Nr 1 (167) 2013

DOI: 10.5604/1731-8157.1115615

NIEDOSTATKI SYSTEMU NADZORU I KONTROLI W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDOWYCH ORGANIZACJI PUBLICZNYCH

Zbysław DOBROWOLSKI*

* *Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński*
e-mail: peterdobrowolski@pro.onet.pl

Artykuł wpłynął do redakcji 01.12.2012 r., Zweryfikowaną i poprawioną wersję po recenzjach i korekcie otrzymano w lutym 2013 r.

© Zeszyty Naukowe WSOWL

Sposób realizacji zadań przez wspólnoty samorządowe wymaga kontroli organizacyjnej, by w odpowiednim czasie dokonać niezbędnych korekt i w lepszym stopniu osiągnąć zakładane cele. Problematyka nadzoru i kontroli działalności samorządowych organizacji publicznych stanowi interesujący i pożądany społecznie przedmiot badań.

Słowa kluczowe: *kontrola działalności samorządowej, organizacje publiczne, samorząd terytorialny*

WSTĘP

Refleksję nad sposobem nadzoru i kontroli działalności samorządowych organizacji publicznych należy rozpocząć od przypomnienia podstawowych ram prawnych funkcjonowania wspólnoty samorządowej, tj. gminy. W myśl przepisu art. 16 ustawy zasadniczej ogół mieszkańców na określonym obszarze stanowi wspólnotę samorządową. Wspólnota ta uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i wykonuje, zgodnie z przepisem art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[1], zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej.

Przedstawiciele wspólnot samorządowych, w granicach ustalonych przez ustawodawcę formułują zatem założenia polityki lokalnej, inicjują i implementują decyzje dotyczące bieżącego funkcjonowania, jak też decyzje o długofalowych i często nieodwracalnych skutkach, na przykład w sprawie zagospodarowania przestrzennego lub sprzedaży majątku. Decyzje w sprawie dystrybucji deficytowych dóbr pożądanych przez społeczeństwo podejmowane są w przestrzeni lokalnej, w której ścierają się interesy różnych podmiotów. Zaspokajając zbiorowe i indywidualne potrzeby obywateli, przedstawiciele gminy posługują się środkami prawnymi o charakterze władczym,

[1] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

a zatem mogą egzekwować realizację określonych obowiązków przy pomocy środków przymusu.

Sposób realizacji zadań przez wspólnoty samorządowe, obejmującej m.in. gromadzenie zasobów niezbędnych do osiągania celów w zakresie zaspokajania potrzeb zbiorowych, wymaga kontroli organizacyjnej, by w odpowiednim czasie dokonać niezbędnych korekt i w lepszym stopniu osiągnąć zakładane cele. Problematyka nadzoru i kontroli w działalności samorządowych organizacji publicznych, w tym poprzez wprowadzanie odpowiednich zmian organizacyjnych, stanowi zatem interesujący i pożądany społecznie przedmiot badań.

Strukturyzując obszar badań, postanowiono poddać analizie funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli działalności samorządowych organizacji publicznych, po uprzednim przeanalizowaniu gminnego procesu decyzyjnego.

W opracowaniu skoncentrowano się na następujących problemach:

- Jakie są rozmiary gminnego pola decyzyjnego?
- Jak przebiega nadzór i kontrola lokalnego mechanizmu decyzyjnego i jakie są ich ograniczenia?

W opracowaniu sformułowano następujące założenie – w warunkach współuczestniczenia wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy publicznej wzrasta znaczenie kontroli społecznej działalności samorządowych organizacji publicznych.

Zakres prowadzonych w niniejszym opracowaniu rozważań obejmuje zagadnienia sprawnego funkcjonowania samorządowej administracji publicznej, rozpatrywane na gruncie zarządzania publicznego. Opracowanie zostało przygotowane na podstawie studiów literatury przedmiotu, a także wyników badań obcych i własnych. Z uwagi na możliwość naruszenia praw osób trzecich w opracowaniu odstąpiono od wymieniania nazw badanych wspólnot samorządowych, w których działalności stwierdzono nieprawidłowości. To ograniczenie formy prezentacji wyników nie stanowi jednakże przeszkody w realizacji celu badań.

1. ROZMIARY GMINNEGO POLA DECYZYJNEGO

W nauce są podawane różne definicje administracji. Na przykład według definicji negatywnej, administracją jest to, co nie jest ustawodawstwem i wymiarem sprawiedliwości. Według innej definicji, administracja to działalność organów administracyjnych, tj. organów określonych w ten sposób przez ustawodawcę. W końcu według definicji przedmiotowej, administrację państwową można zdefiniować jako działalność zmierzającą do wykonania zadań państwa, określonych w aktach organów władzy państwowej. Jest to działalność wykonawcza w stosunku do decyzji organów władzy państwowej, a jednocześnie polegająca na organizowaniu wykonania wskazanych zadań. Działalność administracyjna obejmuje wydawanie aktów administracyjnych (w określonych, indywidualnych sprawach), wydawanie aktów normatywnych, ale na podstawie i w celu wykonania aktów normatywnych organów państwa, planowanie, organizowanie i kontrolę oraz nadzór nad innymi podmiotami[2].

[2] F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, PWN Warszawa-Poznań 1980, s. 297-298.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

J. Boć, koncentrując się na celu działalności administracyjnej, definiuje pojęcie administracji publicznej jako przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikające ze współżycia ludzi w społecznościach[3]. Odnosząc się do ww. definicji, stwierdzić należy, iż celem działalności administracyjnej jest zaspokajanie różnorodnych potrzeb ludzkich, niezależnie od tego, czy są formułowane przez obywateli. Administracja zaspokaja m.in. indywidualne potrzeby osób posiadających prawo czasowego pobytu na terenie państwa, a zatem nie tylko obywateli danego państwa.

