

Jan ZIEMBIŃSKI

**Z problematyki pojęcia i funkcji kontroli administracji**

Из проблематики понятия и функций контроля администрации

Les problèmes de la notion et les fonctions du contrôle de l'administration

## I

Wszelka świadoma działalność ludzi zmierza do osiągnięcia określonych celów. Jej wynikiem powinna być całkowita lub częściowa realizacja wyznaczonych zadań. Nie zawsze jednak daje się to skutecznie urzeczywistnić. Skuteczność nie może być jednak jedynym kryterium oceny działania ani też głównym jego założeniem. Na przykład działanie skuteczne może okazać się nieekonomiczne bądź niecelowe, wykraczać poza zadania ustalone w planie gospodarczym, naruszać normy prawne czy zasady współżycia społecznego. Działanie jest prawidłowe wówczas, gdy uczyniono wszystko, aby było maksymalnie sprawne pod każdym względem i zmierzało do osiągnięcia określonych celów<sup>1</sup>.

Stąd też wszelkie działanie zorganizowane winno przebiegać w pewnych etapach przy zastosowaniu środków i metod niezbędnych do zapewnienia jego sprawności. Są nimi:

1) wyznaczenie i ściśle sprecyzowanie celu, wynikającego z określonych potrzeb;

2) szczegółowy przegląd wszystkich warunków, w jakich dane działanie ma przebiegać, oraz właściwy dobór środków rzeczowych i zespołu ludzi;

3) sporządzenie optymalnego i racjonalnego planu działania, uwzględniającego wymogi legalności, gospodarności, specjalizacji i integracji pracy;

4) wybór najbardziej właściwego czasu działania i skrupulatna realizacja ustalonego planu, mająca na uwadze właściwe dysponowanie środkami rzeczowymi i kadrami tak, aby efekty uzyskane były współmierne do

<sup>1</sup> Zob. T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław—Warszawa 1958, s. 60.

poniesionych nakładów materialnych, wysiłku organizacyjnego i wkładu pracy;

5) sprawdzenie osiągniętych wyników przez porównanie ich z zamierzeniami w celu ujawnienia ewentualnych niezgodności między nimi, umożliwiające przeprowadzenie niezbędnych korektur dotyczących zakresu postawionego zadania oraz środków i sposobów jego realizacji<sup>2</sup>.

Wynika stąd, że każdemu zorganizowanemu działaniu towarzyszy kontrola, mająca na celu ustalenie, czy przebiegało ono zgodnie z planem i czy osiągnięto zamierzone rezultaty. Ta konfrontacja jest niezbędna do dokonania oceny, czy dane działanie było sprawne pod każdym względem. Kontrola jest zatem konieczna w każdej działalności, zarówno techniczno-produkcyjnej, społeczno-politycznej, kulturalno-wychowawczej, jak i organizacyjno-prawnej. Podlega ona pewnym regułom i realizowana jest w oparciu o określone kryteria.

Kontrolowanie nie jest czynnością samoistną, lecz towarzyszącą działaniu, ma w stosunku do niego charakter wtórny i subsydiarny. Kontroluje się bowiem w zasadzie to, co już zaistniało. Zadaniem kontroli jest zapewnienie zgodności między przebiegiem i wynikiem danego działania a wytyczającymi je wzorcami. Ustalenia podmiotu kontrolującego stanowią przy tym podstawę do przeprowadzenia niezbędnych korektur, w razie stwierdzenia rozbieżności między stanem faktycznie osiągniętym a przewidywanym. Korygowanie to może polegać na zmianie efektów działania będącego przedmiotem kontroli (np. w drodze uchylecia aktu prawnego bądź podjęcia innych niezbędnych w tym zakresie czynności) lub ustalonych uprzednio założeń w razie stwierdzenia, iż utrudniały one prawidłową realizację danego zadania<sup>3</sup>.

We wszelkich dziedzinach życia publicznego kontrolę sprawują różne ogniwa aparatu państwowego, niepaństwowe jednostki organizacyjne i instytucje oraz obywatele. Parlament pełni ją w stosunku do podporządkowanych mu organów administracji oraz innych ogniw aparatu państwowego. Sądy mają prawo kontrolowania orzeczeń oraz innych decyzji sądów niższej instancji. Organy prokuratorskie, zakładając środki odwoławcze od wyroków sądowych, sprawują tym samym kontrolę prawidłowości ich orzecznictwa. Najwyższa Izba Kontroli bada działalność finansową, gospodarczą i organizacyjno-administracyjną naczelnych i terenowych organów administracji oraz podlegających im urzędów, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji, a także w pewnych warunkach zachowanie się innych pod-

<sup>2</sup> Zob. J. Gnoiński: *Wybrane zagadnienia teorii kontroli*, Warszawa 1973, s. 19; por. T. Pszczołowski: *Zasady sprawnego działania*, Warszawa 1960, ss. 68—69.

<sup>3</sup> Zob. J. Starościak: *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1961, s. 210 oraz *Prawo administracyjne*, Pod redakcją J. Starościaka, Warszawa 1965, s. 332.

miotów. Rady narodowe i ich komisje kontrolują działalność podległych oraz nie podporządkowanych im bezpośrednio organów i instytucji. Wreszcie partie polityczne, szczególnie w ustroju socjalistycznym, kontrolują prace całego aparatu państwowego oraz organizacji społecznych, gospodarczych i zawodowych.

