

Jerzy Wróblewski

KONTROLA W PAŃSTWIE I JEJ AKSJOLOGIA
(Pojęcia podstawowe)

UWAGI WSTĘPNE

1. Kontrola stanowi stały element instytucjonalny państwa. Państwo jako forma politycznej organizacji społeczeństwa globalnego zakłada istnienie i funkcjonowanie instytucji kontrolnych. Dlatego też w ramach rozważań o państwie mieści się problematyka kontroli, zaś jednym z doniosłych sposobów rozpatrywania prawa jest traktowanie jego reguł jako środków kontroli społecznej.

W niniejszym opracowaniu poruszam wybrane podstawowe zagadnienia kontroli w państwie. Chodzi o jej pojęcie dostosowane do rozważań teorii państwa oraz o wskazanie zagadnień aksjologicznych, związanych z tak rozumianą kontrolą.

2. Termin „kontrola” w kontekście rozważań nad zjawiskami społecznymi, do których należy państwo i prawo, posiada co najmniej dwie grupy znaczeń¹.

W znaczeniu szerszym, szeroko używanym w rozważaniach socjologicznych, „kontrola” oznacza sterowanie społeczne, a więc wpływanie na zachowanie ludzi poprzez rozmaite środki, wśród których mieszczą się również reguły prawne.

W znaczeniu węższym, występującym w teorii państwa oraz w tzw. dogmatyce prawa i używanym niejednokrotnie w innych naukach społecznych, „kontrola” oznacza działalność polegającą na porównywaniu

¹ Por. K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, rozdz. 5, p. 2, 3, Warszawa 1969 i cytowana literatura, a zwłaszcza dla ujęcia socjologicznego: M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, rozdz. 6, Warszawa 1967; dla modelowania cybernetycznego: W. Lang, *Struktura kontroli prawnej organów państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium analityczne z zakresu ogólnej teorii kontroli prawnej*, Kraków 1963.

zachowania się (lub jego wytworów) z określonymi standardami oraz, ewentualnie, dokonywanie określonych czynności w wyniku poczynionych ustaleń.

W niniejszych rozważaniach chodzi o węższe rozumienie kontroli oraz o wartości związane z jej wykonywaniem w państwie.

POJĘCIE KONTROLI W PAŃSTWIE

3. Kontrola jest zjawiskiem występującym w każdej zorganizowanej grupie społecznej. Zorganizowana grupa to w terminologii socjologicznej „grupa formalna”, czyli „organizacja” w znaczeniu rzeczowym². Teoria grup formalnych, czyli organizacji, wyodrębnia w nich szereg charakteryzujących je elementów: (a) układ wzorów działania jako, mówiąc ogólnie, zbiór reguł powinnego zachowania się członków grupy; (b) środki kontroli społecznej, służące stwierdzaniu czy członkowie grupy zachowują się zgodnie z obowiązującymi wzorami zachowania oraz, ewentualnie, wyciąganiu konsekwencji z tych ustaleń w postaci działalności sankcjonującej lub gratyfikacyjnej; (c) układ ról społecznych, to jest oczekiwań, jakie są formułowane wobec członków grupy co do ich zachowania się w określonych typach sytuacji; (d) system wartości, a w szczególności celów, jakie łączą członków w organizację i uzasadniają jej działalność.

Wśród tych elementów znajdują się środki kontroli. Stanowią więc one istotny element grupy formalnej i są narzędziem kierowania grupą oraz utrzymania jej funkcjonowania zgodnego z wzorami zachowania powiązanymi z założonymi wartościami.

4. Przedmiotem naszych rozważań są podstawowe pojęcia kontroli w państwie. Państwo stanowi jedną z wielkich organizacji — jest to forma politycznej organizacji społeczeństwa globalnego³. Również w odniesieniu do państwa znajduje zastosowanie wyżej podana charakterystyka grup formalnych.

Wzory powinnego zachowania się w państwie to normy prawne oraz inne reguły społeczne, do których prawo odsyła, lub które funkcjo-

² Por. J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, rozdz. 3.8.3, Warszawa 1965; tenże, *Formalna i nieformalna organizacja instytucji*, „Materiały Prakseologiczne” 1963, t. VI; J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970, s. 258—298; G. March, A. Simon, *Teoria organizacji*, Warszawa 1964, rozdz. 1 i *passim*.

³ Por. ogólnie J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa*, Warszawa 1978, s. 11—13; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, rozdz. 3.1—3.3, Warszawa 1979.

nują niezależnie od norm prawnych. Z punktu widzenia kontroli w państwie wzory powinnego zachowania to standardy, na podstawie których „kontroler”⁴ kwalifikuje zachowania. W każdym państwie praworządym jednym z podstawowych standardów kontroli są przepisy prawne oraz reguły, do jakich te przepisy odsyłają, np. zasady określonej moralności czy też zasady profesjonalnie właściwego działania.

Środki kontroli społecznej są rozumiane szeroko. Obejmują one zarówno czynności kierownicze („kontrola jako sterowanie”) jak też czynności sprawdzające przestrzeganie obowiązujących wzorów, wyznaczające środki pokontrolne⁵ oraz egzekwujące je. W kontekście naszych rozważań wyłączamy kontrolę w rozumieniu czynności kierowniczych, które z punktu widzenia teorii państwa oraz instytucji państwowo-prawnych wiążą się z odrębnymi zagadnieniami. Przedmiotem naszych rozważań będzie natomiast kontrola w ujęciu czynności sprawdzających, ustalających środki pokontrolne i ewentualnie egzekwujących je. Kontrola ta jest powiązana z funkcjonowaniem aparatu przymusu państwowego. Związek z przymusem państwowym charakteryzuje prawo jako podstawowy zbiór standardów, na których w państwie praworządnym opierają się czynności kontrolne.

