nie jest to wprost napisane w ustawie o kontroli w administracji rządowej, ale wskazują na to pośrednio przepisy:

- umożliwiające złożenie umotywowanych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego (art. 40),
- wprowadzające obowiązek ustosunkowania się do tych zastrzeżeń (art. 42 ust. 2 i art. 45),
- zapewniające prawo odwołania się od odrzucenia zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego (art. 42 ust. 4–5),

³⁴ Warto wspomnieć o czterech podstawowych cechach kontroli, tj. bezstronności, fachowości, efektywności i sprawności; więcej: D. Tyrawa, *Dobra administracja a jej kontrola*, w: *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), Warszawa 2010, s. 63 i n.

- nakładające obowiązek uzupełnienia wystąpienia pokontrolnego o uwzględnione zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego (art. 46 ust. 2),
- nakładające obowiązek przekazania projektu wystąpienia pokontrolnego byłemu kierownikowi jednostki kontrolowanej, który ponosi odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości i możliwość złożenia przez niego oświadczenia w tym zakresie (art. 39).

To powoduje, że końcowe wystąpienie pokontrolne jest swego rodzaju uzgodnieniem treści objętej kontrolą i co najważniejsze – oceny – między organem kontrolującym a kontrolowanym. O ile jednak nie budzi to wątpliwości w ramach prowadzenia kontroli instytucjonalnej zewnętrznej, choć wydłuża potencjalny czas pomiędzy wszczęciem a zakończeniem czynności kontrolnych oraz wydaniem wystąpienia pokontrolnego, o tyle jednocześnie wspomaga zapewnienie obiektywnej oceny jednostki kontrolowanej. Takie rozwiązanie wydaje się jednak zdecydowanie nieużyteczne w klasycznej kontroli wewnętrznej, a to z racji tego, że kontrola ta winna gwarantować zarządzającemu jednostką sprawne i szybkie dostarczenie wiedzy o sytuacji w obszarze kontrolowanym w celu zapewnienia efektywnego wykonywania zadań, a nawet identyfikacji sektorów dysfunkcyjnych. W tego typu kontroli nie można pozwolić sobie na wydłużający się czas od wszczęcia kontroli do uzyskania jej wyników. Oczywiście klasyczna kontrola wewnętrzna nie oznacza odebrania prawa do głosu komórce kontrolowanej wewnątrz organu (jednostki), ale procedura projektu wystąpienia pokontrolnego, *de facto* negocjowanego między kontrolującym a kontrolowanym, wypacza idee klasycznej kontroli wewnętrznej i spycha ją w rodzaj nieformalnych negocjacji z komórką kontrolowaną o treść późniejszych ustaleń. Sprawnie zarządzana i dobrze działająca komórka kontroli wewnętrznej, mająca do dyspozycji zespół fachowych ludzi, znających specyfikę działania organu kontrolowanego, jego cele, zadania, misję, instrumenty działania, będzie narażona na błędy i uchybienia w czasie prowadzenia kontroli wyjątkowo, co dyskwalifikuje konieczność wydłużania procedury dochodzenia do aktu końcowego kontroli, tak jak ma to miejsce w trybie zwykłym obowiązującym w kontroli w administracji rządowej.

Z kolei art. 51 ustawy o kontroli w administracji rządowej wskazuje na drugi typ zewnętrznej kontroli instytucjonalnej – tryb uproszczony, w którym nie przewiduje się skomplikowanej procedury przygotowania projektu wystąpienia pokontrolnego (potem wystąpienia pokontrolnego), ale jednocześnie antycypuje warunki jego uruchomienia, które zamknąć można w pilnej potrzebie przeprowadzenia kontroli; w szczególności ma to być:

- 1) sporządzenie informacji dla kierownika jednostki kontrolującej,
- 2) sprawdzenie informacji zawartych w skargach i wnioskach,
- 3) dokonanie analizy dokumentów otrzymanych z jednostek kontrolowanych.

