

**CEZARY SZYDŁOWSKI**

Łódzki Urząd Wojewódzki

## **KONTROLA DZIAŁALNOŚCI WŁADZY PUBLICZNEJ**

**Abstract: Control of Activities of Public Authority.** The author of the article takes problems about public power and control of activities of the public authorities. The main role in monitoring the activities of public authorities act: citizen, external audit and internal audit. In the article author shows how community can control decision which takes public authorities. Beside in the article author presented the idea of *Corporate Social Responsibility*, which can be a new instruments for public control. Effectiveness of community controls probably could changes public power of many level, for example municipal level of public authority. In the future probably role of community control will increase and chance.

**Key words:** Control, internal audit, public authority.

### **Wprowadzenie**

Zarządzanie publiczne w obszarze administracji publicznej realizowane jest przez uprawnione do tego organy władzy publicznej, wybierane bezpośrednio lub pośrednio przez obywateli. Podejmowane przez władze publiczne decyzje oraz działania bardzo często przyczyniają się do zmian w życiu danej społeczności. Funkcjonujące w Polsce rozwiązania organizacyjno–prawne dotyczące zarządzania publicznego nie zawsze zapewniają efektywny udział obywateli w podejmowaniu konkretnych decyzji przez władze, zarówno rządowe, jak i samorządowe. Zmieniające się otoczenie społeczno–gospodarcze oraz postępujący proces globalizacji gospodarki powoduje bardzo często występowanie konfliktów oraz nieporozumień między władzą publiczną a obywatelami. Poszczególne wspólnoty mieszkańców powinny mieć możliwość efektywnego monitorowania działań władz publicznych, od których zależy ich poziom życia na danym obszarze terytorialnym. Podobne prawa powinni

posiadać obywatele całego kraju, choć oczywiście nie jest możliwe zapewnienie pełnej dostępności do wszystkich obszarów działania państwa. Dotyczy to w szczególności obszarów bezpieczeństwa państwa, które wymaga stosowania pewnych ograniczeń w dostępie do informacji dla obywateli.

Obywatele powinni posiadać wiedzę o podejmowanych przez władze działaniach, zapewniane jest to w pewnym zakresie przez dostęp do informacji publicznej. Dostęp do informacji jest tylko jednym z obszarów sprawowania społecznej kontroli nad władzą publiczną. Najważniejszym narzędziem monitorowania działań władz publicznych jest efektywny system kontroli. Efektywna i skuteczna kontrola powinna obejmować instytucjonalny system kontroli zewnętrznej oraz funkcjonalną kontrolę wewnętrzną opartą na nowoczesnych rozwiązaniach organizacyjnych stosowanych w biznesie.

Ważną rolę w procesie zarządzania publicznego oraz zwiększania zaufania obywateli do władzy publicznej zaczyna odgrywać społeczna odpowiedzialność biznesu. Społeczna odpowiedzialność organizacji nie ogranicza się wyłącznie do podmiotów komercyjnych. Stanowi ona istotne narzędzie wzmacniające autorytet władzy publicznej przez przybliżenie jej do poszczególnych obywateli. Władza publiczna powinna służyć danej wspólnocie, ponieważ jest ona jej reprezentantem i to w jej imieniu podejmuje decyzje. Wspieranie obywateli w rozwiązywaniu ich problemów jest kluczowym zadaniem menedżerów publicznych. Koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu, uwzględnia przy podejmowaniu decyzji opinie swoich interesariuszy, co powinno być normą w każdej organizacji. W przypadku władzy publicznej interesariuszy może być bardzo wielu, a przecież to w ich interesie podejmowane są przez nią poszczególne decyzje. Społeczną odpowiedzialność biznesu w zarządzaniu publicznym, można w pewnym zakresie traktować jako instrument kontroli społecznej. Ponieważ zakłada ona podejmowanie decyzji uwzględniające potrzeby otoczenia organizacji, w przypadku władzy publicznej jest to bardzo ważny aspekt odpowiedzialnego zarządzania publicznego.

Celem opracowania jest przedstawienie systemu kontroli działalności publicznej, sprawowanej przez obywateli, jak i kontroli instytucjonalnej, której celem jest usprawnienie procesu zarządzania daną organizacją publiczną. W pracy oparto się przede wszystkim na analizie obowiązujących w Polsce rozwiązań organizacyjno-prawnych w zakresie kontroli oraz na studium literatury przedmiotu.

Sprawowanie kontroli władzy publicznej nieodłącznie wiąże się systemem partycypacji społecznej obywateli. Udział obywateli w podejmowaniu decyzji przez menedżerów publicznych, społeczna odpowiedzialność biznesu oraz

kontrola społeczna i instytucjonalna są poniekąd podstawą demokratycznego państwa XXI w. W związku z powyższym zagadnienie to wymaga pogłębienia oraz analizy.

## 1. Władza publiczna a kontrola społeczna jej działań

Nowożytne demokracje opierają się na tradycyjnym podziale władzy publicznej na trzy podstawowe funkcje państwa: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Każda z tych funkcji stanowi bardzo ważny filar państwa. Powyższy podział władzy publicznej „nie oznacza wyodrębnienia owych funkcji według kryterium wzajemnej konkurencji czy rywalizacji, ale jest to podział według kryterium wzajemnego dopełniania się, w myśl idei równowagi. To oznacza, że nieaktualne jest dziś zakładanie pełnej rozłączności poszczególnych funkcji władzy publicznej” [Jaworska-Dębska 2009, s. 81]. Władza publiczna posiada uprawnienia do podejmowania czynności władczych w stosunku do obywateli. Zakres uprawnień poszczególnych organów władzy publicznej określają przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Powyższe uregulowanie zawarto w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w której zapisano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa [Konstytucja RP 1997, art. 7]. Oznacza to, że władza publiczna realizując swoje zadanie nie może naruszać obowiązującego w kraju porządku prawnego. Uogólniając można stwierdzić, że władza publiczna jest „odpowiednikiem państwa w szerokim znaczeniu, obejmującym również samorządy” [Izdębski 2006, s. 19]. Spośród wielu organów władzy publicznej, obywatele najczęściej stykają się z organami administracji publicznej. Największy wpływ na życie mieszkańców danej społeczności mają działania lokalnej oraz regionalnej władzy publicznej. Lokalna władza publiczna, która wpływa na życie mieszkańców to najczęściej organy władzy samorządowej oraz rządowej w terenie. Organy te będą obejmować władze uchwałodawcze oraz wykonawcze, których kompetencje i zakres działania określają właściwe przepisy prawne. Do lokalnych władz samorządowych można zaliczyć: władze gminy (wójta, burmistrza, prezydenta) [Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym], władze powiatu (starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu), inspekcje i służby powiatowe [Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym]. Władze publiczne na poziomie regionu ze względu na obowiązujący dualizm władzy publicznej samorządowej oraz rządowej, reprezentuje sejmik województwa wraz z zarządem województwa samorządowego [Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa] oraz wojewoda jako przedstawiciel rządu