Państwo jako organizacja formalna jest scharakteryzowane również przez złożony i zróżnicowany układ ról społecznych. Wśród ról społecznych w państwie należy wyodrębnić rolę kontrolerów i tych, których zachowania są przedmiotem kontroli. Nie są to z reguły grupy wyłączające się, gdyż te same podmioty pełnią różne role społeczne w państwie.

Układ ról społecznych ma podstawowe znaczenie polityczne i wiąże się z właściwościami określonych typów państwa oraz z ich formą ustrojową i reżymem politycznym. W szczególności doniosłe znaczenie ma to, kto pełni rolę kontrolera. Udział bezpośredni lub pośredni społeczeństwa w kontroli w państwie jest jednym z symptomatycznych wskaźników jego stosunku do aparatu władzy państwowej. Wszelkie ideologie demokratyczne w szerokim znaczeniu tego terminu dążą do zapewnienia społeczeństwu funkcji kontrolnych w państwie, choć ich postulowany zakres zależy od właściwości programów politycznych.

⁴ Używam jako synonimów terminów „podmiot kontroli”, „kontroler”, „kontrolujący” oraz „instancja kontrolująca”.

⁵ Przez „środki pokontrolne” rozumiem w tych rozważaniach to, co orzeka kontroler w następstwie swych czynności wobec kontrolowanych względnie innych podmiotów. Zakres środków pokontrolnych — w zależności od konkretnych instytucji — jest bardzo szeroki. Obejmuje on np. wyznaczanie kary, odszkodowania, orzeczenie nieważności określonych czynności, uchylenie decyzji, wydanie poleceń, zaleceń, sygnalizacja o dostrzeżonych uchybieniach, wnioski gratyfikacyjne itp. Por. Lang, *op. cit.*, rozdz. 9, 10.

Państwo jako organizacja formalna jest związane z realizacją szeregu wartości. Najogólniejszym ich wykładnikiem są cele państwa. Formułuje je klasa rządząca w społeczeństwie o klasach antagonistycznych lub też wyrażane są przez mechanizm polityczny, kształtujący opinię społeczną w społeczeństwie wyższych faz rozwojowych socjalizmu. Sposoby formułowania tych celów są historycznie zmienne — współcześnie wyrazicielem ich są programy partyjne czy też międzypartyjne tych sił politycznych, które sprawują władzę lub też w sprawowaniu jej uczestniczą.

Cele te są formułowane również w obowiązujących standardach kontroli, a przede wszystkim w prawie. Aksjologia prawa zawiera między innymi co najmniej *implicite* uznanie wartości, którym to prawo powinno służyć i które jego treść uzasadniają. W systemach socjalistycznych wyraźnie charakteryzuje się aksjologię prawa jako zespół celów przyjętych przez lud pracujący miast i wsi względnie — na wyższych etapach rozwojowych, przez społeczeństwo komunistyczne.

5. W kontekście rozważań nad kontrolą w państwie wystarczy wyróżnić trzy znaczenia terminu „kontrola”, które wyodrębniam przez dodanie odpowiedniego indeksu cyfrowego.

Kontrola w pierwszym znaczeniu terminu — kontrola₁ — polega na porównaniu przedmiotu kontroli, a więc ogólnie rzecz biorąc zachowania, z obowiązującymi standardami kontroli. Standardami tymi są rozmaitego rodzaju reguły zachowania się. Wynikiem kontroli₁ jest sformułowanie zwrotów stosunkowych, które stwierdzają, czy przedmiot kontroli Z jest zgodny czy niezgodny ze standardem kontroli S⁶. Zwrot stosunkowy, a więc stwierdzenie zgodności lub niezgodności względnie stopnia zgodności, jest zdaniem w sensie logicznym lub oceną w zależności od spełnienia rozmaitych warunków, a w szczególności od sposobu sformułowania danego standardu — nie miejsce tu jednak na rozważanie tego zagadnienia⁷. Pomijam również stwierdzenie stosunku indyferencji między zachowaniem się a standardem, wówczas bowiem do kontroli₁ nie dochodzi, gdyż brak jest informacji relewantnych dla podjęcia czynności kontrolnych.

Zagadnieniem do rozważenia dla poszczególnych typów państwa oraz ich poszczególnych form jest, czy i jaki krąg podmiotów sprawuje kontrolę₁ oraz jaka jest jej doniosłość społeczno-polityczna.

⁶ Jeżeliby kontrolę ograniczyć do takiej, która stwierdza tylko niezgodność przedmiotu kontroli ze standardem, byłaby to — w terminologii Langa — „kontrola niewzorcowca” (Lang, *op. cit.*, s. 114 i n.).

⁷ Por. J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe — wypowiedzi o zgodności z normą*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1969, S. I, z. 62; tenże, *Sądowe stosowanie prawa*, rozdz. 10, p. 5, Warszawa 1972.

Ograniczając się przykładowo do systemu socjalistycznego należy stwierdzić, że kontrola₁ w tym systemie odnosi się do najszerzego kręgu podmiotów. Każdy bowiem może stwierdzić na podstawie posiadanych informacji o wiążących standardach, że regulowane przez nie zachowanie jest z nimi zgodne lub niezgodne. W tym sensie każda odpowiednio uzasadniona krytyka zachowania byłaby kontrolą₁, choćby wyrażała się w postaci niezinstytucjonalizowanej. Z punktu widzenia funkcjonowania państwa socjalistycznego, szeroka i uzasadniona krytyka funkcjonowania aparatu tego państwa jest pożądana, o ile służy usuwaniu usterek i doskonaleniu tego aparatu.

