

ZNACZENIE KONTROLI DLA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO W PAŃSTWIE PRAWA

SIGNIFICANCE OF CONTROL FOR INTERNAL SECURITY
IN A STATE OF LAW

WOJCIECH M. HRYNICKI

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego
„Apeiron” w Krakowie

ABSTRAKT

1) Cel

Celem artykułu jest wykazanie istotności kontroli dla bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie. Kontrola jest zjawiskiem wielobiegunowym, które poprzez wyspecjalizowane podmioty, specyfikę narzędzi oraz rozbudowany system stoi na straży wielorodzajowego bezpieczeństwa wewnętrznego – zarówno w aspekcie publicznym, jak i powszechnym. Sprawny system kontroli w państwie gwarantuje bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz zapobiega katastrofom technicznym i klęskom żywiołowym.

2) Wprowadzenie

Bezpieczeństwo wewnętrzne, którego podmiotem jest państwo, należy do zjawisk wieloaspektowych, bowiem środowisko państwa związane jest z wieloma płaszczyznami zadań publicznych. Stąd też można wyróżnić przykładowo bezpieczeństwo polityczne, administracyjne, ekonomiczne, ekologiczne, rolne, spożywcze, sanitarne, finansowe, społeczne, kulturowe. Niezależnie od typu bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga ono szeregu

działań ze strony państwa celem jego utrzymania i pogłębiania. Jednym z instrumentów służących do budowania bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie jest kontrola oraz system kontroli, na który składają się zarówno składniki osobowe, jak i rzeczowe. W tym znaczeniu kontrola musi być rozumiana jako ustalenie istniejącego stanu rzeczy oraz stanu pożądanego, określanego przez odpowiednie wzorce czy normy postępowania, następnie zaś ich porównywanie i zaznaczenie różnic, a w końcu jako ustalenie przyczyn tych różnic i przedstawienie zaleceń w celu usunięcia nieprawidłowości.

3) **Metodologia**

Autor rozpatruje zagadnienie istotności kontroli dla bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie, śledząc poglądy na te tematy, i w tym zakresie posiłkuje się metodą krytycznej analizy źródeł. Metoda ta wzbogacona zostaje o analizę danych statystycznych różnych obszarów kontroli w państwie, co związane jest z wykorzystaniem metody empirycznej statystycznej. Posiłkowo wykorzystano także metodę dogmatyczno-prawną, analizując przepisy aktów prawnych związanych z wykonywaniem kontroli w państwie prawa.

4) **Wnioski**

Autor dowodzi, że kontrola jest nieodzownym elementem bezpieczeństwa wewnętrznego w sprawnie zarządzanym państwie prawa realizującym zasady sprawiedliwości społecznej. Wielość rodzajów kontroli oraz sposoby jej realizowania współgrają z typami bezpieczeństwa wewnętrznego istotnymi w państwie prawa. Bezpieczeństwo wewnętrzne w państwie gwarantowane jest systemem kontroli, na który składają się zarówno składniki osobowe, jak i rzeczowe.

SŁOWA KLUCZOWE

bezpieczeństwo, bezpieczeństwo wewnętrzne, kontrola, znaczenie kontroli dla bezpieczeństwa wewnętrznego

ABSTRACT

1) **Objective**

The objective of the article is to prove the significance of law for internal security in a state of law. Control is a multifaceted phenomenon which – through specialised entities, specificity of tools and well developed system – safeguards multi-type internal security – both in the public and universal sense. Efficient control system in a state guarantees security and public order, and prevents technical catastrophes and natural disasters.

2) Introduction

Internal security of a state constitutes a multipole phenomenon because the state's environment is connected with numerous planes of public duties. Therefore, we can distinguish, for example: political, administrative, economic, ecological, agricultural, food, sanitary, financial, social and cultural security. Regardless of the type of internal security, the maintenance and increase in such security requires a number of actions to be taken by the state. The instruments used for building internal security in a state include control and control system, composed of personal, material and normative components. In this sense, control must be understood as definition of the status quo and the required state, specified by appropriate standards and rules of procedure, and as their comparison and juxtaposition, and finally as detecting the reasons of such differences and presenting recommendations for elimination of irregularities.

3) Methodology

The author analyses the significance of control for internal security in a state by following scientific views on such topics, and applies in this scope the method of critical analysis of scientific sources. This method is enriched with the analysis of statistical data concerning different areas of control in a state, which is connected with the application of the empirical statistical method. Additionally, the author also uses the dogmatic and legal method, and analyses the provisions of legal acts related to exercising control in a state of law.

4) Conclusions

The author proves that control is an indispensable element of internal security in an efficiently governed state of law which follows the principles of social justice. The multitude of types of control and the manner of its exercise harmonise with the types of internal security significant for a state of law. Internal security in a state is guaranteed by a system of control, which is composed both of personal and material components.

KEY WORDS

security, internal security, control, significance of control for internal security

BEZPIECZEŃSTWO – UWAGI OGÓLNE

Pojęcie bezpieczeństwa sprowadza się w istocie do stanu bez zagrożeń, który ma umożliwić prawidłowy rozwój przy założeniu przestrzegania zasad współżycia społecznego. W związku z tym we współczesnych definicjach

bezpieczeństwo traktowane jest jako stan pewności, spokoju, zabezpieczenia, braku zagrożenia oraz ochrony przed nim¹, a także jako gwarancja nienaruszalnego przetrwania danego podmiotu i swobody jego rozwoju². Obejmuje zaspokojenie takich potrzeb jak: istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie, pewność rozwoju. W zasadniczym obszarze badań bezpieczeństwo kojarzone jest zatem ze stanem bez zagrożeń, który uzupełniany jest o potrzeby rozwoju i samorealizacji. W związku z tym wyróżnia się negatywne i pozytywne rozumienie bezpieczeństwa.