Oprócz egzekutywy administracyjnej (administracji publicznej), której zadaniem jest implementacja prawa, jak też dystrybucja zasobów publicznych, funkcjonuje również egzekutywa polityczna (rząd). Do jej zadań należy tworzenie polityki publicznej państwa, co znajduje odzwierciedlenie w zgłaszanych projektach legislacyjnych.

W literaturze przedmiotu poświęconej problematyce administracji funkcjonuje pojęcie organu państwa. Pod tym pojęciem należy rozumieć odrębną jednostkę organizacyjną państwa powołaną do administrowania w jego imieniu określoną dziedziną stosunków społeczno-ekonomicznych[4]. W literaturze przedmiotu można znaleźć definicję organu jako część zespołu ludzi stanowiącego aparat państwowy. Z kolei aparat państwowy jest definiowany jako zespół ludzi o określonych cechach: 1) wykonujący zadania państwa; 2) wyposażony w prawo stosowania określonych środków przymusu; 3) w szczególny sposób zorganizowany i działający w trybie przewidzianym przez prawo[5]. W końcu organ definiowany jest jako jednostka organizacyjna wyrażająca wolę państwa na podstawie przyznanych prawem kompetencji. Zorganizowanie organów państwa tworzy system organów państwowych[6].

Administrację publiczną tworzą organizacje publiczne, których celem jest realizacja interesu publicznego, rozumianego jako interes całego społeczeństwa lub interes wielu niezindywidualizowanych podmiotów traktowanych wspólnie jako jeden podmiot[7]. Organizacje publiczne stanowią obiekt zarządzania publicznego. Przyjmuję, że zarządzanie to zajmuje się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakie-

---

3 J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2001, s. 16.

4 Wśród organów można wyróżnić naczelne, centralne i terenowe organy państwa. Kryterium tego podziału jest usytuowanie w strukturze organów oraz zasięg kompetencyjny danego organu. Biorąc pod uwagę charakter posiadanej władzy, można wyróżnić: organy ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze państwa. Biorąc pod uwagę liczbę osób wchodzących w skład organu, można wyróżnić jednoosobowe i kolegialne – podejmujące decyzję większością głosów przy odpowiednim quorum. Natomiast biorąc pod uwagę kryterium decyzyjne, można wyróżnić organy rządowe i samorządowe państwa. W końcu można wyróżnić, uwzględniając jako kryterium podziału przynależność organu, organy działające w trybie podległości i w trybie nadzoru. Zob. M. Chmaj, W. Sokół, *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 222.

5 F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, op. cit., s. 210-211.

6 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 387.

7 J. Boć, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 24.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

rowanego na realizację interesu publicznego[8]. Zarządzanie publiczne charakteryzuje uwzględnianie nie tylko efektywności ekonomicznej, ale również efektywności społecznej i politycznej wyborów dokonywanych w sektorze publicznym[9].

Zadania publiczne są realizowane w dobie dzisiejszej nie tylko przez organizacje publiczne, ale także podmioty należące do sfery społeczeństwa obywatelskiego. Ta tzw. pomocniczość horyzontalna oznacza, że o prawidłowe wykonywanie licznych zadań publicznych troszczy się społeczeństwo obywatelskie, a władza publiczna zachowuje odpowiedzialność za realizację tych zadań[10].

Udział samorządu terytorialnego w procesie podejmowania decyzji dotyczących obywateli państwa określa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[11], która w art. 16 ust. 2 stanowi, iż samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych samorządowe organizacje publiczne wykonują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przyjęty w ustawie zasadniczej paradygmat demokracji opartej na pewnej samodzielności samorządu terytorialnego w państwie oraz odróżnieniu od administracji rządowej uszczegóławiają przepisy aktów normatywnych niższego rzędu. Zgodnie z art. 6 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[12], do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zgodnie z art. 7 ust.1 ww. ustawy, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne obejmują m.in. sprawy gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.

Oprócz zadań własnych gminy realizują również zadania zlecone wykonywane pod kontrolą administracji rządowej. Zakres nałożonych na gminę obowiązków wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów określa 21 ustaw. Analiza zadań zleconych gminie uzmysławia, iż gmina jedynie w pewnym zakresie zajmuje się wykonywaniem własnych zadań publicznych.

Przyjętemu w Polsce paradygmatowi demokracji opartej na rozdzieleniu administracji samorządowej od administracji rządowej oraz przyznaniu samorządowi terytorialnemu uprawnień do sprawowania władzy publicznej powinny towarzyszyć adekwatne do podziału kompetencji możliwości finansowania zadań publicznych. Uprawnienia finansowe samorządu terytorialnego są określone przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[13]. Źródłami do-

[8] B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s. 59.

[9] B. Kożuch, *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, pod red. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Liber, Warszawa 2010, s. 37.

[10] H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, [w:] *Zarządzanie publiczne*, pod red. J. Hausner, nr 01/2007, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, UE w Krakowie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 17.

[11] Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

[12] Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.

[13] Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

chodów własnych gminy są m.in. wpływy z podatków, opłat, dochody z majątku gminy, subwencje, dotacje celowe z budżetu państwa. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych jest ściśle określona przepisami prawa.

W budżecie gmin środki pozyskiwane z budżetu państwa stanowią zdecydowaną większość. Na przykład w 2011 r. dochody ogółem Miasta Krakowa wyniosły 3.336,490.733,37 zł, w tym z tytułu subwencji, dotacji celowych oraz udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa – 2.043.181.478 zł, tj. 61,2 %. Dochody własne miasta z mienia obejmujące m.in. dochody z najmu i dzierżawy majątku, użytkowania i zarządu nieruchomości oraz sprzedaży majątku wyniosły 253.011.249 zł, tj. 7,6%. Z kolei dochody z podatków lokalnych wyniosły 375.341.174 zł (11,2%), zaś z opłat 84.439.283 zł (2,5%)[14].

