

Leszek Murat*

ZASADY KONTROLI JAKO SZCZEGÓLNE ZASADY PRAWA REGULUJĄCE FUNKCJONOWANIE SYSTEMU KONTROLI

1. Wprowadzenie¹

Spośród wielu reguł odnoszących się do kontrolowania istnieją takie, które nauka o kontroli nazywa *zasadami kontroli* i uznaje za budulec „ustroju kontroli publicznej”². Na przestrzeni ostatniego półwiecza tylko w odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli pojawiło się ich ponad czterdzieści. Niejasny jest jednak wpływ, jaki wywierają one na sposób przeprowadzania kontroli. Wciąż też niedostatecznie zbadane pozostają zagadnienia dotyczące tworzenia (pochodzenia) zasad kontroli, zakresu obowiązywania, czy też rozstrzygania sytuacji kolizyjnych pomiędzy nimi. Problematyka ta należy do najbardziej skomplikowanych w teorii kontroli i jest rzadko poruszana w literaturze. Z tego właśnie względu zdecydowałem się na jej omówienie, zwłaszcza że zasady kontroli mają dużą doniosłość w porządkowaniu systemu kontroli. Swoje spostrzeżenia wzbogacam o badanie ankietowe,

* Dr Leszek Murat – Główny specjalista kontroli państwowej, Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Bydgoszczy.

¹ Niektóre zawarte w artykule informacje są chronione tajemnicą kontrolerską; z obowiązku jej zachowania na potrzeby publikacji zostałem zwolniony przez Prezesa NIK 28.03.2017 r. (nr sprawy BOE-BOI.0172.039.2017).

² Zob. A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2006, s. 12.

które przeprowadziłem wśród kontrolerów NIK, Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej (WIIH) w Bydgoszczy oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) w Opolu³. Wyniki wskazują na potrzebę wyjaśnienia tego, czym są zasady kontroli. Z jednej strony większość zapytanych kontrolerów zadeklarowała, że zna i stosuje w praktyce dwadzieścia jeden z dwudziestu ośmiu wymienionych przeze mnie zasad kontroli. Z drugiej strony, kontrolerzy byli podzieleni w kwestii ich statusu. Blisko co drugi uważa, że są to normy równorzędne w stosunku do pozostałych norm prawnych, co piąty, że są to normy prawne nadrzędne w stosunku do pozostałych norm prawnych (powszechnie lub wewnętrznie obowiązujących), 8% – że są to jedynie miękkie, niezobowiązujące wytyczne co do postępowania, zaś dla 26% ich status jest niejasny. Moje rozważania zacznę od zagadnienia podstawowego – przedstawienia cech wspólnych zasad kontroli i zasad prawa.

2. Zasady kontroli jako zasady prawa

Literatura o kontroli bogata jest w różnorakie zwroty opisujące ogólne prawidła kontrolowania. Są to na przykład: *standardy kontroli*⁴, *fundamenty kontroli*⁵, *wzorce kontroli*⁶, *modele kontroli*⁷, *reguły kontroli*⁸. Część z nich odnosi się do kontroli jako zjawiska prawnego. Mam na myśli zwroty zawierające słowo *zasada*, posiadające uznaną przez doktrynę prawa konotację normatywną. Należą do nich wyrażenia: *zasady kontroli* oraz *zasady postępowania kontrolnego*.

W 2003 r. problematyka zasad postępowania kontrolnego NIK przybliżona została czytelnikom „Kontroli Państwowej” przez R. Padraka⁹. Przedstawione

³ Anonimową ankietę przeprowadziłem 9.4.2015 r. i 10.4.2015 r. podczas seminarium doradców prawnych NIK w Goławicach oraz podczas wykładu w siedzibie RIO w Opolu. Ponadto w dniach 3-7.4.2017 r. ankietę przeprowadziłem w WIIH w Bydgoszczy. Wzięło w niej udział łącznie 53 kontrolerów NIK (31 doradców prawnych i 22 innych kontrolerów), 11 kontrolerów RIO oraz 32 kontrolerów WIIH. Ankieta składała się z 31 pytań zamkniętych. Za możliwość jej przeprowadzenia dziękuję Prezesowi NIK Panu Krzysztofowi Kwiatkowskiemu, Prezesowi RIO w Opolu Panu Januszowi Gałkiewiczowi oraz Kujawsko-Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Inspekcji Handlowej Panu Tomaszowi Sypniewskiemu.

⁴ Por. *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki – ISSAI 3000*, red. J. Płoskonka, E. Matuszewska, K. Szeżyńska-Mačkowiak, Warszawa 2009.

⁵ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Postępowanie kontrolne NIK po nowelizacji – najważniejsze zmiany*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 4, s. 26.

⁶ M. Humel-Maciewiczak, A. Nowak-Far, *Model kontroli działania organów administracji publicznej – wypracowanie coraz lepszych wzorców kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 5, s. 39-56.

⁷ Ibidem, np. s. 40.

⁸ P. Szustakiewicz, *Kontrola zamówień publicznych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2011, s. 30.

⁹ R. Padrak, *Zasady postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2003, nr 4, s. 24-52.

przez niego argumenty uważam za inspirujące badawczo, zwłaszcza że autor pioniersko poruszył różnorakie aspekty zasad. Przede wszystkim przyjął, że zasady postępowania kontrolnego NIK to normy prawne lub ich logiczne konsekwencje o charakterze zasadniczym i doniosłym dla danego systemu prawa pozytywnego¹⁰. Za ich źródło uznał zarówno przepisy prawa, jak też interpretatorów prawa i orzecznictwo.

Zgadzam się z R. Padrakiem, że występują związki pomiędzy zasadami postępowania kontrolnego NIK a ogólnymi zasadami prawa. Konkretnie zaś uważam zasady kontroli za podtyp zasad prawa. Z tego powodu przejmują pewne cechy tych ostatnich. W przeciwnym razie nie można byłoby ich traktować jako części spójnego porządku prawnego. Generalnie rzecz biorąc, zasady prawa to obowiązujące normy prawne o charakterze fundamentalnym w danym porządku prawnym lub w jakiejś gałęzi prawa¹¹. *Per analogiam*, zasady kontroli wypada uważać za normy prawne o znaczeniu fundamentalnym w prawie o kontroli¹². Innymi słowy, zasady kontroli różnią się od innych (zwykłych) norm prawnych regulujących instytucję kontroli tym, że odgrywają jakościowo istotniejszą rolę w systemie kontroli.