W tym pierwszym aspekcie bezpieczeństwo sprowadza się do stanu „braku zagrożeń”³, z kolei w drugim traktowane jest jako zdolność do kształtowania optymalnych warunków rozwojowych (swobód), zapewniających realizację szerokiego zakresu potrzeb społecznych⁴. Pozytywne i negatywne rozumienie bezpieczeństwa sprzężone jest ściśle z potrzebami człowieka, trafnie zobrazowanymi w piramidzie Abrahama Masłowa, w której potrzeba bezpieczeństwa znajduje się tuż po potrzebach fizjologicznych i przed potrzebami afiliacji, szacunku i uznania oraz samorealizacji. Jak zauważa A. Masłow, jeśli zarówno potrzeby fizjologiczne, jak i potrzeby bezpieczeństwa są zaspokojone wystarczająco dobrze, to pojawiają się potrzeby miłości, uczucia i przynależności⁵. Każde dobre społeczeństwo musi w taki czy inny sposób zaspokajać te potrzeby, jeśli ma zamiar przetrwać i być zdrowe⁶. Koncepcja pozytywnego rozumienia bezpieczeństwa powinna stać się dominująca, a to z tej przyczyny, że życia człowieka nie można sprowadzać do zapewnienia istnienia, ale należy rozpatrywać je w kategoriach dążenia do nieustannego rozwoju poprzez wyznaczanie celów nadających mu wartość i sens⁷.

Bezpieczeństwo spaja wiele dziedzin życia i wiele dyscyplin naukowych. Ma charakter multidyscyplinarny, bowiem trudno wyobrazić sobie

¹ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Scholar, Warszawa 2007, s. 27.

² J. Stańczyk, *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996, s. 19.

³ M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Elipsa, Warszawa 2009, s. 23.

⁴ J. Stańczyk, *Współczesne...*, op. cit., s. 10.

⁵ A. Masłow, *Motywacja i osobowość*, PWN, Warszawa 2006, s. 68–69.

⁶ *Ibidem*, s. 69.

⁷ W.M. Hrynicki, *Potrzeba działań na rzecz bezpieczeństwa kulturowego w aspekcie jego współczesnych zagrożeń*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2015, nr 20, s. 223.

uprawianie tej nauki bez nauk prawnych, wojskowych, humanistycznych czy ekonomicznych⁸. Należy do elementarnych potrzeb człowieka i jest podstawowym prawem, które sprowadza się do eliminowania sytuacji zagrażających człowiekowi i jego dobrom⁹. Jednocześnie bezpieczeństwo jest pojęciem, z którym człowiek wiąże swoje nadzieje i na tej podstawie buduje perspektywę własną i swoich najbliższych, oraz kategorią, która odnosi się do spraw globalnych, państwowych, lokalnych i osobistych, tworząc bądź ograniczając szanse dla każdego z tych wymiarów¹⁰. Bezpieczeństwo nie jest stanem homogenicznym czy też dotyczącym wyłącznie egzystencji jednostki albo zbiorowości ludzkich; ma wartość wielorodzajową, o charakterze indywidualnym, społecznym, kulturowym, prawnym, egzystencjalnym, ekonomicznym, politycznym, militarnym, a także psychologicznym i duchowym¹¹.

Bezpieczeństwo, będąc podstawową potrzebą zarówno jednostki, grup społecznych, jak i państw oraz systemów międzynarodowych, powoduje dążenie każdego z wymienionych podmiotów do oddziaływania na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną. Związane jest to ściśle ze sferą motywacji oddziałujących na podmiot, bez względu na to czy mowa o podmiocie indywidualnym czy zbiorowym. Jak zauważa E.J. Murray, w każdym dowolnie wybranym momencie różnorodne czynniki zewnętrzne i wewnętrzne determinują motywację jednostki. Siła poszczególnego motywu oraz taki czy inny zespół motywów wpływają na nasz sposób widzenia świata, na bieg naszych myśli, na działania, które podejmujemy¹². Rozumowanie to można translokować na inne podmioty bezpieczeństwa, w tym państwo.

BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE W PAŃSTWIE

Jeżeli mówi się o państwie jako podmiocie bezpieczeństwa, pamiętać trzeba o jego zasadniczych cechach, jakimi są: zdolność przetrwania, naród,

⁸ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 16.

⁹ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Difin, Warszawa 2013, s. 11.

¹⁰ L. Kanarski, B. Rokicki, J. Świniarski (red.), *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne wobec wyzwań współczesnego świata. Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej zorganizowanej 21 października 1999 roku*, AON, Warszawa 2000, s. 5.

¹¹ J. Piwowarski, *Fenomen bezpieczeństwa*, Cracow Research Institute for Security & Defence "Apeiron", Kraków 2014, s. 71.

¹² E.J. Murray, *Motywacja i uczucia*, PWN, Warszawa 1968, s. 21.

integralność terytorialna, niezależność polityczna i jakość życia¹³. Bezpieczeństwo państwa determinuje pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stabilność i harmonię danego systemu, natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne odnosi się do sytuacji braku zagrożeń ze strony innych podmiotów. Oba czynniki łącznie wpływają na stan ogólnego bezpieczeństwa danego systemu¹⁴.

Zarówno samo pojęcie bezpieczeństwa, jak i bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne mają charakter prawny oraz pozaprawny. W art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 Konstytucji RP ustawodawca odróżnia bezpieczeństwo wewnętrzne od zewnętrznego. Teoretycznie bezpieczeństwo wewnętrzne kojarzone jest zazwyczaj z bezpieczeństwem powszechnym, bezpieczeństwem publicznym i ustrojowym państwa. Klasyczne definicje bezpieczeństwa wewnętrznego wykazują ścisłe konotacje z państwem i jego bezpieczeństwem. Przykładowo bezpieczeństwo wewnętrzne utożsamia się ze stabilnym oraz harmonijnym funkcjonowaniem struktur państwa, wskazując na struktury władzy, procedury decyzyjne w ramach tych struktur oraz relacje pomiędzy władzą a obywatelem¹⁵. Stąd też bezpieczeństwo wewnętrzne można rozpatrywać zarówno w ujęciu wąskim, jak i szerokim.

W tym pierwszym ujęciu bezpieczeństwo wewnętrzne związane jest właśnie z instrumentami państwa. Z kolei w ujęciu szerokim pojęcie to odnosi się do ochrony życia, zdrowia oraz mienia¹⁶. Państwo, troszcząc się o własne bezpieczeństwo, określa zbiór wartości wewnętrznych, które powinny być chronione przed zagrożeniami, oraz tworzy stosowne środki zabezpieczające¹⁷. Stąd bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to jeden z dwóch aspektów (typów) bezpieczeństwa państwa (narodowego), oznaczający stan rzeczy, zbiór różnego rodzaju okoliczności, zachodzących we wszelkich dziedzinach aktywności wewnętrznej, charakteryzujących się stabilnością

¹³ J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, CSM, Warszawa 1998, s. 28.