Powyższa, krótka analiza zakresu realizowanych zadań oraz możliwości ich finansowania pozwala na stwierdzenie, iż swoboda decyzyjna samorządowych organizacji publicznych jest zawężona.

2. NADZÓR I KONTROLA NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDOWYCH ORGANIZACJI PUBLICZNYCH

Granice konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego są ograniczone. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 września 2003 r., II SA/Wr 854/03 OwSS, stwierdził, iż samorząd terytorialny to część składowa władzy wykonawczej w państwie. Przedmiotem jego działań są sprawy stanowiące część zadań należących do zakresu tej władzy (art. 163 Konstytucji RP). Wprawdzie Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność, która to podlega z mocy art. 165 Konstytucji ochronie sądowej, to jednak w art. 171 poddaje ową działalność nadzorowi wskazanych w nim organów (Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe) z punktu widzenia legalności, co potwierdza także ustawa o samorządzie gminnym w art. 85.

W indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego (jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej) organami wyższego stopnia nad samorządowymi organizacjami publicznymi, w rozumienia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy Ordynacja podatkowa są samorządowe kolegia odwoławcze[15].

Jak wspomniano wcześniej, kryteria nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego wyznacza art. 85 ustawy o samorządzie gminnym. Zaznaczyć należy, iż pierwotnym brzmieniu tej ustawy nadzór nad działalnością wspólnot samorządowych sprawowany był na podstawie kryterium zgodności z prawem, a w sprawach zleconych ponadto na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności. Od 30 maja 2001 r. nadzór nad działalnością gminną, a zatem wykonywaniem zadań publicznych sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem.

[14] Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Krakowa za 2011 rok, *Prezydent Miasta Krakowa, Kraków 2012 (maszynopis powielony)*

[15] Art. 1 ustawy z dnia z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 56, ze zm.)

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

Odnotować także należy, iż zakres przedmiotowy nadzoru jest ściśle określony. Według art. 87 ustawy o samorządzie gminnym organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami.

Zanim podjęta zostanie analiza sposobu kontrolowania działalności samorządowych organizacji publicznych należy pokrótce przedstawić problematykę podejmowania decyzji w tych organizacjach. Z uwagi na zakres niniejszego opracowania nie będę omawiał modeli podejmowania decyzji, a także ograniczeń w podejmowaniu decyzji zbiorowych związanych z procedurą głosowania. Skupię natomiast uwagę na fazach procesu decyzyjnego poprzez pryzmat możliwości ich kontrolowania.

Dekompozycja procesu decyzyjnego pozwala na wyróżnienie co najmniej czterech faz: fazy inicjowania decyzji, a zatem ustalenia, jakie problemy wymagają rozwiązania, fazy formułowania treści decyzji, a zatem przedstawiania propozycji rozwiązań, fazy wprowadzania w życie rozwiązań oraz fazy oceny podjętej decyzji[16]. W pierwszej fazie dochodzi do strukturyzacji problemu. Inicjatywa przedstawienia decydentowi określonego problemu może pochodzić od podmiotów wewnętrznych, jak też podmiotów zewnętrznych względem samorządowej organizacji publicznej, tj. partii politycznych, organizacji społecznych, mediów, grup interesu.

W drugiej fazie procesu decyzyjnego, tj. na etapie przedstawienia propozycji rozwiązania problemu, istnieje konieczność wyboru podmiotów biorących udział w przygotowaniu propozycji rozwiązania problemu, a także opracowania samej propozycji rozwiązania problemu, co sprowadza się do wyboru jednego wariantu preferowanego spośród pozostałych wariantów. Sposób podejmowania decyzji przez organizacje publiczne może mieć charakter imperatywny lub relacje pomiędzy podmiotami biorącymi udział w wyborze propozycji rozwiązania problemu mogą posiadać charakter konsensualny, co oznacza, iż poprzez negocjacje z różnymi podmiotami dochodzi do podjęcia decyzji. Zastosowane podejście powinno wpływać na sposób kontrolowania procesu decyzyjnego.

W kolejnej fazie procesu decyzyjnego, tj. wprowadzenia decyzji w życie, zauważyć należy, iż będą w nim uczestniczyć przede wszystkim wykonawcy, a nie decydenci. Można wyróżnić dwa podstawowe podejścia do procesu implementacji decyzji. W podejściu pierwszym zakłada się, że skuteczność implementacji wymaga istnienia takiej organizacji, w której proces wdrażania decyzji w życie będzie w pełni kontrolowany. Jednocześnie wyklucza się dowolność interpretacji decyzji przez podmioty biorące udział w jej implementacji. W drugim podejściu zakłada się, że podmioty implementujące decyzje muszą mieć pewien zakres swobody interpretacyjnej, a decydent musi posiadać możliwość kontroli implementacji decyzji.

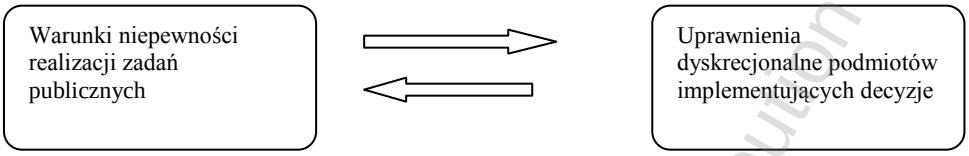
Postulat pełnej kontroli implementacji decyzji nie wydaje się możliwy do spełnienia. Na przeszkodzie stoją rozmiary współczesnej administracji oraz wielość i złożoność zadań publicznych, a także koszty takiej kontroli. Decydenci są zatem zmuszeni przyznać wykonawcom decyzji pewien ustalony zakres uprawnień dyskrecjonalnych.

