



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg

**Author:** Lidia Zacharko

**Citation style:** Zacharko Lidia. (2016). Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Administracyjne procedury kontrolne : wybrane zagadnienia" (S. 8-16). Katowice: Uniwersytet Śląski.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

# Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg

Kontrola jest elementem każdego zorganizowanego działania, a więc występuje w procesach administrowania. Administracja nie może funkcjonować bez niej. Kontrola należy do najstarszych dziedzin rządzenia i administrowania.

Teoretyk organizacji i zarządzania J. STONER wskazuje, że są pewne zasadnicze czynniki determinujące konieczność kontroli:

- zmiany w otoczeniu organizacji (administracji),
- wzrastająca złożoność organizacji,
- zawodność organizacji,
- potrzeba delegowania uprawnień<sup>1</sup>.

W rozważaniach poświęconych określeniu kontroli występuje wśród teoretyków raczej zgodność poglądów co do elementów, jakie ona obejmuje. Kontrola administracji była już wielokrotnie omawiana, z tego względu zostaną tu przedstawione reprezentatywne poglądy. Termin *kontrola* pochodzi z francuskiego *le controle*. Urzędnik przyjmujący podatek sporządzał dokument, który po zapłaceniu podatku dzielono na dwie części, jedną część otrzymywał podatnik jako dowód wypełnienia zobowiązania podatkowego. Część dokumentu, którą zatrzymywał urzędnik, nazywano *contre role*, z czego wykształciło się pojęcie *le controle*<sup>2</sup>. W tradycji brytyjskiej pojęcie *kontroli* jest utożsamiane z pojęciem władzy i jej sprawowania.

J. STAROŚCIAK w podręczniku prawa administracyjnego podkreśla, że kontrola polega na obserwowaniu zjawisk, analizowaniu ich charakteru oraz przedstawianiu spostrzeżeń organom kierującym działalnością jednostki kontrolowanej — bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki skontrolowanej<sup>3</sup>. Wobec tego przyjąć trzeba, że kontrola dotyczy jedynie czynności sprawdzającej, polegającej na analizie przyczyn

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat: J. STONER, *Management*. New York 1982. W naukach o zarządzaniu kontrolowanie jest ostatnią funkcją w procesie zarządzania. Kończy ono pewien etap i określa, czy zaplanowane cele zostały osiągnięte.

<sup>2</sup> J. FILIPEK, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*. Cz. 2. Kraków 2001, s. 215 i cytowana tam literatura.

<sup>3</sup> J. STAROŚCIAK, *Elementy nauki administracji*. Warszawa 1957, s. 187; J. STAROŚCIAK, *Prawo administracyjne*. Warszawa 1977, s. 349.

zgodności lub niezgodności stanu postulowanego z rzeczywistym bez podejmowania jakichkolwiek działań korygujących. Jednostka kontrolowana jest zobligowana do umożliwienia kontroli, a organ nią kierujący — do rozpatrzenia wyników kontroli<sup>4</sup>.

W nauce prawa administracyjnego na uwagę zasługuje definicja *kontroli* sformułowana przez W. DAWIDOWICZA. Przez kontrolę rozumie on działanie polegające na:

- zbadaniu istniejącego stanu rzeczy,
- zestawieniu tego, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co powinno być, tzn. co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania, i ustalenie ewentualnych rozbieżności,
- wyjaśnieniu przyczyn powstania istotnych rozbieżności,
- sformułowaniu zaleceń pozwalających na uniknięcie podobnych rozbieżności na przyszłość<sup>5</sup>.

Zgodnie z zaprezentowanymi powyżej poglądami kontrola obejmuje z reguły następujące czynności:

- dokonanie sprawdzenia prawidłowości określonych działań,
- ich analizę i ocenę,
- sformułowanie wniosków pod adresem jednostki kontrolowanej.

W kontroli nie można się ograniczyć tylko do ustalenia stanu rzeczywistego i porównania zgodności lub niezgodności między stanem rzeczywistym a postulowanym oraz wyjaśnienia przyczyn powstałych odchyśleń. W takim ujęciu definicja przedstawia jedynie metodę kontroli, nie dotyka natomiast treści merytorycznych. Nie uwzględnia ona kontroli stanu obowiązującego (postulowanego). Problem badania stanu postulowanego jest bardzo złożony i nie można go pominąć z uwagi na prawidłowość formułowanych wniosków. Kontrola to nie tylko porównanie, analiza i ocena, ale przede wszystkim oddziaływanie poprzez kierowanie wniosków pokontrolnych w celu usprawnienia działalności, wykazania rezerw czy braków. W definicji kontroli należałoby podkreślić, że jest to działalność merytoryczna. Kontrola powinna dostarczać organom administracji niezbędnych informacji<sup>6</sup>.