¹⁴ J.S. Kardas, K. Loranty, *Wybrane problemy bezpieczeństwa państwa w opiniach pracowników administracji publicznej*, AON, Warszawa 2011, s. 20–21.

¹⁵ S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO*, [w:] *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, W. Fehler, J. Tymanowski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000, s. 70.

¹⁶ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 14.

¹⁷ J. Symonides, *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, [w:] *Wychowanie dla pokoju*, B. Suchodolski (red.), Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1983, s. 45.

i harmonijnością jego rozwoju (funkcjonowania); to, innymi słowy, stan i proces zabezpieczenia wartości i interesów państwa przed negatywnymi czynnikami wewnątrzpaństwowymi¹⁸.

Z kategorią bezpieczeństwa wewnętrznego ścisły związek mają sprawy wewnętrzne – porządek i ład w państwie. Stąd też w ramach dyskusji o bezpieczeństwie wewnętrznym w państwie wyodrębnia się bezpieczeństwo publiczne i bezpieczeństwo powszechne. To pierwsze oznacza stan przejawiający się ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami; z kolei bezpieczeństwo powszechne to stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych¹⁹. Dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego istotne znaczenie ma sprawna kontrola zarówno w aspekcie bezpieczeństwa publicznego, jak i powszechnego. Sprawnie działający aparat chroniący bezpieczeństwo i porządek publiczny to aparat, który jest również sprawnie kontrolowany. Podobnie zapobieganie katastrofom technicznym i klęskom żywiołowym wymaga dobrego przygotowania państwa na ich ewentualne wystąpienie, a to związane jest z należytą kontrolą instrumentów zabezpieczających.

Bezpieczeństwo wewnętrzne, którego podmiotem jest państwo, należy do zjawisk wieloaspektowych, bowiem środowisko państwa związane jest z wieloma płaszczyznami zadań publicznych. W związku z tym można wyróżnić przykładowo bezpieczeństwo polityczne, administracyjne, ekonomiczne, ekologiczne, rolne, spożywcze, sanitarne, społeczne, kulturowe. B. Buzan wymienia pięć wymiarów bezpieczeństwa wewnętrznego: polityczne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne i militarne (nierozumiane jako agresja z zewnątrz)²⁰. Dodaje się do tego także inne zagadnienia związane z bezpieczeństwem wewnętrznym, jak bezpieczeństwo żywnościowe, zdrowotne i osobiste²¹. Potrzeba zapewnienia każdego z wymiarów (typów) bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga sprawnie działających mechanizmów kontroli,

¹⁸ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, AON, Warszawa 2011, s. 62.

¹⁹ B. Wiśniewski, S. Zalewski, D. Podleś, K. Kozłowska, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004, s. 12.

²⁰ B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, *Security. A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London 1998, s. 182.

²¹ Human Development Report 1994, United Nations Development Programme, Oxford University, New York 1994.

posługujących się należytych instrumentami – zarówno natury podmiotowej, jak i przedmiotowej (w tym normatywnej).

Zagrożenia poszczególnych typów bezpieczeństwa wewnętrznego determinują także konieczność tworzenia systemów bezpieczeństwa. System bezpieczeństwa wewnętrznego to zespół sił i środków zapewniających państwu oraz jego demokratycznym strukturom akceptowalny stan bezpieczeństwa, który w razie zagrożenia uruchamia działanie ściśle określone w konstytucji²². Na system bezpieczeństwa wewnętrznego demokratycznego państwa prawa muszą składać się właściwe narzędzia kontrolne, którymi upoważnione podmioty państwa muszą się sprawnie posługiwać, by to bezpieczeństwo zapewniać. Nie można więc założyć, że sprawnie działające państwo jest w stanie prawidłowo funkcjonować bez należytych mechanizmów kontrolnych.

Należy przyjąć w dalszych rozważaniach wąskie rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego, którego podmiotem jest państwo.

KONTROLA – UWAGI OGÓLNE

Kontrola, podobnie jak bezpieczeństwo, stanowi konieczny element sfery publicznej. W dobrze urządzonym państwie całą strukturę ciała rządzącego przenikać powinna zasada nieufności, a na niej powinien być oparty szeroko rozgałęziony system urządzeń kontrolnych²³. Prawidłowe funkcjonowanie życia publicznego nie jest możliwe bez sprawnie działającego systemu kontroli – systemu w rozumieniu zbioru wzajemnie powiązanych ze sobą elementów o zhierarchizowanej strukturze wewnętrznej²⁴. Na system ten składać się muszą zarówno elementy podmiotowe, jak i przedmiotowe. Do pierwszych zaliczyć należy zespół podmiotów sprawujących kontrolę w aparacie państwa, na który składają się podmioty wyspecjalizowane w kontroli, a także te, dla których kontrola jest elementem zarządzania. Z kolei substratem przedmiotowym są zarówno środki materialne pozostające w dyspozycji strony podmiotowej, jak i pokłady intelektualne.

Najogólniej ujmując, kontrola polega na:

- 1) badaniu istniejącego stanu rzeczy,

²² J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 16.

²³ C. Znamierowski, *Elita, ustrój, demokracja. Pisma wybrane*, Aletheia, Warszawa 2001, s. 138.

²⁴ P. Sienkiewicz, *Ewolucja ryzyka w zarządzaniu kryzysowym*, [w:] *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*, P. Sienkiewicz, M. Marszałek, P. Górny (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 23.

- 2) zestawieniu tego, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co być powinno, tzn. co przewidują wzorce lub normy postępowania, i ustaleniu ewentualnych rozbieżności,
- 3) sformułowaniu zaleceń pozwalających na zapobieżenie w przyszłości powstawaniu określonych rozbieżności²⁵.

Innymi słowy, kontrola polega na ustaleniu istniejącego stanu rzeczy oraz stanu pożądanego, określanego przez odpowiednie wzorce czy normy postępowania, następnie zaś na ich porównywaniu i zaznaczeniu różnic, a w końcu na ustaleniu przyczyn tych różnic i przedstawieniu zaleceń w celu usunięcia nieprawidłowości²⁶. Kontrola to zatem porównywanie tego, co jest, z tym, co być powinno. Celem kontroli jest więc ustalenie, czy przewidziany stan został urzeczywistniony²⁷.