w terenie [*Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*]. Przepisy prawne poza określeniem zadań oraz kompetencji dla danego organu władzy publicznej w niektórych przypadkach precyzują również strukturę organizacyjną danej instytucji. Władza publiczna realizuje swoje zadania, misję oraz cele za pomocą aparatu pomocniczego, jakim jest dany urząd oraz inne jednostki organizacyjne. Decydenci reprezentujący władzę publiczną sprawują faktycznie funkcje menedżerów publicznych, zarządzających podległymi im organizacjami publicznymi. Zarządzanie publiczne realizowane przez organy władzy publicznej powinno w procesie podejmowania decyzji uwzględniać również stanowisko danej wspólnoty, lokalnej, regionalnej, czy też całego Narodu. W Polsce sporadycznie wykorzystuje się referenda jako formę uzyskania przez władze publiczne akceptacji obywateli, określonych działań lub propozycji zmian systemowo–ustrojowych. Dotyczy to referendów zarówno na poziomie całego kraju, jak i samorządów terytorialnych. Wyjątkiem są jedynie referenda w sprawie odwoływania określonych organów władzy publicznej na poziomie samorządu terytorialnego (referenda w sprawie odwołania organów wykonawczych lub uchwałodawczych np. w gminie). Referendum ogólnokrajowe [*Konstytucja RP, 1997, art. 125*] organizowane jest sporadycznie, zazwyczaj w celu uzyskanie akceptacji całego Narodu w kluczowej dla kraju sprawie (np. referendum z 2003 r. o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej). Referendum jest najlepszym instrumentem włączania obywateli w proces decyzyjny w państwie. Nabiera to znaczenia szczególnie w społeczeństwach, gdzie jest odnotowywane bardzo niskie zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne. Demokracja jako jeden z systemów rządzenia państwem daje obywatelom szanse partycypacji w procesach decyzyjnych, co pośrednio przyczynia się do sprawowania przez społeczeństwo kontroli nad działalnością władz publicznych. Powyższa kontrola przejawia się również w pewnym zakresie w akcie wyborczym, kiedy to obywatele mogą poddać ocenie system sprawowania władzy przez ubiegające się o reelekcje władze publiczne. Wybory powszechne są podstawą demokratycznego sprawowania władzy. Udział obywateli w wyborach jest ważnym elementem partycypacji społeczeństwa oraz stanowi narzędzie pozwalające na określenie kierunku zmian oraz rozwoju kraju na kolejną kadencję.

Organizacje publiczne realizujące cele władzy publicznej powinny być otwarte na współpracę ze swoimi interesariuszami. Organy władzy publicznej nie działają w odosobnieniu, stanowią bardzo ważny podmiot oddziaływający na otoczenie. Grono interesariuszy władzy publicznej jest bardzo szerokie, można do nich zaliczyć m.in.: obywateli (daną wspólnotę), podmioty gospodarcze,

organy władzy publicznej, sądy powszechne, organizacje pozarządowe (tzw. trzeci sektor) itd. Organizacje publiczne są bardzo ważnym klientem i odbiorcą dóbr oraz usług dla wielu podmiotów komercyjnych. Zamówienia publiczne składane przez administrację rządową oraz samorządową stymulują rozwój części podmiotów gospodarczych. Realizacja określonej strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego wiąże się z koniecznością wydatkowania środków publicznych z budżetu państwa lub samorządu. Środki publiczne powinny być wydatkowane oszczędnie, zgodnie z celem oraz transparentnie. Przejrzystość finansów publicznych jako podstawa działania władz publicznych ma zapewnić obywatelom możliwość ich monitorowania. Ponadto, bardzo ważną rolę w tym obszarze odgrywa sprawowanie właściwego nadzoru i kontroli nad wydatkowanymi środkami przez uprawnione do tego podmioty i obywateli. Proces ten wymaga również odpowiednich mechanizmów przeciwdziałających ryzyku korupcji. Korupcja jest bardzo dużym zagrożeniem dla prawidłowego funkcjonowania mechanizmów rynkowych na styku biznesu i władzy publicznej. Wdrożenie przez państwo odpowiednich mechanizmów antykorupcyjnych ma zagwarantować obywatelom właściwe wydatkowanie środków publicznych oraz równy dostęp do usług publicznych. Prowadzony w Polsce przez Centralne Biuro Antykorupcyjne monitoring zagrożeń korupcyjnych, pozwolił określić katalog aktualnych obszarów największego ryzyka korupcją w działalności władz publicznych. Do obszarów tych należy zaliczyć:

- infrastrukturę, przede wszystkim udzielanie zamówień publicznych związane z realizacją inwestycji w obszarze rozbudowy infrastruktury drogowej, kolejowej (wraz z taborem);
- proces informatyzacji administracji publicznej (zakup sprzętu, oprogramowania oraz nowych systemów informatycznych);
- wydatkowanie środków finansowych z funduszy unijnych, w którym ryzyko korupcji może wystąpić na każdym poziomie i etapie wdrażania programów pomocowych;
- inwestycje oraz zamówienia publiczne w obszarze obronności i bezpieczeństwa publicznego państwa;
- działalność w obszarze ochrony zdrowia (głównie w obszarze zamówień publicznych na dostawy sprzętu i aparatury medycznej, dystrybucja środków publicznych przez Narodowy Fundusz Zdrowia – kontrakty na świadczenie usług medycznych, rejestracja leków, sponsorowanie lekarzy przez koncerny farmaceutyczne);
- energetyka, zwłaszcza w zakresie realizacji projektów w obszarze energetyki oraz bezpieczeństwo energetyczne kraju;

- ochrona środowiska, głównie w obszarze udzielania zamówień publicznych na realizację zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w kontekście zmian przepisów o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, postępowania administracyjne w sprawach dotyczących ochrony powietrza, ochrony środowiska przed odpadami, hałasem oraz promieniowaniem elektromagnetycznym, a także system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zagrożenia w zarządzaniu nieruchomościami Lasów Państwowych, sprzedaż drewna z lasów;
- zagrożenia korupcją wśród urzędników administracji publicznej [*Przewidywane zagrożenia korupcyjne 2013*].

Ograniczenie zagrożeń korupcyjnych w obszarze działalności władz publicznych stanowi podstawę właściwego rozwoju społeczno-gospodarczego każdego kraju. Identyfikacja i nieograniczony dostęp podmiotów gospodarczych do zamówień publicznych świadczy o poziomie rozwoju demokracji w danym kraju. Obywatele oczekują od władz publicznych ustalenia jednakowych i przejrzystych zasad dla wszystkich podmiotów ubiegających się o dostęp do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne są realizowane ze środków finansowych, na które składają się obowiązkowe daniny wszystkich obywateli. Kontrola społeczna nad władzami publicznymi w powyższym obszarze zapewniana jest głównie przez jawność tych postępowań. Obywatele mają prawo oczekiwać od władz publicznych wydatkowania tych środków zgodnie z założonym celem z jednoczesną racjonalnością tych wydatków. Kontrola społeczna podejmowanych przez władze publiczne decyzji w zakresie wyboru dostawcy dóbr lub wykonawcy usługi ma na celu dbanie o należyte gospodarowanie środkami publicznymi wszystkich członków danej wspólnoty.