Kontrola jest zatem integralnie związana z administrowaniem, odgrywa dużą rolę w zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania wszystkich państwowych i niepaństwowych jednostek organizacyjnych w zakresie realizacji ich zadań i kierowania pracą zespołów ludzkich. Funkcjonowanie aparatu administracyjnego wymaga bowiem stałego porównywania przebiegu i wyników określonej działalności z założonymi celami. Zadania kontroli administracji polegają nie tylko na ujawnianiu odchyień od obowiązujących wzorców i podejmowaniu odpowiednich środków korekcyjnych, lecz także na zapobieganiu powstawaniu błędów i uchybień. Kontrola służy zatem zapewnieniu prawidłowości i efektywności w realizowaniu funkcji zarządzania. Może być sprawowana zarówno wewnątrz danej jednostki administracyjnej — przez jej kierownika lub upoważnionych do tego funkcjonariuszy, jak i zewnątrz przez organy hierarchicznie lub instancyjnie nadrzędne, specjalnie powołane w tym celu komisje i inspekcje bądź wreszcie przez organy wyodrębnione strukturalnie z aparatu administracji państwowej i niezależne od niego, jak też przez instytucje nie mające charakteru organów państwowych, poszczególnych obywateli czy opinię publiczną. Kontrola charakteryzuje się pewnymi cechami specyficznymi, różniącymi ją od innych elementów administrowania, jakimi są planowanie, organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie. Najistotniejsza z tych różnic polega na tym, że kontrola nie sprowadza się do realizacji merytorycznych zadań będących w gestii organów administracji. Zmierza natomiast do usuwania nieprawidłowości zaistniałych w trakcie administrowania i zapobiega ich powstawaniu. Służy więc usprawnianiu procesu zarządzania, co ułatwia organom administracji wykonanie ich zadań <sup>4</sup>.

## II

Terminy „kontrola”, „kontrola prawna”, „kontrola państwowa” w języku potocznym, w tekstach aktów prawnych oraz w literaturze naukowej są używane w różnym znaczeniu, nieraz wymiennie. W literaturze anglosaskiej określenie *control* znaczy tyle, co władza, zwierzchnictwo, wpływ, oddziaływanie. Oznacza więc nie tyle kontrolę w naszym rozu-

<sup>4</sup> Zob. J. Homplewicz: *Kontrola administracji, Problematyka teoretyczna*, Kraków 1974, ss. 13—14.

mieniu, ile zarządzanie z zaakcentowanym elementem nadzoru hierarchicznego, wynikającego z podziału pracy w ramach układów strukturalnych<sup>5</sup>. Typowe dla takiego traktowania pojęcia *control* jest określenie jego elementów składowych przez T. G. Rosse'a, który zalicza doń zarówno ustalenie planu działania, jak i organizowanie systemu informacji i przebiegu działań rzeczywistych, porównywania osiągniętych wyników z zamierzeniami oraz podejmowanie decyzji i bezpośrednich czynności na podstawie uzyskanych danych<sup>6</sup>.

W średniowiecznej Francji kontrola oznaczała czynności polegające na weryfikacji i ocenie prawidłowości aktów prawnych — głównie sądowych i finansowych. W czasie wojen Anglii z Francją zaczęła się przyjmować terminologia anglosaska, a w związku z tym określeniem *contrôle* zaczęto się także posługiwać dla oznaczenia władczego powstrzymywania (*d'empêcher*), ingerowania (*de guider*) i kierowania (*de stimuler*) działalnością różnych podmiotów. W ten sposób termin ten nabierał znacznie szerszego znaczenia, niż wynikałoby to z funkcji, jaką spełniała pierwotnie określana nim instytucja<sup>7</sup>.

Doszło zatem do zacierania różnicy między pojęciem kontroli *sensu stricto* a uprawnieniami wynikającymi z prawa organów nadrzędnych hierarchicznie lub instancyjnie do kierowania pracą podległych im jednostek organizacyjnych, które to uprawnienia określa się dziś z reguły jako nadzór. Również współcześnie w tekstach aktów prawnych oraz literaturze naukowej niejednokrotnie wymiennie stosuje się terminy „kontrola” i „nadzór”, co prowadzi do zacierania ich swoistych znaczeń, czemu sprzyja wzrost zadań administracji oraz rozbudowa ustawodawstwa administracyjnego. Niezbędne jest jednak możliwie ściśle i jednoznaczne ustalenie i rozgraniczenie treści tych pojęć. Operowanie bowiem terminami niejednoznacznymi prowadzi w konsekwencji do braku jasności i precyzji wywodów, nieporozumień terminologicznych i może utrudniać formułowanie pod adresem tych instytucji uwag *de lege lata* i wniosków *de lege ferenda*<sup>8</sup>.

W literaturze polskiej — najogólniej rzecz biorąc — termin „kontrola” jest używany (prócz innych pokrewnych określeń, jak np. lustracja, inspekcja i rewizja) co najmniej w trzech różnych znaczeniach, a mianowicie:

1) w sensie czynności korygujących działalność organów kontrolowa-

<sup>5</sup> Zob. S. Jędrzejewski: *Kontrola administracji państwowej*, Toruń 1971, s. 4 oraz L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiak, *Podstawy kontroli finansowej*, Warszawa 1973, s. 15.

<sup>6</sup> Zob. Kurowski, Sochacka-Krysiak: *op. cit.*, s. 15, przypis 14.

<sup>7</sup> Zob. Jędrzejewski: *op. cit.*, s. 4

<sup>8</sup> *Ibid.*, s. 4.

nych, obejmujących zarówno badania określonych aktów prawnych i stanów faktycznych i porównywanie ich z ustalonymi wzorcami postępowania, jak i władcze korygowanie dostrzeżonych nieprawidłowości w celu doprowadzenia do zgodności wykonań z wyznaczeniami;

2) w znaczeniu tego rodzaju działań weryfikujących, które polegają na obserwowaniu, czy postępowanie podmiotów kontrolowanych jest zgodnie z ustalonymi wzorcami zachowania się, wyjaśnianiu przyczyn zaistniałych w tym względzie rozbieżności i na występowaniu do kompetentnych organów z wnioskami o przeprowadzenie niezbędnych korektur przy braku możliwości kierowania do jednostek kontrolowanych wiążących poleceń co do korygowania zaistniałych dewiacji;

3) dla określenia działań w obu powyższych znaczeniach podejmowanych przez specjalnie do tego powołane, nie sprawujące funkcji administracyjnej i niezależnie od aparatu administracji instytucje kontrolne, jak np. sądy czy organy quasi-sądowe lub też organy prokuratorskie<sup>9</sup>.

Terminem kontrola w drugim znaczeniu posługuje się większość autorów zajmujących się tą instytucją. Na przykład zdaniem J. Starościaka kontrolą „jest obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego — porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach — bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki kontrolowanej”<sup>10</sup>. Uważa on, że „istotą działalności kontrolnej jest obserwowanie określonych zjawisk i przedstawianie spostrzeżeń organom kierującym działalnością administracji”<sup>11</sup>.