Jeżeli kontrola obejmuje szerszy zakres działań (w tym kierowanie i nadzór), jej zadaniem jest również wyjaśnienie przyczyn nieurzeczywistnienia stanu postulowanego oraz wskazanie sposobu i środków prowadzących do jego realizacji w przyszłości²⁸. W kontroli może mieć miejsce także zjawisko przedstawienia wniosków i sugestii pokontrolnych organom nadrzędnym względem jednostki kontrolowanej²⁹. Na bazie tej można wyróżnić dwa nurty kontroli – tradycyjny i nowoczesny. W nurcie tradycyjnym punktem ciężkości jest tradycyjne pojmowanie kontroli jako badania stanu pożądanego (postulowanego) i stanu rzeczywistego oraz wyciąganie na bazie tego wniosków. W nurcie nowoczesnym z kolei punkt ciężkości kontroli z instrumentów tradycyjnych przesuwają się w kierunku inicjatyw ocenno-sugestywnych, a nawet ewaluacyjnych, co może świadczyć o zacieraniu się tak realizowanej kontroli z nadzorem. W tym stanie rzeczy nietrudno zgodzić się z twierdzeniem, że kontrola jest wynikiem nieufności organu kontrolującego w stosunku do jednostki kontrolowanej³⁰. Jednocześnie kontrola jest dla administracji nieodzowna, ponieważ działalność każdej organizacji, w tym organizacji administracyjnych, nie jest wolna od błę-

²⁵ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1980, s. 21.

²⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 1999, s. 362.

²⁷ J. Lang, *Kontrola administracji państwowej*, [w:] L. Jastrzębski, J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne*, cz. 2, PWN, Warszawa 1985, s. 184.

²⁸ J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1992, s. 356.

²⁹ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, PWN, Warszawa 1984, s. 261.

³⁰ E. Knosala, *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, WSEiZ, Bytom 2003, s. 107.

dów³¹. Jednak brak zaufania podmiotu kontrolującego do kontrolowanego nie może w żadnym razie przeradzać się w system kontroli permanentnej, bowiem taki przestaje spełniać cele kontroli, a staje się istotną przeszkodą w realizacji zadań jednostki kontrolowanej.

Ciekawe są wzajemne relacje kontroli i nadzoru. O ile ta pierwsza sprowadza się do badania stanu postulowanego z zastanym i formułowania wniosków pokontrolnych, o tyle nadzór może sięgać dalej. „Jeżeli przez nadzór rozumiemy całokształt uprawnień organu wyższego do ingerencji w działalność i organizację organu podległego – to nietrudno stwierdzić, że kontrola podejmowana przez organ nadrzędny w stosunku do podległego stanowi jeden z elementów nadzoru”³². Tam, gdzie w grę wchodzi prawo obserwacji i prawo wydawania wiążących poleceń, włącznie z możliwością kształtowania polityki kadrowej, można mówić o nadzorze nad organem kontrolowanym. Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, ale łączy się z czynnikiem kierowania przez wydawanie dyrektyw³³.

Celem każdej kontroli jest nie tylko doskonalenie działalności poszczególnych segmentów systemu administracji publicznej poprzez wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i zapobieganie powstawaniu w przyszłości zjawisk niekorzystnych, a więc poprzez przybliżenie działania kontrolowanych podmiotów do określonego wzorca, ale również doskonalenie samego wzorca³⁴. To doskonalenie wzorca ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego, bowiem nie tylko stale podnosi jakość wykonywanych przez podmioty sfery publicznej zadań, ale wpływa na ogólne postrzeganie pozycji i siły państwa przez obywatela, co z kolei determinuje samo poczucie bezpieczeństwa.

ISTOTNOŚĆ KONTROLI DLA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Bazując na wskazanym wyżej celu kontroli, trzeba podkreślić, że dla bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie znaczenie będą miały kontrole o różnym zasięgu przedmiotowym. Wiąże się to ściśle z występowaniem obszarów (typów) bezpieczeństwa. Przykładowo mówimy zatem o kontroli sanitarnej, weterynaryjnej, artykułów rolno-spożywczych, ochrony

³¹ Ibidem, s. 108.

³² J. Homplewicz, *Ogólne zagadnienia prawne kontroli administracji*, „Kontrola Państwa”, nr 4/1965, s. 2.

³³ J. Starościk, *Zarys nauki administracji*, PWN, Warszawa 1971, s. 352 i n.

³⁴ M. Stahl, *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Difin, Warszawa 2002, s. 417.

środowiska, skarbowej, celno-skarbowej, podatkowej, budowlanej, farmaceutycznej. Z teoretycznego punktu widzenia typologia kontroli oparta jest na różnych kryteriach, co świadczy o szerokim zapotrzebowaniu na kontrolę w państwie prawa.

Tym samym na podstawie zasięgu kontroli można wyróżnić kontrolę nieograniczoną, tak zwaną zupełną, oraz kontrolę ograniczoną, czyli fragmentaryczną. Kontrola nieograniczona dotyczy całego zakresu działania podmiotu kontrolowanego i może być wykonywana według wszystkich możliwych kryteriów. Natomiast kontrola ograniczona obejmuje tylko część działalności podmiotu kontrolowanego i jest sprawowana wyłącznie według niektórych kryteriów oceny. Z tą typologią kontroli wiąże się zagadnienie kryteriów kontroli. W prawie polskim najczęściej spotykanymi kryteriami kontroli są: legalność, celowość, rzetelność oraz gospodarność. Nie jest to katalog zamknięty, bowiem oprócz wspomnianych kryteriów przepisy wskazują również inne, zdecydowanie bardziej szczegółowe, np. respektowanie praw i interesów jednostki, zgodność działania z polityką rządu, prawidłowość dokonywania określonych czynności. Obecnie proces kontrolowania organów administracji rządowej (kontrola instytucjonalna) regulowany jest przepisami ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³⁵, zgodnie z którą przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli (art. 3 i 4). Podobnymi czterema zasadniczymi kryteriami posługuje się kontrola państwowa wykonywana przez jednostki Najwyższej Izby Kontroli na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶.

Z tematem tym związane jest niezwykle ciekawe i ważne zagadnienie w teorii kontroli w państwie, jakim jest intensywność kontroli. Jest to temat dyskusyjny, a nawet kontrowersyjny³⁷. Nierealnym postulatem jest kontrola kompleksowa, ze względów nie tylko ekonomicznych, ale przede wszystkim organizacyjnych, bowiem objęcie kontrolą totalną jednostki kontrolowanej uniemożliwi lub przynajmniej istotnie utrudni jej bieżącą działalność. Jak słusznie twierdzi E. Knosala, nie można zapominać, że kontrola powinna być celowa i racjonalna. Przeprowadzenie kontroli wymaga zawsze odpo-

³⁵ Dz. U. nr 185, poz. 1092.