Organy władzy publicznej (rządowej i samorządowej) przez przyznane im uprawnienia organizacyjno-prawne oddziałują w sposób pośredni lub bezpośredni na obywateli i sytuacje społeczno-gospodarczą kraju, regionu, gminy. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej określa, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu [*Konstytucja RP 1997*, art. 4] jednak w praktyce to najczęściej decydenci (menedżerowie publiczni) określają tryb rozwiązania danego problemu oraz sposób świadczenia danej usługi publicznej. Działania te wymagają wsłuchania się w potrzeby obywateli, którzy są odbiorcami tych usług. Władze publiczne określają także strategie oraz kierunki rozwoju dla danego układu przestrzennego, społeczności. Obowiązujące regulacje prawne zakładają, że przyjęcie założeń rozwojowych kraju, regionu wymaga konieczności przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku podjęcia przez władze publiczne

decyzji o rozpoczęciu określonych inwestycji, które mogą istotnie wpłynąć na sytuację danej społeczności lokalnej lub regionalnej. Władze publiczne posiadają szeroki zakres kompetencji oraz uprawnień. Uprawnienia te powinny przyczyniać się do poprawy bytu mieszkańców oraz do rozwiązywania ich bieżących problemów. Należy przy tym zauważyć, że wszelkie działania władz publicznych w państwie demokratycznym powinny być transparentne oraz podlegać nadzorowi i kontroli wyspecjalizowanych organów oraz obywateli, którzy są najważniejszym suwerenem w każdym państwie.

Celem organów władzy publicznej jest zapewnienie dostępu do wysokiej jakości świadczonych usług publicznych. Obywatele powinni mieć gwarancje prawne i systemowe, że dostępność do usług jest nieograniczona, a nadzór i kontrola nad nimi jest efektywna. Realizacja usług publicznych należy do katalogu podstawowych zadań władz publicznych. Weryfikacja poziomu świadczenia usług publicznych nie powinna ograniczać się wyłącznie do sprawowania kontroli przez instytucje do tego powołane. Również obywatelom należy zapewnić możliwość sprawowania nadzoru nad jakością pracy urzędników. Można to zrealizować m.in. przez efektywny system rozpatrywania skarg oraz wniosków składanych w urzędach przez obywateli. Każdy obywatel ma zapewnione prawo do złożenia skargi na działalność organów władzy publicznej [*Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, Dział VIII art. 221-247]. Skargi i wnioski obywateli stanowią w pewnym zakresie formę sprawowania przez społeczeństwo kontroli i nadzoru nad organami władzy publicznej. Każdy wniosek obywatela dotyczący jakości pracy urzędników może dostarczyć menedżerom publicznym bezcennych informacji o ich pracy. Mogą one być podstawą do podjęcia przez władze publiczne działań naprawczych w obszarze zasygnalizowanym przez obywatela. Sygnały napływające od obywateli stanowią ponadto istotny mechanizm społecznej kontroli pracy jednostki organizacyjnej administracji publicznej. Zgłaszane przez obywateli skargi, wymagają z mocy prawa podjęcia przez organ władzy publicznej czynności wyjaśniających. Ponowna ocena przez urzędników sprawy lub zaistniałej sytuacji, na którą skarżył się obywatel jest okazją dla menedżerów publicznych do przeanalizowania działań podległych im pracowników. Trzeba mieć na uwadze, że jakość oraz standardy pracy urzędników zależą w dużej mierze od wartości kapitału ludzkiego organizacji publicznej. Władze publiczne, czyli *de facto* menedżerowie publiczni w celu zapewnienia wysokiej jakości pracy podległej im organizacji powinni zatrudniać na poszczególne stanowiska pracy osoby, posiadające dobre kompetencje i umiejętności. Żadna organizacja nie jest w stanie realizować swojej misji bez dobrze przygotowanych i kompe-

tentnych kadr. Zasady oraz tryb naboru do pracy w administracji publicznej określają przepisy prawne, które w założeniu mają zapewnić ich jawność oraz przejrzystość. Przyjęte rozwiązania prawne oraz wdrażane metody i techniki w zakresie selekcji oraz doboru kadr opierają się na rozwiązaniach stosowanych przez podmioty komercyjne [Szydłowski 2011, s. 150-195]. Jawność naborów na wolne stanowiska pracy przejawia się głównie obowiązkiem informowania o naborze oraz o jego wynikach. System ten nadal wymaga udoskonalania oraz poprawy w celu zwiększenia nadzoru społecznego nad tym procesem. Skuteczność nadzoru i kontroli nad naborami nabiera szczególnego znaczenia w aspekcie pojawiających się niekiedy zarzutów środków masowego przekazu oraz obywateli o nieprawidłowości przy rekrutacjach nowych urzędników. Równy dostęp obywateli do pracy w administracji publicznej jest fundamentem demokratycznego państwa prawa. Dlatego też bardzo ważne jest, aby wszelkie czynności związane z tym procesem były jawne oraz podlegały należytemu nadzorowi i kontroli ze strony niezależnych organów kontrolnych. Przejrzyste nabory do organizacji publicznych mogą przyczynić się do uzyskania akceptacji obywateli dla działań władz publicznych w tym obszarze zarządzania organizacją.

Omawiana kontrola realizacji zadań jest jedną z podstawowych funkcji zarządzania, odnosi się ona do porównania rezultatu z określonym kryterium lub normą. Kontrolę można zdefiniować jako „*proces zmierzający do zapewnienia, by rzeczywiste działania były zgodne z planowanymi*” [Stoner et al. 2011, s. 538]. Poza kontrolą istotne jest także sprawowanie przez menedżerów bieżącego nadzoru nad pracownikami, zadaniami, misją oraz strategią organizacji. Warto zauważyć, że „*różnica między nadzorem a kontrolą polega na tym, że czynności kontroli sprowadzają się do uzyskania obserwacji o stanie spraw. Środki nadzoru zaś są już formą kierowania działalnością nadzorowanego organu*” [Zieleniewski 1976, s. 326]. Nadzór ściśle wiąże się z procesem zarządzania organizacją i wszystkimi funkcjami zarządzania (obejmującymi w organizacji: planowanie, organizowanie, motywowanie, przewodzenie, kontrolę). Zakres nadzoru i kontroli instytucjonalnej nad działalnością poszczególnych organów władzy publicznej określają właściwe przepisy prawa, standardy lub wytyczne.

Postępujące w Polsce zmiany ustrojowe, polityczne, organizacyjne dotyczące władzy publicznej oraz decentralizacja administracji publicznej sprawiły, że obecnie największą rolę w życiu mieszkańców odgrywa samorząd terytorialny. Organy władzy publicznej na poziomie samorządów powołano do rozwiązywania określonych problemów danej społeczności lokalnej albo



regionalnej. Władze publiczne na poziomie samorządów, czyli menedżerowie publiczni realizując swoje kompetencyjne uprawnienia przyczyniają się do rozwoju społeczno–gospodarczego zarządzanej przez nich jednostki samorządowej. Dbanie o poprawę poziomu życia mieszkańców, wspomaganie rozwoju gospodarczego jednostki samorządowej, świadczenie usług publicznych jest podstawową misją władz publicznych na określonym szczeblu zarządzania w samorządzie. Władze publiczne na poziomie samorządów mają odpowiednie instrumenty, które właściwie wykorzystane mogą wydatnie poprawić byt mieszkańców oraz przyczynić się do poprawy bazy ekonomicznej jednostki samorządowej.