6. Kontrola w drugim rozumieniu terminu — kontrola₂ — polega na wyznaczeniu środków pokontrolnych w oparciu o sformułowane zwroty stosunkowe oraz reguły, wyznaczające prawa i obowiązki kontrolera. Kontrola₂ obejmuje więc kontrolę₁, lecz nie ogranicza się do sformułowania zwrotu stosunkowego.

Gdy zwrot stosunkowy stwierdza niezgodność zachowania się ze standardem obowiązującym, kontrola₂ polega na ustaleniu środków pokontrolnych jako następstw tej niezgodności. Podstawą wyznaczenia tych środków są kompetencje kontrolera, który kieruje się obowiązującymi go regułami. Reguły te mogą być zawarte w samych standardach lub też w innych regułach — to sprawa o charakterze technicznym.

Właściwości środków pokontrolnych zależą od typu kontroli i dziedzin, do której należą stosowane reguły. Środki te *ex hypothesi* mają charakter negatywny dla kontrolowanego, skoro wyznaczają następstwa zachowania niezgodnego ze standardem. Są więc ujmowane jako tzw. sankcje negatywne⁸.

Swoistym typem następstw w przypadku niezgodności są polecenia określonego zachowania się kontrolowanego, które nie są traktowane jako sankcja, lecz tylko jako środek bezpośrednio korygujący. Swoistymi środkami korygującymi w systemie socjalistycznym są wiążące zalecenia kontrolujących organów społecznych w stosunku do kontrolowanych agend administracji.

W wypadku, gdy zwrot stosunkowy stwierdza zgodność zachowania się z obowiązującym standardem, kontrola₂ może nie szukać żadnych środków pokontrolnych (wówczas nie ma różnicy między kontrolą₁ i kontrolą₂), względnie określać następstwa pozytywne (gratyfikacje), które ustala sama lub też które na podstawie wyników kontroli ustalają inne podmioty.

⁸ Por. N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione*, Milano 1977, s. 13—42.

Kontrola₂ stwierdzająca zgodność zachowania ze standardami kontroli w państwie socjalistycznym jest szeroko związana z gratyfikacjami. Mogą one mieć formę rozmaitych postaci uznania, a dużą rolę w funkcjonowaniu administracji gospodarczej mają gratyfikacje pieniężne w postaci premii, dodatkowych pensji czy pewnych typów awansów. Również w odniesieniu do współczesnych państw kapitalistycznych, prowadzących szeroką działalność ekonomiczną, stwierdza się rosnącą rolę rozmaitego rodzaju tzw. sankcji pozytywnych w najszerszym rozumieniu tego terminu⁹.

Kontrola₂ występuje w każdym państwie i jest to najbardziej powszechnie rozumiane pojęcie kontroli.

7. Kontrola w trzecim rozumieniu tego terminu — kontrola₃ — obejmuje zarówno formułowanie zwrotów stosunkowych (kontrola₁) jak i ustalenie środków pokontrolnych (kontrola₂) oraz dokonanie czynności pokontrolnych w postaci egzekucji orzeczonych środków pokontrolnych. Egzekucja to wykonanie następstw negatywnych lub też doprowadzenie do spełnienia poleceń, wniosków itp. w sytuacjach stwierdzenia niezgodności zachowania się ze standardami oraz realizacja gratyfikacji w przypadku orzeczenia ich jako konsekwencji zachowania z tymi standardami zgodnego.

Kontrola jest w państwie socjalistycznym w wielu przypadkach kompetencyjnie podzielona między różnymi podmiotami. Na przykład następstwa negatywne kontroli ustalone w skazującym wyroku sądowym karnym nie są egzekwowane przez organy sądowe; wnioski pokontrolne komisji rady narodowej, w razie ich niewykonania, stanowią podstawę działań organów administracji w toku jej kontroli wewnętrznej.

Kontrola₃ jest rozumiana stosunkowo szeroko w stosunku do przyjętej terminologii prawoznawstwa. Jednak gdy spytać o skuteczność kontroli, to szereg odpowiedzi wymaga właśnie posłużenia się tak szerokim rozumieniem kontroli.

8. Gdy mowa o kontroli₂ (lub kontroli₃) wówczas chodzi nam o kontrolę zinstytucjonalizowaną, a więc dokonywaną przez kompetentne instytucje kontrolne w oparciu o obowiązujące przepisy. Przyjmijmy w kontekście naszych rozważań, że chodzi o kontrolę przebiegającą na podstawie przepisów prawa obowiązującego, które stanowią „podstawę” czynności kontrolnych. Odróżniamy podstawę kompetencyjną,

⁹ Por. *ibidem*, s. 80—88 i n.

proceduralną oraz podstawy merytoryczne czynności kontrolnej, przy czym wszystkie z nich są przepisami prawnymi.

Podstawą kompetencyjną czynności kontrolnej są przepisy, które nadają określonemu kontrolerowi kompetencję dokonywania określonego typu czynności. Typ tych czynności jest wyznaczony bądź generalnie (np. w PRL komisje rady narodowej z upoważnienia rady mają kompetencję kontroli wszystkich jednostek administracyjnych podporządkowanych radzie) lub też specjalistycznie (np. zakres kontroli dokonywanej przez PIH).

Podstawę proceduralną kontroli stanowią przepisy określające formy czynności kontrolnych, a więc warunki i sposób ich dokonywania. Zakres regulacji prawnej i jej szczegółowość są różne w rozmaitych typach czynności kontrolnych dokonywanych przez różnych kontrolerów. Określenie podstaw proceduralnych kontroli jest istotnym wymogiem realizacji zasady praworządności.

Podstawą merytoryczną kontroli są: (a) standardy kontroli, (b) przepisy określające typy środków pokontrolnych, jakie kontroler ma obowiązek lub może orzekać.