Zdaniem W. Dawidowicza, kontrola oznacza działanie polegające na: a) badaniu istniejącego stanu rzeczy, b) zestawianiu tego, co istnieje, z tym, co być powinno, co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania i formułowaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny, c) w przypadku stwierdzenia rozbieżności między stanem istniejącym a pożądanym na ustaleniu przyczyn tych dewiacji, d) formułowaniu zaleceń mających

<sup>9</sup> Zob. W. Lang: *Struktura kontroli prawnej organów państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Studium analityczne z zakresu ogólnej teorii kontroli prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” LXXXII, Prace Prawnicze, ss. 14, 39. Natomiast takie terminy, jak inspekcja, rewizja czy wizytacja, są z reguły używane do oznaczenia pewnych specyficznych form, w jakich jest wykonywana kontrola. Szerzej na ten temat zob. Jędrzejewski: *op. cit.*, ss. 6—9, Kurowski, Sochacka-Krysiak: *op. cit.*, ss. 21—29; Gnoiński: *op. cit.*, ss. 111—113.

<sup>10</sup> Zob. J. Starościak: *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957, s. 187 oraz *id.*: *Zarys...*, s. 212.

<sup>11</sup> Zob. J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 357.

na celu wskazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę<sup>12</sup>. W innym opracowaniu W. Dawidowicz lapidarnie stwierdza: „Pod terminem kontrola będziemy [...] rozumieli działanie polegające na badaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawianiu faktów z tym, co być powinno i wyciąganiu stąd wniosków”<sup>13</sup>.

Według H. Sochackiej-Krysiakowej i L. Kurowskiego, kontrola jest swoistą działalnością, na którą składają się następujące czynności: a) ustalanie stanu obowiązującego (wyznaczeń); b) ustalanie stanu rzeczywistego (wykonań); c) porównywanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności; d) wyjaśnianie przyczyn stwierdzonej zgodności lub niezgodności między wykonaniami a wyznaczeniami<sup>14</sup>.

Zdaniem J. Gnoińskiego, działanie kontrolne (kontrolowanie, przeprowadzanie kontroli) obejmuje: a) ustalenie stanu rzeczywistego (faktycznego), tj. warunków, sposobów i poszczególnych faz jego wyników; b) porównywanie stanu rzeczywistego z obowiązującymi w kontrolowanym działaniu wyznaczeniami w celu ujawnienia ewentualnych niezgodności między nimi; c) wykrywanie przyczyn niezgodności, a także czynników sprzyjających prawidłowej realizacji wyznaczeń oraz sprawności i skuteczności danego działania; d) wskazywanie drogi do osiągnięcia sprawności i skuteczności działania, przez: określenie sposobu usunięcia stwierdzonych niezgodności między stanem rzeczywistym a zamierzonym (wyznaczeniem), ustalenie niezbędnych zmian w przebiegu procesów realizacji wyznaczeń i korektury wyznaczeń (założeń), wskazanie pozytywnych środków, czynności lub wyników działania wpływających korzystnie na realizację wyznaczeń i skuteczność działania w danym zakresie, zapewnienie prawidłowej informacji o stanie rzeczywistym dla potrzeb zarządzania i kierowania.<sup>15</sup>

Lapidarnie formułuje pojęcie kontroli Cz. Znamierowski, widząc w niej ustalenie faktów, oceniając przede wszystkim działalność, przy czym za podstawę oceny uważa porównanie z jakimś wzorcem lub normą.<sup>16</sup> Według M. Boruckiej-Arctowej, kontrola to swoisty proces oddziaływania prawa na społeczeństwo, polegający na tym, że zawarte w normach prawnych wzory postępowania służą za kryteria porównywania i klasyfikacji określonego postępowania oraz zaleconego bądź nie zaleconego albo jako dozwolono-

<sup>12</sup> Zob. W. Dawidowicz: *Nauka prawa administracyjnego, Zarys wykładu*, t. I, *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 12.

<sup>13</sup> Zob. W. Dawidowicz: *Naukowe podstawy organizacji kierowania w administracji państwowej*, Toruń 1968, s. 78.

<sup>14</sup> Zob. Kurowski, Sochacka - Krysiak: *op. cit.*, ss. 9—10.

<sup>15</sup> Zob. Gnoiński: *op. cit.*, ss. 25—26. Por. id.: *Próba określenia pojęcia i istoty kontroli*, „Kontrola Państwa” 1972, nr 2, ss. 24—28.

<sup>16</sup> Zob. Cz. Znamierowski: *Wiadomości elementarne o państwie*, Poznań 1946, s. 29.

nego bądź niedozwolnego ze stanowiska normy zabezpieczonej szczególnymi środkami przymusu.<sup>17</sup> J. Zieleniewski przez kontrolę rozumie porównywanie wykonań z odpowiednim wzorem i wyciągnięcie z tego porównania wniosków na przeszłość.<sup>18</sup>

Analizując działanie kontrolne H. Koontz i C. O. Donnel stwierdzają, że podstawę procesu kontroli bez względu na to, gdzie i co jest kontrolowane, stanowi podjęcie trzech zasadniczych czynności: a) ustalenie norm, b) porównywanie wykonania z normami, c) korygowanie odchyłeń od norm i planów.<sup>19</sup> R. Ghez kontrolę dzieli na trzy fazy: a) porównywanie przewidywań i rezultatów, b) analizę odchyłeń, c) korektę tych odchyłeń.<sup>20</sup>