Władze samorządowe wybierane przez obywateli w wyborach bezpośrednich lub pośrednich, odpowiadają za swoje posunięcia przed daną wspólnotą samorządową. Działalność władz publicznych na każdym poziomie zarządzania publicznego determinowana jest zazwyczaj przez politykę [Wojciechowski 2012, s. 72-73]. Politycy określają cele oraz wizje rozwoju, które później realizują poszczególni menedżerowie publiczni i podlegli im urzędnicy lub pracownicy. Dlatego też mieszkańcy gminy, powiatu, województwa mają prawo być informowani o działaniach władzy publicznej. Przejrzystość działania menedżerów publicznych to jeden z filarów nowoczesnej demokracji. Nie będzie to jednak możliwe bez uświadomienia władzom publicznym znaczenia transparentności w procesie podejmowania decyzji. Mieszkańcy mają prawo do informacji o planowanych działaniach poszczególnych władz, co stanowi istotny element społecznej kontroli nad działaniami poszczególnych władz publicznych. Transparentność działania władzy publicznej na wszystkich szczeblach zapewniają obywatelom przepisy *Ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*. Informacja publiczna jest bardzo ważnym narzędziem, dzięki któremu obywatele mogą np. śledzić poczynania władz publicznych na poszczególnych etapach procedowania określonych regulacji prawnych. Poza tym dzięki informacji publicznej społeczeństwo ma możliwość dostępu do wielu danych, które mogą stanowić swoiste narzędzie oraz instrument społecznej kontroli działalności władz publicznych. Znaczenie oraz istotę dostępu do bieżącej informacji dostrzegamy szeroko w biznesie, gdzie bez aktualnych danych nie jest możliwe podejmowanie racjonalnych decyzji decydujących niekiedy o przyszłości organizacji.

Prawo obywatela do uzyskania informacji o stanie realizacji sprawy jest kolejnym elementem demokracji i nadzoru. Władze powinny zapewnić swoim interesariuszom pełny dostęp do danych, które go interesują, przestrzegając jednak prawa w zakresie tajemnicy państwowej oraz ochrony danych oso-

bowych. Dana społeczność ma prawo do informacji o stanie spraw wpływających na ich życie, zasoby itd. Przykładem takim jest proces planowania inwestycji przez władze. Mieszkańcy, których będzie dotyczyć bezpośrednio lub pośrednio planowana inwestycja powinni mieć prawo do pełnej i rzetelnej informacji o jej rozmiarach oraz potencjalnych szansach, zagrożeniach i kosztach. Brak informowania społeczeństwa przez władze może spowodować konflikty i napotkać opór mieszkańców w trakcie realizacji inwestycji. Aby uniknąć powyższych problemów i zapewnić mieszkańcom rzetelną informację władze publiczne organizują konsultacje społeczne. Przepisy prawa w określonych przypadkach nakazują przeprowadzenie konsultacji społecznych lub przyzwalają na nie [Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 5a]. Konsultacje społeczne ułatwiają władzom publicznym kontakt z daną wspólnotą oraz pozwalają na ustalenie optymalnego rozwiązania określonego problemu. Stanowią one również pewną formę nadzoru danej społeczności nad działalnością władzy publicznej w określonej sprawie. Konsultacje społeczne są coraz szerzej wykorzystywane przez menedżerów publicznych w procesie podejmowania decyzji. Możliwość poznania opinii zainteresowanych stron w danej sprawie, daje np. szansę na rozwiązanie problemów już we wstępnej fazie planowania inwestycji, która będzie uciążliwa dla mieszkańców. Ponadto, konsultacje umożliwiają obywatelom zwrócenie uwagi decydentom na pewne aspekty sprawy, której oni nie dostrzegli. Władze jednostek samorządu organizują konsultacje także przy przygotowywaniu założeń strategii rozwoju miasta, gminy, województwa, czy też kraju. Konsultacje społeczne na etapie tworzenia strategii dają szansę interesariuszom przedstawiania swoich pomysłów np. w zakresie wytyczania kierunków rozwoju miasta. Konsultacje zapewniają mieszkańcom bieżące monitorowanie planów władz publicznych. Uwzględnianie przez władze pomysłów społeczeństwa zwiększa szansę np. na szeroką akceptację przyjętych przez władze założeń oraz planów rozwojowych gminy.

Odpowiedzialna i nowoczesna władza publiczna zarządzając działalnością podległych jej organizacji publicznych powinna kierować się zasadami społecznej odpowiedzialności biznesu. Koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility*) nabiera coraz większego znaczenia w organizacjach, zarówno komercyjnych, jak i publicznych. *Odpowiedzialność społeczną* można zdefiniować jako „zestaw zobowiązań organizacji do ochrony i umacniania społecznego kontekstu, w którym funkcjonuje” [Griffin 2006, s. 117]. Społecznie odpowiedzialna organizacja traktuje swoich interesariuszy rzetelnie oraz uczciwie. W obszarze tym bardzo ważną rolę

odgrywają normy oraz zasady etyczne, które powinny być podstawowym wyznacznikiem działania władz publicznych [Koźmiński 2004, s. 53-54]. Władza publiczna powinna współpracować z interesariuszami, wsłuchiwać się w ich potrzeby oraz oczekiwania. Władza publiczna powinna dbać o jak najwyższe normy etyczne w swojej działalności, która jest *de facto* służbą dla obywatela. W administracji publicznej służą temu kodeksy etyki, takie np. jak kodeks etyki służby cywilnej [Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów 2011]. Przyjęte w służbie cywilnej normy i zasady etyczne mają zagwarantować obywatelom wysoką jakość pracy urzędników, ich apolityczność oraz bezstronność. Odpowiedzialna społecznie organizacja publiczna prowadzi konsultacje z mieszkańcami, wdrażając swoje cele polityczne minimalizuje koszty społeczne oraz informuje o szansach i zagrożeniach z nimi związanymi. Obywatele w myśl tej koncepcji stanowią ważny podmiot w procesie podejmowania decyzji przez menedżerów publicznych. Przez uczestnictwo w procesie decyzyjnym mają oni możliwość sprawowania społecznej kontroli nad władzami publicznymi.

Władze publiczne podlegają także w pewnym zakresie kontroli społecznej sprawowanej przez środki masowego przekazu, które monitorują decyzje oraz pracę organów władzy publicznej. Niezależna od wpływu władz prasa, radio i telewizja są kolejnym bardzo ważnym filarem demokratycznego państwa. Prasa odgrywa ważną rolę w procesie nadzoru władzy publicznej. Dzięki informacjom przekazywanym przez dziennikarzy, obywatele mogą monitorować sprawowanie władzy przez menedżerów publicznych. Decydenci mając świadomość nadzoru sprawowanego przez dziennikarzy częściej podejmują decyzje zgodne z opinią społeczną, Presja obywateli przez prasę lub telewizję może spowodować korzystną dla mieszkańców decyzję np. podjęcie ważnej społecznie uchwały. Do coraz większej roli mediów elektronicznych w sprawowaniu społecznej kontroli przyczyniła się globalna sieć Internetu. Obecnie powstają specjalne portale internetowe, na których publikowane są aktualne informacje o działaniach władzy publicznej. Internet otworzył nowy rozdział w monitorowaniu organów władzy publicznej. Również decydenci korzystają z portali internetowych w celu propagowania swoich działań, lub dementowania niekorzystnych dla nich informacji. Media elektroniczne zmieniły sposoby oraz formę społecznej kontroli władz publicznych oraz ułatwiły obywatelom nieskrępowany i stały dostęp do aktualnych informacji.

Społeczna kontrola nad władzami publicznymi jest ograniczona i utrudniona z powodu obowiązującej konstrukcji systemu sprawowania władzy. Obywatele głównie przez swoich przedstawicieli wybieranych w wybo-

rach powszechnych mogą kontrolować działania władzy publicznej. Jednym ze sposobów zwiększania społecznej kontroli nad władzami publicznymi jest zwiększenie partycypacji obywateli w procesie podejmowania decyzji. Ponadto, społeczną kontrolę oraz nadzór można zwiększyć przez poszerzenie dostępności obywateli do informacji publicznej, usprawnienie konsultacji społecznej. Inną formą poprawy tego systemu jest powszechniejsze korzystanie przez władze publiczne z referendów jako formy zatwierdzenia określonych decyzji przez obywateli.