Standardy kontroli są to reguły, z którymi zgodność lub niezgodność stwierdza kontroler formułując zwroty stosunkowe. Podstawowymi standardami kontroli w państwie praworządnym są przepisy prawne oraz reguły, do których te przepisy odsyłają. Wymienić tu należy np. polityczne zasady systemu, reguły określonej moralności, reguły profesjonalne określonych typów działalności (np. reguły poprawnej techniki określonego typu, zasady prakseologiczne działania), zwyczaje, reguły obyczajowe i inne. Rola tych reguł w kontroli praworządnej polega na tym, iż dla określenia wzoru powinnego zachowania się, ustalanego przez przepisy prawne, niezbędne jest uwzględnienie treści tych reguł odesłania.

Drugim elementem podstawy merytorycznej kontroli są przepisy określające typy środków pokontrolnych, jakie kontroler powinien lub może orzekać. Przepisy te mogą być jednocześnie standardami kontroli, mogą być jednak formułowane niezależnie od nich, np. w innych aktach prawnych należących czasem do innych dziedzin prawa.

9. Każdy z wyróżnionych rodzajów kontroli można scharakteryzować podmiotowo. Wówczas odpowiada się na pytanie, kto jest podmiotem kontroli₁, kontroli₂ oraz kontroli₃. Kontrola₂ i kontrola₃ dokonywane są przez organy państwa względnie organizacje, którym państwo nadało w określonym zakresie kompetencje kontrolne przez odpowiednie przepisy. Jest to więc kontrola zinstytucjonalizowana. Kontrolę zinstytucjonalizowaną charakteryzuje się jako taką, której podmio-

tem są organy państwa (względnie organizacje działające z upoważnienia państwa), które dokonują kontroli₂ lub kontroli₃ w oparciu o prawne podstawy kompetencyjne, proceduralne lub merytoryczne¹⁰.

10. Każdą kontrolę można scharakteryzować przez jej przedmiot. Potencjalny przedmiot kontroli jest to zachowanie (działanie albo zaniechanie) lub zachowanie łącznie z jego następstwami (z reguły traktowanymi jako skutki tego zachowania się), względnie określone fakty jako rezultaty zachowania. Można więc w uproszczeniu powiedzieć, że potencjalnym przedmiotem kontroli są zachowania.

Zachowania te muszą być porównywalne ze standardami kontroli, które wyznaczają zakres zachowań relewantnych dla kontroli i przesądza o tym, czy kontroluje się bezpośrednio same zachowania czy też łącznie z ich następstwami, czy też, pośrednio, bada się fakty jako następstwa zachowań. Gdy standardami kontroli są przepisy prawne, to treść przepisów prawnych wyznacza (łącznie z regułami do których one odsyłają) potencjalny przedmiot kontroli.

Potencjalny przedmiot kontroli staje się przedmiotem aktualnym, gdy zostaje podjęta czynność kontrolna (kontrola₁, kontrola₂, kontrola₃).

„Aktualność” tę należy rozumieć w szerokim sensie, tak by prócz kontroli następczej objąć i kontrolę wstępną. Kontrola następcza („post-decyzyjna”) dotyczy zachowania, które już nastąpiło w określonym miejscu i czasie. Jest to paradygmatyczna sytuacja kontrolna. Kontrola wstępna („przeddecyzyjna”) to kontrola projektów zachowania się. Taka kontrola w pewnych dziedzinach działalności aparatu państwa ma duże znaczenie praktyczne. Z punktu widzenia jej funkcji należy ją jednak zaliczyć do czynności kierowniczych, które wychodzą poza zakres niniejszych rozważań.

AKSJIOLOGIA KONTROLI W PAŃSTWIE

11. Istnienie kontroli w państwie jest uzasadnione w sposób oczywisty. Kontrola ma służyć do tego, by standardy kontroli były przestrzegane przez tych, którzy są zobowiązani do zachowania się zgodnie z nimi. W tym podstawowym sensie kontrola jest uzasadniona w sposób instrumentalny w stosunku do wartości, którym służą standardy kontroli.

¹⁰ Posługuję się tutaj wąskim ujęciem kontroli zinstytucjonalizowanej ze względu na to, że nie obejmuję nim kontroli opierającej się na sformułowanych standardach kontroli, które są normami organizacji formalnych, nie są jednak regułami prawnymi.

Gdy tymi standardami są przede wszystkim przepisy prawne, wówczas aksjologia zakładana przez system prawa stanowi cel, realizacji którego ma służyć kontrola.

Ale kontrola w państwie sama jest poddawana różnego rodzaju ocenom. Ocena polega na tym, że kontroli przypisuje się określoną wartości pozytywną lub negatywną¹¹.

Jako podstawowe typy oceny kontroli wyróżniam ocenę instrumentalną, ocenę nieinstrumentalną oraz oceny prakseologiczne. Polegają one na przypisaniu kontroli odpowiednich wartości — instrumentalnych, nieinstrumentalnych oraz prakseologicznych.

12. Instrumentalnie ocenia się, że określona czynność kontrolna lub jej wyniki w postaci decyzji kontrolnej, względnie zrealizowanych środków pokontrolnych są i-wartościowe jako środek osiągnięcia celu C. Taka ocena zrelatywizowana instrumentalnie wymaga dostatecznie precyzyjnego określenia celu C, by można było stwierdzić związki empiryczne między przedmiotem oceny a realizacją tego celu. Z punktu widzenia naszych rozważań cele C należy podzielić na dwie grupy: (a) przestrzeganie standardów kontroli lub uzasadniających je wartości; (b) inne cele niż standardy i wartości, za pomocą których standardy te są uzasadniane. W zależności od tego podziału celów dzielić wartości instrumentalne kontroli na standardowe i niestandardowe. Instrumentalne wartości kontroli ujmować można w kategoriach jej skuteczności.