Z przytoczonych wyżej poglądów wynika, że kontrola polega na ustalaniu i porównywaniu związanych ze sobą wzajemnie wykonań i wyznaczeń, wyjaśnianiu ewentualnych rozbieżności zaistniałych między nimi oraz działaniu zmierzającym do przeprowadzenia niezbędnych w tym zakresie korektur. Nie jest natomiast kontrolą porównywanie zjawisk, jeżeli jedno nie stanowi wyznaczenia dla drugiego (np. porównywanie działalności jednostek o analogicznej strukturze czy kompetencjach lub porównywanie określonej działalności prowadzonej przez tę samą instytucję w różnych okresach). Tego rodzaju porównywanie pozwala wprowadzić na sformułowanie pewnych wniosków o lepszej bądź gorszej pracy danej instytucji na tle działalności innych jednostek. Nie daje jednak podstaw do stwierdzenia, w jakim stopniu jednostka wykonuje zadania wynikające z jej kompetencji i decyzji właściwych organów nadrzędnych. Innymi słowy, nie wiemy, w jakiej relacji pozostaje realizacja zadania do jego wzorca, stan faktyczny do stanu uznanego za pożądany. Jeżeli natomiast w toku kontroli wykonania „obok każdej cyfry wyrażającej stan rzeczywisty mamy zawsze drugą cyfrę, wzorcową, wyrażającą stan przyjęty za najlepszy [...] porównywanie tych cyfr daje dokładną podstawę do sądzenia o stopniu doskonałości wykonania”.<sup>21</sup>

L. Kurowski i H. Sochacka-Krysiak uważają jednak, że czynności pokontrolne, obejmujące fazę podejmowania pewnych decyzji w oparciu o wyniki postępowania kontrolnego, nie mieszczą się w pojęciu kontroli. Oznaczałoby to bowiem utożsamianie jej z całością procesów zarządzania, a więc traktowanie instytucji kontroli zgodnie z jej rozumieniem w literaturze angielskiej i amerykańskiej. Sądzą zatem, że właściwa kon-

<sup>17</sup> Zob. M. Borucka - Arctowa: *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 142.

<sup>18</sup> Zob. J. Zieleniewski: *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 218.

<sup>19</sup> Podaję za Gnoińskim: *Wybrane zagadnienia...*, s. 26. Por. *id.*: *Próba...*, ss. 55 i 101.

<sup>20</sup> Zob. G. Ghez: *Introduction au contrôle budgétaire*, Dunod, Paris 1961, s. 9.

<sup>21</sup> Zob. Kurowski, Sochacka - Krysiak: *op. cit.*, ss. 11—12.

trola zamyka się w akcie ustalania wyznaczeń oraz wyjaśnianiu przyczyn powodujących zaistnienie między założeniami a ich realizacją takich czy innych rozbieżności.<sup>22</sup>

Jeżeli jednak dalekosiędnym celem kontroli jest zapewnienie zgodności między obowiązującymi wzorcami a przebiegiem i wynikami działania służącego ich realizacji, musi istnieć ścisły związek między czynnościami polegającymi na porównywaniu tych stanów z przedsięwzięciami zmierzającymi do przeprowadzenia w tym zakresie koniecznych korektur. Uprawnienia przysługujące różnego rodzaju instytucjom kontrolnym, jak np. prawo komisji sejmowych kierowania pod adresem kontrolowanych podmiotów dezyderatów, wystąpienia pokontrolne NIK, sprzeciwy i wystąpienia prokuratorskie przeciwko naruszającym prawo aktom organów administracji państwowej czy wreszcie środki prawne, przysługujące różnego rodzaju komisjom i inspekcjom, nie mają przecież charakteru czynności administracyjnych. Nie polegają bowiem na wykonywaniu merytorycznych zadań administracji. To zaś, czy tego rodzaju uprawnienia wiążą jednostki kontrolowane, czy też takiego charakteru nie mają, jest już inną sprawą, która nie może przesądzać o zawężeniu pojęcia kontroli wyłącznie do czynności weryfikacyjnych.

Stąd też środki zmierzające do korygowania rozbieżności zaistniałych między wykonaniami a wyznaczeniami należy uznać za integralny element kontroli. Polegają one bądź na występowaniu do kompetentnych organów z wnioskami o podjęcie w tym zakresie niezbędnych decyzji (np. wystąpienie NIK do jednostki nadrzędnej nad kontrolowaną, sprzeciw czy wystąpienie prokuratora kierowane z reguły do organu nadrzędnego nad instytucją, której akt został z reguły zakwestionowany, czy wystąpienie komisji rady narodowej do kontrolowanego organu), bądź na prawie kontrolującego do uchylenia zmiany lub modyfikacji w inny sposób czynności jednostki kontrolowanej. Należy jednak pamiętać, że tego rodzaju władcze kompetencje niektórych organów kontrolnych nie wynikają *ex definitione* z samej istoty kontroli, z faktu, że dany organ został wyposażony w prawo kontrolowania innych instytucji, lecz z brzmienia konkretnego przepisu prawnego, wyposażającego kontrolującego w prawo korygowania działalności podmiotu kontrolowanego.

Tak więc organy nadrzędne instancyjnie mają prawo uchylania bądź

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, ss. 12—16. Inne stanowisko w tej kwestii zajmuje T. G. Rosse: *Hither Control in Management, Sir Issac Pitman and Sons, Ltd.* London 1963, ss. 27—28. Podaję za Kurowskim, Sochacką-Krysiak: *op. cit.*, s. 15, przypis 14. Podobnie K. Adamiecki: *O istocie naukowej organizacji pracy*, Warszawa 1938, ss. 272—273 K. Zieleniewski: *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa 1967, s. 325; J. Frąckowiak: *Organizacja pracy i kierownictwa*, Warszawa 1967, ss. 48, 58—59.

zmiany aktów jednostek kontrolowanych. Podobne kompetencje przysługują organom inspekcji i rewizji w stosunku do kontrolowanych przez nie instytucji. Prawo władczego korygowania przysługuje również w pewnym zakresie sądom i organom quasi-sądowym. Na przykład według art. 130 § 1 k.p.a. organ administracji drugiej instancji po rozpatrzeniu odwołania postanawia, że: a) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo b) uchyla zaskarżoną decyzję w całości lub w części i wydaje w tym zakresie nową decyzję. Według zaś § 2 tego artykułu organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, gdy rozpatrzenie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia dowodów, czego dokonanie bezpośrednio przed organem odwoławczym byłoby zbyt uciążliwe lub połączone ze znacznymi kosztami.

