

Kontrola i audyt

Niedoceniana metoda współpracy czy wadliwa instytucja

Kontrola wspólna i pod kierownictwem NIK

Najwyższa Izba Kontroli może zdecydować o współpracy z innymi organami kontroli, rewizji lub inspekcji działającymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. Jedną z jej form jest prowadzenie kontroli wspólnie, pod kierownictwem Izby. W artykule podjęto próbę wyjaśnienia na czym polega kontrola wspólna i porównania jej z kontrolą doraźną wykonywaną na zlecenie NIK. Oceniono możliwość i zasadność prowadzenia kontroli wspólnych.

STANISŁAW DZIWIŚ
MICHAŁ JĘDRZEJCZYK

Ukształtowana na poziomie konstytucyjnym pozycja Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli

państwowej uzasadnia szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy prowadzonych przez nią kontroli¹. Konsekwencją określonego w Konstytucji RP usytuowania NIK jest między innymi nałożenie na organy kontroli, rewizji i inspekcji w administracji

¹ P. Tuleja (red.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 598.

rządowej i samorządzie terytorialnym, obowiązku współpracy z NIK². Mimo obligatoryjnego charakteru, jest działaniem równoprawnych organów kontroli, gdyż między Izbą a nimi nie ma organizacyjnego podporządkowania³. Celem wprowadzonego obowiązku współpracy jest sprawne i efektywne realizowanie przez Izbę jej ustawowych zadań. Dlatego też uprawnienie do korzystania ze wskazanych form pomocy jest związane z prowadzeniem przez NIK zadań kontrolnych. Ogranicza to krąg podmiotów kontrolowanych oraz zakres współdziałania do ustawowych kompetencji NIK (zakresu podmiotowego i przedmiotowego)⁴. Jego formy zostały określone w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, a jedną z nich jest przeprowadzanie określonych kontroli wspólnie, pod kierownictwem NIK⁶. Brak szczegółowych regulacji prawnych określających zasady ich prowadzenia jest jedną z przyczyn rzadkiego korzystania przez Izbę z tego uprawnienia. Dlatego konieczne jest prawidłowe zdefiniowanie tej formy

współpracy i okoliczności uzasadniających jej podjęcie.

Podmioty obowiązane do prowadzenia kontroli wspólnej

Ustawodawca ograniczył krąg podmiotów obowiązanych do współpracy z NIK do organów kontroli, rewizji i inspekcji, działających w administracji rządowej oraz w samorządzie terytorialnym. Dotyczy on więc wyłącznie wskazanych organów, ale w ustawie o NIK określono je ogólnie. W doktrynie wskazano jakie podmioty mieszczą się w ich kręgu, co uzasadnia odstępienie od ponownej ich prezentacji w niniejszym opracowaniu⁷. Podkreślić jednak należy, że stwierdzenie, czy dany organ jest obowiązany do współpracy z NIK, wymaga każdorazowo analizy zakresu posiadanych kompetencji oraz jego pozycji w systemie organów władzy publicznej⁸. Kompetencje kontrolne danego organu oraz Najwyższej Izby Kontroli kształtują zakres współpracy. Im szerszy podmiotowy i przedmiotowy zakres wykonywanej kontroli właściwy (wspólny)

² B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 885; P. Daniel: *Komentarz do Konstytucji RP: art. 202, 203*, Warszawa 2020, s. 45; M. Safjan, L. Bosek (red.): *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 1364.

³ M. Chlipała: *Płaszczyzny współpracy Najwyższej Izby Kontroli z terenową administracją rządową i samorządową*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2010 (numer specjalny), s. 86.

⁴ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017, s. 75.

⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

⁶ Ponieważ organy kontroli, rewizji i inspekcji mogą być objęte kontrolą NIK, w ustawie o NIK znajdziemy przepisy określające ich prawa i obowiązki jako podmiotu kontrolowanego, które kształtują zasady współpracy podmiotu kontrolującego i kontrolowanego w celu prawidłowej realizacji kontroli. Przedmiotem niniejszego artykułu jest jednak wyłącznie współpraca w rozumieniu art. 12 ustawy o NIK.

⁷ E. Jarzęcka-Siwik [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 63; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op.cit., s. 194.

⁸ E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty...*, op.cit. s. 63.

dla obu instytucji kontrolnych, tym większy możliwy zakres współpracy.