³⁶ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.

³⁷ J. Łętowski, J. Szreniawski, *Kontrola administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, T. Rabska, J. Łętowski (red.), Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1978, s. 345 i n.

wiednich nakładów, które jeśli przewyższają uzyskane w jej ramach korzyści, np. w postaci podwyższenia jakości usług publicznych, powodują, że jest ona niecelowa. Często powstają jednak trudności w ustaleniu tych relacji, zwłaszcza jeśli ewentualne udoskonalenia działań administracyjnych nie dadzą się wyrazić w kategoriach pieniędzy³⁸.

Z praktycznego punktu widzenia wpływu na budowanie bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie i efektywności tej budowy znaczenie większe ma kontrola fragmentaryczna. Na bazie dobrze dobranej próby do kontroli można budować wnioski o całej działalności podmiotu kontrolowanego. Przykładowo z danych Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wynika, że jednostka ta w roku 2016 przeprowadziła łącznie 72 kontrole w podległych urzędach skarbowych województwa dolnośląskiego, z czego 37 w trybie zwykłym (art. 14 i n. ww. ustawy o kontroli w administracji rządowej) i 35 kontroli w trybie uproszczonym (art. 51 i n. ww. ustawy o kontroli w administracji rządowej)³⁹. Z kolei Izba Administracji Skarbowej w Lublinie w kolejnym roku (2017) przeprowadziła 26 kontroli w podległych jednostkach województwa lubelskiego (urzędach skarbowych, urzędzie celno-skarbowym i – do końca lutego 2017 – byłych jednostkach administracji celnej)⁴⁰. Z analizy zestawienia zagadnień tematycznych przyjętych do wspomnianych przykładowo kontroli oraz wyników tych kontroli wynika, że objęcie kontrolą fragmentu działania jednostki kontrolowanej pozwala na redagowanie szerszych wniosków.

Z punktu widzenia sposobu przeprowadzenia kontroli wyróżnić można kontrolę wykonywaną bezpośrednio i kontrolę pośrednią. W ramach

³⁸ E. Knosala, *Decyzja...*, op. cit., s. 111.

³⁹ http://www.dolnoslaskie.kas.gov.pl/izba-administracji-skarbowej-we-wroclawiu/dzialalnosc/kontrola-w-jednostkach-podleglych/-/asset_publisher/Pu1d/content/kontrola-w-jednostkach-podleglych?redirect=http%3A%2F%2Fwww.dolnoslaskie.kas.gov.pl%2Fizba-administracji-skarbowej-we-wroclawiu%2Fdzialalnosc%2Fkontrola-w-jednostkach-podleglych%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_Pu1d%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_Pu1d (dostęp 22.07.2018).

⁴⁰ http://www.lubelskie.kas.gov.pl/izba-administracji-skarbowej-w-lublinie/dzialalnosc/kontrola-w-jednostkach-podleglych/-/asset_publisher/aWB5/content/kontrole-przeprowadzone-przez-izbe-administracji-skarbowej-w-lublinie-w-2017-roku?redirect=http%3A%2F%2Fwww.lubelskie.kas.gov.pl%2Fizba-administracji-skarbowej-w-lublinie%2Fdzialalnosc%2Fkontrola-w-jednostkach-podleglych%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_aWB5%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_aWB5 (dostęp 22.07.2018).

pierwszej organ kontrolujący zapoznaje się z działalnością podmiotu kontrolowanego drogą bezpośredniego sprawdzenia działalności i efektów, jakie ta działalność przyniosła. Natomiast kontrola pośrednia polega na sprawdzeniu i ocenie podmiotu kontrolowanego na podstawie analizy raportów i sprawozdań dostarczonych przez jednostkę kontrolowaną (bezpośrednio lub za pośrednictwem systemów elektronicznych). Kontrola pośrednia jest wygodna zarówno dla organu kontrolującego, jak i jednostki kontrolowanej, bowiem nie wymaga szczególnego przygotowania organizacyjnego, nie zakłóca także istotnie pracy kontrolowanego. Jednak na niekorzyść kontroli pośredniej przemawia mniejsza gwarancja pełnego i obiektywnego obrazu działalności jednostki kontrolowanej, co niezbędne jest dla wyciągnięcia obiektywnych wniosków. Wiadome jest, że jednostka kontrolowana będzie starała się w sprawozdaniach eksponować pozytywne cechy działalności, a równocześnie przemilczeć błędy i potknięcia. Dlatego właśnie ten rodzaj kontroli nie powinien dominować, a jedynie uzupełniać inne rodzaje kontroli. Jednym z rodzajów kontroli pośredniej jest kontrola jednostki nadzorowanej na bazie skarg załatwianych przez jednostkę kontrolującą. Analizując dane przykładowo przedstawione przez Izbę Administracji Skarbowej we Wrocławiu, zauważa się, że w roku 2016 jednostka ta załatwiła 51 skarg na podległe urzędy skarbowe, z czego 31 uznano za niezasadne (61%), a 20 za uzasadnione (39%)⁴¹. Z liczby skarg uznanych za zasadne można wnioskować, że podległe jednostki zostały, w trybie przewidzianym § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴², zobowiązane do usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstawania, co należy ocenić jako efektywny sposób prowadzenia kontroli pośredniej. W skali całego kraju z danych przedstawionych przez Ministerstwo Finansów⁴³ wynika, że w roku 2017 załatwiło ono we własnym zakresie 368 skarg,

⁴¹ Zob. przypis 39.

⁴² Dz. U. z 2002 r. nr 5, poz. 46.