Współcześnie teoretycy podkreślają merytoryczny charakter kontroli. Według J. BOCIA polega ona na:

- a) badaniu zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym,
- b) ustaleniu zasięgu i przyczyn rozbieżności,
- c) przekazaniu wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd

---

<sup>4</sup> L. ZACHARKO, *Nadzór nad przedsiębiorstwem użyteczności publicznej (stan prawny na dzień 31.08.1991 r.)*. Praca doktorska, maszynopis. Uniwersytet Śląski, Katowice 1991, s. 72.

<sup>5</sup> W. DAWIDOWICZ, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*. Warszawa 1970, s. 34.

<sup>6</sup> L. ZACHARKO, *Nadzór nad przedsiębiorstwem...*, op. cit., s. 73.

dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu<sup>7</sup>.

Zdaniem E. OCHENDOWSKIEGO celem kontroli jest ustalenie istniejącego stanu rzeczy oraz stanu pożądanego, wyznaczonego odpowiednimi wzorcami i normami postępowania. Kolejnym etapem jest porównanie i wskazanie różnic tych dwóch stanów i ich przyczyn oraz wyartykułowanie zaleceń mających przeciwdziałać niepożądanym zjawiskom<sup>8</sup>.

Z kolei J. JAGIELSKI stwierdza, że kategoria kontroli oznacza funkcję, która obejmuje:

- obserwowanie i rozpoznanie danej działalności lub stanu, ustalenie ich rzeczywistego obrazu w określonym miejscu i czasie,
- dokonywanie oceny tej działalności lub stanu poprzez konfrontację faktycznego (rzeczywistego) ich obrazu z odnoszącymi się do nich — jako całości, a także do ich poszczególnych fragmentów — założeniami wyjściowymi (znajdującymi wyraz w przyjętych celach, standardach, parametrach); ocena ta ma prowadzić do stwierdzenia prawidłowości lub nieprawidłowości określonej działalności lub stanu,
- stawianie diagnozy ewentualnych nieprawidłowości mającej możliwie szeroki zasięg, w tym uwzględniającej przedmiotowe i personalne aspekty występujących przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości<sup>9</sup>.

Warto w tym miejscu podkreślić, że pojęcie *kontroli* nie stanowi jedynie przedmiotu rozstrzygnięć doktryny prawa administracyjnego i konstytucyjnego, ale jest również pojęciem prawnym występującym w co najmniej 20 aktach prawnych. Gdy pojęciem *kontroli* posługuje się prawo, są w nim zamieszczone zwykle normy prawne, które mają zapewnić działalności kontrolnej skuteczność faktyczną<sup>10</sup>.

Stosownie do treści cytowanego art. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>11</sup> przeprowadzenie kontroli ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości.

---

<sup>7</sup> J. Boć, red., *Prawo administracyjne*. Wrocław 2000, s. 364.

<sup>8</sup> E. OCHENDOWSKI, *Prawo administracyjne*. Toruń 1999, s. 362.

<sup>9</sup> J. JAGIELSKI, *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa 2006, s. 15.

<sup>10</sup> Z. LEOŃSKI, *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa 2000, s. 227.

<sup>11</sup> Dz.U., Nr 185, poz. 1092.

Z kolei zgodnie z art. 28 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>12</sup> postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5. Przygotowanie kontroli obejmuje w szczególności opracowanie programu kontroli lub tematyki kontroli, w których uwzględnia się: wyniki wcześniejszych kontroli, wyniki badań analitycznych określonych problemów oraz skarg i wniosków, opinie naukowe i specjalistyczne, informacje i dane pochodzące od jednostek, o których mowa w art. 2 i art. 4, oraz od innych podmiotów.