Decyzja o podjęciu kontroli

Uzasadnieniem decyzji o współpracy organów kontroli, rewizji lub inspekcji działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym jest brak wystarczających zasobów kadrowych do realizacji kontroli, tj. brak osób posiadających pożądane kompetencje lub zbyt mała liczba kontrolerów. Współpracę uzasadniać może także brak możliwości prowadzenia przewidzianych badań ze względu na nieposiadanie specjalistycznego sprzętu (np. pomiarowego). Musi ją poprzedzać dokonanie analizy możliwości i celowości współpracy oraz wyboru jej najlepszej formy (przeprowadzenia określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK, skorzystania z wyników badań przeprowadzonych przez te organy lub zlecenia im przeprowadzenia kontroli doraźnych)⁹. Za uprawnione należy uznać także stanowisko wskazujące, że kontrole wspólne pod kierownictwem NIK mogą – podobnie jak przy realizacji kontroli wspólnych w administracji rządowej – prowadzić do bardziej efektywnego wykorzystania kontrolerów z poszczególnych jednostek, ich różnorodnej wiedzy i doświadczenia zawodowego. Służyć one mogą także dzieleniu się wiedzą, doświadczeniami, porównywaniu różnych podejść do realizacji

kontroli i w konsekwencji do jej profesjonalizacji¹⁰.

Decyzja o nawiązaniu współpracy należy do NIK i dla wybranego organu kontroli, rewizji bądź inspekcji jest wiążąca. Również Izba rozstrzyga, która forma współpracy jest najwłaściwszą dla osiągnięcia celu kontroli. Organy wskazane w art. 12 ustawy o NIK nie są uprawnione do występowania z wnioskiem o prowadzenie kontroli wspólnej. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, przez jednostronne prawo inicjacji kontroli wspólnej, podkreśla pozycję NIK w strukturze organów kontroli państwowej.

Istotna z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania jest podstawa stwierdzenia zasadności prowadzenia kontroli wspólnej. W art. 12 pkt 2 ustawy o NIK ustawodawca, jako jedną z form współpracy, przewidział przeprowadzanie określonych kontroli „wspólnie pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli”. Odróżnił ją od kontroli prowadzonej na zlecenie NIK, a więc od sytuacji, gdy Izba wskazuje organowi kontroli jaki podmiot i w jakim zakresie ma skontrolować. Ustawodawca rozróżnił powyższe typy współpracy, nie precyzując w jakich okolicznościach NIK powinna decydować się na prowadzenie kontroli wspólnej oraz w jaki sposób ma się ona odbyć. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że NIK nie może zlecać kontroli, która

⁹ Zarządzenie nr 9/2020 Prezesa NIK z 5.2.2020 w sprawie szczegółowego trybu planowania, przygotowania, prowadzenia postępowania kontrolnego i realizacji wyników kontroli oraz zasad oceny jakości wykonania zadań kontrolnych w Najwyższej Izbie Kontroli (załącznik nr 1 pkt 1.4. ppkt 2).

¹⁰ T. Bolek, M. Dobruk [w:] T. Bolek, M. Dobruk: *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, s. 95.

w zakresie podmiotowym lub przedmiotowym wykraczałaby poza przypisane jej kompetencje¹¹. Oznacza to, że zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy zakres kontroli zleczanych organom kontroli, rewizji oraz inspekcji, jak i tych prowadzonych z nimi wspólnie, zawsze determinowany jest uprawnieniami Izby do prowadzenia kontroli. Podstawą decyzji o kontroli wspólnej nie będzie więc jej zakres. Ponieważ nic nie stoi na przeszkodzie, aby kontrola prowadzona na zlecenie NIK odbywała się równolegle do kontroli NIK, uzasadnieniem tym nie będzie również konieczność szybkiego przeprowadzenia badań, chociaż z punktu widzenia jednostki kontrolowanej z pewnością dwie kontrole prowadzone w tym samym czasie są większym obciążeniem. Przed podjęciem decyzji o kontroli wspólnej należałoby także rozważyć, czy w przypadku braku kontrolerów posiadających odpowiednie kompetencje do badania pewnych zagadnień, lepszym rozwiązaniem nie będzie powołanie specjalistów bądź biegłych, którymi przecież mogą być również pracownicy organów kontroli, rewizji czy inspekcji. Uzasadnieniem do prowadzenia kontroli wspólnej pod kierownictwem NIK mogłaby być chęć lepszego skoordynowania działań i zastosowania opracowanej przez Izbę metodyki badań, ale tylko w sytuacji, gdy uznamy za możliwą ingerencję NIK w realizację kontroli wspólnej przez inny organ, polegającą na aktywnym nadzorowaniu prowadzonych badań. Dalsze

rozważania na temat kontroli wspólnej pod kierownictwem NIK wymagają więc podjęcia próby zdefiniowania tego typu współpracy i określenia różnic, w szczególności wobec współpracy polegającej na zleceniu kontroli doraźnej.