Kontrola uproszczona kończy się sprawozdaniem z kontroli, zawierającym zarówno opis stanu faktycznego, jak i ocenę plus wnioski oraz zalecenia, i do którego kontrolowany może przedstawić własne stanowisko w sprawie, ale które jednak nie wstrzymuje realizacji ustaleń kontroli. Tryb uproszczony kontroli, choć bardzo wygodny i gwarantujący szybkość działania, jest jednak trybem stosowanym wyjątkowo (doraźnie). Poza tym pozbawia kontrolowanego realnego głosu

obrony (swoich racji) – przedstawione przez kontrolowanego stanowisko właściwie nie wpływa na ustalenia kontroli. Z punktu widzenia klasycznej kontroli wewnętrznej i z przyczyn podniesionych wyżej, także ten tryb kontroli wydaje się utylitarny, ale jedynie w wyjątkowych sytuacjach, co zgodne jest z intencją ustawodawcy. Kontrola wewnętrzna co prawda wymaga szybkiego i sprawnego działania, co podkreślono już wyżej, ale jednocześnie nie ma na celu pozbawienia głosu komórki kontrolowanej, bo godziłoby to w zasady bezstronności i obiektywizmu.

Wydaje się, że dla klasycznej kontroli wewnętrznej potrzeba w istocie pośredniego trybu przeprowadzania kontroli – między trybem zwykłym a uproszczonym przewidzianymi wymienioną tu ustawą o kontroli w administracji rządowej, co właściwie skłania do refleksji, że żaden z trybów kontroli przewidzianych przepisami ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej nie nadaje się do prowadzenia klasycznej kontroli wewnętrznej w administracji. Idealnie byłoby, gdyby kontrola wewnętrzna kończyła się sprawozdaniem zawierającym opis stanu faktycznego, ocenę i wnioski, ale nie zawierała zaleceń pokontrolnych. Od takiego sprawozdania powinno przysługiwać komórce kontrolowanej prawo wniesienia uwag, których uwzględnienie (bądź nieuwzględnienie) skutkowałoby niezwłocznym wydaniem samych zaleceń pokontrolnych. Z jednej strony byłoby w ten sposób respektowane prawo kontrolowanego (komórki kontrolowanej) do wypowiedzenia się w przedmiocie ustaleń kontrolnych, a z drugiej – procedura nie byłaby czasochłonna i gwarantowałaby szefowi jednostki szybkie zapoznanie się z ustaleniami kontroli. Mając na uwadze cele klasycznej kontroli wewnętrznej, wydaje się także nieużyteczne przekazywanie wyników kontroli byłemu szefowi komórki kontrolowanej, nawet jeśli ustalenia kontroli go obciążają. Kontrola wewnętrzna powinna stanowić narzędzie sprawnego zarządzania jednostką, a ustalaniem odpowiedzialności personalnej za nieprawidłowości i uchybienia powinny zajmować się odnośne procedury dyscyplinarne³⁵. Ii w tym przypadku zatem bezpośrednie stosowanie przepisów dotyczących trybów kontroli w administracji rządowej do klasycznej kontroli wewnętrznej nie jest dobrym rozwiązaniem i przyjąć należałoby rozwiązania prostsze i mniej czasochłonne. Pytaniem bez odpowiedzi natomiast zostać może, czy oprócz zaproponowanego trybu klasycznej kontroli wewnętrznej powinno wprowadzić się tryb uproszczony (specjalny) kontroli wewnętrznej. Skoro tryb zasadniczy zostanie uproszczony i pozbawiony defektu czasochłonności, wprowadzenie specjalnego trybu uproszczonego dla kontroli wewnętrznej wydaje się niecelowe, aczkolwiek nie można kategorycznie odrzucać potrzeby jego wprowadzenia, za czym powinny przemawiać względy praktyki wypracowane w poszczególnych organach.