Okręgowy sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, rozpatrując odwołanie od orzeczeń zakładowych komisji rozjemczych oraz organów orzekających w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego, w razie uwzględnienia odwołania zmienia zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy (art. 62 ustawy o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych). Niezależnie od tych uprawnień reformacyjnych sąd w razie zaistnienia przesłanek przewidzianych w art. 63 ustawy uchyla obligatoryjnie zaskarżone orzeczenie (§ 1 ust. 2) bądź może je uchylić (§ 2). W obu zaś przypadkach sąd, uchylając zaskarżone orzeczenie, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi orzekającemu lub organowi rentownemu.<sup>23</sup>

Tego rodzaju uprawnienia nie przysługiwały natomiast Najwyższej Izbie Kontroli w okresie obowiązywania ustawy z 13 XII 1957 r. W oparciu o wyniki postępowania wyjaśniającego kierowała ona do kontrolowanego organu wystąpienia zawierające uwagi i wnioski w przedmiocie działalności kontrolowanych podmiotów.<sup>24</sup> Nie wiążą również organów kontrolowanych dezyderaty komisji sejmowych oraz wystąpienia komisji rad narodowych, postulaty zawarte w sprzeciwach i wystąpieniach prokuratorских czy interpelacje i zapytania poselskie. Korzystanie przez instytucje kontrolujące z tego rodzaju środków zobowiązuje jedynie adresatów do wnikliwego rozpatrzenia zawartych w tych wystąpieniach postulatów

<sup>23</sup> Zob. art. 63 § 3 powyższej ustawy.

<sup>24</sup> Zgodnie jednak z postanowieniami art. 26 ustawy o NIK z 13 grudnia 1957 r. jej organy w razie zaistnienia sytuacji przewidzianych w dyspozycji powyższego przepisu mogły kierować pod adresem kontrolowanych jednostek wiążące je zarządzenia doraźne. Natomiast art. 14 pkt 1 obecnie obowiązującej ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z 27 marca 1976 r. stanowi, że w związku z wykonywaniem kontroli organy kontroli mogą wydawać jednostkom kontrolowanym zalecenia usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości lub występować do jednostek nadrzędnych o wydanie odpowiednich zarządzeń.

i powiadomienia w terminie, określonym w ustawie bądź wystąpieniu podmiotu kontrolującego, o sposobie załatwienia sprawy.

Wydaje się, że powyższe ustalenia stwarzają podstawę do rozróżnienia w ramach pojęcia kontroli dwóch jej rodzajów, a mianowicie kontroli o charakterze władczym i kontroli nie mającej takiego charakteru.<sup>25</sup>

### III

W związku z rozgraniczeniem obu rodzajów kontroli nasuwa się pytanie, czy istnieje i ewentualnie na czym polega różnica między kontrolą przejawiającą się w prawie władczego korygowania pracy organów kontrolowanych a instytucją, którą w aktach normatywnych oraz w doktrynie określa się mianem nadzoru, co przesądza o tym, że jedne uprawnienia możemy traktować jako działanie o charakterze kontrolnym, inne zaś jako czynności nadzorcze. Rozgraniczenie tych pojęć nie jest bynajmniej sprawą łatwą, gdyż wykonywanie obu funkcji w pewnych sytuacjach może należeć do kompetencji tego samego organu, polskie zaś ustawodawstwo posługuje się terminami „nadzór” i „kontrola” w różnych kontekstach w sposób nie zawsze jednolity i konsekwentny.

Konstytucja PRL używa w tym zakresie sformułowań niesprecyzowanych i wieloznacznych, co jest zrozumiałe ze względu na fakt, iż normy ustawy zasadniczej charakteryzują się daleko posuniętą ogólnikowością. Ich pełniejsze określenie merytoryczne znajduje konkretyzację dopiero w ustawodawstwie zwyczajnym. Na przykład art. 20 ust. 3 Konstytucji stanowi, że Sejm uchwała ustawy oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. Otóż biorąc pod uwagę charakter prawny Sejmu (ust. 1 i 2 art. 20) oraz uprawnienia przysługujące mu w tym zakresie, nie ulega wątpliwości, że termin „kontrola” jest tu użyty w znaczeniu uprawnień władczych.

Ustawodawstwo zwyczajne także niezbyt konsekwentnie i precyzyjnie operuje terminami „kontrola” i „nadzór”.<sup>26</sup> Na przykład art. 1 ustawy z 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym stanowi, że załogom w państwowych przedsiębiorstwach przemysłowych, budowlanych i rolnych przysługuje prawo nadzoru i kontroli nad całokształtem działalności przedsiębiorstwa. Również przepisy art. 7 pkt 1, art. 17 pkt 1 i 4, art. 18 pkt 3, 4 oraz 6, określające uprawnienia organów samorządu robotniczego, posługują się terminami „kontrola” i „nadzór”. Z treści tych postanowień nie wynika jednak, czym różnią się uprawnienia kontrolne od nadzorczych.

<sup>25</sup> Odróżnienie kontroli władczej od niewładczej wprowadza Lang: *op. cit.*, s. 43. Por. Jędrzejewski: *op. cit.*, s. 6.

<sup>26</sup> Co do nomenklatury dotyczącej funkcji kontrolnej i nadzorczej na gruncie Konstytucji PRL oraz ustaw zwyczajnych por. Lang: *op. cit.*, ss. 35—43.

Przepis zaś art. 22 ust. 1 stanowi, że: „Dyrektor przedsiębiorstwa obowiązany jest wstrzymać wykonanie uchwały konferencji samorządu robotniczego lub rady robotniczej, jeżeli jest ona sprzeczna z przepisami prawa lub obowiązującym planem, zawiadamiając o tym radę robotniczą”.<sup>27</sup>