Definicja kontroli wspólnej pod kierownictwem NIK

Podjmując próbę zdefiniowania kontroli wspólnej warto wskazać w jaki sposób została ona określona w ustawie z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹². Zgodnie z art. 10 tej ustawy rozumiana jest ona jako kontrola prowadzona w jednej jednostce kontrolowanej, którą zarządzić mogą wspólnie kierownicy jednostek kontrolujących w przypadku, kiedy przedmiot badań dotyczy zadań z zakresu administracji rządowej będących we właściwości jednostek przeprowadzających konkretną kontrolę. Zarządzając kontrolę wspólną, kierownicy jednostek określają w porozumieniu skład zespołu kontrolującego oraz wskazują organ, który wykonuje wynikające z ustawy zadania kierownika jednostki kontrolującej. Wprowadzenie tej regulacji miało służyć elastyczności działania administracji. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że taka możliwość ma duże znaczenie, zwłaszcza w przypadkach „kontroli wieloaspektowych lub kontroli zadań leżących na styku zakresu działań kilku ministrów. Kontrole takie są również bardziej efektywne poprzez możliwość

¹¹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op.cit. s. 75.

¹² Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

wykorzystania kontrolerów z poszczególnych ministerstw prowadzących kontrolę, a co za tym idzie skorzystania z różnorodności ich wiedzy i doświadczenia zawodowego”¹³. Kontrola wspólna w rozumieniu ustawy o kontroli w administracji rządowej polega na wspólnym prowadzeniu jednego postępowania kontrolnego przez zespół, w skład którego wchodzi kontrolerzy jednostek kontrolujących podpisujących porozumienie. Opracowywany jest jeden program kontroli dla wszystkich uczestników.

Próbie zdefiniowania kontroli wspólnej przewidzianej w art. 12 pkt 1 ustawy o NIK należy rozpocząć od analizy znaczeniowej wyrażen „wspólna” oraz „pod kierownictwem”, odwołując się, zgodnie z regułami opracowanej przez M. Zielińskiego koncepcji wykładni, do ich definicji słownikowych. Wyrażenie „wspólny” w języku polskim wskazuje, że coś należy do dwóch lub więcej osób lub jest wykonywane przez co najmniej dwie osoby¹⁴. Kierowanie kimś lub czymś oznacza zarządzanie, stanie na czele czegoś lub wskazywanie sposobu postępowania¹⁵. W opracowaniach naukowych zwraca się uwagę, że termin „kierowanie” odnosi się częściej do ludzi, natomiast „zarządzanie” do działalności organizacji lub instytucji, chociaż niejednokrotnie są one stosowane zamiennie¹⁶. Kontrola wspólna pod kierownictwem NIK powinna więc być rozumiana jako jedna

kontrola realizowana przez przedstawicieli Izby i wybranego przez nią organu kontroli, rewizji lub inspekcji, w której pracownik NIK pełni funkcję kierowniczą. Ponieważ wykładnia językowa pozwala na sformułowanie jednoznacznej tezy, że kontrola wspólna pod kierownictwem NIK to kontrola realizowana przez jeden zespół kontrolny składający się z przedstawicieli różnych organów kontroli, których pracami kieruje NIK, możnaby uznać, iż stosowanie kolejnych wykładni jest zbędne. Uwzględniając jednak, że w ustawie nie ma przepisów precyzujących tę formę współpracy, a w praktyce Izby nie spotkamy się z kontrolami realizowanymi w takich zespołach, w ocenie autorów warto jednak podjąć się dalszej wykładni tych pojęć.

Ponieważ ustawodawca w art. 12 ustawy o NIK, obok zlecenia kontroli doraźnych, jako formę współpracy wskazał prowadzenie kontroli wspólnych, oznacza to, że jego celem było rozróżnienie tych form współpracy. Uznając nawet, że powyżej zaprezentowana analiza samego brzmienia przepisu art. 12 pkt 2 ustawy o NIK jest niewystarczająca do ustalenia jego właściwego znaczenia, to uwzględniając *ratio legis* tego przepisu należy stwierdzić, że celem wprowadzenia do ustawy o NIK kontroli wspólnej było stworzenie odrębnej od zlecenia kontroli formy współpracy, polegającej na prowadzeniu

¹³ Druk nr 4218, <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/WWW-wszystkie/4218?OpenDocument>> (dostęp 10.12.2021).