13. Instrumentalna standardowa ocena kontroli opiera się w państwie praworządnym przede wszystkim na ustaleniu, czy kontrola jest zgodna z normami prawa, a więc z regułami zbudowanymi z elementów przepisów prawnych oraz ewentualnie również z reguł, do których one odsyłają¹².

Normy prawa obowiązującego zakładają określone wartości, tworzące aksjologię systemu prawa. Kontrola zakłada więc aksjologię prawa obowiązującego. Przyjęcie tej aksjologii sprawia, że kontrola jest oceniana nie tylko w sposób czysto instrumentalny (proste oceny instrumentalne), ale również przenosi się na nią wartości zakładane przez aksjologię prawa uzasadniającą standardy kontroli (złożone oceny in-

¹¹ Przyjęta tutaj typologia ocen i wartości została szerzej przedstawiona w pracach J. Wróblewski, *Kryzys ekologiczny a niektóre problemy metaetyki i aksjologii ogólnej*, „Etyka” 1974, nr 13; tenże, *Zwroty zrelatywizowane systemowo*, „Studia Filozoficzne” 1978, nr 3; tenże, *Wartości a decyzja sądowa*, rozdz. 2, 7, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1973.

¹² Por. J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, „Zeszyty Naukowe UE” 1964, S. I, z. 35.

strumentalne)¹³. Wpływa to na prawniczą charakterystykę kontroli w terminach „legalności” i „praworządności”.

Instrumentalna standardowa ocena kontroli opiera się na stwierdzeniu, czy określony przedmiot kontroli (zachowanie) jest zgodny czy też nie jest zgodny ze standardem kontroli, a więc z normami prawa obowiązującego.

Rozróżniam szerokie i wąskie rozumienie praworządności w zależności od tego, czy podmioty, których zgodność zachowania się z prawem jest kwalifikowana, obejmują wszystkich adresatów norm prawnych, czy też tylko organy państwa. Do rozważań nad kontrolą przydatne jest szerokie rozumienie praworządności, gdyż chodzi zarówno o kontrolę organów państwa, jak i organizacji społecznych oraz obywateli.

W teorii toczą się dyskusje na temat rozumienia terminu „praworządność”, która polega na przestrzeganiu prawa. Przyjmuję tutaj, iż należy rozgraniczyć trzy postaci wypowiedzi dotyczących przestrzegania prawa¹⁴.

Po pierwsze, Z jest legalne, jeżeli Z jest zgodne z normą prawną N. W tym sensie sformułowanie zwrotu stosunkowego pozwala na stwierdzenie, czy Z jest czy też nie jest legalne.

Po drugie, Z jest praworządne formalnie, jeżeli Z jest zgodne z N, i dodatnio ocenia się każde Z zgodne z normą obowiązującą N. Uzasadnieniem takiej oceny jest uznanie, iż przestrzeganie prawa zawsze służy takim wartościom, jak porządek społeczny, przewidywalność, pewność społeczna itp., które są lepsze od anarchii czy też *sit venia verbo* bezprawia.

Po trzecie, Z jest praworządne materialnie, jeżeli Z jest zgodne z N i dodatnio ocenia się normę N, przenosząc w ten sposób tę ocenę normy na ocenę zachowania się. Podstawą dodatniej oceny N jest złożony system wartości SA. Zakłada się, że wartość zachowania zgodnego z normą zależy od tego, czy norma N jest wartościowa.

Formułowanie zwrotów stosunkowych jest stwierdzeniem legalizmu podmiotów kontroli.

Jednak w systemie praworządnym można postulować, by kontrolerzy formułowali oceny praworządności materialnej w oparciu o aksjologię danego systemu prawa. Innymi słowy, chodzi o to, by kontro-

¹³ Por. Wróblewski, *Kryzys ekologiczny* ..., s. 159—161.

¹⁴ Opieram się tutaj na rozgraniczeniach wprowadzonych w pracy Wróblewski, *Wartości a decyzja*..., rozdz. 3. O poglądach związanych z różnymi koncepcjami kręgu adresatów praworządności oraz jej formalnego i materialnego rozumienia por. J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, rozdz. 1—3, Warszawa 1977 i cyt. lit.

lerzy nie ograniczali się do stwierdzenia relacji między zachowaniem i normą, ale oceniająco podchodzili do prawa obowiązującego akceptując jego wartości i przenosząc je na zachowania się zgodne z prawem obowiązującym. Nie wyklucza to możliwości krytyki prawa obowiązującego z punktu widzenia jego adekwatności do wartości, jakim powinno ono służyć. Taka krytyka jest koniecznym elementem doskonalenia prawa. W takich sytuacjach kontrolujący żądowała się wypowiedzią o legalności zachowania się, względnie o jego praworządności formalnej, nie może zaś ze względu na obowiązek przestrzegania prawa obowiązującego nie posłużyć się zawartymi w nim standardami. Zasygnalizowanie niedoskonałości prawa prawodawcy może jednak być bodźcem do analizy prawa obowiązującego i rozważenia ewentualnej potrzeby jego zmiany¹⁵.

14. Kontrola w państwie może być oceniana instrumentalnie nie tylko jako środek do realizacji standardów kontroli i uzasadniających ją wartości, lecz również jako środek do osiągnięcia innych celów. Są to właśnie instrumentalne niestandardowe oceny kontroli.

Oceny takie mogą opierać się na zasadach ustroju społeczno-politycznego państwa, na określonej ideologii politycznej czy etycznej czy też — najogólniej mówiąc — na pewnym systemie aksjologicznym, którego elementy *ex definitione* nie stanowią standardów kontroli.

Treść tych ocen zależy od tego, jakie są podstawy oceny oraz od ich stosunku do standardów kontroli, a więc — w naszych rozważaniach — do prawa.