Tak więc kontrola jest funkcją złożoną, która nie jest spełniona przez jedną czynność, ale obejmuje ciąg działań. Wykonywanie kontroli stanowi swego rodzaju „proces realizacyjny”, którego należyte zorganizowanie i właściwy przebieg determinują osiągnięcie oczekiwanych efektów kontrolnych, a tym samym wypełnienie zadań i celów stawianych przed poszczególnymi organami kontroli. Proces ten może być bardziej lub mniej skomplikowany, co w szczególności zależy od rodzaju i formy kontroli oraz dziedzin, jakich ona dotyczy<sup>13</sup>. Generalnie rzecz biorąc, kontrola układa się w pewien schemat składający się z kilku etapów, który realizuje podmiot kontrolujący. Jako pierwszy etap należy przyjąć sporządzenie i przedstawienie odpowiedniemu organowi planu jej przeprowadzenia. Drugi etap stanowi ustalenie stanu faktycznego, a więc zapoznanie się z dokumentacją jednostki kontrolowanej. Kolejnym stadium jest porównanie ustaleń z obowiązującymi przepisami prawa. Jeżeli występują nieprawidłowości, trzeba wskazać źródła ich powstania. Protokół kontroli jest aktem dwustronnym, a więc podpisanym zarówno przez kontrolującego, jak i przez kierownika jednostki kontrolowanej. Protokół jest podstawą do wszczęcia postępowania pokontrolnego. Ostatnią fazę stanowi oddziaływanie pokontrolne, które występuje w postaci wniosków, zaleceń i wystąpień pokontrolnych. Wszystkie te akty określają kierunki i sposoby naprawienia kontrolowanej działalności, w której stwierdzono nieprawidłowości, błędy i uchybienia<sup>14</sup>.

Większość aktów prawnych nie definiuje pojęcia *kontroli*, ale skupia się na wskazaniu jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego, w tym instrumentów kontroli oraz jej celu<sup>15</sup>. Jako przykład należy podać ustawę

---

<sup>12</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

<sup>13</sup> J. JAGIELSKI, *Kontrola administracji*. Warszawa 1999, s. 56.

<sup>14</sup> J. JAGIELSKI, *Kontrola administracji...*, op. cit., s. 53, a także W. DAWIDOWICZ, *Zagadnienia ustrojowe...*, op. cit., s. 34 i n.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne, tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 858 (art. 6) związku z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o służbie celnej, tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 990.; Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe, tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 826 (rozdz. 9); Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 584 (rozdz. 5); Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1620; Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 613.

z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej<sup>16</sup>. Ustawodawca wyróżnia sześć form, w jakich jest realizowana: postępowanie kontrolne, kontrola podatkowa, postępowanie przygotowawcze, wywiad skarbowy, czynności realizacyjne, audyt środków Unii Europejskiej i innych środków zagranicznych<sup>17</sup>. Kontrola skarbowa wykracza zatem poza zakres spraw podatkowych, obejmuje m.in. zagadnienia dotyczące spraw celnych, dewizowych, związanych z majątkiem Skarbu Państwa, a także wydatkowania środków pochodzących z Unii Europejskiej. Kontrola skarbowa jest swoistym połączeniem uprawnień kontrolnych, a także uprawnień do stosowania niekiedy metod i środków operacyjnych i techniczno-śledczych. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, niektóre uprawnienia wywiadu skarbowego idą dalej niż uprawnienia służb specjalnych, np. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Agencji Wywiadu<sup>18</sup>.

Jak słusznie stwierdza S. KAŁUŻNY, kontrola coraz częściej jest definiowana jako zespół działań, których celem pozostaje regulowanie i korygowanie czynności oraz procesów w celu osiągnięcia określonych rezultatów<sup>19</sup>.

Kontrola nie jest kojarzona jedynie z czynnościami sprawdzającymi czy oceną, ale np. z inspekcją, rewizją, lustracją, sprawowaniem pieczy<sup>20</sup>, kontrolingiem<sup>21</sup>, audytem wewnętrznym<sup>22</sup>, kontrolą zarządczą<sup>23</sup> czy wywiadem

<sup>16</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 553 ze zm.

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat piszą E. RUŚKOWSKI, W. STACHURSKI, J. STANKIEWICZ, *Ustawa o kontroli skarbowej. Komentarz*. Warszawa 2000; P. PIETROŃ, W. STACHURSKI, *Ustawa o kontroli skarbowej. Komentarz*. Wrocław 2011.