¹⁴ B. Dunaj (red.): *Domowy popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 672.

¹⁵ Tamże, s. 185;

¹⁶ J. Kręciński, J. Lewandowski: *Organizacja dowodzenia na poziomie strategicznym i operacyjnym*, Kraków 2015, s. 10.

wspólnie jednej, według zasad określonych przez NIK.

Interpretując znaczenie formy współpracy polegającej na prowadzeniu kontroli wspólnej pod kierownictwem NIK, możemy też pomocniczo zastosować wykładnię historyczną. Należy podkreślić, że stosownie do zasad interpretacji, wykładnię historyczną, która jest jednym z elementów funkcjonalnej, możemy zastosować, gdy wykładnie językowa i systemowa nie rozwiewają wszystkich wątpliwości. Pamiętać przy tym trzeba, że pozycja naczelnego organu kontroli państwowej i jego relacja z władzą wykonawczą była w przeszłości różna, co należy uwzględnić w prowadzonej analizie.

Na wstępie warto zaznaczyć, że zarówno dekret o Najwyższej Izbie Kontroli z 7 lutego 1919 r.¹⁷, jak również ustawa z 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej¹⁸ nie przewidywały możliwości przeprowadzania kontroli wspólnych pod kierownictwem NIK. Ustawa z 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej¹⁹ także nie zawierała takiego rozwiązania, jednak wprowadziła zasadę współdziałania NIK z organami kontroli²⁰ oraz określała wiodącą rolę Izby jako „koordynatora”

kontroli wewnętrznej (resortowej). Zaznaczyć należy, że zgodnie z obowiązującą tzw. małą konstytucją²¹, NIK nie była samodzielnią instytucją, a jedynie swoistym instrumentem Rady Państwa, uprawnionym nie tylko do zlecania Izbie kontroli, ale także rozpatrywania jej sprawozdań i zajmowania wobec nich stanowiska²². Zasady koordynowania oraz współpracy kontroli wewnętrznej z kontrolą państwową miały określać uchwały Rady Państwa i rządu²³. Zgodnie z wydaną wówczas Instrukcją²⁴ „współdziałanie” NIK z organami kontroli społecznej rad narodowych miało polegać na koordynowaniu przez Izbę ich działalności z działalnością organów kontroli państwowej w czasie wykonywania ich funkcji oraz w postępowaniu pokontrolnym, a także na kontrolowaniu wykonania planów kontroli przez organy kontroli społecznej rad narodowych (w szczególności dotyczyło to zakresu i sposobów ich wykonania). Izba miała też udzielać im fachowej pomocy w szkoleniu kadr. Natomiast w odniesieniu do kontroli wewnętrznej (resortowej) miało sprowadzać się ono (w określonych przypadkach) do koordynowania działalności jej organów z działalnością

¹⁷ Dz. Praw P. Pol. 1919.14.183.

¹⁸ Dz.U. nr 51 poz. 314, ze zm.

¹⁹ Dz.U. nr 13 poz. 74.

²⁰ Tj. z: organami kontroli społecznej rad narodowych, z radami nadzoru społecznego, radami zakładowymi i Komisją Specjalną do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym.

²¹ Ustawa Konstytucyjna z 19.2.1947 o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 18 poz. 71, ze zm.

²² P. Czarny: *Mała Konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2007, s. 67.

²³ Zob. art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z 9.3.1949 o kontroli państwowej.

²⁴ Zob. § 1 pkt 1-4 uchwały Rady Państwa z 1.2.1950 w sprawie wydania instrukcji o zakresie i sposobie współdziałania Najwyższej Izby Kontroli z organami kontroli społecznej rad narodowych, radami zakładowymi i Komisją Specjalną do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (M.P.1950.A-15.152 z 1950.02.11).

własną oraz działalnością organów kontroli społecznej rad narodowych. Izba była uprawniona do udzielania kontroli wewnętrznej wiążących wytycznych dotyczących opracowania okresowych planów kontroli, wprowadzania do ustalonych już planów poprawek i uzupełnień, zlecania badań nieprzewidzianych w planach kontroli wewnętrznej, a ponadto do sumowania i oceny wyników badań przeprowadzonych przez organy kontroli wewnętrznej. Ponadto „współpraca” to także udział we wspólnych kontrolach inicjowanych przez NIK i przeprowadzanych pod kierownictwem przedstawicieli Izby w zespołach złożonych z przedstawicieli NIK oraz kontroli wewnętrznej. W skład zespołów wspólnych mogli wchodzić także przedstawiciele kontroli społecznej rad narodowych²⁵.