Przykładowo w państwie socjalistycznym oceny takie opierają się na zasadach ustroju społeczno-politycznego, którym sprzyjają określone rodzaje kontroli niezależnie od tego, że służą realizacji standardów i uzasadniających je wartości. Choć zasady te są formułowane w postaci reguł prawnych czy organizacyjnych dla omawianych obecnie ocen nie stanowią standardów kontroli. Jako najważniejsze z omawianych ocen kontroli traktuję ich wartość instrumentalną do realizacji trzech zasad systemu: zasady kierowniczej roli partii komunistycznej, zasady udziału mas w rządzeniu państwem oraz zasady centralizmu demokratycznego¹⁶. Zasady te wpływają zarówno na kształtowanie

¹⁵ Por. Wróblewski, *Wartości a decyzja...*, s. 88—92.

¹⁶ Por. np. A. Łopatka, *Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego*, rozdz. 4, 10—12, Poznań 1963; T. Langer, *Typ i forma państwa socjalistycznego*, rozdz. 5, p. 3, Poznań 1977; S. Zawadzki, *Partia a aparat państwowy*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 11; tenże, *Rozwój demokracji socjalistycznej jako obiektywna konieczność*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 3/4 i cyt. lit.; *Teoria państwa socjalistycznego*, rozdz. 9, Warszawa 1976; H. Groszyk, Pod-

instytucji kontroli jak i stanowią podstawę pewnych czynności kontrolnych, gdy nie są standardami, ze względu na które kontroler formułuje zwroty stosunkowe.

15. Instrumentalne wartości kontroli ujmuje się niejednokrotnie przez jej kwalifikację jako kontroli „skutecznej”, „nieskutecznej” względnie „w określonym stopniu skutecznej”. X jest kontrolą skuteczną, jeżeli prowadzi do realizacji założonego celu C. Oceny instrumentalne można więc traktować jako oceny skuteczności kontroli z punktu widzenia realizacji standardów kontroli lub też zasad nie będących standardami.

Obecnie zajmujemy się skutecznością kontroli z punktu widzenia realizacji przesłanek kontroli („skuteczność diagnostyczna”) oraz następstw kontroli w postaci zachowania się kontrolowanych, ich postaw oraz wywołanych przez te czynniki faktów („skuteczność operacyjna”).

„Skuteczność diagnostyczną” określa się przez: (a) stopień, w jakim kontrola wykrywa relewantne zjawiska, a w szczególności takie, które w myśl obowiązujących standardów kontroli powinny stanowić bodziec inicjujący czynności kontrolne; (b) identyfikację osób, które według tych standardów są odpowiedzialne za niezgodne z nimi zachowania się lub stany rzeczy nimi wywołane.

„Skuteczność diagnostyczna” jest z jednej strony związana z ustaleniem przesłanek czynności kontrolnych, z drugiej zaś strony stanowi korelat sprawności informacyjno-merytorycznej i proceduralnej kontroli.

„Skuteczność operacyjna” kontroli to skuteczność rozpatrywana z punktu widzenia osiągnięcia celów kontroli w postaci określonych następstw takich jak: zachowanie się kontrolowanych, ich postawy oraz zjawiska społeczne, jakie pociąga za sobą realizacja środków pokontrolnych.

Skuteczność operacyjna kontroli zakłada określenie jej celów w nawiązaniu do wyżej podanego wyliczenia. Przyjmuję tutaj — upraszczając nieco rozważania dotyczące pojęcia rodzajów skuteczności prawa¹⁷ — że celem kontroli jest: (a) doprowadzenie do zgodnego ze standardami kontroli oraz ze środkami pokontrolnymi zachowania się kontrolowanego („skuteczność behawioralna”); (b) doprowadzenie do wytworzenia się u kontrolowanego postaw sprzyjających zachowaniu

stawowa zasada polityczno-organizacyjna państwa i społeczeństwa socjalistycznego, [w:] *Spółczesność a państwo socjalistyczne*, red. J. Kowalski, Warszawa 1972.

¹⁷ Por. J. Wróblewski, *Pojęcie skuteczności prawa, jej badania i pomiaru*, [w:] *Przyczyny naruszeń norm prawa cywilnego. Możliwości badawcze*, Warszawa 1977 i cyt. lit.

się zgodnemu ze standardami kontroli w przyszłości („skuteczność społeczno-wychowawcza”); (c) wywoływanie następstw faktycznych realizacji środków pokontrolnych w postaci utrzymania lub zmiany określonych stanów rzeczy, do których standardy kontroli zmierzają („skuteczność finitystyczna”).

Skuteczność operacyjną kontroli należy moim zdaniem rozpatrywać w odniesieniu do możliwości kontroli, do przeprowadzanej czynności kontrolnej oraz do realizacji środków pokontrolnych.

Sama możliwość kontroli₂ i kontroli₃, a więc kontrola w rozumieniu potencjalnym, może wpływać na zachowanie się kontrolowanych w kierunku przestrzegania standardów kontroli. Jest to skuteczność, którą najszerszej zajmowano się w odniesieniu do sądowej kontroli w zakresie przepisów prawno-karnych („prewencja ogólna”). Samo istnienie instytucji kontrolnych i realna (z punktu widzenia kontrolowanych) możliwość ich działania może już wywołać skuteczność behawioralną oraz poprzez to finitystyczną i społeczno-wychowawczą. *A fortiori* to samo odnosi się do prowadzonych czynności kontrolnych. Czynności te oddziaływać mogą zarówno na kontrolowanych jak i wzmacniać potencjalnie oddziaływanie na tych, którzy aktualnie kontroli nie są poddani.