Z dwoma trybami prowadzenia kontroli w administracji rządowej wiąże się także temat obowiązku zawiadamiania kontrolowanego o planowanej kontroli, w związku z którym podaje się przewidywany czas trwania czynności kontrolnych (art. 20). Zawiadomienie stosowane jest obligatoryjnie przy zewnętrznej kontroli instytucjonalnej prowadzonej w trybie zwykłym, ale co warto podkreślić,

³⁵ Przykładowo art. 113 i nast. Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1559 ze zm.).

ustawodawca nie precyzuje ani formy, ani terminu zawiadomienia. Nie jest jasne natomiast, czy zawiadomienie o planowanej kontroli powinno być stosowane w wypadku kontroli prowadzonej w trybie uproszczonym. Wynika to z faktu, że z jednej strony, zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej, kontrole w trybie uproszczonym prowadzi się zgodnie z przepisami dotyczącymi kontroli w trybie zwykłym, z wyjątkiem przepisów dotyczących programu kontroli i sporządzania wystąpienia pokontrolnego. W przepisie cytowanym nie ma wzmianki, że do kontroli przeprowadzanej w trybie uproszczonym nie stosuje się przepisu dotyczącego zawiadomienia o kontroli. Z drugiej – ustawodawca w art. 20 ustawy o kontroli w administracji rządowej wzmiankuje o kontroli „planowanej” i nie jest jasne, czy ma na myśli kontrolę realizowaną zgodnie z planem kontroli, o którym mowa w art. 12 ustawy, czy raczej zaplanowanie jako rodzaj czynności wyrażających się zamiarem przeprowadzenia kontroli w najbliższej przyszłości, zwłaszcza że kontrola w trybie uproszczonym może być zarządzana z różnych przyczyn (statystyczno-analitycznych, a także z uwagi na skargę lub wniosek podmiotu z zewnątrz administracji). W praktyce wygląda to najczęściej tak, że zawiadomienie w sprawie zamiaru przeprowadzenia kontroli w trybie uproszczonym stosuje się dość uznaniowo, to znaczy ekspediuje się je zazwyczaj wtedy, gdy jest to wygodne dla organu kontrolującego. Na gruncie klasycznej kontroli wewnętrznej obligatoryjne zawiadamianie komórki organizacyjnej, w której ma być przeprowadzona kontrola wewnętrzna, o zamiarze jej przeprowadzenia wydaje się raczej dyskusyjne. Jak wspomniano, kontrola wewnętrzna jest instrumentem sprawnego zarządzania w jednostce, stąd od uznania szefa tej jednostki (zlecającego kontrolę) zależeć będzie, czy poinformuje komórkę, w której ma być przeprowadzana kontrola, o zamiarze jej przeprowadzenia. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację zarówno w administracji rządowej, jak i samorządowej, kiedy takie powiadomienie szefa komórki, w której rozpocznie się kontrola wewnętrzna, będzie celowe, oraz sytuację, kiedy kontrola wewnętrzna ma stanowić swego rodzaju zaskoczenie dla kontrolowanych. Przykładem niech będzie kontrola przestrzegania zasad bezpieczeństwa przechowywanej dokumentacji, która poprzedzona byłaby stosownym powiadomieniem. Bezcelowość takiej kontroli wydaje się oczywista.

Odpirając zarzut niemożności sprawnego przygotowania dokumentów i danych przez komórkę organizacyjną do potencjalnej kontroli wewnętrznej, warto wspomnieć, że na gruncie ustawy o kontroli w administracji rządowej przewidziano możliwość żądania udostępnienia dokumentów, materiałów i informacji dotyczących działalności kontrolowanego jeszcze przed rozpoczęciem kontroli (art. 15), a w związku z tym żądania udostępnienia dokumentów od kontrolowanego w celu przygotowania kontroli nie należy mylić z zawiadomieniem o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Na gruncie klasycznej kontroli wewnętrznej zawiadomienie o zamiarze przeprowadzenia kontroli nie powinno być zatem obligatoryjne. Tym samym również przepisu ustawy o kontroli w administracji rządowej wprowadzającego obowiązek zawiadamiania o zamiarze przeprowadzenia zewnętrznej kontroli instytucjonalnej nie powinno stosować się do klasycznej kontroli wewnętrznej.