[16] R. Herbut, *Proces decyzyjny w polityce*, [w:] *Administracja i polityka*, pod red. L. Habuda Wydawnictwo UW Wrocław 2000, s. 39-39 za: P. Allum, *State and Society in Western Europe*, Polity Press London 1995, s. 395; A. Heywood, *Politics*, Macmillan Press London 1998, s. 386; R. Hague, M. Harrop, S. Breslin, *Comparative Government and Politics*. An Introduction, 4th ed., Macmillan Press London 1998, s. 262.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

Jednocześnie powinni zapewnić kontrolę wykonywania tych uprawnień. W tej fazie procesu decyzyjnego zarówno podmioty wewnętrzne, jak i zewnętrzne względem samorządowej organizacji publicznej mogą odgrywać istotną rolę. Wprowadzenie w życie decyzji wbrew interesom określonych podmiotów może spowodować, iż zaistnieje niesprzyjająca atmosfera wokół jej implementacji.

W świetle powyższych rozważań uzasadnione wydaje się stwierdzenie, iż w warunkach niepewności prawidłowej realizacji zadań publicznych, wynikającej ze złożoności procesu decyzyjnego podmioty implementujące decyzje uzyskują uprawnienia dyskrecjonalne, a to z kolei może zwiększać wspominaną wyżej niepewność.



Rys. 1. Sprzężenie zwrotne w fazie implementacyjnej procesu decyzyjnego

Źródło: Opracowanie własne

Stwierdzić także należy, iż istnieje zależność pomiędzy ryzykiem wystąpienia zjawisk patologicznych w organizacji publicznej a jej strukturą organizacyjną. Im jest ona bardziej rozbudowana, tym więcej jest punktów niepewności (tj. punktów, w których istnieje ryzyko gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji w sposób niepełny, nierzetelny).

W końcowej fazie procesu decyzyjnego dochodzi do oceny podjętej decyzji i efektów jej implementacji. Decydent powinien posiadać aktualną i rzetelną wiedzę o zamierzonych i niezamierzonych skutkach swoich decyzji. Wiedza taka jest istotna, gdyż istnieje możliwość odejścia od decyzji lub jej modyfikacji.

Badania własne oraz analiza wyników badań obcych wykazały, iż decydenci mogą w ogóle nie uwzględniać interesu publicznego, podejmując decyzję w sprawie realizacji zadań publicznych. W takiej sytuacji uprawnienia decyzyjne są wykorzystywane do pozorowania racjonalnych działań. Na przykład w jednej ze spółek z większościowym udziałem jednostki samorządu terytorialnego pozyskano, wyceniono, a następnie sprzedano nieruchomość w taki sposób, aby nabyła je konkretna osoba. Wszelkie działania podejmowane przez kierownictwo spółki miały na celu stworzenie pozorów racjonalnej sprzedaży majątku publicznego[17].

Wyniki badań pozwalają na sformułowanie uogólnienia, iż w warunkach niepewności spowodowanej złożonością procesu decyzyjnego wzrasta potrzeba weryfikacji sposobów gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji w poszczególnych fazach procesu decyzyjnego.

W administracji samorządowej nie obowiązuje zasada oddzielenia władzy politycznej od władzy przynależnej kierownikowi urzędu. Prezydent, burmistrz, wójt są wybierani w wyborach powszechnych i pełnią funkcje: polityka oraz kierownika jednostki samorządowej. Powyższe oraz źle pojmowana idea ekonomizacji sektora pu-

[17] Kontrola NIK nr S/08/002.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

blicznego stwarza niebezpieczeństwo uprzedmiotowienia obywateli i nieprawidłowej realizacji zadań publicznych. Nie ulega zatem wątpliwości, że proces decyzyjny w samorządowych organizacjach publicznych powinien być poddany kontroli.

Powyższa konstatacja nie odbiega od poglądów współczesnych badaczy, którzy nie kwestionują niezbędności kontroli w procesie zarządzania. W literaturze z zakresu nauk o zarządzaniu najczęściej wymienia się cztery czynniki determinujące konieczność roztaczania kontroli w organizacjach. Są to[18]: zmiany w otoczeniu, wzrastająca złożoność organizacji, zawodność poszczególnych części organizacji, potrzeba delegowania uprawnień. R.W. Griffin zwraca uwagę na takie czynniki, jak: potrzeba dostosowania się organizacji do zmian warunków, ograniczanie kumulowania się błędów, radzenie sobie ze złożonością organizacji, minimalizowanie kosztów[19].

Choć niezbędności kontroli w procesie zarządzania nikt nie kwestionuje, to można spotkać podglądy, że tradycyjnie sprawowana kontrola może sama stać się źródłem niepewności zagrażającej funkcjonowaniu organizacji (gdy sposób kontrolowania zależy od osobowości przełożonego, a możliwości sprawowania kontroli przez przełożonego zależą od stopnia obciążenia innymi obowiązkami – wobec słabości kontrolowani tworzą sobie niekontrolowane obszary swobody)[20].

Skutkiem nadmiernej kontroli jest paraliżowanie funkcjonowania systemu wykonawczego instytucji. Kontrola absorbuje kierownictwo i pracowników instytucji w takim stopniu, że nie są w stanie właściwie wykonać swoich obowiązków. Nadmiar kontroli nie dopuszcza do jakiejkolwiek inicjatywy i zmusza do biernego funkcjonowania w obawie przed sankcjami. Obniżenie sprawności działania będące efektem nadmiaru kontroli powoduje jej nasilenie i w rezultacie następuje zjawisko błędnego koła[21]. Nadmiar kontroli może wynikać z faktu jej przeceniania. Przypisywanie szczególnego znaczenia kontroli może prowadzić do sytuacji, w której traci ona swój pomocniczy, usługowy charakter i staje się celem samym w sobie. Prowadzi to do zakłócenia równowagi funkcjonalnej. Przecenianie kontroli jest więc błędem podobnie, jak jej niedocenianie, które powoduje atrofię systemu kontroli[22]. Nieprawidłowe stosowanie metod kontroli również może stanowić przyczynę powstania niepewności w funkcjonowaniu organizacji. Z uwagi na zakres niniejszego opracowania, powyższe zagadnienia nie są przeze mnie dalej rozwijane.