Potrzebę współdziałania kontroli państwowej z kontrolą społeczną rad narodowych przewidywała także ustawa z 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej²⁶. W razie zbiegu tych samych zagadnień, w czasie kontroli prowadzonej przez ówczesne Ministerstwo Kontroli Państwowej oraz instytucję kontroli finansowej albo inny organ kontroli, rewizji

lub inspekcji, kontroler kontroli państwowej miał uprawnienia do koordynowania czynności i kierowania ich pracą²⁷. Ponadto w przypadku uczestniczenia przedstawiciela organów inspekcji państwowej w kontroli państwowej w zakresie ich rzeczowej właściwości, był on zobowiązany do wykonywania określonych czynności według wskazówek i pod kierownictwem kontrolera kontroli państwowej²⁸. Zaznaczyć należy, że ustawa z 1952 r. o kontroli państwowej przeorganizowała funkcjonowanie instytucji kontroli, zastępując niezależną od rządu Najwyższą Izbę Kontroli Ministerstwem Kontroli Państwowej, włączając tym samym kontrolę państwową do pionu administracji²⁹. Było to możliwe, ponieważ Konstytucja RP z 22 lipca 1952 r.³⁰ dokonała dekonstytucjonalizacji NIK. Dopiero pięć lat później, nowelizując ustawę zasadniczą przywrócono NIK, wskazując, że podlega Sejmowi, a nadzór nad nią sprawuje Rada Państwa³¹.

Ustawa z 13 grudnia 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli określiła obowiązki organów kontroli, rewizji i inspekcji, realizowane w celu skoordynowania ich działalności z działalnością NIK³². Stosownie do art. 8 ustawy organy te obowiązane

²⁵ Zob. § 36 pkt 3) lit a zarządzenia nr 103 Prezesa Rady Ministrów z 26.6.1951 o organizacji i funkcjonowaniu kontroli wewnętrznej w Ministerstwie Przemysłu Chemicznego oraz w przedsiębiorstwach i instytucjach podległych (M.P.1951.A-61.814 z 16.7.1951).

²⁶ Dz.U. z 1952 nr 47 poz. 316. Na mocy tej ustawy Ministerstwo Kontroli Państwowej przejęło agendy Najwyższej Izby Kontroli, a Minister Kontroli Państwowej kierował kontrolą państwową.

²⁷ Zob. § 22 uchwały nr 235 Rady Ministrów z 8.5.1954 o trybie przeprowadzania kontroli państwowej (M.P.1954.A-50.682 z 28.5.1954).

²⁸ Zob. § 24 ust. 2 ww. uchwały.

²⁹ A. Sylwestrzak: *Historia NIK i jej miejsce w konstytucji*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2010 (wydanie specjalne), s. 15.

³⁰ Dz.U. z 1976 r. nr 7 poz. 36, ze zm.

³¹ Ustawa z 13.12.1957 o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U nr 61 poz. 329.

³² Dz.U. nr 61 poz. 330.

były do uzgadniania z NIK okresowych planów kontroli z wykonywania kontroli doraźnych na zlecenie Izby, nadsyłania do Najwyższej Izby Kontroli okresowych sprawozdań z działalności oraz przekazywania wyników ważniejszych kontroli. Dodatkowo warto podkreślić, że NIK, wykonując swoje zadania i współdziałając wówczas z komisjami rad narodowych, związkami zawodowymi, radami robotniczymi, organizacjami spółdzielczymi i społecznymi, była wyposażona w niewystępującą obecnie i dość kuriozalnie brzmiącą kompetencję „inicjowania społecznych akcji kontrolnych”³³.

Zdecydowanie zwiększoną rolę NIK jako koordynatora działalności kontrolnej przewidywała kolejna ustawa regulująca funkcjonowanie Izby, która wskazywała Prezesa NIK jako organ odpowiedzialny za koordynację działalności kontrolnej jednostek kontroli, inspekcji i rewizji podległych naczelnym i centralnym organom administracji państwowej oraz centralnych związków spółdzielczych. Z kolei dyrektorzy okręgowych urzędów kontroli zostali uznani za koordynatorów działalności kontrolnej terenowych organów administracji państwowej, terenowych jednostek kontroli, inspekcji i rewizji oraz terenowych związków spółdzielczych³⁴. Naczelne i centralne organy administracji