⁴³ https://www.mf.gov.pl/pl/ministerstwo-finansow/ministerstwo-finansow/jak-zalatwic-sprawę/sprawa-do-zalatwienia/skargi-i-wnioski/-/asset_publisher/voQO/content/wykaz-sprawozdan?redirect=https%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fpl%2Fministerstwo-finansow%2Fministerstwo-finansow%2Fjak-zalatwic-sprawę%2Fsprawa-do-zalatwienia%2Fskargi-i-wnioski%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_voQO%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1%26_101_INSTANCE_voQO_advancedSearch%3Dfalse%26_101_INSTANCE_voQO_keywords%3D%26_101_INSTANCE_voQO_

z czego za ledwie 9 uznano za zasadne (2,5%), a 287 za niezasadne (78%)⁴⁴. Jednak już jednostki podległe Ministerstwu Finansów w roku 2017 załatwiły 1025 skarg, z czego 148 uznano za zasadne (14,5%), a 730 za niezasadne (71%)⁴⁵. Przyglądając się najczęstszej tematyce rozpatrywanych skarg w 2017 roku w resorcie finansów (Ministerstwo Finansów i jednostki podległe łącznie)⁴⁶, można wyróżnić:

- 1) niewłaściwe działanie organów podatkowych i celnych – 45% skarg,
- 2) skargi na pracowników – 19,5%,
- 3) nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach orzeczniczych (podatkowe, celne, karne, egzekucyjne) – 16%,
- 4) nieprawidłowości w załatwianiu skarg – 8%⁴⁷.

Należy też dodać, że zakres przedmiotowy prowadzonej w ten sposób kontroli pośredniej jest bardzo szeroki i też determinuje z pewnością jej efektywność.

Biorąc pod uwagę tryb kontrolowania, można wyróżnić kontrolę planowaną, czyli podejmowaną i prowadzoną według wcześniej założonego planu kontroli, oraz kontrolę doraźną – podejmowaną poza planem kontroli, często inspirowaną konkretnymi okolicznościami. Okolicznościami tymi mogą być sygnały zewnętrzne (skargi, wnioski, interwencje obywateli), jak i wewnętrzne. Szczegółowe plany kontroli przygotowywane są zazwyczaj w czwartym kwartale roku poprzedzającego rok, na który planuje się kontrole. Trzeba podkreślić, że plan taki jest jedynie swoistego rodzaju drogowskazem kontroli na kolejny rok kalendarzowy i nie ma obowiązku realizowania go w 100%. Należy przyjąć, że zrealizowanie planu na poziomie 70–80% stanowi wysoki stopień jego realizacji. Wynika to z tego, że poszczególne jednostki administracji publicznej realizują również kontrole doraźne. Z przedstawionych wyżej danych Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu wynika, że w roku 2016 liczba kontroli planowanych była bliska liczbie kontroli doraźnych (odpowiednio 37 i 35). Podobnie proporcje przedstawiają się w Izbie Administracji Skarbowej w Poznaniu w roku 2017 (kontrole planowane – 20;

delta%3D5%26_101_INSTANCE_voQO_cur%3D2%26_101_INSTANCE_voQO_andOperator%3Dtrue#p_p_id_101_INSTANCE_voQO_ (dostęp: 22.07.2018).

⁴⁴ Pozostałe 19,5% skarg załatwiono w sposób „inny” (brak szczegółowych danych).

⁴⁵ Pozostałe 14,5% skarg załatwiono w sposób „inny” (brak szczegółowych danych).

⁴⁶ Zob. przypis 43.

⁴⁷ Pozostałe 11,5% skarg – sprawy inne.

kontrole doraźne – 22)⁴⁸. Jednak już w Izbie Administracji Skarbowej w Lublinie w 2017 roku jest to 19 kontroli planowanych i 5 doraźnych⁴⁹. Większa liczba kontroli doraźnych wynika zazwyczaj z sygnałów docierających do jednostki kontrolującej z zewnątrz, a tych nie da się zaplanować. Jednak sygnały docierające z zewnątrz, o ile nie wymagają podjęcia niezwłocznej inicjatywy kontrolnej, mogą również być materiałem do redagowania tematów kontrolnych w planie kontroli na rok kolejny.

Z punktu widzenia inicjacji kontroli wyróżnić należy również kontrolę z urzędu oraz kontrolę na wniosek. Kontrola z urzędu podejmowana jest z inicjatywy podmiotu kontrolującego i stanowi konsekwencję obowiązku realizacji zadań kontrolnych nałożonych na ten podmiot przez przepisy prawa. Kontrola na wniosek polega na wszczęciu określonej kontroli na podstawie wniosku od uprawnionego przez prawo podmiotu (jednostki organizacyjnej, osoby fizycznej itp.)⁵⁰.

W kontekście problematyki systemu kontroli w sferze publicznej (w tym w administracji) wyróżnia się kontrolę resortową i kontrolę instancyjną. Kontrolę resortową postrzega się jako kontrolę realizowaną nie tylko w obrębie struktur tworzących działą administracji *sensu stricto*, ale także w obrębie dziedzin, spraw i struktur organizacyjnych poddanych kierownictwu centralnych organów administracji rządowej⁵¹. Należy również wspomnieć o kontroli społecznej, czyli sprawowanej przez organy o charakterze społecznym oraz bezpośrednio przez obywateli, jak również o kontroli zawodowej, wykonywanej przez powołanych specjalnie do tego pracowników. Ten rodzaj kontroli wiąże się ściśle z kontrolami doraźnymi, jak wspomniano wyżej, gdyż stosunkowo często może je inicjować.

W końcu z punktu widzenia wzajemnych relacji podmiotu kontrolowanego i kontrolującego wyróżnić możemy kontrolę zewnętrzną (zwaną instytucjonalną lub urzędową) oraz kontrolę wewnętrzną. Kontrola zewnętrzna jest sprawowana przez uprawnione podmioty usytuowane poza aparatem jednostki⁵². Podmioty te uprzednio można było podzie-

⁴⁸ <http://www.wielkopolskie.kas.gov.pl/izba-administracji-skarbowej-w-poznaniu/dzialalnosc/kontrola-w-jednostkach-podleglych> (dostęp 22.07.2018).

⁴⁹ Zob. przypis 40.

⁵⁰ W.M. Hrynicky, E. Morozewicz, *Kontrola jako nieodzowny element bezpieczeństwa na przykładzie Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Krakowie*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2017, nr 25, s. 85–105.