W ramach systemu kontroli samorządowych organizacji publicznych można wyróżnić kontrolę działalności organu wykonawczego gminy przez organ stanowiący gminy, audyt wewnętrzny, kontrolę funkcjonalną, jak też kontrolę zewnętrzną: społeczną i państwową.

Skuteczność działalności nadzorczej i kontrolnej organu stanowiącego gminy (jak wykazały badania własne) jest ograniczona poprzez sieć wzajemnych powiązań. W przypadku audytu wewnętrznego, jego cel został określony przez ustawodawcę

---

18 J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992, s. 459-460.

19 R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd. II, PWN, Warszawa 2004, s. 656-657.

20 B. Gliński, B.R. Kuc, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1990, s. 161.

21 B.R. Kuc, *Kontrola w systemie zarządzania,* PWE, Warszawa 1987, s. 84.

22 Ibidem, s. 85.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

w art. 272 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[23]. Ustawodawca zakłada, że jest to działalność niezależna i obiektywna, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena, o której mowa wyżej dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w jednostce, za którą zgodnie art. 69 ustawy o finansach publicznych odpowiada wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego, a także kierownik jednostki. Ocena kontroli zarządczej jest wynikiem porównania stanu faktycznego z wyznacznikiem, a zatem jest wynikiem kontroli realizowanej przez audytora.

Podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych zostały określone przez Ministra Finansów w komunikacie nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych[24]. Standardy te to w istocie uporządkowany zbiór ogólnych wskazówek dotyczących działalności organizacji publicznej. I tak na przykład w zakresie przestrzegania wartości etycznych zawarty jest postulat, aby osoby zarządzające i pracownicy byli świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegali ich przy wykonywaniu powierzonych zadań.

Zgodnie z omawianymi wyżej standardami funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej powinno być monitorowane, w tym co najmniej raz w roku, w ramach samooceny przeprowadzonej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Proces samooceny jest ze swej istoty obarczony ryzykiem otrzymania niewiarygodnych wyników, gdyż w założeniu opiera się na subiektywnej ocenie uczestników samooceny. Ponadto istniejące w organizacji publicznej nieprawidłowe relacje pomiędzy kierownictwem i pracownikami (brak wzajemnego zaufania) mogą również rzutować na rezultat samooceny. Powyższą konstatację potwierdziły badania własne. Objęte badaniem osoby stwierdziły[25], iż udzielały odpowiedzi oczekiwanych przez kierownictwo, a pięć osób przyznało, że to ich przełożeni wskazywali, im jaka ma być treść odpowiedzi w ankiecie samooceny. Skuteczność samooceny systemu kontroli zarządczej jest ograniczona przez podległość organizacyjną pracowników dokonujących takiej samooceny. W takich warunkach o przebiegu samooceny decydował argument siły, a nie siła argumentu.

Pomimo pewnej niezależności zagwarantowanej przepisami ustawy o finansach publicznych, uprawnienia kontrolne audytora wewnętrznego są ograniczone. Nie posiada on możliwości badania i oceny prawidłowości strukturyzacji problemu wymagającego rozwiązania. Z kolei skuteczność kontroli funkcjonalnej pracowników samorządowej organizacji publicznej jest ograniczona przez jej wycinkowość. Badania wykazały, że urzędnicy jedynie w pewnym zakresie brali udział w procesie podejmowania decyzji i znali ostateczny kształt decyzji po jej podjęciu i ogłoszeniu.

Działalność samorządowych organizacji publicznych jest kontrolowana przez podmioty zewnętrzne. Kontrola sądowa skupia się wyłącznie na legalności podjętych decyzji. Z kolei wojewoda jest uprawniony do kontroli legalności, rzetelności i gospodarności działalności samorządowych organizacji publicznych, ale tylko w odniesieniu

[23] Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

[24] Dz. U. MF Nr 15, poz. 84.

[25] Badaniem objęto grupę 50 studentów zaocznych, pracowników różnych organizacji publicznych.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

do realizacji przez te organizacje zadań z zakresu administracji rządowej. Funkcjonowanie samorządowych organizacji publicznych może być także kontrolowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, organy kontroli skarbowej, regionalne izby obrachunkowe, Najwyższą Izbę Kontroli oraz przez inspekcje, na przykład Państwową Inspekcję Pracy, inspekcję sanitarną, ochrony środowiska. Zakres tych kontroli jest ograniczony. I tak m.in. w przypadku inspekcji ochrony środowiska – do sposobu wykonania obowiązków nałożonych przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[26]. W przypadku kontroli przeprowadzanych przez przedstawicieli CBA, cel badań jest ściśle określony w art. 13 ust.1 pkt. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym[27]. Przedstawiciele CBA mogą przeprowadzać w samorządowych organizacjach publicznych czynności kontrolne w celu ujawniania przypadków korupcji oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

Cel i zakres przedmiotowy kontroli skarbowej określają przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej[28]. Jej celami są ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa oraz zapewnienie skuteczności wykonywania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych. Do zakresu przedmiotowego tej kontroli należy m.in. kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej i międzynarodowych instytucji finansowych, z wyłączeniem kontroli celowości wykorzystania środków zaliczanych do dochodów własnych i subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego.

Najszerszy przedmiotowo zakres badań działalności samorządowych organizacji publicznych prowadzą: regionalne izby obrachunkowe (RIO) oraz naczelny organ kontroli państwowej[29] – Najwyższa Izba Kontroli. O tym, w jaki sposób kontrole te są realizowane decydują przepisy normujące działanie ww. organów kontroli, określające ich pozycję w strukturze organizacyjnej państwa, zakres kompetencji i kryteria kontroli.