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat: M. KOWALCZYK, *Charakter prawny postępowania kontrolnego w świetle ustawy o kontroli skarbowej*. Praca doktorska, maszynopis. Uniwersytet Śląski, Katowice 2012 i cytowana tam literatura.

<sup>19</sup> S. KAŁUŻNY, *Leksykon kontroli*. Warszawa 2002, s. 82 i n.

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. poprzez ustawę można tworzyć samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

<sup>21</sup> Od ang. *controlling* — kierowanie, sterowanie, które obejmuje planowanie, sprawdzanie i kontrolę.

<sup>22</sup> Pojęcie *audytu* w Polsce pojawiło się z początkiem lat 90. XX w. w odniesieniu do audytu zewnętrznego wykonywanego przez biegłych rewidentów i tzw. firmy audytorskie (Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o służbie cywilnej, Dz.U., Nr 106, poz. 1116). Zdaniem B.R. KUĆA kontrola jest nieodzownym elementem funkcjonowania organizacji, za którą odpowiedzialne jest całe kierownictwo. Audyt wewnętrzny interweniuje tylko na drugim etapie (weryfikacyjnym), aby skontrolować istnienie i skuteczność rozwiązań kontrolnych. Kontrola to podstawa audytu. Zob. B.R. KUĆA, *Audyty wewnętrzne, teoria i praktyka*. Warszawa 2002, s. 80.

Art. 276 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że w jednostkach samorządu terytorialnego zadania przypisane kierownikom jednostki związane z audytem wewnętrznym wykonują odpowiednio: wójt, burmistrz, prezydent miasta, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Jak pisze C. KOSIŃSKI, audytem wewnętrznym jest ogół zadań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną, niezależną ocenę adekwatności, efektywności i skuteczności systemów zarządzania i kontroli w jednostce w zakresie jej gospodarki finansowej (C. KOSIŃSKI, *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa 2008, s. 157). Z kolei B. KOŁACZKOWSKI i M. RATAJCZAK określili audyt wewnętrzny jako ogół niezależnych działań kontrolnych i doradczych podejmowanych w celu zbadania systemów zarządzania i kontroli w jednostce sektora finansów publicznych, z których kierownik tej jednostki uzyskuje odpowiednią ocenę na temat ich działania oraz użyteczności (adekwatności, efektywności i skuteczności tych systemów dla jednostki), a także możliwości usprawnienia funkcji danej jednostki (B. KOŁACZKOWSKI, M. RATAJCZAK, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa 2010, s. 151).

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych, by zapewnić

skarbowym. Należy więc skonstatować, że współcześnie pojęcie *kontroli* odbiega od tradycyjnego rozumienia.

Analizując pojęcie *kontroli*, wskazać trzeba podstawowe jej metody i instrumenty, które implikują jej odmiany.

Zdaniem J. STAROŚCIAKA „można ustalić nieskończenie wiele rodzajów kontroli w zależności od przyjętych kryteriów podziału, a kryteria te mogą się opierać bądź na momentach ustrojowych (usytuowanie organów kontroli), bądź na momentach treści kontroli, tj. z punktu widzenia, z którego przeprowadzana jest obserwacja organu działającego”<sup>24</sup>. W związku z tym w zależności od usytuowania podmiotu wyróżniamy kontrolę zewnętrzną i kontrolę wewnętrzną. Kontrola wewnętrzna jest sprawowana przez pracownika, wewnętrzną komórkę organizacyjną lub inny podmiot. Występuje ona w postaci kontroli funkcjonalnej, wykonywanej na wszystkich szczeblach zarządzania, lub kontroli instytucjonalnej, tj. w postaci specjalnie utworzonych jednostek komórek organizacyjnych czy stanowisk kontroli. Kontrola instytucjonalna ma ściśle sprecyzowany zakres zadań i kompetencji, realizuje zadania własnymi siłami i jest oparta na kontroli następczej. Nadto w kontroli wewnętrznej istotną rolę odgrywa kontrola instancyjna oparta na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>25</sup> czy ordynacji podatkowej, np. kontrola sprawowana przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze czy urzędy i izby skarbowe.