## **2. Systemowo–organizacyjne mechanizmy kontroli działalności władz publicznych**

Władza publiczna poza ogólną kontrolą i nadzorem społeczeństwa podlega przede wszystkim systemowej kontroli instytucjonalnej przewidzianej przepisami prawa. Ponadto, w każdej organizacji publicznej funkcjonują mechanizmy kontroli wewnętrznej oraz bieżący nadzór kierownictwa nad realizacją ich zadań oraz założonych celów, strategii i misji organizacji. Kontrola jako jedna z funkcji zarządzania jest nieodzownym instrumentem oceny poziomu oraz stopnia realizacji określonych zadań. Poza tym ważną rolę w procesie zarządzania odgrywa stały i bieżący nadzór sprawowany przez menedżerów na poszczególnych szczeblach zarządzania. Odrębnym zagadnieniem jest instytucjonalny nadzór nad działalnością władz publicznych określonego szczebla.

Przyjęte w systemie demokratycznym mechanizmy kontroli instytucjonalnej obejmują wiele obszarów działalności poszczególnych podmiotów oraz organów władzy publicznej. Polski system kontroli działalności władzy publicznej jest bardzo rozbudowany, w jego ramach funkcjonuje wiele specjalnie do tego powołanych instytucji. Ponadto, jak w każdym państwie demokratycznym kontrolę działalności władzy publicznej sprawują niezależne sądy powszechne. Brak efektywnej oraz skutecznej kontroli zewnętrznej nad działalnością władz publicznych sprawowanej przez instytucje przyczynia się do spadku zaufania obywateli do działalności poszczególnych organów władzy publicznej. Każde państwo demokratyczne powinno posiadać niezależne sądownictwo powszechne oraz wiele niezależnych specjalistycznych instytucji kontrolnych i nadzorczych. System kontroli zewnętrznej oraz nadzoru może skutecznie oraz efektywnie odgrywać swoją rolę wyłącznie wtedy, kiedy instytucje do tego powołane są niezależne oraz obiektywne w swoich działaniach oraz ocenach. Skuteczne działanie organów kontrolnych i nadzorczych

jest możliwe jedynie przy posiadaniu odpowiednich zasobów kadrowych oraz technicznych. Ważne jest także przyznanie tym podmiotom odpowiednich uprawnień i kompetencji niezbędnych do realizacji swoich zadań.

Poza instytucjami kontrolnymi ważną rolę w sprawowaniu nadzoru i kontroli nad działalnością władz publicznych odgrywają również organy ścigania, do których możemy zaliczyć m.in.: prokuraturę, policję, specjalistyczne służby, takie np. jak Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Urzędy Kontroli Skarbowej, Służba Celna itd. Wymienione podmioty realizują swoje czynności głównie w chwili pozyskania informacji o popełnieniu przez przedstawiciela władzy publicznej określonego wykroczenia lub przestępstwa określonego w kodeksie karnym. Zajmują się one bieżącym monitorowaniem działania poszczególnych organów władzy publicznej w celu określania potencjalnych zagrożeń lub prób naruszenia przepisów prawa. Działalność powyższych służb nie ogranicza się jedynie do czynności związanych z ustaleniem sprawstwa danego czynu karalnego. Odgrywają one bardzo ważną rolę prewencyjną, edukacyjną oraz szkoleniową w stosunku do organów władz publicznych. Prewencja oraz popularyzacja powyższej problematyki pozwala zapobiegać potencjalnym przestępstwom oraz zmienia wizerunek tych organów wśród społeczeństwa.

Jednym z podstawowych obszarów objętych działaniami informacyjno-edukacyjnymi wyspecjalizowanych służb państwowych jest problematyka zagrożeń korupcyjnych w obrębie władz publicznych. *Korupcja* jest bardzo poważnym problemem dostrzeganym w każdym kraju, definiujemy ją jako: *„żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę* [Poradnik antykorupcyjny dla urzędników 2012, s. 11]. Propagowanie wśród przedstawicieli władz publicznych zagadnień związanych ze zwalczaniem korupcji oraz związanych z nią zagrożeń pośrednio przyczynia się do zwiększenia świadomości tej problematyki wśród przedstawicieli władz publicznych oraz poszczególnych obywateli. Brak świadomości wśród menedżerów publicznych o zakresie i roli korupcji w procesie podejmowania decyzji oraz związanych z nią konsekwencji bardzo często przyczynia się do występowania sytuacji postrzeganych przez obywateli jako korupcję. Dotyczyć to może choćby sytuacji związanych z tzw. płatną protekcją, która jest poważnym zagrożeniem dla demokratycznych mechanizmów sprawowania

władzy publicznej. Kolejnym obszarem są zamówienia publiczne, a przede wszystkim tryb wyboru danego oferenta.

Odrębnym zagadnieniem związanym ze sprawowaniem nadzoru i kontroli przez służby specjalne w obszarze oceny działalności władz publicznych jest np. weryfikacja oświadczeń majątkowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa osoby piastujące wysokie funkcje publiczne zobligowane są składać w określonych terminach oświadczenia o stanie majątkowym. Obowiązek ten dotyczy wielu osób, przykładowo oświadczenia majątkowe muszą składać zarówno radni sejmiku, jak i członkowie zarządu województwa. Zgodnie z przepisami radny, członek zarządu województwa, skarbnik województwa, sekretarz województwa, kierownik wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym [*Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, art. 27c]. Powyższe oświadczenia podlegają kontroli oraz weryfikacji uprawnionych osób oraz organów. Warto zauważyć, że zawartość oświadczeń majątkowych podlega analizie również przez urząd skarbowy, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie majątkowe. Weryfikując oświadczenie majątkowe, urząd skarbowy uwzględnia także zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym małżonka osoby składającej oświadczenie [*ibidem*]. Omawiane oświadczenia majątkowe oraz zasady i tryb ich weryfikacji pełnią istotne narzędzie nadzoru i kontroli nad osobami sprawującymi funkcje publiczne. Do zawartości oświadczeń majątkowych poza określonymi instytucjami i służbami mają również dostęp obywatele, ponieważ istnieje określony tryb oraz obowiązek ich publikowania w biuletynie informacji publicznej. Przyjęte rozwiązania prawne w tym zakresie mają w założeniu przeciwdziałać działaniom korupcyjnym. Obowiązek umieszczania w oświadczeniach informacji o wszelkich dochodach i stanie majątkowym, zawsze budzi duże zainteresowanie obywateli. Oświadczenia majątkowe, a przede wszystkim zawarte w nich dane stanowią w pewnym zakresie instrument prewencyjny. Bardzo często obywatele są ważnym źródłem informacji dla organów ścigania oraz służb wymiaru sprawiedliwości o możliwości popełnienia przestępstwa przez przedstawicieli władz publicznych. Sytuacja taka może przykładowo zaistnieć w przypadku szybkiego wzbogacenia się danej osoby, bez zawarcia odpowiedniej adnotacji o tym fakcie w oświadczeniu majątkowym. Sygnały oraz informacje od obywateli coraz częściej stanowią dla organów ścigania podstawę do wszczęcia określonych czynności śledczych lub wyjaśniających stan faktyczny. W związku z powyższym można

stwierdzić, że oświadczenia majątkowe oraz ich kontrola, są ważnym instrumentem nadzorczym nad zachowaniami i decyzjami podejmowanymi przez władze publiczne, szczególnie w zakresie korupcji.