Ważnymi problemami na styku zewnętrznej kontroli instytucjonalnej i klasycznej kontroli wewnętrznej są także planowanie i programowanie kontroli. Zgodnie z art. 12 ustawy o kontroli w administracji rządowej zewnętrzne kontrole instytucjonalne przeprowadza się zgodnie z okresowym planem kontroli, przy czym można zarządzić kontrolę nieprzewidzianą tym planem. Podział ten koresponduje z podziałem na kontrole prowadzone w trybie zwykłym i w trybie uproszczonym, bowiem te zaplanowane powinny obligatoryjnie być prowadzone w trybie zwykłym, a te doraźne mogą wystąpić poza planem. W administracji rządowej plan kontroli zazwyczaj sporządza się na rok kalendarzowy i na jego podstawie przeprowadza się kontrole w trybie zwykłym, natomiast kontrole pozaplanowe – zazwyczaj w trybie uproszczonym. Nie wyklucza to planowania kilkuletniego³⁶. Trudno jednak nie zgodzić się z twierdzeniem, że planowanie działań administracji ściśle wiąże się z prawidłowością i jakością funkcjonowania organów administracji³⁷. Planowanie zadań w administracji jest skutkiem wzrostu zakresu i rodzajów zadań w administracji przy ograniczonych (czy wręcz niewystarczających) środkach pozostających w jej dyspozycji³⁸. Tylko część zadań społecznych, nawet w pełni uzasadnionych, może być realizowanych przez administrację, co determinuje konieczność racjonalnego planowania zadań³⁹. Planowanie kontroli – tak jak planowanie w ogóle – jest pożądane, zarówno w administracji, jak i w sektorze prywatnym, i z powodzeniem może być także stosowane w ramach klasycznej kontroli wewnętrznej. Roczny plan kontroli wewnętrznej powinien być opracowywany na podstawie doświadczeń z lat poprzednich, z uwzględnieniem bieżących potrzeb jednostki, a także sygnałów z zewnątrz. Planowanie kontroli wewnętrznych nie wyklucza także prowadzenia kontroli doraźnych poza planem. Tym samym planowanie kontroli w administracji rządowej może również być przyjęte dla klasycznych kontroli wewnętrznych. W tym zakresie przepisy, które powinny regulować kontrolę wewnętrzną, okazują się zbieżne z omówionymi przepisami ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Należy zwrócić także uwagę, że przed kontrolą w trybie zwykłym przygotowuje się szczegółowy program kontroli – wykorzystuje się doń wyniki wcześniejszych kontroli, wyniki badań i analiz oraz skargi i wnioski dotyczące przygotowywanej kontroli, czynniki ryzyka mające wpływ na działalność jednostki kontrolowanej – i określa się w nim m.in.: zakres i przedmiot kontroli, okres objęty kontrolą, termin jej przeprowadzenia oraz szczegółowy jej harmonogram (art. 14). Programu kontroli nie sporządza się dla kontroli prowadzonej w trybie uproszczonym (art. 52 ust. 1). Oddzielenie planowania kontroli od sporządzania programu kontroli ma sens na gruncie zewnętrznych kontroli instytucjonalnych, w których organ kontrolujący oddzielony jest organizacyjnie od organu kontrolowanego i nie zna doskonale jego specyfiki pracy. Natomiast na gruncie klasycznej

³⁶ A. Piaszczyk, *Kontrola wewnętrzna w praktyce. Vademecum wiedzy dla kontrolera wewnętrznego, zewnętrznego i audytora*, Lublin 2009, s. 2.

³⁷ J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003, s. 93.

³⁸ E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 119.