Ważną różnicą pomiędzy normami zwykłymi a zasadami jest to, że te pierwsze nakazują (lub zakazują) zrealizowanie pewnego zespołu zachowań, natomiast te drugie realizowanie określonego stanu rzeczy w **stopniu maksymalnym**¹³. Z tego powodu w teorii prawa przyjmuje się, że zasady nakazują realizowanie pewnych **wartości**, a nie określone postępowanie. Jest to odmienność znacząca, a w tym miejscu zwrócę uwagę na cztery aspekty tego złożonego zjawiska.

1. Zasady kontroli nakazują urzeczywistnienie określonych wartości (są nimi np. praworządność kontroli, obiektywność, prawda materialna)¹⁴. Zasady bowiem wskazują na pewien kierunek rozstrzygnięcia, ale tego rozstrzygnięcia nie przesadzają¹⁵. Inaczej niż w przypadku norm

¹⁰ Ibidem, s. 24-25.

¹¹ (Znaczenie dyrektywne): T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999, s. 75.

¹² Szerzej o gałęzi prawa, prawo o kontroli, pisałem w artykule *Nauka o kontroli – rzeczywistość czy postulat?*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 6, s. 17-20.

¹³ Por. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 101. Zob. także wykład M. Kordeli i S. Tkacza, *Zasady prawa. Pojęcie i funkcje*, 21.4.2015 r., nagranie udostępnione przez TK na stronie: <https://vimeo.com/125897357>, 25 minuta (dostęp: 25.4.2017 r.).

¹⁴ Pośrednio zwrócił na to uwagę w 2006 r. A. Sylwestrzak omawiając teoretyczne zasady funkcjonowania organów kontroli jako określone „wartości ideowe” (na tej podstawie pisał o systemie wartości leżących u podstaw systemu organów kontroli, zob. A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej...*, s. 12.

¹⁵ Zob. M. Kordela, *Możliwość konstruowania ogólnej teorii zasad prawa. Uwagi do koncepcji Roberta Alexy’ego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 2, s. 15.

zwykłych to, co ostatecznie będzie realizacją wartości może różnić się w zależności od okoliczności¹⁶.

2. Wartości są stopniowalne i każda wartość ma w stosunku do siebie przynajmniej jedną wartość **opozycyjną**. W związku z tym nie da się jednocześnie urzeczywistnić wszystkich wartości w najwyższym stopniu, albowiem maksymalna realizacja dowolnej wartości nieuchronnie prowadzi do ograniczenia realizacji innej wartości chronionej prawem. Na przykład wartości prawdy materialnej czy kontradiktoryjności znajdują opozycję w wartościach szybkości i sprawności kontroli.
3. W sytuacji „kolizji” zasad kontroli (tzn. niejednakowego kierunku rozstrzygnięcia w danej sprawie) nie dochodzi – jak w przypadku norm zwykłych – do uchylecia jednej zasady przez drugą w wyniku zastosowania klasycznych reguł kolizyjnych. Do zasad stosuje się tzw. „procedurę wyważania”, polegającą na przypisaniu obu tym zasadom odpowiedniej **wagi** (doniosłości) w rozważanym stanie rzeczy¹⁷. O tym, która z zasad jest przeważająca musi zdecydować organ kontroli jako podmiot stosujący prawo. Na przykład organ kontrolujący uznaje, że zasada sprawności kontroli wymaga w przypadku pewnej kontroli ograniczenia badań kontrolnych do wybranej dokumentacji źródłowej (próby). Tym samym kontrolujący decyduje się na ograniczenie maksymalnego urzeczywistnienia zasady prawdy materialnej, co nie oznacza derogacji tej zasady. Nadal jest ona urzeczywistniana, tylko w mniejszym stopniu.
4. Konflikt pomiędzy zasadami a normami zwykłymi rozwiązywany jest inaczej niż podpowiada intuicja. Wydawałoby się, że wówczas pierwszeństwo mają zasady. Tymczasem, jeżeli jakaś norma zwykła jest niezgodna z jakąś zasadą, to z dużym prawdopodobieństwem jest zgodna z jakąś inną zasadą, opozycyjną w stosunku do rozważanej. W teorii prawa normę taką traktuje się jako efekt ważenia zasad dokonywany przez samego prawodawcę. Właściwość ta ma duże znaczenie dla budowy *systemu kontroli* (nawiązuję do tego w dalszej części artykułu).

3. Uniwersalność zasad kontroli

Zasady prawa może tworzyć niesporna doktryna prawna. Następuje to poprzez uznanie zasady za obowiązującą, przy braku przepisów wykluczających jej obowiązywanie w określonym systemie prawnym¹⁸. Próby takie nauka o kontroli

¹⁶ Zasady są niekonkluzywne, dzięki czemu system zachowuje stabilność, zob. wykład M. Kordeli i S. Tkacza, *Zasady prawa...*, 56 minuta.

¹⁷ Szerzej o ważeniu zasad pisze M. Kordela [w]: *Możliwość konstruowania...*, passim.

¹⁸ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997 s. 187.

podejmuje od ponad pół wieku. Warto nadmienić, że już w 1968 r. M. Zembaty uznawał zasady kontroli za przejaw aktywności teorii kontroli¹⁹.

Generalnie w teorii prawa przyjmuje się, że zasady prawa sformułowane są przede wszystkim w Konstytucji oraz w tych ustawach, które w sposób kompleksowy regulują daną sferę stosunków społecznych. Jak wiadomo nie ma żadnej ustawy, która określałaby uniwersalne standardy kontroli. Czy wobec tego istnieją jakieś *zasady kontroli* obowiązujące w całym systemie kontroli? Uważam, że tak, choć w literaturze najczęściej pisze się o *zasadach kontroli* w powiązaniu z konkretnymi organami kontroli lub ich grupami. W Konstytucji wyrażona została *expressis verbis* tylko jedna zasada kontroli (kolegialności), i to tylko w stosunku do NIK. Mimo to wciąż nie jest wykluczone istnienie zasad obowiązujących wszystkie organy kontroli należące do systemu kontroli, jako podsystemu prawa²⁰. Jest po temu kilka powodów.

Po pierwsze, sam system kontroli dla swojego uwiarygodnienia wymaga zasad, ponieważ – jak podkreśla się w teorii prawa – brak zasad w systemie prawa skutkuje nie tyle jego wadliwością czy niesprawnością, ile w ogóle uniemożliwia nazwanie takiego zbioru norm systemem²¹. Jeżeli więc akceptujemy istnienie *systemu kontroli*, to musimy akceptować istnienie zasad uporządkowujących normy prawne, z których się składa. Proponuję, aby nazwać je po prostu **zasadami kontroli**.