Działalność władz publicznych na poziomie samorządu terytorialnego podlega nadzorowi i kontroli przez określone instytucje oraz organy władzy publicznej. W Polsce najważniejszym konstytucyjnym organem kontrolnym jest Najwyższa Izba Kontroli. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Ponadto, może ona kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności [*Konstytucja RP 1997*, art. 203]. Szczegółowy zakres uprawnień i kompetencji Najwyższej Izby Kontroli określono w przepisach szczegółowych. [*Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 2010*]. Organ ten stanowi bardzo ważny instrument kontrolny władzy publicznej. Raporty NIK są źródłem wiedzy o realizacji zadań przez poszczególne podmioty władzy publicznej. Szeroki zakres tematyki kontroli oraz możliwość prowadzenia kontroli doraźnych przyczynia się do podejmowania działań naprawczych w zbadanych obszarach. Informacje o przeprowadzonych kontrolach są podawane do publicznej wiadomości, np. przez serwis internetowy instytucji, dzięki czemu są one dostępne wszystkim potencjalnym interesariuszom [<http://www.nik.gov.pl/>]. NIK jako organ kontrolny realizacji budżetu państwa, pośrednio sprawuje nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych. Każdorazowa kontrola NIK dostarcza nowych danych o zarządzaniu określonym obszarem funkcjonowania władz publicznych. Dobierana tematyka kontroli i stosowana w tym zakresie metodyka pozwala uzyskać cenne informacje o systemie zarządzania państwem zarówno w obszarze administracji rządowej, jak i samorządowej. Wiele tematów kontroli budzi zainteresowanie obywateli, szczególnie, jeśli dotyczy zagadnień będących w bezpośrednim zainteresowaniu obywateli (np. opieki zdrowotnej, edukacji, pomocy społecznej, rozbudowy infrastruktury transportowej itd.). NIK jest bardzo ważnym organem kontrolnym oceniającym poszczególne struktury władzy publicznej. Niezależność powyższego organu od organów władzy publicznej zapewnia obiektywizm wydawanych ocen. Przedstawiciele władz publicznych muszą zdawać sobie sprawę, że odpowiadają za swoje decyzje. Ponadto, obywatele mają prawo do informacji o działaniach władz publicznych każdego szczebla zarządzania publicznego. Szeroki zakres uprawnień

i kompetencji Najwyższej Izby Kontroli jest również istotnym elementem prewencji wobec potencjalnych działań organów władzy publicznej. Świadomość menedżerów publicznych o możliwości przeprowadzenia kontroli, przyczynia się także do zwiększenia świadomości i odpowiedzialności władz publicznych za podejmowane decyzje.

Postępująca decentralizacja władzy publicznej oraz zwiększanie kompetencji samorządów terytorialnych sprawia, że rośnie znaczenie kontroli działalności władz publicznych na szczeblu samorządowym. Obowiązujące rozwiązania prawne w samorządach, szczególnie w gminach spowodowały przyznanie szerokich kompetencji władczych wójtom, burmistrzom i prezydentom. Bezpośrednie wybory organów wykonawczych władzy publicznej w gminie przyczyniły się do konieczności usprawnienia nadzoru i kontroli ich działalności [*Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy*, art. 470-493]. Swoistym społecznym organem kontrolnym działalności władzy wykonawczej w samorządach jest rada (radni) oraz komisja rewizyjna. Radni poza podejmowaniem ważnych dla danej wspólnoty rozstrzygnięć, obowiązani są kontrolować lokalną władzę publiczną. Jednym z narzędzi kontrolnych rady, są interpelacje radnych dotyczące konkretnych problemów lub zagadnień. Interpelacje są najczęściej wynikiem spotkań radnych z mieszkańcami, którzy przedstawiają na nich swoje problemy oraz najpilniejsze ich zdaniem sprawy do rozwiązania. Interpelacje stanowią pewną formę kontroli działania władzy publicznej, ponieważ wymagają od władz publicznych zapoznania się z konkretnym zagadnieniem. Radni będący reprezentacją mieszkańców nie zawsze posiadają jednak odpowiednie kompetencje oraz możliwości efektywnego skontrolowania władzy samorządowej. W związku z powyższym należy dążyć do usprawnienia systemu niezależnych od władz samorządowych organów nadzoru i kontroli. Omawianą funkcję nadzorczo-kontrolną pełnią powołane do tego organy władzy publicznej.

Ważnym instrumentem kontroli poczynań władz publicznych na poziomie samorządów jest nadzór. Nadzór nad samorządem terytorialnym sprawowany jest zarówno pod względem legalności, jak i gospodarki finansowej. Zgodnie z art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. [*Konstytucja RP 1997*, art. 171]. Nadzór nad samorządami sprawuje Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe [*Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, art. 86]. Uprawnione powyżej organy nadzoru realizują swoje czynności w tym zakresie przede wszystkim przez ocenę stanowienia prawa miejscowego przez uprawnione



do tego organy uchwałodawcze. Wojewoda sprawuje nadzór prawny nad stanowieniem prawa lokalnego przez jednostki samorządu terytorialnego. Organy stanowiące samorządu zobligowane są przekazywać wojewodzie akty prawa miejscowego w celu ich oceny pod kątem zgodności z prawem. Nadzór prawny wojewody ma zapewnić, że stanowienie prawa przez władze samorządowe nie narusza obowiązującego w kraju porządku prawnego. Ponadto, czynności nadzorcze odgrywają ważną rolę edukacyjną wobec samorządowych władz publicznych. Wojewoda może uchylić akt prawa miejscowego w przypadku naruszenia prawa, ale może również zwracać władzom samorządowym uwagę odnośnie do jakości stanowionego przez nich prawa. Uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności danej uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru (wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa – RIO). Poza nadzorem prawnym nad samorządem, istnieje nadzór finansowy, którym zajmują się regionalne izby obrachunkowe. Regionalne izby obrachunkowe jako państwowy organ nadzoru i kontroli gospodarki finansowej, sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych:

- 1) jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) związków międzygminnych,
- 3) stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów,
- 4) związków powiatów,
- 5) stowarzyszeń powiatów,
- 6) samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych,
- 7) innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego [*Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych*, art. 11, ust. 1.].

Sprawowany nadzór oraz kontrola finansów publicznych samorządów jest bardzo szeroki, ponadto wiążą się z nim istotne sankcje prawne w stosunku do władz samorządowych. Przykładowo w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) do 31 stycznia roku budżetowego regionalna izba obrachunkowa ustala budżet tej jednostki w terminie do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych [*ibidem*, art. 11, ust. 2.]. Sprawowanie nadzoru nad działalnością władz samo-

rządowych ma zagwarantować obywatelom przestrzeganie praworządności w danej gminie, powiecie, czy województwie. Świadomość władz, że ich decyzje podlegają niezależnej ocenie poprawia jakość ich pracy oraz zmniejsza ryzyko nieprawidłowości, których jednak nie da się w pełni wyeliminować. Nadzór nad gospodarką finansową samorządów sprawowany przez RIO, pozwala zapobiec działaniom władz publicznych w samorządach prowadzących do nadmiernego zadłużania budżetów zarządzanych przez nich jednostek. Efektywne nadzorowanie gospodarki finansowej w samorządach powinno sprzyjać ograniczeniu długu publicznego państwa. Jest to niezmiernie ważne w dobie kryzysu finansów publicznych, brak takiego nadzoru mógłby spowodować poważne konsekwencje dla gospodarki i wszystkich obywateli.