³⁹ J.A.F. Stoner, C. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1997, s. 75–77.

kontroli wewnętrznej, wykonywanej przez pracowników tego samego organu co pracownicy kontrolowani, zarówno plan, jak i program kontroli powinny mieć charakter fakultatywny. O ile plan kontroli wewnętrznych, jak wskazano wyżej, jest użyteczny i wypełnia trendy administracji, a tym samym przybliża ten rodzaj kontroli do zewnętrznych kontroli instytucjonalnych, o tyle już każdorazowe programowanie kontroli wewnętrznych jest dyskusyjne. Jak już bowiem wielokrotnie wspomniano, kontrola wewnętrzna jest rodzajem instrumentu zarządzania organem (jednostką) i podobnie jak w wypadku zawiadamiania o kontroli, formalne programowanie kontroli wewnętrznych czasem będzie miało sens, a czasem nie. Jeśli będzie to przykładowo kontrola wewnętrzna standardowo wykonywana cyklicznie od dłuższego czasu w danej komórce organizacyjnej, to jej formalne (každorazowe) programowanie wydaje się bezcelowe. Przepisy dotyczące programowania zewnętrznej kontroli instytucjonalnej nie powinny być zatem bezkrytycznie recypowane na grunt klasycznej kontroli wewnętrznej.

W końcu również elastyczne regulowanie składem osobowym zespołu kontrolnego może stanowić płaszczyznę scjentystycznego porównania kontroli zewnętrznej instytucjonalnej z klasyczną kontrolą wewnętrzną. Zgodnie z art. 17 ustawy o kontroli w administracji rządowej kierownik jednostki kontrolującej może powołać zespół kontrolerów do przeprowadzenia kontroli, natomiast, w myśl art. 18 tej ustawy, w skład zespołu kontrolerów można włączyć posiadających wiedzę specjalistyczną pracowników organów i jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub przez niego nadzorowanych. Nawet, zgodnie z art. 10 cyt. ustawy, kierownicy jednostek kontrolujących mogą zarządzić kontrolę wspólną, jeżeli przedmiot kontroli dotyczy zadań będących we właściwości tych kierowników. Kontrole wspólne mają służyć uelastycznieniu administracji; mają duże znaczenie zwłaszcza w kontrolach wieloaspektowych lub kontroli zadań leżących na styku zakresu działań kilku ministrów⁴⁰.

Jak widać, ustawodawca daje duże możliwości regulacji zespołem kontrolerów w wypadku kontroli w administracji rządowej. Przenosząc to na grunt klasycznej kontroli wewnętrznej, można stwierdzić, że również w ramach tej kontroli zespół kontrolerów, także z udziałem specjalistów z organu kontrolującego (i zarazem kontrolowanego), może być wykorzystany. Jednak już prowadzenie kontroli wewnętrznej wspólnie z innym organem wydaje się wręcz wypaczeniem idei klasycznej kontroli wewnętrznej. Skoro kontrola wewnętrzna ma być rozeznaniem tego, co dzieje się wewnątrz organu, elementem zarządzania, to prowadzenie jej wspólnie z innym organem jest niecelowe. Tym samym ponownie należy potwierdzić, że przepisy obowiązujące w ramach prowadzenia kontroli w administracji rządowej, a więc w obszarze zewnętrznych kontroli instytucjonalnych, nie są dopasowane do realizowania klasycznych kontroli wewnętrznych.

⁴⁰ T. Bolek, M. Dobruk, *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, s. 95.

KONKLUZJE

Konkludując, należy stwierdzić, że kontrola stanowi nieodzowny element sprawnie funkcjonującego państwa prawa. Realizacja zadań publicznych, zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym oraz samorządowym, wymaga sprawnego zarządzania, którego istotnymi elementami są między innymi planowanie oraz kontrolowanie. Kontrola polega na porównywaniu stanu postulowanego ze stanem faktycznym oraz wyciąganiu stosownych wniosków; jej celem jest zapewnienie trwałości państwa, w tym jego bezpieczeństwa, a także nieustanne podnoszenie jakości wykonywanych zadań oraz sprawności i efektywności działania organów i instytucji za to odpowiedzialnych. Jednym z typów kontroli, a jednocześnie sposobem na podnoszenie poziomu wykonywanych zadań publicznych, jest kontrola wewnętrzna, szczególnie ta wykonywana w jednostkach i organach publicznych.