Po drugie, doktryna akceptuje odtwarzanie zasad z tekstu prawnego na podstawie wielu przepisów kształtujących jakąś instytucję według zakładanego przez prawodawcę wzorca²². Moim zdaniem wspólne *zasady kontroli* mogą być wywodzone z różnych aktów prawnych regulujących działalność organów kontroli. W całym bogatym ustawodawstwie poświęconym instytucji kontroli (tj. w aktach normatywnych kształtujących prawa i obowiązki związane z kontrolowaniem) występują pewne prawidłowości, będące załączkami zasad kontroli. Mam na myśli zasady wpływające z „ducha tych praw”, w tym pochodzące od innych, bardziej jeszcze uniwersalnych zasad. Chodzi przede wszystkim o zasadę praworządności, która w odniesieniu do systemu kontroli znajduje swoją konkretyzację jako **zasada praworządności kontroli**. Jest to najważniejsza (naczelna) zasada systemu kontroli, dająca początek wielu innym, na przykład zasadzie obiektywizmu. Obowiązuje ona wszystkie organy kontroli, i to nawet jeżeli nie została wprost zapisana w przepisach tej czy innej ustawy. Trudno przecież zaakceptować, aby jakkolwiek organ kontroli został upoważniony do przeprowadzania niepraworządnych kontroli.

Bezspornie jednym z najważniejszych normatywnych źródeł uniwersalnych zasad kontroli jest ustawa o NIK. Wyrażone tam *prima facie* lub wywodzone z jej

¹⁹ M. Zembaty, *Z rozważań nad teorią kontroli* „Kontrola Państwowa” 1968, nr 4, s. 59.

²⁰ O systemie kontroli bliżej moim w artykule *Nauka o kontroli...*, s. 11-17.

²¹ M. Kordela, *Zasady prawa...*, s. 17.

²² Por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 187.

brzmienia przez naukę o kontroli standardy postępowania mogą, a nawet powinny, być w miarę możliwości rozszerzane na cały system kontroli. Uważam tak dlatego, że zasady obowiązujące naczelną organ kontroli państwowej (NIK) zmierzają do najpełniejszego urzeczywistnienia praworządnej kontroli, co jest uniwersalnym obowiązkiem działania wszystkich organów kontroli. Powinno się wręcz domniemywać, że zasady sformułowane w odniesieniu do NIK odnoszą się także do pozostałych organów kontroli, chyba że z przepisów szczegółowych wynika, że tak być nie może. Nie chodzi mi bynajmniej o to, aby kontrole były prowadzone w ten sam sposób, lecz o to, aby zharmonizowaniu i wzbogacaniu podlegały kanony praworządności kontroli. Nie ma bowiem drugiej instytucji kontrolnej, która byłaby przedmiotem tak dużego zainteresowania nauki o kontroli, co NIK. W związku z tym nie dziwi, że na przestrzeni dekad doktryna sformułowała więcej zasad kontroli w odniesieniu do Izby, aniżeli innych organów kontroli. Niektóre zasady mają zdolność bycia rozszerzanymi *in extenso*, inne dopiero po modyfikacji adaptującej do warunków konkretnego organu kontroli, pozostałe zaś mają charakter partykularny i nie podlegają rozszerzaniu. Nawiasem mówiąc, takie podejście uważam za jedną z donioślejszych postaci urzeczywistniania konstytucyjnego atrybutu naczelnności NIK.

Przedstawiony przeze mnie obraz jest po części postulatem, a po części opisem rzeczywistości. Wiele bowiem organów kontroli od dawna uznaje Izbę za autorytet w doskonaleniu standardów kontroli i przyjmuje je za własne. Przykładem jest nawiązanie pod koniec 2016 r. z inicjatywy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów współpracy szkoleniowej z NIK i KSAP, w ramach której poznawane są m.in. zasady kontroli²³. Co więcej, sposób ukształtowania „nikowskich” zasad kontroli inspirowane legislatorów i skłania do powielania pewnych rozwiązań zawartych w ustawie o NIK. Widać to choćby w ustawie o ochronie informacji niejawnych²⁴, w której reguły postępowania kontrolnego (prowadzonego m.in. przez Prezesa Rady Ministrów) zostały określone poprzez bezpośrednie odwołanie do ustawy o NIK (art. 12 ust. 4). Inny przykład to ustawa o kontroli w administracji rządowej, ciekawa nie tylko z powodu analogicznego do Izby rozwiązania wielu zagadnień kontrolnych, ale także z powodu afirmacji zasad kontroli dotychczas przypisywanych NIK²⁵. Doktryna zanotowała, że zasady kontroli administracji pokrywają się treściowo z tymi, które obowiązują w Izbie²⁶.

²³ Portal internetowy NIK, „Współpraca szkoleniowa NIK, KPRM i KSAP”, <https://portal.nik.gov.pl/infonik/wspolpraca-szkoleniowa-nik-kprm-i-ksap.html> (dostęp: 25.4.2017 r.).

²⁴ Ustawa z 5.8.2010 r. (t. j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 742).

²⁵ „Z oczywistych względów czerpano z bogatych doświadczeń Najwyższej Izby Kontroli. Tożsame są podstawowe zasady i kryteria kontroli”, zob. T. Bolek, D. Rosińska, *Kontrola w administracji rządowej*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 1, s. 51.

²⁶ „W zakresie kontroli administracji rządowej zarówno zasady prowadzenia kontroli, jak i kompetencje kontrolne NIK i kontroli rządowej w znacznej mierze pokrywają się, zob. T. Bolek, D. Rosińska, *Kontrola...*, s. 52. Wymienia się sześć zasad kontroli w administracji rządowej:

Warto też zaznaczyć, że *quasi* normatywnym źródłem zasad kontroli są różnego rodzaju opracowania przygotowywane przez organizacje międzynarodowe²⁷. NIK współpracując z najwyższymi organami kontroli z różnych krajów współuczestniczy w formułowaniu zasad kontroli, a następnie implementuje je do własnej praktyki, czego przykładem są *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki z 2009 r.*²⁸ Standardy te oddziałują następnie na inne organy kontroli. To również spaja system kontroli na płaszczyźnie aksjologicznej.

Kontrolerzy, którzy wzięli udział w mojej ankiecie, mieli różne opinie na temat źródła zasad kontroli: najwięcej, bo aż 63% stwierdziło, że głównym źródłem zasad kontroli są normy/akty prawne powszechnie obowiązujące; 18% – że są to normy/akty prawne wewnętrznie obowiązujące; 11% – że nauka prawa; natomiast 7% – że jest to orzecznictwo.

4. Czemu służą zasady kontroli?

W literaturze prawniczej pisze się, że zasady prawa przyczyniają się do uporządkowania norm prawnych kształtujących dane instytucje oraz do zharmonizowania procesów wykładni przepisów i stosowania prawa, a istotną ich funkcją jest zapewnienie spójności porządku prawnego²⁹. Uważam, że taki jest właśnie najdonioślejszy cel zasad kontroli: harmonizować rozumienie uprawnień kontrolnych, aby urzeczywistniać praworządność kontroli. Zasady kontroli powinny mieć więc przydatność praktyczną, ułatwiając kontrolerom właściwe rozumienie prawa regulującego ich uprawnienia i obowiązki.