Najbardziej wyraźnie jednak skuteczność kontroli występuje wówczas, gdy odnosimy ją do następstw realizacji środków pokontrolnych. Realizacja ta zależy od sprawności egzekucyjnej kontroli. Środki pokontrolne są skuteczne behawioralnie, jeżeli kontrolowani do nich się stosują; są skuteczne społeczno-wychowawczo, jeżeli skłaniają kontrolowanych do przestrzegania standardów w przyszłości w oparciu o internalizację wartości, jakie uzasadniają te standardy; są skuteczne finitystycznie, jeżeli ich realizacja doprowadzi do stanów rzeczy, jakie stanowiły cele tych standardów, a więc i samych środków pokontrolnych.

Oczywistym postulatem każdej kontroli w państwie jest jej maksymalna skuteczność. Odnosi się to do każdego z trzech wyróżnionych rodzajów skuteczności oraz do oddziaływania potencjalnego kontroli, oddziaływania aktualnych czynności kontrolnych oraz do realizacji środków pokontrolnych.

16. Kontrola może w pewnych sytuacjach być oceniana nieinstrumentalnie, lecz przez relatywizację systemową. Wówczas stwierdza się, że czynności kontrolne, względnie orzeczone środki pokontrolne, są s-wartościowe ze względu na przyjęty system aksjologiczny SA.

Ocena nieinstrumentalna kontroli występuje w sytuacji konfliktu między oceną instrumentalną oraz oceną zrelatywizowaną systemo-

wo: instrumentalnie czynności kontrolne są skuteczne, lecz przeprowadzenie ich w określony sposób nie jest zgodne z wartościami, które się przyjmuje, np. niezgodnie z przepisami proceduralnymi, chroniącymi prawa kontrolowanego. Wówczas wystąpi konflikt w literaturze niejednokrotnie traktowany jako konflikt między celowością i praworządnością.

Postulowane rozstrzygnięcie tego rodzaju konfliktów w systemie praworządnym jest jasne: kontrola winna być zgodna z prawem, zrelatywizowana systemowo wartość praworządności kontroli przeważa nad jej skutecznością, o ile dochodzi do konkretnego konfliktu w ich realizacji.

17. Sprawność kontroli jest jedną z dwóch jej podstawowych wartości prakseologicznych¹⁸. Odnosi się ona do kontroli₂ i kontroli₃.

Wyróżniam trzy zakresy sprawności kontroli: (a) sprawność informacyjno-merytoryczna kontroli wiąże się ze zbieraniem materiału kontrolnego, selekcją zebranych informacji oraz z kwalifikacją zachowań ze względu na standardy kontroli; (b) sprawność proceduralna kontroli dotyczy sposobu, w jaki informacje kontrolne są zbierane, przekazywane i gromadzone w zinstytucjonalizowanym systemie kontroli oraz trybu podejmowania decyzji kontrolnych; (c) sprawność egzekucyjna kontroli dotyczy sposobów wykonywania środków pokontrolnych.

Sprawność kontroli w tych trzech zakresach wpływa dodatnio na skuteczność kontroli. O sprawności egzekucyjnej kontroli można mówić tylko wówczas, gdy operuje się pojęciem kontroli₃, co stanowi jeden z argumentów uzasadniających tak szerokie rozumienie kontroli.

18. Sprawność informacyjno-merytoryczna kontroli wiąże się ze sposobem dokonania szeregu czynności obejmujących ustalenie przesłanek kontroli oraz dokonanie samych czynności kontrolnych.

Schematycznie wyróżniam następujące czynności, nie przesądzając kolejności ich występowania: (a) przekazanie bodźców inicjatywnych do kontrolującego; (b) zebranie materiału dotyczącego przedmiotu kontroli; (c) weryfikacja materiału kontrolnego z punktu widzenia jego wiarygodności; (d) selekcja zweryfikowanego materiału z punktu widzenia jego relewancji dla kontroli; (e) sformułowanie zwrotów stosunkowych; (f) ustalenie środków pokontrolnych.

¹⁸ Używam tutaj terminu „sprawność” w znaczeniu wąskim, manipulacyjnym, a nie w sensie uniwersalistycznym czy syntetycznym, por. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1973, s. 127.

Podstawowe zagadnienia informacyjne kontroli zinstytucjonalizowanej dotyczą przekazywania i przetwarzania informacji. Chodzi o sprawność przechodzenia informacji między podmiotami, które dokonują odrębnych operacji w procesie stanowiącym w całości jedną czynność.

Z punktu widzenia sprawności informacyjno-merytorycznej podstawowe zagadnienia merytoryczne kontroli zinstytucjonalizowanej opartej o standardy prawa obowiązującego dotyczą wiarygodności, relewancji, i ustalania środków pokontrolnych. Weryfikacja dowodów z punktu widzenia ich wiarygodności oparta jest w systemie socjalistycznym na zasadzie swobodnej oceny dowodów związanej z zasadą prawdy materialnej (obiektywnej), która dominuje mimo obowiązywania w różnych dziedzinach pewnych legalnych reguł dowodowych¹⁹. Określenie relewancji kontroli wiąże się z rozumieniem standardów kontrolnych, a więc norm prawa. Rozumienie to w przypadkach wątpliwości wiąże się z wykładnią tych standardów, co zakłada przyjęcie ocen niezbędnych w interpretacji²⁰. Zebrany, zweryfikowany materiał jest relewantny lub nie, w zależności od tego, jak rozumiane są standardy kontroli. Sformułowanie zwrotu stosunkowego albo wyrażone jest w formule dychotomicznej (zgodny/niezgodny — charakterystyczne dla klasycznych rodzajów norm), albo też w formie uwzględniającej stopień zgodności ze standardem (np. wykonanie w określonym stopniu normy parametrycznej). Ustalenie środków pokontrolnych odbywa się na podstawie reguł, które albo są standardami kontroli, albo też innymi regułami wskazującymi, co powinien orzec kontroler, gdy sformułuje zwrot stosunkowy o określonej treści.