Stąd też próbę odróżnienia pojęcia kontroli o charakterze władczym od pojęcia nadzoru należy oprzeć na poglądach przedstawicieli doktryny. Na przykład J. Starościek uważa, że „tam, gdzie wchodzi w grę prawo wydawania polecenia, wiążącej dyrektywy o zmianie kierunku działania, gdzie w grę wchodzi kierowanie organami podległymi — będziemy mówić o nadzorze nad organami administracyjnymi, a nie o kontroli. Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwowania i łączy się z czynnikiem kierowania za pośrednictwem sformułowanych dyrektyw”.<sup>28</sup> Zdaniem W. Dawidowicza „przez nadzór należy rozumieć właściwość organu nadrzędnego wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego”.<sup>29</sup> W innej pracy tego autora czytamy: „Nadzór oznacza — najogólniej rzecz biorąc — prawną możliwość wpływania przez organ administracji na działalność podporządkowanych organów lub instytucji”<sup>30</sup> F. Longchamps uważa, że „w każdym resorcie administracyjnym funkcje kierowania obejmują też kontrolę podległych organów i nadzór hierarchiczny, tj. możliwość jeszcze bardziej skutecznego oddziaływania na ich działalność przez pewne uprzednie wskazówki, przez zmianę dokonywanych działań itd.”<sup>31</sup> Według T. Bigo: „Wśród funkcji kierownictwa wyodrębniamy pod nazwą nadzoru zespół takich kompetencji, których wpływ na działalność organów podporządkowanych jest bardziej intensywny i bezpośredni, a które mają na celu usunięcie działania, sanujące lub usuwające skutki działań nieprawidłowych oraz akty prewencyjne, nadające kierunek działalności. Są takie akty prawne, jak polecenia służbowe, uchylanie lub zmiana decyzji, wytyczne [...] akty realizujące odpowiedzialność służbową pracownika lub członków organów kolegialnych”<sup>32</sup>.

J. Homplewicz pisze: „Na kierownictwo państwowe, podejmowane w ramach aparatu administracyjnego, składa się szereg uregulowanych prawnie funkcji i czynności. Typowymi przykładami takich funkcji są: nadzór i kontrola. Jeżeli przez nadzór rozumiemy całokształt uprawnień organu wyższego do ingerencji w działalność i organizację organu podle-

<sup>27</sup> Zwraca na to uwagę Lang: *op. cit.*, ss. 42—43.

<sup>28</sup> Zob. Starościek: *Zarys nauki administracji...*, s. 212.

<sup>29</sup> Zob. W. Dawidowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1961, s. 247.

<sup>30</sup> Zob. Dawidowicz: *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 24.

<sup>31</sup> Zob. F. Longchamps: *Rzut oka na system kontroli administracji*, „Kontrola Państwowa” 1964, nr 3, s. 4.

<sup>32</sup> Zob. T. Bigo: *Z problemów nadzoru nad administracją terenową*, „Kontrola Państwowa” 1964, nr 5, s. 2.

głego, to nietrudno stwierdzić, że kontrola podejmowana przez organ nadrzędny w stosunku do podległego stanowi jeden z elementów nadzoru”.<sup>33</sup>

W. Lang uważa, że: „Nadzór [...] polega na korygowaniu działalności jednostki kontrolowanej w ramach sprawowania władzy zwierzchniej nad tą jednostką, a więc w ramach strukturalnej nadrzędności organizacyjnej lub funkcjonalnej. Jest to w szczególności korygowanie działalności jednostki podporządkowanej funkcjonalnie przez jednostkę [...] nadrzędną. Organ sprawujący funkcję nadzoru [...] podejmuje decyzje ostateczne w stosunku do jednostki nadzorowanej”.<sup>34</sup>

Z przytoczonych wyżej wypowiedzi wynika, że część autorów za najbardziej charakterystyczną cechą nadzoru uważa element korygujący, możliwość władczego oddziaływania jednego organu na postępowanie drugiego. Takie stanowisko w moim przekonaniu reprezentują W. Lang, Z. Leoński<sup>35</sup> i M. Jaroszyński<sup>36</sup>. W związku z tym nasuwa się wniosek, że jeżeli jakiś organ jest uprawniony do podejmowania decyzji wiążących inne organy, to zachodzący między nimi stosunek winien być traktowany jako nadzór. Stosunek taki nie byłby przy tym uzależniony od istnienia organizacyjnej zależności między obu podmiotami. Samo bowiem podporządkowanie funkcjonalne mogłoby stanowić wystarczającą podstawę do zakwalifikowania czynności korygujących jako nadzorcze. Wówczas jednak należałoby traktować uprawnienia kontrolne niektórych komisji i inspekcji jako nadzorcze. Dysponują one bowiem prawem władczego wydawania wiążących zarządzeń pokontrolnych, których wykonanie jest egzekwowane sankcjami karno-administracyjnymi, jakimi są zagrożeni kierownicy jednostek kontrolnych. Podobnie wiążący charakter mają decyzje podejmowane w administracyjnym postępowaniu odwoławczym oraz orzeczenia sądowe w stosunku do zaskarżanych aktów administracyjnych.

Niektórzy autorzy formułując pojęcie nadzoru eksponują inne jego elementy. Na przykład cytowany W. Dawidowicz uważa, że niezbędnym elementem istnienia stosunku nadzoru jest strukturalna nadrzędność organu nadzorującego nad nadzorowanym, wynikająca z usytuowania obu podmiotów w systemie organów państwowych.

Przykładem podporządkowania organizacyjnego może być stosunek zachodzący między wojewodą a naczelnikiem gminy, między radą narodową a podlegającym jej w zakresie realizacji uchwał podejmowanych przez radę terenowym organem administracji państwowej. Zachodzący

<sup>33</sup> Zob. J. Homplewicz: *Ogólne zagadnienia prawne kontroli administracji*, *ibid.* 1965, nr 4, s. 2.

<sup>34</sup> Zob. Lang: *op. cit.*, s. 40.

<sup>35</sup> Zob. Leoński: *Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji przez rady narodowe*, Poznań 1962, s. 6.

<sup>36</sup> Zob. Jaroszyński: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1952, s. 165.

między powyższymi podmiotami stosunek będzie niewątpliwie stosunkiem nadzorczym. Nie będzie natomiast nadzorczym organ strukturalnie wyodrębniony z aparatu administracyjnego, sprawujący kontrolę nad działalnością różnych ogniw tego aparatu, mimo iż w pewnych sytuacjach korzysta z prawa wydawania zaleceń pod adresem organów kontrolowanych (np. zarządzenie doraźne kierowane przez Najwyższą Izbę Kontroli do kierownika wydziału urzędu wojewódzkiego czy dyrektora przedsiębiorstwa). Przyjmując takie kryterium nadzoru, nie możemy również zakwalifikować jako działania nadzorczego orzeczenia sądu, uchylającego w trybie odwołania decyzję administracyjną czy zarządzenia pokontrolnego Państwowej Inspekcji Handlowej, mimo iż decyzje tych organów wiążą podmioty kontrolowane, a więc wykazują pewne cechy nadzoru.<sup>37</sup> Mimo też, iż PIH mieści się w strukturze aparatu administracyjnego, nie znajduje się w sytuacji nadrzędności organizacyjnej nad kontrolowanymi jednostkami.