państwowej oraz centralne związki spółdzielcze miały w „miarę potrzeby” zapewnić swój udział w kontrolach przeprowadzanych przez NIK³⁵. Polegał on między innymi na uczestniczeniu pracowników innych jednostek kontrolnych oraz inspektorów NIK w pracach łącznej ekipy kontrolnej, w której kierownictwo i realizacja materiałów pokontrolnych miała należeć do NIK. Ponadto uzgadniano organizację kontroli i wspólnie ustalano tematykę, jednostki objęte kontrolą oraz czas jej trwania, a w miarę potrzeby również skład ekip kontrolnych i postępowania pokontrolnego³⁶. Szerokie uprawnienia NIK jako koordynatora działalności kontrolnej były związane ze zmianą pozycji ustrojowej Izby. Ustawa z 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁷, wprowadziła nadzór premiera nad Izbą, tym samym podporządkowując ją Radzie Ministrów. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, co wynikało z samej ustawy o NIK, był naczelnym organem administracji. Oceniając sprawowaną przez Izbę funkcję koordynacyjną działalności kontrolnej należy pamiętać o pozycji ustrojowej NIK, która w tym okresie była silnie zintegrowana z rządem.

Cztery lata później kolejna nowelizacja Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej ponownie wskazała, że NIK

³³ Zob. art. 10 ust. 1 ustawy z 13.12.1957 o Najwyższej Izbie Kontroli.

³⁴ Zob. art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z 27.3.1976 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 12 poz. 66).

³⁵ Zob. § 3 ust. 1 pkt 1), 2) i 3) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 31.3.1976 w sprawie zasad i trybu koordynacji działalności organów kontroli, inspekcji i rewizji z działalnością Najwyższej Izby Kontroli (Dz.U. nr 14 poz. 89).

³⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 23.11.1979 w sprawie zasad i trybu koordynacji działalności organów kontroli, inspekcji i rewizji z działalnością Najwyższej Izby Kontroli (Dz.U. nr 29 poz. 171).

³⁷ Dz.U. nr 5 poz. 29.

podlega Sejmowi³⁸. Ustawa z 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, uchylając poprzednio obowiązujący akt prawny, zlikwidowała regulację uznającą Prezesa NIK za naczelnny organ administracji⁴⁰. Zgodnie z art. 9 pkt 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z 1980 r. do obowiązków organów kontroli, rewizji i inspekcji (a także lustracji) należało między innymi przeprowadzanie niektórych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK. Treść tego obowiązku była praktycznie zbieżna z obecną regulacją. Tryb prowadzenia kontroli wspólnych z innymi organami kontroli, rewizji i inspekcji precyzowała uchwała Rady Państwa z 17 grudnia 1980 r. o trybie przeprowadzania czynności kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz o zasadach realizacji wyników kontroli⁴¹. Stosownie do § 8 tej uchwały w razie przeprowadzania kontroli wspólnych z innymi organami kontroli, rewizji, inspekcji i lustracji pracownicy tych organów uczestniczyli w łącznej ekipie kontrolnej z inspektorami NIK, a kierownictwo kontroli i realizacja materiałów pokontrolnych należała do Izby. Z kolei organizację kontroli, tematy kontroli oraz jej zakres i czas trwania, a w miarę potrzeby również skład ekip kontrolnych i postępowanie pokontrolne ustalano wspólnie. Jedną z form współpracy przewidzianą w ustawie o NIK z 1980 r. było (podobnie jak w poprzednich regulacjach)

współdziałanie z odpowiednimi jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby Kontroli przy ustalaniu okresowych planów kontroli oraz ich realizacji.

Obecnie obowiązująca ustawa o NIK definiuje współpracę polegającą na prowadzeniu kontroli wspólnie pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli w sposób analogiczny jak w ustawie z 1980 r. W związku z brakiem przepisów określających jej zasady należy rozważyć, czy jest obecnie możliwa do realizacji i w jaki sposób powinna przebiegać.

Zasady prowadzenia kontroli wspólnych

Kontrola wspólna w administracji rządowej prowadzona jest na podstawie porozumienia kierowników jednostek kontrolujących, w którym określa się skład zespołu kontrolującego oraz wskazuje, który z organów będzie pełnił funkcję kierownika organu kontrolującego (art. 10 ust 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej). Kontrolę prowadzoną wspólnie i pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli również powinno poprzedzać zawarcie stosownego porozumienia, choć zgodnie z ustawą o NIK nie jest to warunek nawiązania współpracy. Ustawodawca wprawdzie wprost wskazuje, że Izba pełnić będzie w kontrolach wspólnych funkcję kierownika, co znajduje uzasadnienie w pozycji ustrojowej NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej, ale

³⁸ Ustawa z 8.10.1980 o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. nr 22 poz. 81.