Jeśli chodzi o kontrolę zewnętrzną, tj. niezależną od administracji, to wyróżniamy m.in.: kontrolę parlamentarną, kontrolę Trybunału Stanu, Trybunału Konstytucyjnego, kontrolę Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, kontrolę Najwyższej Izby Kontroli (kontrola państwowa), kontrolę sądową, w tym kontrolę sądów administracyjnych oraz kontrolę społeczną w postaci skarg i wniosków lub petycji<sup>26</sup>.

Momenty treści kontroli dają asumpt do wyróżnienia następujących rodzajów kontroli:

- planowość (kontrola planowa i pozaplanowa),
- zakres podmiotowo-przedmiotowy (kontrola kompleksowa i wycinkowa),

---

realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zdaniem E. CHOJNY-DUCH treść ww. przepisu bardziej odpowiada pojęciu *kierowania* lub *zarządzania* niż tradycyjnie rozumianej *kontroli*. Zob. E. CHOJNA-DUCH, *Próba systematyzacji pojęć, zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych*. „Kontrola Państwowa”, nr 1/2010, s. 48.

<sup>24</sup> J. STAROŚCIAK, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 350–351.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

<sup>26</sup> W administracji rządowej dominuje kontrola pionowa, a wewnątrz jednostek samorządu terytorialnego relacje kontrolne mają charakter poziomy, tj. poprzez udzielanie absolutorium organowi wykonawczemu czy działalność komisji rewizyjnych. Demokratyzacja ustroju umożliwiła wzrost znaczenia kontroli niepaństwowej, która występuje w postaci kontroli zorganizowanej, np. referendum lokalnego, czy kontroli niezorganizowanej, jak wnioski i skargi na funkcjonowanie organów administracji.

- charakter kontroli: kontrola merytoryczna (legalność, celowość, rzetelność i gospodarność) i kontrola formalna (legalność).

Zdaniem J. FILIPKA kontrola legalności odpowiada na pytanie, czy badanie działalności jest uzasadnione w obliczu norm upoważniających z formalnoprawnego punktu widzenia kompetencje i działania administracji publicznej, a także czy można stwierdzić, czy w zakresie objętym kontrolą nie zostały naruszone normy wartościujące, wśród nich normy zadaniowe. Autor nadmienia, że w ramach kontroli celowości badane są efekty działalności administracji publicznej w zakresie rzeczywistości, który powinien być objęty zasięgiem jej zadań<sup>27</sup>:

- kryterium miejsca kontroli: w siedzibie organu i poza siedzibą organu,
- profil kontroli: ekonomiczna, sanitarna itp.,
- czas kontroli: *ex ante* i *ex post*, tj. moment wkroczenia w działalność podmiotu kontrolowanego.

Na szczególną uwagę zasługuje kilka odmian kontroli wyróżnionych ze względu na ich podstawowe metody: inspekcja, rewizja, lustracja i wizytacja. Inspekcja jest kontrolą wykonywaną na miejscu, kontrolą faktyczną, polegającą na bezpośrednim, osobistym obserwowaniu czynności i zasobów, zjawisk i stanów rzeczywistych. Inspekcja polega na bezpośredniej obserwacji zachowania się badanej jednostki. Rewizja to kontrola finansowa, której celem jest porównanie stanu rzeczywistego z dokumentacją, jest np. sprawowana przez Regionalne Izby Obrachunkowe. Lustracja jest kontrolą polegającą na ocenie stanu rzeczywistego, a wizytacja polega na bezpośrednim wglądzie w działalność jednostki.

Warto wskazać również na dorobek nauki niemieckiej w tym zakresie. Zdaniem E. SCHMIDTA ABMANNA różnorodność kontroli może być zobrazowana na podstawie pewnych zasadniczych kryteriów, tj. przedmiotu jako wyniku postępowania, stadiów (planowanie, rozstrzygnięcie czy realizacja), kryterium czasu, tj. momentu wkroczenia w działalność podmiotu kontrolowanego, podmiotów sprawujących kontrolę, inicjatywy kontroli, instrumentów kontroli, zakresu kontroli, zakresu powiązań systemowych<sup>28</sup>.

Działania kontrolne wobec organów administracji publicznej powinny gwarantować ich prawidłowość, a zarazem być czynnikiem jakości administracji.