Znaczna część ze sformułowanych przez doktrynę zasad wywiera wpływ na praktykę kontrolerską. Ankietowani przeze mnie kontrolerzy NIK z reguły uznawali przydatność praktyczną zasad kontroli. Większość z nich (53%) odpowiedziała, że znaczenie zasad kontroli jest niewystarczające, bądź że zasady są warte rozwijania.

Zasady kontroli mogą wpływać m.in. na zakres kompetencji kontrolnych. J. Jagielski podnosi, że podczas wykonywania swoich zadań i kompetencji Izba nie może postępować w sposób dowolny, lecz powinna kierować się określonymi

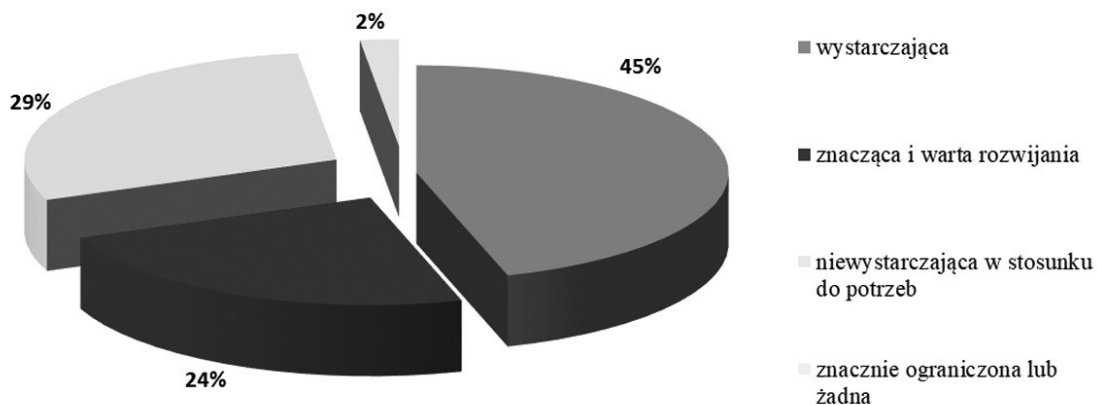
legalności, prawdy materialnej, obiektywizmu, kontradiktoryjności, pisemności, podmiotowości: zob. *Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej* 2012, s. 74-80.

²⁷ Np.: ETO, *Europejskie Wytyczne Stosowania Standardów Kontroli INTOSAI*, NIK, 2000; Instytut Audytorów Wewnętrznych: *Międzynarodowe Standardy Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrznego*, 2001.

²⁸ Dokument dostępny na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,2047.pdf> (dostęp: 24.04.2017 r.).

²⁹ Por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 188.

Rys. 1. Praktyczna przydatność zasad postępowania kontrolnego według ankietowanych kontrolerów NIK



Źródło: Na podstawie badań własnych autora.

zasadami ustalonymi w przepisach prawa³⁰. W rzeczy samej, żadna instytucja posiadająca zdolność kontrolnoprawną³¹ **nie może postępować w sposób dowolny, lecz powinna kierować się zasadami kontroli, które wyznaczają ramy praworządności jej działania**. Zasady kontroli pełnią istotną rolę w konstytuowaniu tak uprawnień i obowiązków kontrolującego, jak również praw i obowiązków kontrolowanego. Tym samym wpływają na dynamikę i treść nawiązywanego pomiędzy nimi stosunku kontrolnoprawnego³².

Niektóre zasady kontroli znalazły formalne uznanie organów kontroli. Najwięcej na to przykładów znaleźć można w orzecznictwie NIK. Tytułem przykładu: „Zespół Orzekający uznał jednocześnie – mając na względzie **zasadę obiektywizmu** – że konieczne jest zapewnienie aktualności informacji zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Skoro zatem z zastrzeżenia oraz z dokumentów (...) wynika, że budowa Gazociągu została sfinalizowana tuż po zakończeniu kontroli w dniu 24 czerwca 2014 r. (...) to informacja ta powinna znaleźć odzwierciedlenie w treści wystąpienia pokontrolnego”³³.

Jak widzimy, Zespół Orzekający nie tylko przyjął za podstawę rozstrzygnięcia zasadę obiektywizmu, ale także wyprowadził z niej dotychczas powszechnie nieznaną obowiązek aktualizowania treści wystąpienia pokontrolnego do zdarzeń mających miejsce „tuż po zakończeniu kontroli”³⁴.

³⁰ J. Jagielski, *Z problematyki procedur kontrolnych*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 1, s. 6.

³¹ Tzn. mająca możliwość nawiązania stosunku kontrolnoprawnego.

³² Szerzej o tym pisałem w artykule *Stosunek kontrolnoprawny*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 3, s. 8-21.

³³ Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z dnia 18 września 2014 r. (KPK/KPO-415-197/2014), s. 15, pogrubienie L.M.

³⁴ Zasada obiektywizmu, na którą powołali się orzekający została zdefiniowana w *Podręczniku kontrolera*, dokument dostępny na stronie: <https://portal.nik.gov.pl/>

W uchwałach NIK znaleźć można wiele zasad kontroli, i to nie tylko przeniesionych z literatury, ale wręcz sformułowanych *sui generis*. Przykładem jest zasada konstruktywności, której dotychczas nie spotkałem w żadnym opracowaniu poświęconym kontroli: „Wyraźne wskazanie odpowiedniego wyznacznika (wzorca prawidłowego postępowania) jest istotne z uwagi na **zasadę**, według której wystąpienie pokontrolne powinno być **konstruktywne**, tj. powinno wspierać kierownictwo jednostki kontrolowanej w udoskonalaniu działalności tej jednostki i zapobieganiu nieprawidłowościom w przyszłości, w tym ma znaczenie dla możliwości właściwego wykorzystania przez jednostkę kontrolowaną sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym ocen, uwag czy wniosków”³⁵.

Orzecznictwo NIK wypowiada się też o hierarchii zasad kontroli³⁶. Ponadto należy mieć na uwadze, że wiele zasad uznanych przez doktrynę oddziałuje na postępowanie kontrolerów w sposób jeszcze niezbadany. Niektóre mają doniosłość potencjalną (tj. mogą być zastosowane przez kontrolerów w przyszłości), inne zaś straciły na aktualności i stały się martwe poprzez odwyknienie (*desuetudo*). W związku z tym podzielał pogląd R. Padraka, że nie jest możliwe stworzenie „jednolitego, bezdyskusyjnego i zamkniętego systemu zasad postępowania kontrolnego NIK”³⁷. Niemniej jednak należy kontynuować starania, aby jak najdokładniej opisać system zasad kontroli i jego dynamikę.