³⁹ Dz.U. nr 22 poz. 82, ze zm.

⁴⁰ P. Daniel: *Komentarz do Konstytucji...*, op.cit. s. 23.

⁴¹ M. P. z 1981 r. nr 1 poz. 2.

pozostaje jeszcze wiele kwestii proceduralnych, które powinny zostać uregulowane właśnie w zawartym porozumieniu (terminy kontroli, liczba kontrolerów w zespole, podział zadań itp.) i – co najważniejsze – zakres kontroli dla poszczególnych jej uczestników.

NIK prowadzi kontrole na podstawie programu kontroli (kontrola planowa) lub tematyki kontroli (kontrola doraźna). Również dla kontroli wspólnej Izba musi opracować program lub tematykę kontroli. W sprawozdaniach z działalności Najwyższej Izby Kontroli możemy znaleźć informację, że kontrole wspólne z inną instytucją prowadzone są „na podstawie programu stworzonego przez NIK i pod jej kierownictwem. Podmioty do badań wykonywanych przez inne organy są typowane także przez NIK, z uwzględnieniem założeń określonych w programie kontroli i na podstawie własnego rozpoznania”⁴². Zarówno program, jak i tematyka kontroli są dokumentami chronionymi tajemnicą kontrolerską (art. 28a ust. 3 ustawy o NIK). Decyzja o udostępnieniu programu kontroli może zostać podjęta przez prezesa NIK „w uzasadnionych przypadkach”. Prowadzenie kontroli wspólnej i chęć zapewnienia jednolitości jej ustaleń oraz ocen bez wątpienia wyczerpuje przesłanki do podjęcia takiej decyzji. Kontrolerzy z organów współpracujących z NIK powinni znać cel kontroli, odnoszący się nie tylko do realizowanych przez nich badań, ale całego procesu kontroli,

jej zakres, a w niektórych przypadkach także wskazówki metodyczne i wytyczne do ocen przyjętych przez Izbę. Ponieważ jednak zakres kontroli NIK może być znacznie szerszy niż kompetencje współpracującego organu, należy rozważyć zasadność umożliwienia jego pracownikom zapoznania się z całym programem kontroli. Odpowiedź na to pytanie będzie uzależniona od zakresu powierzanych im badań oraz kontroli planowanej do realizacji. W sytuacji, gdy część zagadnień będzie sprawdzana wyłącznie przez pracowników NIK, a zwłaszcza jeśli pracownicy innych organów kontroli nie mają uprawnień do kontroli pewnych zagadnień, udostępnianie im pełnego programu kontroli należy uznać za nieuzasadnione. W praktyce, informacje niezbędne do realizacji kontroli przez organy współpracujące (m.in. cel i zakres kontroli, wykaz jednostek, istotne zagadnienia do zbadania itp.) są przekazywane w odrębnym piśmie.

Ustawa o NIK nie przewiduje możliwości tworzenia zespołu kontrolnego, w skład którego wchodziłyby osoby niebędące pracownikami Izby. Artykuł 30 ustawy o NIK wskazuje, że oprócz kontrolerów kontrolę mogą przeprowadzać także: prezes NIK, wiceprezesi oraz dyrektor generalny NIK. Korpus kontrolerski tworzą osoby zatrudnione w Izbie na stanowiskach wskazanych w art. 66a ustawy. Wystąpienie pokontrolne przygotowują i podpisują (razem z dyrektorem właściwej jednostki kontrolnej) osoby

⁴² Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 r., <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,20101.pdf>> (dostęp 27.7.2021).

prowadzące kontrole⁴³. Ustawa o NIK nie daje więc podstaw do podpisywania wystąpień przez kogokolwiek innego, nawet w sytuacji prowadzenia wspólnej kontroli.

Ustawa o NIK precyzuje obowiązki kierownika jednostki kontrolowanej wyłącznie wobec przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, a część z nich przypisuje również jej uczestnikom⁴⁴. Uprawnienia kontrolerów z organów prowadzących kontrole wspólne z NIK i pod jej kierownictwem wynikają więc wyłącznie z przepisów statuujących i regulujących ich funkcjonowanie. W rozumieniu ustawy o NIK, przedstawiciele organów kontroli, rewizji i inspekcji, mimo że prowadzą kontrolę wspólną i pod kierownictwem NIK, mają mniejsze uprawnienia niż osoby uczestniczące w kontroli. W wypadku powołanych w kontroli biegłych i specjalistów ustawodawca wprost wskazał, że kontroler może udostępnić im akta kontroli, równocześnie wskazując, że biegły i specjalista są obowiązani do zachowania w tajemnicy informacji, o których dowiedzieli się w związku z wykonywaniem zadań (art. 49 ust. 5 ustawy o NIK). Podobnych postanowień nie znajdziemy w odniesieniu do osób prowadzących kontrolę wspólną i pod kierownictwem NIK. Ponieważ wszelkie