Oprócz nadzoru, uprawnione podmioty mają prawo sprawować kontrolę nad działalnością określonych organów władzy publicznej. Przykładowo Prezes Rady Ministrów sprawuje kontrolę nad działalnością wojewodów, którzy są przedstawicielami Rady Ministrów w terenie. Realizowane kontrole mają zapewnić prawidłową realizację zadań wojewody oraz zapewnić odpowiednią jakość świadczonych usług przez podległe wojewodzie służby, inspekcje itd. Podobna sytuacja zachodzi w samorządach, które poza nadzorem podlegają również kontroli w określonym zakresie.

Organem uprawnionym do prowadzenia kontroli w jednostkach samorządu jest m.in. wojewoda, który kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowane przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej. Wojewoda jako przedstawiciel rządu w województwie prowadzi kontrole w jednostkach samorządu terytorialnego pod względem legalności, gospodarności i rzetelności [*Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, art. 28, ust. 1, pkt 2; art. 28, ust. 3, pkt 2]. Kontrole prowadzone przez wojewodę w jednostkach samorządu terytorialnego obejmują również ocenę realizacji przez samorządy zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, określonych stosownymi przepisami [Szydłowski 2013, s. 240-265]. Sprawowanie kontroli przez wojewodę w samorządach pozwala danej wspólnocie samorządowej zapoznać się z działaniami lokalnych władz publicznych. Również przedstawiciele władz publicznych mając świadomość monitorowania ich działań przez różne organa władz publicznych zwiększają nadzór oraz kontrolę nad realizacją swoich zadań przez podległych pracowników.

Władze publiczne realizują swoje zadania przez podległe im jednostki organizacyjne, tj. urzędy, inspekcje, służby itd. W celu monitorowania jakości

realizowanych przez organizacje zadań, władze publiczne korzystają z kontroli wewnętrznej oraz coraz częściej również z audytu wewnętrznego. Kontrolerzy oraz audytorzy wewnętrzni mają dostarczać menedżerom publicznym zapewnienia o efektywnym i skutecznym realizowaniu zadań danej jednostki. Ponadto, system kontroli wewnętrznej oraz kontroli zarządczej w jednostce ma gwarantować prawidłowe funkcjonowanie organizacji i zapewnić przestrzeganie przez pracowników przepisów prawa, procedur, wewnętrznych zarządzeń, itd.

Kontrola wewnętrzna w organizacjach publicznych to narzędzie zarządzania wykorzystywane przez władze publiczne do uzyskania racjonalnej pewności, „*że cele zarządzania zostały osiągnięte. Dlatego też odpowiedzialność za przydatność i skuteczność struktur kontroli wewnętrznej spoczywa na Kierownictwie. Kierownik każdej organizacji powinien zapewnić odpowiednią strukturę kontroli wewnętrznej, a także jej weryfikowanie i usprawnienia tak, aby była ona skuteczna*” [Czerwiński 2004 r. s. 156].

Skuteczna kontrola wewnętrzna w organizacji nie ogranicza się tylko do wyznaczenia określonych osób lub stanowisk, jest to cały dobrze zorganizowany system kontroli wewnętrznej, na który zazwyczaj składa się zbiór takich elementów, jak:

- 1) szczegółowych procedur oraz instrukcji operacyjnych.
- 2) mechanizmów oraz struktur jednostki (obejmującej struktury organizacyjne oraz hierarchiczne),
- 3) przepisów i zarządzeń, oraz innych wymagań wprowadzonych przez organizację (jednostkę) [Saunders, 2002 r., s. 26].

Konieczność wdrożenia w organizacjach publicznych efektywnego systemu kontroli wzorowanego na rozwiązaniach stosowanych w biznesie przyczyniło się do wdrożenia w Polsce systemu kontroli zarządczej. Kontrola zarządcza jest nowoczesnym instrumentem zarządzania organizacjami, który wspomaga władze publiczne w bieżącej ocenie realizacji zadań podległych organizacji. *Kontrolę zarządczą* w jednostkach sektora finansów publicznych definiujemy jako: ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zasady oraz tryb prowadzenia kontroli zarządczej określono w rozdziale 6 *Ustawy o finansach publicznych z 2009 r.* Celem kontroli zarządczej powinno być zapewnienie:

- 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;
- zarządzania ryzykiem w organizacji [*Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, art. 68, ust. 1-2].

Kontrola zarządcza przez kompleksowe ujęcie procesu zarządzania organizacją publiczną jest cennym instrumentem ułatwiającym władzom publicznym kontrolowanie podległych organizacji. Ponadto, kontrola zarządcza ma zapewnić wdrożenie nowoczesnych metod zarządzania w organizacjach publicznych. Umiejętne korzystanie przez władze publiczne z informacji dostarczanych w ramach kontroli zarządczej pozwala ocenić jakość pracy zarządzanych organizacji. Kontrola zarządcza jest nadal na etapie wdrażania oraz udoskonalania, a władze publiczne dostrzegają jej rolę oraz znaczenie w procesie zarządzania.

Jednym z ważnych elementów systemu kontroli zarządczej jest audyt wewnętrzny. Ustawodawca w artykule 272 *Ustawy o finansach publicznych z 2009 r.* zdefiniował *audyt wewnętrzny* jako działalność niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena przeprowadzana przez audytora dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych (jednostce organizacyjnej samorządu terytorialnego) [*ibidem*, ust. 1-2].

Audytorzy wewnętrzni w organizacjach publicznych prowadzą na rzecz władzy publicznej ocenę realizacji działań w jednostkach w obszarze działalności podstawowej i wspomagającej. Badanie przez audytorów działalności podstawowej obejmuje zadania statutowe danej organizacji np. w zakresie gospodarowania mieniem, gospodarki mieszkaniowej gminy. Działalność wspomagająca w organizacjach sektora finansów publicznych obejmuje obszary działania urzędu związane z zapewnieniem bieżącego funkcjonowania jednostki. Do obszarów działalności wspomagającej, ocenianych przez audytorów zaliczymy m.in.: system rachunkowości i sprawozdawczości, zarządzanie kadrami, system zamówień publicznych, zarządzanie majątkiem urzędu, zarządzanie systemami informatycznymi jednostki, zarządzanie kadrami (nabory, szkolenia), itd. [Szydłowski 2013, s. 240-265].

Audyt wewnętrzny przez realizację swoich zadań, dostarcza przedstawicielom władzy publicznej obiektywnej oraz rzetelnej oceny jakości realizowa-

nych zadań w badanych obszarach. Informacje pozyskane w trakcie audytów władze publiczne mogą wykorzystać do usprawnienia działalności podległych im jednostek. Ponadto, działania audytu wewnętrznego mogą przyczynić się do poprawy wizerunku władz publicznych, szczególnie w przypadkach budżących zainteresowanie społeczeństwa.

Władze publiczne podlegają nadzorowi oraz kontroli zewnętrznej sprawowanej przez powołane do tego organy władzy publicznej. Niezależna, zewnętrzna kontrola władz publicznych ma zagwarantować obywatelom odpowiedni poziom świadczenia usług na ich rzecz oraz działanie władz zgodne z przepisami prawa. Decydenci obowiązani są wdrażać w podległych im organizacjach, efektywne systemy kontroli wewnętrznej. Bez efektywnej kontroli wewnętrznej nie jest możliwe sprawne zarządzanie organizacjami.