W przypadku NIK, organ ten w ogóle nie może oceniać celowości działań podejmowanych przez samorządowe organizacje publiczne. Kryterium skuteczności odnosi się zatem do porównania celu osiągniętego z zamierzonym, bez pełnej weryfikacji prawidłowości jego ustalenia. W przypadku RIO, zakres przedmiotowy kontroli samorządowych organizacji publicznych jest ograniczony przedmiotowo oraz w zakresie kryteriów oceny.

---

[26] Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.

[27] Dz. U. Nr 104, poz. 708, ze zm.

[28] Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214, ze zm.

[29] Pojęcie kontroli państwowej zostało wprowadzone do polskiego prawa i nauki w okresie II Rzeczypospolitej. Dekretem Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 roku powołano Najwyższą Izbę Kontroli Państwa (Dz.P.R.P Nr 14, poz. 183), a pojęcie kontrola państwowa pojawiło się w ustawie z dnia 3 czerwca 1921 roku o Kontroli Państwowej (Dz. U. Nr 51, poz. 314). W ujęciu prawnym kontrolę państwową definiuje się jako wykonywaną przez najwyższą instytucję kontrolną państwa, której celem jest zbadanie i ocena administrowania finansami publicznymi (zob. S. Sagan, *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999, s. 225). Kontrolę państwową można zdefiniować jako proces realizowany przez organizacje publiczne (a zatem te, które zostały stworzone w celu realizacji interesu publicznego), którego celem jest zapewnienie, aby organizacja osiągała to, co zamierzała wykonać. Definicja ta zatem, poza wskazaniem podmiotu – organizacji publicznej nie różni się od ogólnej definicji kontroli sformułowanej przez B.R. Kuca (zob. B.R. Kuc., *Kontrola menedżerska. Przełamywanie barier*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2001, s. 59).

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

RIO mogą badać gospodarkę finansową oraz zamówienia publiczne i oceniać kontrolowaną działalność na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Natomiast kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

W żadnym wypadku wspomniane wyżej organy (NIK i RIO) nie badają i oceniają celowości podjętych decyzji w sprawach realizacji zadań ze środków własnych gminy. Ocenie nie podlega faza strukturyzacji problemu. Tymczasem w tej fazie procesu decyzyjnego, określone podmioty mogą skutecznie wpływać na dokonywane przez decydenta wybory, kształt decyzji, dysponując większymi od innych podmiotów możliwościami finansowymi, eksperckimi, poparciem politycznym, czy zorganizowanym „szumem wokół sprawy".

O ile NIK może badać i oceniać realizację przez samorządowe organizacje publiczne zadań publicznych, o tyle w przypadku regionalnych izb obrachunkowych – podmiotu powołanego w 1992 r. wyłącznie do badania prawidłowości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego – ich możliwości kontrolne, jak wykazano wcześniej, są ograniczone. A zatem RIO kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne.

Pojęcie gospodarka finansowa obejmuje szereg przedsięwzięć nie tylko prawnych, ale i organizatorskich, których jednym z celów jest skuteczne gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków w sposób wydajny i oszczędny. Podejmowane przedsięwzięcia powinny prowadzić do pozytywnie ocenianych zmian w zakresie doboru, przestrzenno-czasowego rozmieszczenia i zespolenia wszystkich elementów składowych organizacji publicznej.

Wśród skutków takich przedsięwzięć można wymienić: 1) organizacyjne – zmiany rozwiązań organizacyjnych o charakterze strukturalnym i funkcjonalnym; 2) zadaniowe (ilość, rodzaj, jakość realizowanych zadań publicznych oraz angażowanych zasobów); 3) osobowe (ilościowe i jakościowe zmiany w zaangażowaniu i wykorzystaniu zasobów ludzkich); 4) finansowe (zmiany struktury dochodów i wydatków); 5) psychospołeczne (zmiany motywów i sposobów działania ludzi, poziomu i struktury zaspokojenia ich potrzeb); 6) polityczne (w tym m.in. zwiększenie szans zwycięstwa w następnych wyborach samorządowych). Poza ww. wymienionymi można wskazać na inne rodzaje skutków, na przykład naukowe, które jednakże z punktu widzenia samorządowych organizacji publicznych są trudniej dostrzegalne i mniej znaczące. Omawiane skutki mogą pojawiać się jako bezpośrednie następstwo przedsięwzięć organizatorskich lub jako następstwo skutków bezpośrednich, wywołując dalsze efekty.

Aby należycie ocenić przedsięwzięcia organizatorskie, należy zatem posługiwać się różnymi kryteriami oceny, a nie tylko legalnością lub rzetelnością. Przedsięwzięcie legalne mogą być niegospodarne. O ile wyłączenie kryterium celowości z palety kryteriów kontroli RIO wynika, podobnie, jak w przypadku NIK z przyjętego w ustawie zasadniczej (Konstytucji) paradygmatu ustrojowego, o tyle niemożność dokonania przez RIO oceny przy uwzględnieniu kryterium gospodarności jest niezrozumiałe. Kontrola sposobu gospodarowania środkami publicznymi i realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego wynika przecież z konieczności ustalenia, jak reali-

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

zowany jest przez samorządowe organizacje publiczne interes publiczny. Niewątpliwie sztuką jest dokonanie takiej oceny, nie uwzględniając kryterium gospodarności.