5. Rodzaje zasad kontroli

W literaturze o kontroli spotkać się można z trzema określeniami: *zasady kontroli*, *zasady postępowania kontrolnego* oraz *zasady postępowania w sprawie rozpatrywania zastrzeżeń (zasady postępowania zastrzeżeniowego)*. Nie do końca wiadomo, jak należy rozumieć relacje między nimi.

Niekiedy *zasady kontroli* i *zasady postępowania kontrolnego* stosowane są zamiennie³⁸. Najszerze znaczeniowo wydaje się pojęcie *kontroli*, a nie *postępowanie*

metodyki-kontroli-i-rozwoju-zawodowego/dokumenty-ogolnodostepne/podrecznik-kontrolera-nik.html (dostęp: 25.4.2017 r.), s. 8. Polega ona m.in. na bezstronnym ustalaniu i uczciwym prezentowaniu ustaleń kontroli oraz na prezentowaniu stanowiska Izby i wniosków jedynie na podstawie istotnych, rzetelnie przedstawianych faktów, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem. W literaturze mówi się zaś, że na kontrolerze spoczywa obowiązek badania okoliczności przemawiających zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść kontrolowanego, zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 98-99.

³⁵ Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z dnia 19 sierpnia 2015 r. (KPK-KPO.443.129.2015), s. 6, pogrubienie L.M.

³⁶ Np. „w oparciu o przepisy ustawy o NIK należy przyjąć, że naczelnymi zasadami postępowania kontrolnego (...) są m.in. zasada prawdy materialnej i obiektywizmu”, zob. uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z dnia 19 listopada 2015 r. (KPK-KPO.443.161.2015), s. 3-4.

³⁷ R. Padrak, *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 54.

³⁸ Np. *Wprowadzenie do kontroli...*, s. 74.

kontrolne. Według E. Jarzęckiej-Siwik i B. Skwarki kontrola NIK obejmuje postępowanie kontrolne *sensu stricto*, a także takie elementy jak: planowanie, określenie zakresu kompetencji do działania w danej sprawie, współpracę z innymi organami kontroli, dbałość o jakość, sprawozdawczość³⁹. Uważam, że kontrola to całokształt podejmowanych przez organ kontroli działań związanych z kontrolą, tj. służących nawiązaniu, realizowaniu i wygaszeniu stosunku kontrolnoprawnego. *Postępowanie kontrolne* to zaś ogół działań podmiotu kontrolowanego w ramach nawiązanego stosunku kontrolnoprawnego. W takim ujęciu, przygotowanie do kontroli (w tym m.in. sporządzenie programu kontroli i upoważnienia do kontroli) nie mieści się w pojęciu *postępowania kontrolnego*. Zatem *zasady postępowania kontrolnego* byłyby podtypem *zasad kontroli* i odnosiłyby się do relacji pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym.

Podsumowując, za najogólniejszy termin uważam *zasady kontroli*, przy czym niekiedy używa się go zamiennie z terminem *zasady postępowania kontrolnego*. Spowodowane jest to zapewne tym, że dotychczas nauka o kontroli marginalnie badała prawne aspekty działań przedkontrolnych. Podobnie jest z postępowaniem zastrzeżeniowym, którego ostateczna normatywna postać nie w pełni się jeszcze ukształtowała. Warto jednak mieć na uwadze, że orzecznictwo NIK formułuje wypowiedzi o obowiązywaniu zasad w „postępowaniu w sprawie rozpatrywania zastrzeżeń”⁴⁰.

6. Znajomość zasad kontroli

W *Podręczniku kontrolera NIK* zawarte są definicje czterech zasad postępowania kontrolnego (prawdy obiektywnej, podmiotowości, kontradiktoryjności, pisemności)⁴¹. Nazywane one bywają ogólnymi lub naczelnymi i uznają je także inne organy kontroli⁴². Przeprowadzając kwerendę literatury oraz orzecznictwa NIK zidentyfikowałem poza nimi jeszcze czterdzieści dwie zasady sformułowane przez doktrynę w odniesieniu do NIK. Najczęściej występują w postaci haseł lub zdawkowo wytłumaczonych nazw; rzadko kiedy można natrafić na jakieś próby definicji. Są to – w porządku alfabetycznym – zasady⁴³:

³⁹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, s. 95-96.

⁴⁰ „Zasada kontradiktoryjności, która obowiązuje w postępowaniu w sprawie rozpatrywania zastrzeżeń”: uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z dnia 26 lutego 2016 r. (KPK-KPO.443.032.2016), s. 17.

⁴¹ *Podręcznik kontrolera...*, s. 8-9.

⁴² Zob. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Standardy kontroli...*, s. 8.

⁴³ Źródła większości z nich podałem w artykule *Nauka o kontroli...*, s. 26-28.

<p>[1] aktywności;</p> <p>[2] bezpośredniości badań;</p> <p>[3] centralizmu demokratycznego;</p> <p>[4] dociekliwości^a;</p> <p>[5] dowodzenia^b;</p> <p>[6] dążenia do doskonalenia życia państwowego;</p> <p>[7] efektywności;</p> <p>[8] fachowości;</p> <p>[9] faktu kontrolnego;</p> <p>[10] jawności;</p> <p>[11] jednolitości;</p> <p>[12] jedności celu kontroli;</p> <p>[13] kolegalności^c;</p> <p>[14] kompleksowości badania kontrolnego;</p> <p>[15] koncentracji przyczynowej;</p> <p>[16] legalności;</p> <p>[17] niejawności^d;</p> <p>[18] niezależności;</p> <p>[19] minimalizowania dolegliwości czynności kontrolnych;</p> <p>[20] obiektywizmu (obiektywności);</p> <p>[21] ochrony praw kontrolowanego^e;</p>	<p>[22] oficjalności kontroli;</p> <p>[23] ograniczonej jawności^f;</p> <p>[24] ograniczonego formalizmu^g;</p> <p>[25] planowości;</p> <p>[26] prawa do wysłuchania^h;</p> <p>[27] praworządnościⁱ;</p> <p>[28] proporcji (proporcjonalności);</p> <p>[29] przedmiotowości;</p> <p>[30] rzeczowości i kultury kontroli;</p> <p>[31] rzetelności;</p> <p>[32] szybkości i operatywności kontroli;</p> <p>[33] sprawności postępowania;</p> <p>[34] sumienności</p> <p>[35] swobodnej oceny dowodów^j;</p> <p>[36] śledcza^k;</p> <p>[37] uczciwości;</p> <p>[38] współdziałania kontroli z partią, masowymi organizacjami społecznymi i obywatelami;</p> <p>[39] współdziałania organów kontroli^l;</p> <p>[40] zadanego tematu;</p> <p>[41] zupełności;</p> <p>[42] źródłowości badań.</p>
---	--

^a Zasady: dociekliwości, rzetelności, sumienności oraz uczciwości zostały przywołane przez Prezesa NIK w *Sprawozdaniu z działalności NIK w 2017 r.*, dokument dostępny na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17825.pdf> (dostęp: 13.9.2018 r.), s. 3.