Kontrola wewnętrzna jednostek publicznych, w tym organów administracji publicznej, jest elementem sprawnego zarządzania w jednostce publicznej (organie administracyjnym), a nawet w całym pionie organizacyjnym administracji. Stąd też jako kontrolę wewnętrzną w sferze publicznej rozumie się nie tylko klasyczną kontrolę wykonywaną przez specjalnie do tego powołaną komórkę kontroli (zespół kontrolerów), ale także kontrolę wewnątrzadministracyjną, która dla organu kontrolowanego będzie zwyczajną zewnętrzną kontrolą instytucjonalną. Ten drugi typ kontroli, realizowany w określonym pionie organizacyjnym administracji, znajduje swe odzwierciedlenie w przepisach ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, natomiast klasyczna kontrola wewnętrzna, stanowiąca niejako samokontrolę organu administracyjnego (jednostki publicznej), nie jest regulowana przepisami rangi ustawowej, a jak wykazano, stosowanie do tego typu kontroli przepisów wymienionej ustawy nie jest efektywne i optymalne z punktu widzenia celu kontroli.

W szczególności wątpliwe jest stosowanie przepisów ustawy o kontroli w administracji rządowej do klasycznej kontroli wewnętrznej w administracji rządowej w kilku obszarach. Po pierwsze, szczególny tryb wyłączenia kontrolera z udziału w kontroli powinien być zastąpiony mechanizmami niedopuszczającymi do pracy w kontroli wewnętrznej osób spokrewnionych, spowinowaconych lub w innym stopniu związanych z innymi pracownikami organu administracji. Po drugie, istnienie dwóch trybów przeprowadzania kontroli (zwykłego i uproszczonego) nie jest pożądane dla kontroli wewnętrznej, zwłaszcza w aspekcie istotnego sformalizowania trybu zwykłego, w którym przewidziano wiele instytucji niepasujących do klasycznej kontroli wewnętrznej, i w tym zakresie postuluje się tworzenie specjalnego trybu tego typu kontroli, będącego kompilacją dwóch ustawowych trybów, a jednocześnie spełniającego postulat sprawnego narzędzia w rękach zarządzającego jednostką (organem). Po trzecie, planowanie i programowanie kontroli, choć w założeniu dobre, powinno być ograniczone w ramach kontroli wewnętrznej (zwłaszcza programowanie), i po czwarte, zespół kontrolerów do kontroli wspólnej w wypadku kontroli wewnętrznej nie powinien być poszerzany o specjalistów spoza jednostki (organu), ponieważ traci ona walor kontroli wewnętrznej.

Rekapitułując, stwierdzić należy, że kontrola wewnętrzna w organach administracyjnych i jednostkach publicznych nie powinna być realizowana według bezkrytycznie i bezrefleksyjnie recypowanych przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, lecz według specjalnie przewidzianej dla niej odrębnej procedury, która, biorąc pod uwagę realizację jej celów i skuteczność, mogłaby być dla zarządzającego pożytecznym instrumentem sprawnego zarządzania.

BIBLIOGRAFIA

- Antoniak M., *Kontrola rządowa w administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Bolek T., Dobruk M., *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.
- Czuryk M., Karpiuk M. (red.), *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980.
- Homplewicz J., *Ogólne zagadnienia prawne kontroli administracji*, „Kontrola Państwa” 1965, nr 4.
- Hrynicky W.M., *The need to create a common European census system in order to prevent terrorism*, Mykolo Romerio Universitetas Kaunas, Visuomenės Saugumas ir Viešoji Tvarka 2018, nr 20.
- Hrynicky W.M., *Znaczenie kontroli dla bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie prawa*, „Security, Economy & Law” 2018, r. XX, nr 3.
- Hrynicky W.M., Morozewicz E., *Kontrola jako nieodzowny element bezpieczeństwa na przykładzie Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolęcznictwa w Krakowie*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2017, nr 25.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007.
- Jastrzębski L., Lang J., Służewski J., Wierzbowski M., *Polskie prawo administracyjne, cz. II*, Warszawa 1985.
- Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924.
- Kałużny S., *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008.
- Klimas M., *Kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1985.
- Knosala E., *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Bytom 2003.
- Knosala E., *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010.
- Kuc B.R., *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002.
- Nitkowski K., *Kontrola wewnętrzna instytucjonalna w systemie kontroli przedsiębiorstw*, Warszawa 2013.
- Niżnik-Dobosz I., *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawa*, Warszawa 2015.
- Nowicki A., *Elementy prawne kontroli instancyjnej w administracji*, Toruń 2013.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 1999.