Reasumując, utworzone wyłącznie do kontroli sfery samorządowej regionalne izby obrachunkowe nie są w stanie udzielić obywatelom niezależnego, kompleksowego potwierdzenia odnośnie oszczędnej wydajnej i skutecznej realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Nie są w stanie ocenić prawidłowości wszystkich podjętych przedsięwzięć organizatorskich. W świetle powyższych uogólnień uprawniony wydaje się postulat ponownej oceny przez ustawodawcę zakresu kompetencji kontrolnych Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Kontrole działalności samorządowych organizacji publicznych przeprowadzane przez organy kontroli państwowej są nie tylko ograniczone kryteriami oceny kontrolowanej działalności i zakresem badań. Kontrole te mają głównie charakter ex post. Taki charakter ma kontrola wykonania budżetu, a także przeprowadzana (zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych[30]) co najmniej raz na cztery lata kompleksowa kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Pomijając kwestię zapisu cyt. wyżej artykułu, z którego można wywnioskować, że poza wspomnianą wyżej kontrolą kompleksową, której pojęcie nie zostało bliżej sprecyzowane przez ustawodawcę, w okresie 4 lat pozostałe kontrole mogą mieć charakter wycinkowy, stwierdzić należy, iż w przypadku kontroli ex post organy kontroli państwowej z opóźnieniem informują decydentów o wynikach diagnozy poziomu oddziaływania czynników mających zapewnić zgodność zachowań z oczekiwaniami. Tymczasem zadaniem kontroli jest regulowanie działania w celu dostosowania określonego systemu do oddziaływań płynących z otoczenia, przy czym skuteczność kontroli zależy nie tylko od stwierdzania odchyleń od wzorców lub ujawnienia, że przyjęto niewłaściwe założenia (wzorce), lecz od szybkości reakcji na odstępstwa[31].

Kontrole ex post pozwalają jedynie częściowo zapobiegać dalszym negatywnym skutkom podjętych decyzji. Na przykład w przypadku badania procesu decyzyjnego, którego końcowym rezultatem jest sprzedaż mienia komunalnego, nawet po ustaleniu nieprawidłowości w przebiegu tej sprzedaży, skutek tej sprzedaży może być nieodwracalny. Umowy sprzedaży mienia nie da się bowiem łatwo zmienić, chyba, że ujawnione zostaną okoliczności stanowiące przesłankę do uchylenia skutków prawnych umowy (określone w art. 58 § 1 i 2 oraz art. 86 kodeksu cywilnego). Dobrym rozwiązaniem zatem byłoby oprócz kontroli ex post, stosowanie kontroli bieżącej.

Należy również zwrócić uwagę na kwestię koordynacji działań pomiędzy organami kontroli. Punkt wyjścia do rozważań stanowi definicja organizacji sformułowana przez T. Kotarbińskiego. Organizacja jest pewnym rodzajem całości ze względu na stosunek do niej własnych elementów, mianowicie jest to taka całość, której wszystkie składniki przyczyniają się do powodzenia całości[32]. Organizacja pojmowana jako sys-

[30] Dz. U. z 2001r. Nr 55 poz. 577, ze zm.

[31] B.R. Kuc, *Kontrola w zarządzaniu przyszłością*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2005, s. 16.

[32] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum Wrocław-Warszawa 1975, s. 74.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

tem zawiera w sobie określone podsystemy, do których można zaliczyć m.in. podsystem zarządzania obejmujący mechanizmy koordynacji[33].

W przypadku działalności organów kontroli tworzących system kontroli, rozszerzenie zakresu i wzbogacanie kryteriów badań kontrolnych, upowszechnienie zespołowych form wykonywania kontroli wymaga, dla zapewnienia skuteczności kontroli, ciągłego synchronizowania wszystkich elementów składających się na system kontroli. Postulat koordynacji kontroli należy rozpatrywać w dwóch poziomach: makroorganizacyjnym (koordynacja działalności organów kontroli) i mikroorganizacyjnym (koordynacja działań poszczególnych członków ekipy kontrolnej, a szerzej poszczególnych ogniw organizacyjnych instytucji kontrolnej). Koordynacja na poziomie makroorganizacyjnym jest tym ważniejsza, im większa jest samodzielność poszczególnych organów kontroli przy określaniu zadań kontrolnych. Brak tej koordynacji grozi obniżeniem całościowego efektu kontroli, a nawet jej autonomizacją. Również brak koordynacji działań członków zespołu grozi rozregulowaniem i unicestwieniem końcowego wyniku[34].

Koordynacja na poziomie makro powinna być realizowana poprzez stworzenie rejestru podjętych lub podejmowanych przez organy kontroli badań kontrolnych. Dotychczas takiego rejestru nie utworzono.

PODSUMOWANIE

Na zakończenie rozważań, należy zwrócić uwagę na zadania organów kontroli w warunkach demokracji deliberatywnej. Współczesne państwo angażuje podmioty należące do sfery społeczeństwa obywatelskiego w realizację zadań publicznych. Owa społeczna formuła deregulacji nie zwalnia jednakże władzy publicznej, a zatem i samorządowej z odpowiedzialności za dobre dostarczenie odpowiednich usług publicznych[35]. Warto przy tym zaznaczyć, iż pojęcie „dobre" nie ogranicza się wyłącznie do kryteriów legalne i rzetelne.

Podstawą aktywnego udziału społeczności w procesie podejmowania decyzji, tak eksponowanym w idei *governance* – współrządzenia, oprócz uwarunkowań prawnych umożliwiających taki udział oraz przekonania społeczności o potrzebie współuczestniczenia w decydowaniu o sprawach publicznych, jest także zapewnienie, aby informacja o sprawach publicznych tworzona przez samorządowe organizacje publiczne była dostępna, rzetelna oraz zrozumiała.

Badania przeprowadzone przez A.P. Wiatraka wykazały, że niewielki udział lokalnej społeczności w podejmowaniu działań dotyczących rozwoju gmin wiejskich wynikał m.in. z braku pełnego zrozumienia zakresu proponowanych konsultacji w sprawie strategii rozwoju gmin wiejskich. Użyte słownictwo było niedostosowane do poziomu wykształcenia mieszkańców wsi. Lokalna społeczność nie miała dostatecznych informacji o wynikach konsultacji i podjętych decyzjach, a w szczególności o kryteriach,

---

[33] L. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej*, PWN Warszawa 1999, s. 28-39; M. Bielski, *Organizacje: istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1992, s. 86; A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001, s. 30.