^b Zasada ta przywołana została w uchwale Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej NIK z 27.3.2015 r. (KPK-KPO.443.043.2015), s. 16.

^c E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 153.

^d R. Padrak, *Zasady...*, s. 45-48.

^e E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne...*, s. 157.

^f E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne...*, s. 159.

^g R. Padrak, *Zasady...*, s. 43.

^h Idem, *Postępowanie kontrolne...*, s. 56-57.

ⁱ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, s. 96.

^j R. Padrak: *Zasady...*, s. 37-38.

^k Ibidem, s. 48-51.

^l C. Kosikowski, *Status prawny NIK w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i standardów Unii Europejskiej (aspekty prawnofinansowe)*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 2 (wyd. specjalne), s. 21.

Zapewne nie jest to lista pełna, a ponadto nie uwzględnia zasad sformułowanych przez organy kontroli w ich dokumentacji wewnętrznej (np. poufności i bezpiecznego przechowywania dokumentacji dotyczącej kontroli)⁴⁴. Szacuję, że liczba wszystkich zasad kontroli odnoszących się do NIK, które pojawiły się w ciągu ostatniego półwiecza znacznie przekracza czterdzieści. Niektóre z nich rzadko pojawiają się we współczesnym piśmiennictwie, jak na przykład zasada faktu kontrolnego, która jeszcze w latach siedemdziesiątych uznawana była za zasadę podstawową, z której wynikają wszystkie pozostałe⁴⁵. Niektóre, takie jak zasada centralizmu demokratycznego czy zasada współdziałania kontroli z partią, masowymi organizacjami społecznymi i obywatelami, straciły aktualność z powodu zmiany ustroju, inne zaś domagają się zredefiniowania.

Liczba wszystkich zasad kontroli jest trudna do ustalenia z powodu mnogości podmiotów należących do systemu kontroli i zróżnicowaniu ich uprawnień kontrolnych. Specyfika obszarów kontroli realizowanych przez administrację publiczną wymaga uwzględnienia specyficznych zasad właściwych dla danego obszaru prawa administracyjnego. Na przykład w odniesieniu do urzędowej kontroli żywności wyróżnia się w literaturze zasady takie jak: proporcjonalności, prowadzenia kontroli bez uprzedzenia, regularności, dwuinstancyjności, ostrożności, kompleksowości, jednolitości, poufności, przejrzystości, uparcia kontroli na analizie ryzyka, bezstronności, obiektywizmu, fachowości, kompetentności, sprawności, efektywności⁴⁶. Natomiast w stosunku do kontroli w administracji rządowej mówi się m.in. o zasadach elastyczności kontroli, programowania konkretnych kontroli, równoważnego znaczenia dowodów⁴⁷.

Na zadanie pytanie kontrolerom NIK, czy wiedzą o istnieniu i potrafią zdefiniować dwadzieścia osiem wybranych przeze mnie zasad, uczestnicy ankiety zaznaczyli następujące odpowiedzi:

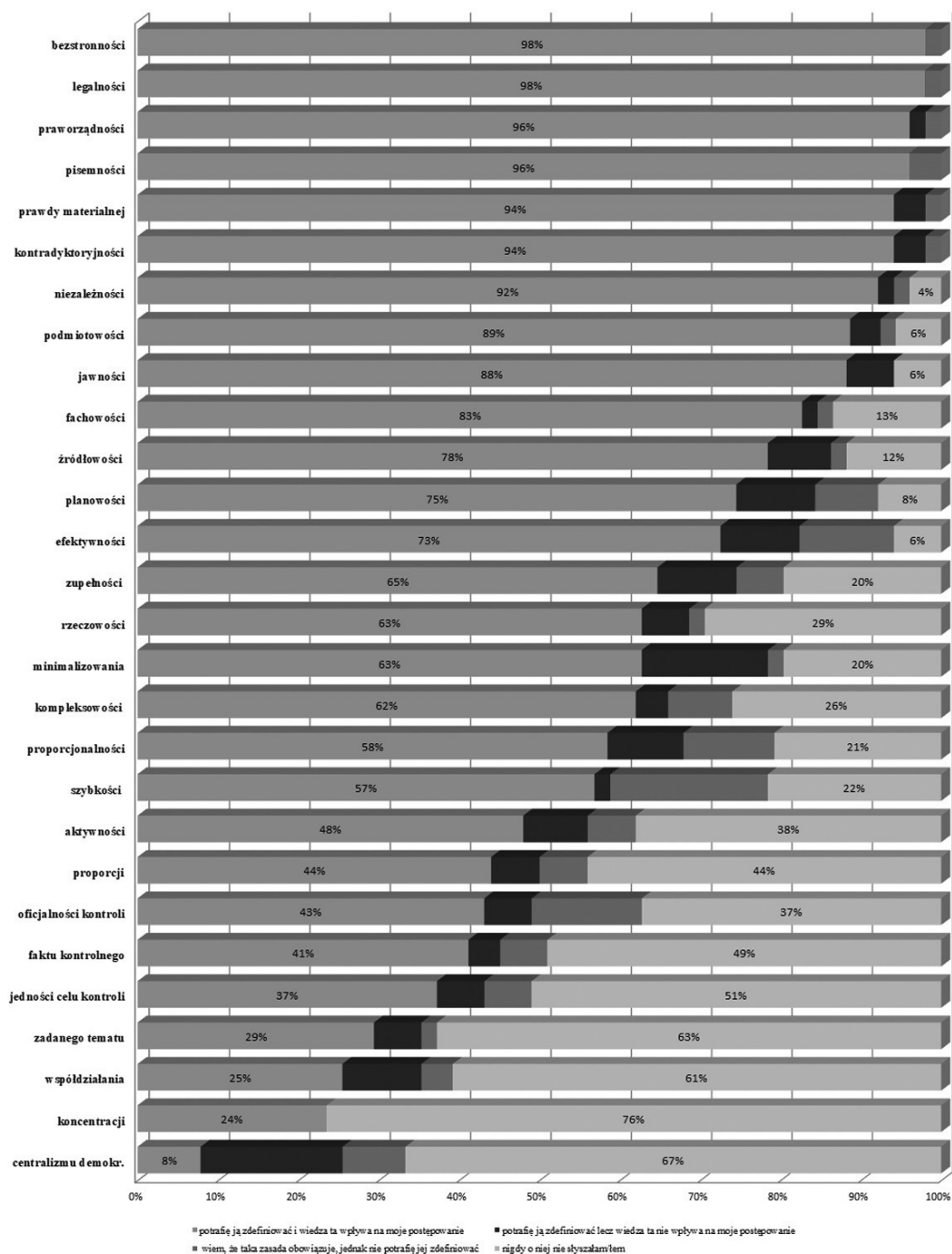
⁴⁴ *Podręcznik kontrolera...* op. cit., A.2. Standardy kontroli, s. 18.