J. JAGIELSKI zwraca uwagę, że w elementach pojęcia *kontroli* występuje obserwacja, sprawdzanie i ocena, a więc uchwycenie nieprawidłowo-

---

<sup>27</sup> J. FILIPEK, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 218; a także J. FILIPEK, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*. Cz. 1. Kraków 1995, s. 40–56.

<sup>28</sup> E. SCHMIDT ABMANN, *Ogólne prawo administracyjne. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*. Wyd. 2 przedrędagowane i rozszerzone. Przeł. A. WASILEWSKI. Warszawa 2011, s. 292 i cytowana tam literatura.



ści. To samo przez się jest działaniem na rzecz jakości. Drugi aspekt, na który zwraca uwagę autor, to kryteria kontroli, tj. legalność, rzetelność, gospodarność czy celowość — one również stanowią implikację do mierników oceny jakości administracji<sup>29</sup>. Ważnym elementem jakości kontroli jest kwestia procedur kontrolnych i przestrzegania zasady praworządności. Procedury kontrolne służą sprawności i efektywności funkcji kontrolnych<sup>30</sup>.

Zmiany w modelu administracji publicznej, reaktywowanie samorządu terytorialnego nie pozostają bez wpływu na system kontroli i jej rozumienie. Zmiany te dotyczą doskonalenia modelu kontroli wewnątrzadministracyjnej, w tym kontroli instancyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym lub podatkowym, ale także w systemie kontroli zewnętrznej, np. pozycji prawnej Najwyższej Izby Kontroli, która stanowi niewątpliwie wzmocnienie kontroli wewnątrzadministracyjnej, czy kontroli sądowej sprawowanej w szczególności przez sądy administracyjne.

Całokształt zmian w modelu administracji publicznej i w systemie kontroli zmierza niewątpliwie do jej udoskonalenia. Kontrola stała się ważnym elementem procesów organizacyjnych i decyzyjnych w administracji.

Jak pisze L. MORAWSKI, najważniejszymi cechami współczesnego prawa są luzy decyzyjne, klauzule generalne i inne formy dyskrecjonalizmu<sup>31</sup>, co implikuje nowe zadania dla systemu kontroli.

Podsumowując, należy podkreślić, że pojęcie *kontroli* było niejednokrotnie definiowane, ale mimo wszystko podstawowe elementy tego pojęcia są rozumiane tak samo. Wspomniane formy kontroli zmierzają do szeroko pojętej ochrony interesów społecznych, państwowych i jednostkowych.

Kontrola może występować samoistnie bądź jest elementem szerszej rozumianego działania (kierowania, nadzoru), wówczas będzie ona polegać nie tylko na wyjaśnieniu przyczyn nieureczywistnienia stanu postulowanego oraz na podaniu sposobu jego ureczywistnienia, a także środków zapewniających skuteczną realizację stanu postulowanego w przyszłości<sup>32</sup>. Analiza pojęcia *kontroli* i jej instrumentów pozwala stwierdzić, że winna nastąpić ewolucja kontroli w kierunku instrumentalizacji (kontrola wymaga stworzenia wielu wskaźników opisujących stany przyszłe), specjalizacji oraz jej dalszej instytucjonalizacji.

---

<sup>29</sup> J. JAGIELSKI, *Kontrola jako czynnik jakości administracji publicznej*. W: *Jakość administracji publicznej. Międzynarodowa konferencja naukowa*. Rzeszów 2014, s. 162.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 167.

<sup>31</sup> L. MORAWSKI, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*. Warszawa 1999, s. 49 i n.

<sup>32</sup> J. SŁUGOCKI, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*. Wyd. 2. Oficyna & Wolters Kluwer Business, Warszawa 2002, s. 389.

## **Streszczenie**

Kontrola nie jest kojarzona jedynie z czynnościami sprawdzającymi czy oceną, ale np. z inspekcją, rewizją, lustracją, sprawowaniem pieczy, kontrolingiem, audytem wewnętrznym, kontrolą zarządczą czy wywiadem skarbowym. Należy więc skonstatować, że współcześnie pojęcie *kontroli* odbiega od tradycyjnego rozumienia. Analiza pojęcia kontroli i jej instrumentów pozwala stwierdzić, że winna nastąpić ewolucja kontroli w kierunku instrumentalizacji (kontrola wymaga stworzenia wielu wskaźników opisujących stany przyszłe), specjalizacji oraz jej dalszej instytucjonalizacji.