[34] B.R. Kuc, *Kontrola w systemie zarządzania,* PWE, Warszawa 1987, s. 86-106.

[35] H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance* [w:] *Zarządzanie publiczne..*, op. cit., s. 17.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

jakimi kierowano się przy podejmowaniu decyzji[36]. W świetle powyższych wyników badań stwierdzić należy, że nie tylko rzetelność i legalność tworzenia i przekazywania informacji w sprawach publicznych powinna stanowić przedmiot badań kontrolnych, ale także poziom zrozumienia informacji przez adresatów.

Organy kontroli analizują, czy administracja samorządowa opiera swoją działalność na powszechnie obowiązujących normach prawnych, co z jednej strony ma gwarantować obywatelom, że zachowania urzędników będą przewidywalne, a z drugiej strony zapewnić im równość wobec prawa i bezstronność w podejmowaniu decyzji. Organy kontroli badają, czy wykonywanie zadań jest legalne i rzetelne, a także, choć jak wspomniano wcześniej w ograniczonym zakresie, czy mogło być tańsze, wydajniejsze. Badane są zatem, eksponowane w idei współrządzenia (*public governance*), kwestie: przejrzystości, rzetelności, rozliczalności. Natomiast oceniając prawidłowość informowania interesariuszy, która wpływa na stopień ich zaangażowania w sprawy publiczne, organy kontroli skupiają uwagę przede wszystkim na sposobie realizacji obowiązków wynikających z aktów normatywnych, w szczególności przestrzegania trybu zamieszczania ogłoszeń w sprawach publicznych oraz rzetelności podawanych informacji. Nie są znane autorowi niniejszego opracowania przypadki, w których organy kontroli badały, czy zdolność zrozumienia informacji przez adresata była brana pod uwagę przez organizacje publiczne przy tworzeniu i przekazywaniu interesariuszom informacji.

W świetle powyższych rozważań stwierdzić należy:

a) Skuteczność działalności nadzorczej i kontrolnej organu stanowiącego jest ograniczona poprzez sieć wzajemnych powiązań.
b) Uprawnienia kontrolne audytora wewnętrznego są ograniczone. Skuteczność samooceny systemu kontroli zarządczej jest ograniczona przez podległość organizacyjną pracowników dokonujących takiej samooceny.
c) Skuteczność kontroli funkcjonalnej jest ograniczona przez jej wycinkowość.
d) Regionalne izby obrachunkowe – tj. organizacje publiczne utworzone wyłącznie w celu kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego nie posiadają uprawnień do oceny oszczędności, wydajności i skuteczności realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Powyższe rozważania przedstawione w niniejszym opracowaniu weryfikują założenie badawcze. Celowość działań podejmowanych przez samorządowe organizacje publiczne, jak też ich działalność w zakresie gospodarnego wykorzystania środków publicznych, a zatem maksymalizowania efektów przy danych nakładach lub minimalizowania nakładów w celu uzyskania określonych wyników może być nadzorowana i kontrolowana w najszerszym zakresie przez społeczeństwo.

Ustalenie przez obywateli przyczyn podjęcia takiej, a nie innej decyzji na szczeblu lokalnym wymaga dotarcia do pełnej informacji, a to może być w znacznym stopniu utrudnione. Aby kontrola społeczna była skuteczna, musi być wsparta kontrolą państwową. Jednym z celów organów kontroli państwowej powinna być ocena: 1) rzetelności i zrozumiałości informacji przekazywanej przez samorządowe organizacje publicz-

[36] A.P. Wiatrak, *Strategie rozwoju gmin wiejskich*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2011, s. 152.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

ne; 2) działań podejmowanych przez administrację samorządową na rzecz aktywizacji lokalnej społeczności.

LITERATURA

1. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
2. Bielski M., *Organizacje: istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1992.
3. Dobrowolski Z., *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, PWSZ, Sulechów 2008.
4. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd. II, PWN, Warszawa 2004.
5. Herbut R., *Proces decyzyjny w polityce*, [w:] *Administracja i polityka*, pod red. Habuda L., Wydawnictwo UW, Wrocław 2000.
6. Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, [w:] *Zarządzanie publiczne*, nr 01/2007, pod red. Hausner J., Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, UE w Krakowie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
7. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum Wrocław-Warszawa 1975.
8. *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, pod red. Koźmiński A.K., Piotrowski W., PWN, Warszawa 2001.
9. Kożuch B., *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, pod red. Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., Liber, Warszawa 2010.
10. Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
11. Krzyżanowski L., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej*, PWN, Warszawa 1999.
12. Kuc B.R., *Kontrola w systemie zarządzania*, PWE, Warszawa 1987.
13. Kuc B.R., *Kontrola w zarządzaniu przyszłością*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2005.
14. Kuc B.R., *Kontrola menedżerska. Przełamywanie barier*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2001.
15. *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, pod red. Chmaj M., Sokół W., Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.
16. *Podstawy zarządzania organizacjami*, pod red. Gliński B., Kuc B.R., PWE, Warszawa 1990.
17. *Prawo administracyjne*, pod red. Boć J., Kolonia Limited, Wrocław 2001.
18. Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, PWN, Warszawa-Poznań 1980.
19. Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992.
20. Wiatrak A.P., *Strategie rozwoju gmin wiejskich*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2011.

This copy is for personal use only - distribution prohibited.

21. Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, wyd. VI, PWN Warszawa 1978.

INADEQUACIES OF SUPERVISION AND AUDIT SYSTEM IN LOCAL PUBLIC ORGANISATIONS

Summary

The performance of public tasks by local communities should be evaluated by an audit institution and appropriate supervisors. It helps to achieve goals in a better way through proper adjustments made at the right time. Therefore the organization of a supervision and audit system has become a socially desirable and interesting subject of research work.

Keywords: *auditing local authorities activity, public organisations, local government*

This copy is for personal use only - distribution prohibited.