⁴⁵ Z. Sztajerwald, *W sprawie normatywnego określenia zasad postępowania w procesie kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1969, nr 2, s. 21, 26.

⁴⁶ P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 240-272. Autor przedstawił zasady w ujęciu wspólnotowym (tj. w kontekście prawa unijnego).

⁴⁷ Zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 219.

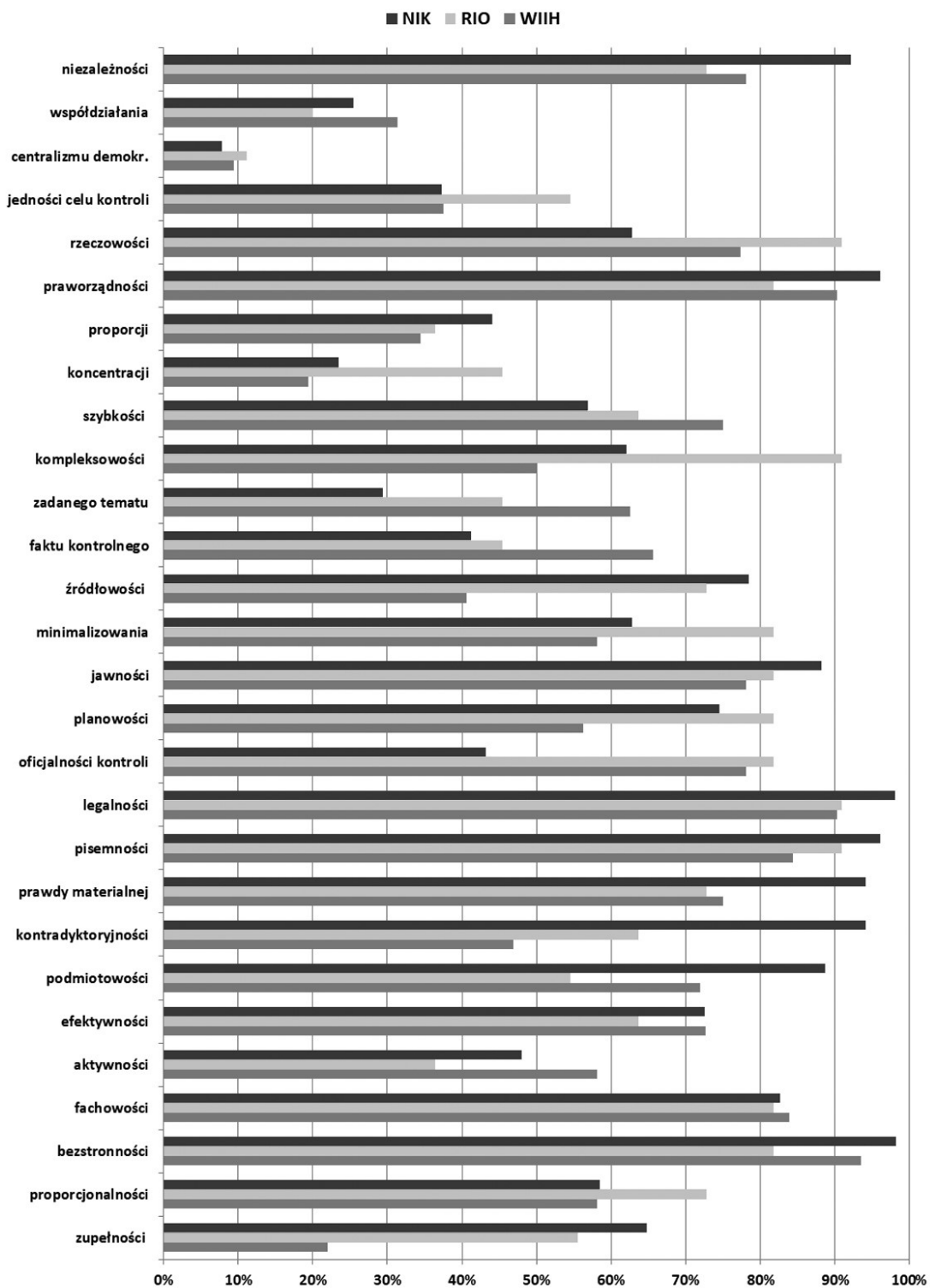
Rys. 2. Zadeklarowana znajomość poszczególnych zasad postępowania kontrolnego według ankietyowanych kontrolerów NIK⁴⁸



Źródło: Na podstawie badań własnych autora.

⁴⁸ Użyte skróty oznaczają: „minimalizowania”: zasada minimalizowania dolegliwości kontrolnych, „źródłowości”: zasada źródłowości i bezpośredniości badań, „kompleksowości”: zasada kompleksowości badania kontrolnego, „szybkości”: zasada szybkości i operatywności kontroli, „koncentracji”: zasada koncentracji przyczynowej, „rzeczowości”: zasada rzeczowości i kultury kontroli, „współdziałania”: zasada współdziałania kontroli z masowymi organizacjami społecznymi i obywatelami, „centralizmu demokr.”: zasada centralizmu demokratycznego.

Rys. 3. Odsetek kontrolerów NIK, WIIH w Bydgoszczy oraz RIO w Opolu deklarujących, że potrafią zdefiniować daną zasadę i że wiedza ta wpływa na ich postępowanie



Źródło: Na podstawie badań własnych autora.

Jak widać, kontrolerzy NIK uważają, że potrafią zdefiniować oraz stosują ⅔ spośród wymienionych zasad. Badanie nie obejmowało samego rozumienia zasad, lecz można się spodziewać pewnych rozbieżności, choćby z tego powodu, że większość z nich nie została zdefiniowana w literaturze, więc ich pojmowanie przez kontrolerów jest zapewne intuicyjne. Jedynie sześć zasad kontroli znanych jest wszystkim przebadanym kontrolerom NIK. Tymczasem na przykład o zasadzie kompleksowości nie słyszała aż jedna czwarta z nich.