## **Podsumowanie**

Działalność władz publicznych w państwie demokratycznym podlega nadzorowi i kontroli sprawowanej przez obywateli oraz powołane do tego organa władzy publicznej. Władze publiczne podejmują w imieniu obywateli wiele działań i decyzji, które pośrednio lub bezpośrednio wpływają na poziom oraz jakość ich życia. Dlatego też bardzo istotne jest monitorowanie posunięć decydentów. Kontrola jako jedna z funkcji zarządzania ma zapewnić prawidłowość wywiązywania się władzy publicznej z jej zadań oraz obowiązków względem swoich interesariuszy. Władze publiczne działają w imieniu i na rzecz obywateli, dlatego też społeczeństwo powinno mieć prawo do rzetelnej informacji o jakości pracy swoich przedstawicieli. Interesariusze w myśl koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu powinni być brani pod uwagę w procesie podejmowania decyzji przez decydentów. Należy pamiętać, że władza publiczna to nic innego, jak służba publiczna na rzecz obywateli.

Kontrola społeczna władzy publicznej najczęściej sprawowana jest pośrednio przez przedstawicieli obywateli, wybieranych przez nich w wyborach powszechnych (radnych, posłów, senatorów). Ważną rolę w monitorowaniu działania poszczególnych władz publicznych odgrywają niezależne środki masowego przekazu. Dziennikarze obserwując poczynania władz publicznych przekazują obywatelom bieżące informacje o stanie spraw interesujących daną społeczność. Bardzo często dziennikarze ujawniają sprawy, o których obywatele nigdy by nie byli poinformowani przez władze.

Nowoczesne media elektroniczne, głównie Internet sprawiają, że ważne decyzje władz publicznych są bardzo szybko przekazywane obywatelom.

Aktualna informacja odgrywa bardzo ważną rolę w kontrolowaniu i nadzorowaniu przez obywateli poczynań poszczególnych władz publicznych. Również decydenci coraz częściej wykorzystują media elektroniczne do prezentowania swoich osiągnięć i sukcesów. Mimo to, nadal wiele informacji głównie o inicjatywach władz publicznych budzących kontrowersje społeczeństwa jest ukrywanych albo marginalizowanych. Dzieje się tak nadal mimo to, że obowiązujące rozwiązania prawne obligują władze publiczne do udostępnienia obywatelom informacji publicznej o swojej działalności.

Poza społeczną kontrolą istnieje system instytucjonalnego nadzoru i kontroli działania władz publicznych. Szczegółowe przepisy określają tryb oraz zakres nadzoru i kontroli władz na poszczególnych poziomach oraz szczeblach zarządzania publicznego. Zinstytucjonalizowany system kontroli odgrywa ważną rolę prewencyjną oraz edukacyjną. Poczynione ustalenia oraz wydawane na ich podstawie zalecenia często pozwalają usprawnić dany proces. Kontrolowanie władz publicznych sprawia, że decydenci mają świadomość, że ich działania podlegają nie tylko społecznej ocenie, ale również wyspecjalizowanych instytucji oraz organów władzy publicznej. Kontrolę władz publicznych sprawują także niezawisłe sądy powszechne. Ich rola dotyczy prawnej oceny konkretnych działań władz publicznych, dotyczących danej sprawy. Sądy stanowią niekiedy ostatni instrument kontroli oraz nadzoru nad decydentami. Obywatele niezadowoleni z decyzji organu władzy publicznej mogą drogą sądową dochodzić swoich praw oraz roszczeń.

Władze publiczne powinny mieć poczucie realizowanej przez nie misji, ale jednocześnie należy zapewnić obywatelom możliwość przyglądania się jakości ich pracy. Zazwyczaj obywatele mogą rozliczać władze jedynie podczas aktu wyborczego zgodnie z obowiązującą kadencją. Społeczeństwo ponosząc daniny publiczne ma jednak prawo przyglądać się poczynaniom swoich reprezentantów. Niestety nie mają oni możliwości bezpośredniej osobistej weryfikacji jakości ich pracy oraz działań podległych władzom organizacji publicznych. Zadania te w ich imieniu realizują powołane do tego organy władzy publicznej, które dysponują odpowiednimi uprawnieniami oraz instrumentami. Brak w państwie organów kontrolnych, takich jak np. Najwyższa Izba Kontroli mógłby spowodować zdecydowane pogorszenie się jakości pracy władz publicznych. Obywatele mając niekiedy poczucie bezsilności wobec decyzji władz publicznych zawsze mogą zwrócić się do organów nadzoru i kontroli o zbadanie konkretnej sprawy. Stanowi to bardzo ważny instrument wspierania społeczeństwa obywatelskiego, które jest filarem rozwoju demokracji w każdym państwie.

## Literatura

- Czerwiński K., 2004, *Audyt Wewnętrzny*. InfoAudit, Warszawa.
- Griffin R. W., 2006, *Podstawy zarządzania organizacjami*. PWN, wyd. 2, Warszawa.
- Izdebski H., 2006, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, J. Hausner (red.). PWN, wyd. 2, Warszawa, s. 13-26.
- Jaworska-Dębska B., 2009, *Kilka uwag o patologii w działalności prawotwórczej administracji publicznej*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, P. J. Suwaj, D. R. Kijowski (red.). Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 80-97.
- Koźmiński A. K., 2004, *Zarządzanie w warunkach niepewności. Podręcznik dla zaawansowanych*. PWN, Warszawa.
- Poradnik antykorupcyjny dla urzędników*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa, 2012.
- Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa, 2013.
- Saunders E. J., 2002, *Audyt i kontrola wewnętrzna w przedsiębiorstwach*. Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej S.A., EDUCATOR, Częstochowa.
- Stoner A. F, Freeman R. E, Gilbert jr. D. R., 2011, *Kierowanie*. Wyd. 2, Warszawa.
- Szydłowski C., 2011, *Zarządzanie kadrami w jednostkach administracji publicznej*, [w:] *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski. Wyd. UŁ, Łódź, s. 150-195.
- Szydłowski C, 2013, *Nadzór, kontrola, kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny*, [w:] *Zarządzanie w Jednostkach Samorządu Terytorialnego*, D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez (red.). *Wybrane zagadnienia i obszary działania*, Wyd. Placet, Warszawa.
- Wojciechowski E., 2012, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Wyd. 2, Difin, Warszawa.
- Zieleniewski J., 1976, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*. Wyd. 5, PWN, Warszawa.

### Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, tekst jednolity, Dz. U. z 2012 r., Nr 5, poz. 22.

*Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.

*Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz. U. z 2013 r., Nr 596 j.t.

*Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz. U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206 ze zm.

*Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, Dz. U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.

*Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*, Dz. U. z 2010 r., Nr 227 poz. 1482 ze zm.

*Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy*, Dz. U. z 2011 r., Nr 21 poz. 112 ze zm.

*Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych*, Dz. U. z 2001, Nr 55, poz. 577 tj. ze zm.

*Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz. U. z 2013 r., Nr 885 j.t. ze zm., art. 68, ust. 1-2

*Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej*, M.P. z 2011 r., Nr 93, poz. 953.

#### **Strony internetowe:**

*Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa, 2013. [http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Przewidywane\\_zagrozenia\\_korupcyjne\\_w\\_Polsce\\_15\\_02.pdf](http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Przewidywane_zagrozenia_korupcyjne_w_Polsce_15_02.pdf) (data pobrania 1 maja 2013 r.

<http://www.nik.gov.pl>.