19. Sprawność proceduralna kontroli wiąże się z ustaleniem procedur czynności, o jakich była wyżej mowa w związku ze sprawnością informacyjno-merytoryczną. Procedury te, przyjęte w praktyce lub też sformułowane w postaci odpowiednich przepisów, stanowią kompromis między sprawnością proceduralną mierzoną przez czas kontroli a wymogami merytorycznej zasadności kontroli, która wymaga odpowiedniego przeprowadzenia określonych operacji.

Sprawność proceduralna obejmuje również podział kompetencji między rozmaite instancje kontrolujące, o ile ich współudział jest przewidziany dla dokonania poszczególnych operacji kontroli traktowanej jako całość. Wówczas w kontroli uczestniczą organy kontroli różniące się ze względu na miejsce działania, specjalizację oraz szczeble hierarchiczne aparatu państwowego lub organizacyjnego. Symptomem trudności,

¹⁹ Por. np. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, rozdz. 8, p. 4; rozdz. 10, p. 4.

²⁰ Por. *ibidem*, rozdz. 7; rozdz. 10, p. 3.

jakie występują w zachowaniu sprawności proceduralnej przy zbiegu rozmaitych instytucji kontrolnych jest potrzeba koordynacji kontroli.

20. Sprawność egzekucyjna kontroli polega na realizacji środków pokontrolnych. Problemy związane z tą realizacją zależą przede wszystkim od tego, jakiego rodzaju środki pokontrolne zostają przez instancję kontrolującą orzeczone.

Realizacja środków pokontrolnych w postaci np. odbycia kary pozbawienia wolności czy też zapłacenia określonej kwoty wymaga innych środków egzekucyjnych niż wykonanie polecenia skierowanego do kontrolowanego podmiotu. Realizacja środków pokontrolnych, niezależnie od ich postaci, jest podstawowym elementem skuteczności finitystycznej i społeczno-wychowawczej kontroli, skoro orzeczone środki pokontrolne stanowią sankcję za nieprzestrzeganie standardów kontroli. A standardy te w postaci norm prawnych są właśnie powiązane z przymusem państwowym.

Kontrola — jak widzieliśmy — oddziałuje potencjalnie, a samo prowadzenie czynności kontrolnych wywiera jakieś następstwa. Ale to oddziaływanie jest ostatecznie ugruntowane na sprawności egzekwowania orzeczonych środków pokontrolnych. Stąd płynie ogromna doniosłość sprawności egzekucyjnej dla funkcjonowania kontroli w państwie.

21. Zinstytucjonalizowana kontrola w państwie kosztuje. Stąd odpowiedni postulat jej ekonomiczności²¹. Koszty tej kontroli, mówiąc ogólnie, obejmują następujące nakłady finansowe: zatrudnienie i wykształcenie czynnika fachowego kontroli; wykształcenie ekspertów powołanych doraźnie w czynnościach kontrolnych; czas pracy czynnika społecznego, który uczestnicząc w kontroli w czasie swej pracy zawodowej, zostaje z niej dla spełnienia tej roli zwolniony; rzeczowe i materiałowe wyposażenie instytucji kontrolnych; straty w efektach działania podmiotów kontrolowanych, o ile dokonywanie kontroli wiąże się z zakłóceniem ich normalnego funkcjonowania względnie wymaga dokonywania czynności przygotowawczych (sprawozdawczość, dokumentacja itp.).

Ogólną regułą w organizowaniu kontroli jest: by koszty kontroli nie były wyższe niż straty powstałe z tytułu niekontrolowanych zachowań niezgodnych z prawem. Obliczenie tych ostatnich nie zawsze jest proste — da się je łatwo oszacować w przypadku strat materialnych, natomiast trudniej jest określić straty związane z niewłaściwym kształtowa-

²¹ Por. Kotarbiński, *op. cit.*, s. 121—125.

niem postaw społecznych, związanych z brakiem kontroli przestrzegania prawa.

Przedmiotem dyskusji jest dostosowanie form kontroli i rodzajów środków pokontrolnych do sytuacji w taki sposób, by możliwie ekonomicznie osiągnąć zamierzone cele. Zasada *de minimis non curat praetor* jest wyrazem właśnie tego stanowiska.

Instytut Nauk o Państwie i Prawie
Zakład Teorii Państwa i Prawa UŁ

Jerzy Wróblewski

STATE CONTROL AND ITS AXIOLOGY
(Basic concepts)

The control is a characteristic element of each organised community, thus also of the state as a form of political organisation of the global society. In a broad sense „control” means governing the society, in a narrow sense it means stating of conformity between behaviour and control standards (control 1), combined with fixing of post-control means (control 2), and perhaps their execution (control 3).

The author considers the general problems of institutional control in the narrow meaning of the term in legalist states where the basic control standard is the legal norm. The features of control characterised by its subjects as well as object and institutional solution need some consideration of particular types of state and law or definite states and definite legal systems.

Control 2 refers both to behaviour inconsistent with standards (negative sanctions are fixed and executed) and to behaviour consistent with them (positive sanctions are fixed and executed).

The control is an object of estimation and its typology is proposed by the author analysing the basic types of estimation. Standard instrumental estimation of control lies in its estimation as a means for realisation of standards or of values justifying for them. The basic instrumental evaluation is efficiency where the author distinguishes the diagnostic efficiency and the operational efficiency of control. Non-instrumental evaluation of control is done due to the assumed axiological systems, when their elements are not control standards (e.g. forms of government, particular moral systems). Praxeological evaluation of control is efficiency and economy. To analyse the first one the author distinguishes the informative-substantial, procedural and executive efficiency.