- Piaszczyk A., *Kontrola wewnętrzna w praktyce. Vademecum wiedzy dla kontrolera wewnętrznego, zewnętrznego i audytora*, Lublin 2009.
- Sienkiewicz P., Marszałek M., Górny P. (red.), *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*, Toruń 2012.
- Służewski J.(red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.
- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971.
- Stoner J.A.F., Wankel C., *Kierowanie*, Warszawa 1997.
- Strzelecki J., *Kontrola administracji publicznej. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami*, Płock 2003.
- Szreniawski J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2003.
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2001.
- Winiarska K. (red.), *Kontrola wewnętrzna w jednostkach gospodarczych*, Warszawa 2010.
- Zacharko L. (red.), *Organizacja prawa administracji publicznej*, Katowice 2013.
- Znamierowski C., *Elita, ustrój, demokracja. Pisma wybrane*, Warszawa 2001.

KONTROLA WEWNĘTRZNA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ JAKO INSTRUMENT SPRAWNEGO ZARZĄDZANIA

Streszczenie

Kontrola wewnętrzna w administracji publicznej jest z jednej strony rodzajem wielu kontroli występujących w sferze publicznej, ale z drugiej – instrumentem sprawnego zarządzania w tej sferze. Autor przedstawia specyfikę kontroli wewnętrznej w administracji publicznej, korzystając zarówno z teorii kontroli, jak i porównań do kontroli wewnętrznej w sektorze prywatnym, i w tym celu wykorzystuje w szczególności metodę krytycznej analizy źródeł. Stawiając za cel udowodnienie niemożności bezrefleksyjnego stosowania przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej do klasycznej kontroli wewnętrznej, będącej swego rodzaju samokontrolą organu administracyjnego, porównuje w różnych płaszczyznach działanie organów administracyjnych, będących z jednej strony kontrolującym, a z drugiej kontrolowanym do charakterystyki kontroli wewnętrznej, w której kontrolującym i kontrolowanym jest ten sam organ (jednostka). W tym celu posiłkuje się przede wszystkim metodą dogmatyczno-prawną, charakterystyczną dla egzegezy zawichości działania administracji rządowej.

Słowa kluczowe: kontrola, kontrola wewnętrzna, administracja publiczna, kontrola wewnętrzna w administracji publicznej

INTERNAL CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION AS AN INSTRUMENT FOR EFFECTIVE MANAGEMENT

Summary

Internal control in public administration represents, on the one hand, numerous controls in the public sphere, and, at the same time, it constitutes an instrument for effective management in this sphere. The author presents the specificity of internal control in public administration,

availing himself both of the theory of control and comparisons with internal control in the private sector and, for this purpose, he applies, in particular, the method of critical analysis of sources. In order to prove the impossibility of thoughtless application of provisions of the Act of 15 July 2011 on control in government administration to classical internal control, which is a specific style of self-control of an administrative body, the author compares, in different planes the activity of administrative bodies which act, on the one hand, as a controller, and, on the other hand, as the controlled, with the profile of internal control in which the controller and the controlled is the same body (unit). In this respect, the author uses, primarily, the dogmatic and legal method, characteristic of the exegesis of the complexity of the operation of government administration.

Keywords: control, internal control, public administration, internal control in public administration

Cytuj jako: Hrynicky W.M., *Kontrola wewnętrzna w administracji publicznej jako instrument sprawnego zarządzania*, „Ius Novum” 2021 (15) nr 3, s. 147–164. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.3.2021.26/w.m.hrynicky

Cite as: Hrynicky, W.M. (2021) ‘Internal control in public administration as an instrument for effective management’. *Ius Novum* (Vol. 15) 3, 147–164. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.3.2021.26/w.m.hrynicky