⁵¹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 174

⁵² J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 381.

lic na państwowe i niepaństwowe⁵³, a dziś te drugie dodatkowo można podzielić na społeczne i prywatne. Kontrola wewnętrzna to rodzaj kontroli własnej działalności. Jest składnikiem samego procesu administrowania i zajmuje tym poważniejsze miejsce w działalności organu, im wyższego stopnia jest to organ administracyjny⁵⁴. Kontrola wewnętrzna jest nie tylko elementem sprawnego zarządzania wewnątrz jednostki (procesem kontrolowania), ale też sposobem sprawnego osiągnięcia wytyczonych celów. Na kontrolę wewnętrzną składa się kilka elementów tworzących system kontroli wewnętrznej, a wśród nich: samokontrola (wykonywana zarówno na szczeblach kierowniczych, jak i pracowniczych), kontrola funkcjonalna (sprawowana przez przełożonych wobec podległych pracowników), kontrola instytucjonalna (sprawowana przez wyodrębnioną komórkę kontroli wewnątrz organizacji) oraz kontrola społeczna (sprawowana przez samorząd pracowników, związki zawodowe etc.)⁵⁵. Jednak podział na kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną może nie być do końca miarodajny, gdyż ten sam organ może być oceniany jako organ zarówno kontroli wewnętrznej, jak i zewnętrznej (w zależności od tego, w jakim stosunku do siebie znajdują się kontrolowany i kontrolujący)⁵⁶. Mówi się więc o kontroli wewnątrzadministracyjnej, łączącej cechy kontroli wewnętrznej i zewnętrznej, jeśli ma miejsce w jednym pionie organizacyjnym administracji. Przykładowo, jeśli dyrektor izby administracji skarbowej przeprowadza kontrolę w podległym urzędzie skarbowym, dla naczelnika urzędu skarbowego będzie to kontrola zewnętrzna, ale dla dyrektora izby administracji skarbowej będzie to zarówno kontrola zewnętrzna, jak i wewnętrzna, bowiem odpowiada on za politykę działania podległego urzędu skarbowego. W tym znaczeniu będzie to rodzaj kontroli wewnątrzadministracyjnej.

Kontrolę postrzega się także jako element zarządzania, polegający na sprawdzeniu i ocenie działalności organizacji⁵⁷. W tym zakresie nadrzędną rolę odgrywa przede wszystkim ww. kontrola wewnętrzna. Nowoczesna kontrola wewnętrzna musi dostarczać informacji ważnych dla procesów podejmowania decyzji. Każdy kontroler, niezależnie od pozycji, jaką zajmuje w strukturze firmy (organu), staje się partnerem dla decydentów, zarządu

⁵³ J. Lang, *Kontrola...*, op. cit., s. 186.

⁵⁴ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1965, s. 332.

⁵⁵ Zob. S. Kałużny, *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 92–112.

⁵⁶ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 226–227.

⁵⁷ Z. Leoński, *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 133.

i pomaga w budowaniu strategicznej koncepcji rozwoju. Musi on być bardziej doradcą zarządzającym niż tropicielem nieprawidłowości, chociaż jedno drugiego nie wyklucza. Kontrola wewnętrzna w nowoczesnej firmie (organie) musi być wręcz zintegrowana z systemem zarządzania⁵⁸. Należy pamiętać, że pojmowanie nowoczesnego zarządzania obejmuje planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie. Na gruncie państwa i jego bezpieczeństwa wewnętrzna kontrola wewnętrzna będzie przejawem wszelkich działań kontrolnych wewnątrz państwa, sprawowanych zarówno przez system wyspecjalizowanych organów kontrolnych, jak i przez podmioty biorące udział w zarządzaniu państwem.

W państwie prawa zadania publiczne gwarantujące bezpieczeństwo wewnętrzne mają charakter realizujący jego obowiązki. System kontroli przedstawia wiele problemów – większej lub mniejszej rangi – postrzeganych jako braki czy niedociągnięcia, jednak stwierdzić należy, że dzięki przeprowadzonym kontrolom działalność podmiotu kontrolowanego dąży do ulepszenia jego funkcjonowania. Zatem kontrola w państwie musi być procesem wieloetapowym, obejmującym takie czynności, jak obserwowanie, ustalanie stanu faktycznego, zestawienie tego, co jest, z tym, co być powinno, oraz formułowanie wniosków i zaleceń, które umożliwią unikanie zidentyfikowanych nieprawidłowości i uchybień w przyszłości. Na system kontroli administracji publicznej składa się całość organów kontroli funkcjonujących w państwie, które działają w celu urzeczywistnienia podstawowego zadania, jakim jest doskonalenie ustaleń i ocen w zakresie realizacji zadań w konkretnych dziedzinach⁵⁹. System organów kontroli publicznej tworzą organy i instytucje, których głównym celem jest dokonywanie kontroli działalności administracji publicznej⁶⁰.

Z zapewnianiem bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie – szczególnie w jego wielu rodzajach – sprzężone jest prowadzenie wielu typów kontroli (np.: sanitarnej, weterynaryjnej, rolno-spożywczej, podatkowej, celno-skarbowej, budowlanej, ochrony środowiska). Regulowane jest to wieloma aktami prawa rangi ustawowej i aktami wykonawczymi. Przykładowo bezpieczeństwo żywnościowe zapewniają kontrole prowadzone m.in. przez

⁵⁸ S. Kałużny, *Kontrola...*, op. cit., s. 92.

⁵⁹ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 7.

⁶⁰ J. Strzelecki, *Kontrola administracji publicznej. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami*, Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku, Płock 2003, s. 18.

Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, działającą na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych⁶¹. Z danych dotyczących 2017 roku wynika, że inspekcja ta – poprzez swoje inspektoraty wojewódzkie – przeprowadziła w tym okresie 4 999 kontroli w trybie planowym (34,7%) i 9 418 w trybie doraźnym (65,3%). Z ogólnej liczby kontroli doraźnych 8 135 stanowiły kontrole świeżych owoców i warzyw wycofanych z rynku w związku z embargiem (tj. 86,4%), 1 131 kontroli (tj. 12%) przeprowadzono na polecenie wojewódzkich inspektorów, 133 (tj. 1,4%) z inicjatywy Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz 19 na wnioski Agencji Rynku Rolnego (tj. 0,2%)⁶². W 2017 roku tematyka kontroli planowych obejmowała natomiast: 1) jakość handlową świeżych owoców i warzyw, mięsa i przetworów mięsnych, ryb i przetworów rybnych, przetworów mlecznych (napoje mleczne, sery, masło), owocowo-warzywnych, zbożowych, nasion roślin strączkowych, orzechów, wyrobów garmażeryjnych, fermentowanych napojów winiarskich (m.in. cydr) i wyrobów alkoholowych (drinki alkoholowe), soków, nektarów i musów, przypraw ziołowych, olejów roślinnych, miodu (krajowe, importowane, pochodzące z UE), jaj spożywczych i oliwy z oliwek, 2) prawidłowość znakowania pieczywa i wyrobów ciastkarskich, 3) prawidłowość wprowadzania do obrotu i znakowanie nawozów. Podobnie działają Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Narodowy Instytut Dziedzictwa wespół z urzędami ochrony zabytków i inne służby, organy, inspekcje i straże.