Trzecim wreszcie kryterium eksponowanym przez niektórych autorów w operacjach logicznych, mających na celu odróżnienie nadzoru od kontroli, jest odpowiedzialność, jaką organ nadzorujący ponosi za działalność podporządkowanej mu jednostki. Na ten element nadzoru wskazują m. in. J. Starościak i W. Lang, mimo iż za główne jego znamię uważają przede wszystkim uprawnienia korygujące działalność podmiotów nadzorowanych. Zgodnie też z tym kryterium nie mają cech nadzoru orzeczenia sądowe (kasacyjne bądź reformacyjne) dotyczące decyzji kontrolowanych przez sądy organów, zarządzenia pokontrolne Państwowej Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, okręgowych urzędów dochodów państwa i kontroli finansowej czy społecznych inspektorów pracy. Organy te bowiem nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za pracę kontrolowanych przez nie instytucji.

Wyraźne rozróżnienie obu instytucji utrudnia fakt, że w większości autorzy traktują uprawnienia kontrolne jako całkowicie pozbawione możliwości władczygo korygowania czynności organów kontrolowanych, albo też przyjmują za podstawę wyodrębniania instytucji nadzoru jeden lub dwa elementy charakterystyczne dla tego rodzaju uprawnień.

Stąd też słuszna moim zdaniem jest teza S. Jędrzejewskiego, że niezbędne dla odróżnienia kontroli od nadzoru są co najmniej trzy elementy, a więc: 1) możliwość wywierania przez nadzorującego wpływu na działalność nadzorowanego; 2) zachodzący między tymi podmiotami stosunek nadrzędności i podporządkowania; 3) odpowiedzialność nadzorującego działalność jednostki nadzorowanej.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Zob. Lang: *op. cit.*, ss. 41—42, 44. Por. Jędrzejewski: *Kontrola administracji państwowej...*, ss. 11—12.

<sup>38</sup> Zob. Jędrzejewski: *op. cit.*, s. 9.

Należy zatem podkreślić, że możliwie jednoznaczne rozgraniczenie kontroli i nadzoru nie może opierać się na jednym z trzech wyżej wskazanych kryteriów, gdyż prowadzi to do przypisywania jednym i tym samym czynnościom cech nadzoru i kontroli, jak to ma miejsce na przykład w przypadku kontroli sądowej czy Państwowej Inspekcji Handlowej. Konieczne jest łączne posługiwanie się wszystkimi wymienionymi kryteriami.

Możemy ponadto pomocniczo skorzystać z innego jeszcze kryterium, a mianowicie rozpatrzyć stosunek czynności kontrolnych do innych elementów administrowania. Jeżeli zatem konfrontacja wykonań z wyznaczeniami stanowi zasadniczą treść działalności danego organu, jak ma to miejsce w przypadku Najwyższej Izby Kontroli, wyodrębnionych funkcjonalnie międzyresortowych organów inspekcji i rewizji, uprawnień kontrolnych sądów i prokuratury, wówczas mamy do czynienia z kontrolą. Jeżeli natomiast kontrolowanie jest tylko jednym ze składników szerszego zakresu działalności, fragmentem zresztą niezbędnym dla prawidłowej realizacji administrowania, wtedy możemy mówić o nadzorze.<sup>39</sup>

Reasumując uwagi należy stwierdzić, że nadzór to ta strefa administrowania (zarządzania), która wynika z prawa organu nadrzędnego hierarchicznie do władczego wpływania na działalność jednostki nadzorczej i korygowania czynności organu podległego, z czym wiąże się odpowiedzialność nadzorującego za zachowanie się nadzorowanego. Porównywanie zatem wykonań z wyznaczeniami — kontrolowanie — stanowi niezbędną podstawę do uruchamiania właściwych środków nadzorczych, które mogą polegać na kierowaniu pod adresem organów podległych wytycznych poleceń, uchylaniu lub zmianie zakwestionowanego aktu organu nadzorowanego bądź korygowaniu w inny sposób jego postępowania, wreszcie na zawieszaniu w czynnościach lub odwołaniu z zajmowanego stanowiska osób winnych zaistnienia takich czy innych nieprawidłowości.

Stąd też nie budzi najmniejszej wątpliwości to, że przewidziane w rozdz. 9 ustawy o radach narodowych uprawnienia przysługujące Radzie Państwa w stosunku do podległych jej terenowych organów przedstawicielskich czy rady wyższego szczebla w stosunku do niższego są typowymi uprawnieniami nadzorczymi. Taki też charakter ma większość uprawnień organów administracji państwowej w stosunku do podległych im pionowo lub poziomo jednostek organizacyjnych, jak. np. Rady Ministrów wobec ministrów czy terenowych organów administracji (art. 32 pkt 1 i 11 Konstytucji PRL), uprawnienia Prezesa Rady Ministrów w stosunku do NIK (art. 35 ust. 2 Konstytucji), Prokuratora Generalnego PRL wobec podle-

<sup>39</sup> Zob. Hompliewicz: *Kontrola administracji...*, ss. 13—14.

gającego mu aparatu (art. 66 Konstytucji w związku z art. 7 ust. 2 ustawy o Prokuraturze PRL).

Natomiast kontrola polega na:

1) ustalaniu stanu faktycznie osiągniętego w wyniku realizacji określonych zadań, poprzez badanie warunków, w jakich dane działanie przebiegało, środków zastosowanych w trakcie tego działania oraz jego wyników;

2) porównywaniu wykonań z obowiązującymi w danym działaniu wyznaczeniami w celu stwierdzenia, czy nie zachodzą pomiędzy nimi rozbieżności oraz na wyjaśnianiu przyczyn powodujących powstawanie niezgodności;

3) stosowaniu przez instytucje kontrolujące określonych środków w celu doprowadzenia do zgodności między wykonaniami a obowiązującymi wzorcami; mogą one polegać bądź na występowaniu do kompetentnych organów z wnioskami o przeprowadzenie niezbędnych korektur czynności jednostek kontrolowanych (kontrola niewładcza), bądź na prawie uchylania, zmiany lub modyfikacji w inny sposób dewiacji zaistniałych w stanie faktycznie osiągniętym w stosunku do założonego (kontrola władcza).