Interesujące są wyniki zestawienia odpowiedzi kontrolerów NIK z odpowiedziami kontrolerów WIIH w Bydgoszczy oraz RIO w Opolu. Kontrolerzy deklarujący, że potrafią zdefiniować daną zasadę i że wiedza ta wpływa na ich postępowanie, stanowili następujący odsetek badanych⁴⁹:

Sześć zasad znajduje podobny zakres uznania w ankietowanych grupach (różnice są mniejsze od 10 p.p.), zaś w stosunku do sześciu innych rozbieżności były znaczne (przekraczały 30 p.p.): podmiotowości, kontradykcyjności, oficjalności kontroli, zupełności, źródłowości, zadanego tematu. Aż szesnaście zasad zostało zadeklarowanych jako stosowane przez przynajmniej połowę kontrolerów z każdej objętej badaniem instytucji kontrolnej. Wskazuje to, że zasady kontroli formułowane przez doktrynę podlegają oddolnemu uniwersalizowaniu, tj. są przyjmowane przez różne organy kontroli. Generalnie rzecz biorąc poziom deklarowanej akceptacji zasad jest podobny pomiędzy kontrolerami NIK, WIIH i RIO pomimo wielorakich różnic w działaniu tych instytucji. Co ciekawe, znacząca część kontrolerów uważa, że przydatność zasad jest znacząca i warta rozwijania, bądź też że jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb (73% RIO w Opolu, 41% WIIH w Bydgoszczy, 53% NIK). Być może należy rozumieć to jako postulat pod adresem nauki o kontroli, aby bardziej intensywnie włączyła się w proces porządkowania i objaśniania zasad w wymiarze uniwersalnym.

7. Podsumowanie

Zasady kontroli odgrywają fundamentalne znaczenie w prawie o kontroli, budując „ustrój kontroli publicznej”. Pełnią one istotną rolę w harmonizowaniu rozumienia uprawnień kontrolnych, podnosząc poziom praworządności kontroli poprzez nakazywanie realizowania wartości. Choć w literaturze najczęściej pisze się o zasadach kontroli w odniesieniu do konkretnych organów kontroli (najczęściej NIK), to wyniki przeprowadzonej przeze mnie ankiety wskazują na to, że zasady kontroli podlegają upowszechnieniu w systemie kontroli. W rzeczy samej, każda instytucja posiadająca zdolność kontrolnoprawną powinna kierować

⁴⁹ Do wyników badań należy podchodzić z ostrożnością, albowiem w ankiecie wzięła udział stosunkowo niewielka liczba kontrolerów, a pytania sformułowałem ogólnikowo. Wyniki traktuję jako przyczynek do dyskusji i wstęp do dalszych badań.

się pewnymi zasadami kontroli, które wyznaczają ramy poprawności jej działania. Uważam, że liczne zasady odnoszące się do naczelnego organu kontroli państwowej (NIK) obowiązują także pozostałe organy kontroli, chyba że z przepisów szczególnych wynika, że tak być nie może.

W ciągu ostatniego półwiecza sformułowano szereg zasad kontroli, w tym około czterdziestu odnoszących się do NIK. Jest to znaczna liczba biorąc pod uwagę fakt, że badania nad kontrolą jako zjawiskiem prawnym prowadzone były dotychczas na marginesie różnych dyscyplin prawnych. Doskwiera zwłaszcza brak zaangażowania nauki o administracji w opisywanie zasad kontroli. Na przykład w monografii poświęconej zasadom w prawie administracyjnym, zasady kontroli nie doczekały się odrębnego omówienia⁵⁰. Może być to spowodowane dużym zróżnicowaniem przedmiotu regulacji norm prawa administracyjnego i kłopotami z przekrojowym przedstawieniem zasad w układzie przedmiotowym. Choć zasady kontroli należy rozważać w powiązaniu z zasadami prawa administracyjnego (zwłaszcza praworządności, sprawności, prawdy materialnej⁵¹), z nadzieją obserwuję coraz wyraźniejsze wyodrębnianie się z prawa administracyjnego gałęzi prawo o kontroli⁵². Nauka o kontroli jest bowiem najwłaściwsza dla opisu zasad kontroli, a kompleksowe usystematyzowanie i zdefiniowanie zasad stanowi jedno z głównych jej wyzwań. Jest to zadanie oczekiwane, ponieważ większość ankietowanych kontrolerów stwierdziło, że znaczenie zasad kontroli jest niewystarczające, bądź że zasady są warte rozwijania. Aż dwanaście zasad jest w ogóle nieznanymi bądź trudnymi do zdefiniowania dla co najmniej jednej trzeciej zapytanych kontrolerów. W związku z tym przydatne byłoby, aby do programu szkoleń, a zwłaszcza do programu aplikacji kontrolerskiej NIK, wprowadzić wykłady o zasadach kontroli. Wymaga to jednak wcześniejszych pogłębionych studiów nad rozumieniem każdej zasady kontroli z osobna oraz zbadania wpływu, jaki zasady te wywierają na zachowania kontrolujących oraz kontrolowanych. Otwiera się tym samym perspektywa rozwoju nowej dziedziny badawczej: socjologii kontroli.

Streszczenie

Zasady kontroli należą do najmniej zbadanych zjawisk prawnych dotyczących kontroli. Choć w literaturze z ostatniego półwiecza tylko w odniesieniu do NIK pojawiło się ich ponad czterdzieści, to większość nie doczekała się zdefiniowania i usystematyzowania. W artykule poruszam kilka wybranych zagadnień, zwłaszcza związku zasad kontroli z wartościami oraz powszechność stosowania zasad

⁵⁰ *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakąła, Warszawa 2018.

⁵¹ Szczegółowe omówienie zasad w prawie administracyjnym znajduje się w zbiorze *Zasady w prawie administracyjnym...* Zob. także Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 60-65.

⁵² Szerzej o tym *Nauka o kontroli...*

w systemie kontroli. Rozważania wzbogacam o wyniki ankiety przeprowadzonej wśród kontrolerów NIK, WIIH w Bydgoszczy oraz RIO w Opolu, które wskazują na to, że zasady kontroli podlegają upowszechnieniu, a kontrolerzy oczekują ich dalszego rozwijania.

Abstract

Out of various principles of law, principles of audit law belong to the least examined. Although jurisprudence identified over forty audit law principles, only a few of them have been defined. In the article, I discuss functioning of audit law principles, their relations to values as well as commonality of their observance among auditors. I enrich my arguments by results of a survey I conducted in 2015 among employees of two audit institutions. It reveals that principles of audit law gained general respect and that auditors expect them to be more useful in the future.