KONKLUZJE

Konkludując, stwierdzić należy, że kontrola w sferze publicznej wydaje się nieodzownym elementem bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie prawa. Biorąc pod uwagę obszary kontrolowania oraz przedstawione wyżej typy kontroli można założyć, że celem kontroli (poprzez porównywanie stanu postulowanego ze stanem faktycznym i wyciąganie stosownych wniosków w celu poprawy) jest w istocie bezpieczeństwo wewnętrzne w państwie – zarówno w obszarze publicznym, jak i powszechnym. W obszarze publicz-

⁶¹ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2212 ze zm.

⁶² http://www.ijhars.gov.pl/pliki/A-pliki-z-glownego-katalogu/ethernet/2018/maj/IJ-HARS_Sprawozdanie%20roczne_2017.pdf (dostęp 22.07.2018).

nym przejawia się ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, z kolei w obszarze powszechnym skupia się na zapewnianiu ochrony życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych.

Kontrola i jej system jest niezbędnym instrumentem zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie. Mnogość typów kontroli – w szczególności kontrola zewnętrzna i wewnętrzna, planowa i doraźna, zupełna i fragmentaryczna, z urzędu i na wniosek oraz kontrola społeczna – służy rozbudowanemu systemowi zadań publicznych realizowanych przez podmioty władzy publicznej, zarówno wchodzące w skład struktury organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego, jak i podmiotów prywatnych realizujących zadania publiczne. Dzięki mnogości podejmowanych działań kontrolnych w państwie prawa realizowany jest obowiązek zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego, co z kolei determinowane jest licznymi aktami normatywnymi. Wspomniana wielość zadań publicznych rodzi konieczność wdrażania działań kontrolnych w różnych obszarach życia społecznego, co zapewnia nie tylko porządek publiczny, ale przykładowo bezpieczeństwo sanitarne, artykułów rolno-spożywczych, weterynaryjne, budowlane, podatkowe, celno-skarbowe.

Rekapitulując, stwierdzić należy, że bez właściwie rozbudowanego systemu kontroli nie jest możliwe zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i jego rodzajów we współczesnym państwie prawa.

BIBLIOGRAFIA

1. Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
2. Buzan B., Waever O., de Wilde J., *Security. A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London 1998.
3. Czaputowicz J., *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, CSM, Warszawa 1998.
4. Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1980.
5. Fehler W., Tymanowski J. (red.), *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000.
6. Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Difin, Warszawa 2013.
7. Homplewicz J., *Ogólne zagadnienia prawne kontroli administracji*, „Kontrola Państwowa”, nr 4/1965.

8. Hrynicky W.M., Morozewicz E., *Kontrola jako nieodzowny element bezpieczeństwa na przykładzie Regionalnego Centrum Krwiodawstwa i Krwiolecznictwa w Krakowie*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2017, nr 25.
9. Hrynicky W.M., *Potrzeba działań na rzecz bezpieczeństwa kulturowego w aspekcie jego współczesnych zagrożeń*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2015, nr 20.
10. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Lexis Nexis, Warszawa 2007.
11. Jastrzębski L., Lang J., Służewski J., Wierzbowski M., *Polskie prawo administracyjne*, cz. 2, PWN, Warszawa 1985.
12. Kałużny S., *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
13. Kanarski L., Rokicki B., Świniarski J. (red.), *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne wobec wyzwań współczesnego świata. Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej zorganizowanej 21 października 1999 roku*, AON, Warszawa 2000.
14. Kardas J.S., Loranty K., *Wybrane problemy bezpieczeństwa państwa w opiniach pracowników administracji publicznej*, AON, Warszawa 2011.
15. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, AON, Warszawa 2011.
16. Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
17. Knosala E., *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, WSEiZ, Bytom 2003.
18. Leoński Z., *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
19. Masłow A., *Motywacja i osobowość*, PWN, Warszawa 2006.
20. Murray E.J., *Motywacja i uczucia*, PWN, Warszawa 1968.
21. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 1999.
22. Piwowarski J., *Fenomen bezpieczeństwa*, Cracow Research Institute for Security & Defence “Apeiron”, Kraków 2014.
23. Rabska T., Łętowski J. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 3, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1978.
24. Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, PWN, Warszawa 1984.
25. Sienkiewicz P., Marszałek M., Górny P. (red.), *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
26. Służewski J. (red.), *Polskie prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1992.

27. Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2002.
28. Stańczyk J., *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.
29. Starościek J., *Zarys nauki administracji*, PWN, Warszawa 1971.
30. Starościek J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1965.
31. Strzelecki J., *Kontrola administracji publicznej. Zbiór aktów prawnych z wprowadzeniem i objaśnieniami*, Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku, Płock 2003.
32. Suchodolski B. (red.), *Wychowanie dla pokoju*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1983.
33. Sulowski S., Brzeziński M. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – wybrane zagadnienia*, Elipsa, Warszawa 2009.
34. Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001.
35. Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
36. Wiśniewski B., Zalewski S., Podleś D., Kozłowska K., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 2004.
37. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Scholar, Warszawa 2007.
38. Znamierowski C., *Elita, ustrój, demokracja. Pisma wybrane*, Aletheia, Warszawa 2001.

NETOGRAFIA

1. www.dolnoslaskie.kas.gov.pl
2. www.ijhars.gov.pl
3. www.lubelskie.kas.gov.pl
4. www.mf.gov.pl
5. www.wielkopolskie.kas.gov.pl

WOJCIECH M. HRYNICKI – dr n. prawnych, wykładowca na Wydziale Bezpieczeństwa i Nauk Społeczno-Prawnych Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, st. ekspert skarbowy w Izbie Administracji Skarbowej w Krakowie, znawca tematu prawnej dopuszczalności nadawania oraz zmiany imion i nazwisk, kontroli w administracji, skarg i wniosków, a także zagadnień bezpieczeństwa kulturowego; autor wielu publikacji z tych obszarów badawczych.

Licence: This article is available in Open Access, under the terms of the Creative Commons License Attribution 4.0 International (CC BY 4.0; for details please see <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the author and source are properly credited. Copyright © 2018 University of Public and Individual Security “Apeiron” in Cracow