Różnica zatem między kontrolą władczą a nadzorem polega na tym, że uprawnienia nadzorcze są szersze niż kontrolne. Organ nadzorujący jest uprawniony nie tylko do korygowania nieprawidłowych (nielegalnych bądź niecelowych) aktów instytucji kontrolowanych, lecz także ma prawo wywierać wpływ na kierunek działalności jednostek nadzorowanych, np. poprzez wykonanie wiążących je wytycznych i poleceń. Jest on współodpowiedzialny za pracę organu nadzorowanego. Ponadto nadzorowanie nigdy nie wypełnia całego zakresu działania organu wyposażonego w tego rodzaju uprawnienia, podczas gdy kontrolowanie stanowi podstawową i jedyną kompetencję niektórych instytucji kontrolnych, jak np. Najwyższej Izby Kontroli czy międzyresortowych inspekcji i komisji.

## РЕЗЮМЕ

Сначала автор анализирует то место, которое занимает контроль во всей деятельности исполнительных органов, а потом делает выводы, относящиеся к определению понятия контроля администрации и значения этого института для обеспечения надлежащей деятельности аппарата администрации. При этом автор приходит к выводу, что являясь интегральной частью администрирования, контроль обладает некоторыми признаками, которые отличают его от других элементов администрирования. Наиболее существенная разница заключается в том, что контролирование не сводится к выполнению основных задач администрации, а служит усовершенствованию процесса управления, особенно — обеспечению соответствия деятельности исполнительных органов действующим нормам.

Формулируя правовое понятие контроля, автор приходит к выводу, что его функция заключается в исследовании соответствия определенной деятельности

нормам права, содержащимися в хозяйственных и финансовых планах директивам, указаниям вышестоящих органов и т.д. В случае же выявления отклонений от действующих норм — в информировании компетентных органов о нарушениях или же в их исправлении. При этом контроль осуществляют как органы, являющиеся частью административного аппарата, так и органы, выделенные из него (например, прокуратура, суды). Некоторые из органов контроля (например Верховная контрольная палата или межведомственные комиссии и инспекции) заняты только осуществлением контроля. Таким образом, следует отличать контроль, состоящий в праве отмены или изменения актов контролируемого органа (*kontrola władcza*) от контроля, заключающегося в праве направлять в компетентные органы предложений и замечаний (*kontrola niewładcza*). Первый тип контроля осуществляют, например, суды, представительные органы, а второй — прокуратура или комиссии представительских органов. При этом вышеназванные органы проверяют деятельность контролируемых субъектов с точки зрения ее соответствия или нормам права или требованиям экономичности и добросовестности, или же применяют оба эти критерия (например, Верховная контрольная палата).

Последняя часть статьи посвящена анализу первого типа контроля и функции надзора, который основывается не только на праве исправления нарушений в работе контролируемых органов при помощи первого типа контроля, но связан также и с ответственностью надзирающего за правильностью деятельности подчиненных ему учреждений, а также на праве направления в адрес подлежащего надзору органа (иерархически подчиненного) директив и указаний. Такими полномочиями обладает, например, воевода по отношению к органам администрации низшей ступени, Совет Министров — по отношению к местным органам административного аппарата.

## R É S U M É

Les considérations relatives à la définition de la notion du contrôle de l'administration et à l'importance de cette institution pour la garantie de l'activité convenable de l'appareil administratif sont précédées par la présentation de la place occupée par le contrôle dans l'ensemble d'activité des organes exécutifs. L'auteur arrive à la conclusion que le contrôle, en tant que partie intégrale de l'administration, se caractérise par certains traits qui le distinguent des autres éléments de l'administration. La plus fondamentale de ces différences consiste en ce que l'action de contrôler ne se limite pas à la réalisation des tâches essentielles de l'administration, mais elle sert à l'amélioration du processus d'administration et surtout à la garantie de la conformité de l'activité des organes exécutifs avec les directives à respecter.

En formulant la notion du contrôle dans sa signification juridique, l'auteur arrive à la conclusion que sa fonction consiste à examiner la conformité de l'activité définie avec les normes de la loi, les directives contenues dans les plans économiques et financiers, les dispositions des organes supérieurs, etc. et, en cas de constater des déviations des définitions obligantes — cette fonction consiste à réclamer aux organes compétents la liquidation des écarts de ce type, ou bien à appliquer le pouvoir de corriger d'autorité les irrégularités observées. Le contrôle est fait par hiérarchie. Aux autorisations de ce type ont le droit, p. ex. le voïévode par les institutions isolées de cet appareil (p. ex. corps représentatif, ministère public, tribunaux). Certains organes remplissant cette fonction (p. ex. Chambre Suprême

de Contrôle, commissions et inspections de plusieurs ressorts) ne réalisent pourtant d'autres tâches que celle de contrôler. Il convient donc de distinguer le contrôle d'autorité (fait p. ex. par les tribunaux ou les organes représentatifs qui disposent de droit de corriger d'autorité les irrégularités constatées) et le contrôle sans autorité (fait p. ex. par le ministère public ou les commissions des corps législatifs). Ces organes examinent l'activité des sujets contrôlés du point de vue la conformité avec les normes de loi et les exigences d'opportunité, d'économie et d'honnêteté d'action, ou bien ils appliquent ces deux critères à la fois (p. ex. Chambre Suprême de Contrôle).

Dans la dernière partie de l'article, l'auteur distingue le contrôle d'autorité et la fonction de surveillance, cette dernière consistant non seulement en droit de corriger d'autorité les irrégularités dans le travail des organes contrôlés, mais se liant aussi avec la responsabilité du contrôleur de la régularité d'activité des institutions lui étant soumises; cette surveillance se résume également dans le droit de présenter les directives et les dispositions obligantes à l'adresse de l'organe contrôlé soumis par hiérarchie. Aux autorisations de ce type ont le droit, p. ex., le voïévode par rapport aux organes d'administration fondamentale, le Conseil de Ministres et les ministres par rapport à l'appareil administratif local.