informacje uzyskane przez pracownika NIK w związku z kontrolą są objęte tajemnicą kontrolerską, to udostępnienie akt lub poszczególnych dokumentów wchodzących w ich skład kontrolerom współpracującym z NIK możliwe jest wyłącznie za zgodą prezesa NIK, a więc według procedury przewidzianej dla „innych osób”.

Kierownictwo NIK w trakcie kontroli wspólnych

Ustawa o NIK nie precyzuje w jaki sposób Izba powinna sprawować nadzór nad realizowanymi wspólnie kontrolami. Zgodnie z zarządzeniem Prezesa NIK koordynowanie wykonywania zadań kontrolnych z udziałem organów, o których mowa w art. 12 ustawy o NIK, wspólnie pod kierownictwem Izby lub na jej zlecenie, należy do zadań prezesa lub upoważnionego wiceprezesa NIK w ramach nadzoru nad kontrolami planowymi oraz doraźnymi⁴⁵. Powyższa regulacja powinna jednak zostać doprecyzowana o wskazanie sposobu tej „koordynacji”. Zasady te mogą zostać określone indywidualnie, w porozumieniach zawieranych z organami kontroli, rewizji i inspekcji. Ponieważ, jak wskazano powyżej, nie ma między NIK a innymi organami kontroli organizacyjnego podporządkowania, a kontrole określone

⁴³ Z zastrzeżeniem, że wystąpienia do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu RP, Marszałka Senatu RP, Prezesa Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK, podpisuje Prezes Najwyższej Izby Kontroli, a do ministra oraz kierownika urzędu centralnego podpisuje wiceprezes. Stosownie do art. 53 ust. 5 ustawy o NIK, Prezes NIK może zastrzec dla siebie prawo do podpisania każdego wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁴ Stosownie do art. 49 ust. 5 bieglemu i specjaliście w trakcie kontroli przysługują uprawnienia określone w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. a-c ustawy o NIK.

⁴⁵ Zarządzenie nr 9/2020 Prezesa NIK z 5.2.2020 w sprawie szczegółowego trybu planowania, przygotowania, prowadzenia postępowania kontrolnego i realizacji wyników kontroli oraz zasad oceny jakości wykonania zadań kontrolnych w Najwyższej Izbie Kontroli (pkt 1.1. ppkt 2 lit. g załącznika nr 1).

mianem wspólnych w praktyce są prowadzone przez odrębne składy kontrolerskie i kończą się samodzielnym opracowaniem raportów przez współpracujące organy, nie powinno się mówić o koordynacji kontroli wspólnych, a jedynie o pewnych aspektach koordynacji kontroli zleconych (i to tylko tych technicznych, jak data przekazania raportu końcowego).

Praktyka

Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniach z działalności Najwyższej Izby Kontroli, liczba kontroli przeprowadzanych przez inne organy kontroli wspólnie, pod kierownictwem NIK, w latach 2017–2019 wynosiła od czterech do ośmiu. Co ciekawe, 10 lat temu liczba wykazywanych w sprawozdaniach kontroli wspólnych była wielokrotnie wyższa⁴⁶. Analiza zamieszczonych w BIP wystąpień z takich kontroli wykazała, że kontrole realizowane przez organy współpracujące polegały między innymi na dokonywaniu wspólnych z pracownikami NIK oględzin (np. obiektów budowlanych, zabezpieczeń przeciwpożarowych), dokonywaniu pomiarów (np. akustyki) lub badaniu dokumentacji (np. medycznej). W wystąpieniach pokontrolnych zazwyczaj przedstawiano wyniki tych badań wyłącznie jako opis stanu faktycznego, wskazując jakie zalecenia pokontrolne przedstawił w swoim raporcie współpracujący organ kontroli. Nie prezentowano więc ich jako części ustaleń jednej wspólnej kontroli, ale otrzymane wyniki innego organu. W konsekwencji, tak

prowadzone kontrole wspólne były w rzeczywistości kontrolami zleconymi, których wyniki uwzględniono (opisano) w wystąpieniu NIK.

Podsumowanie

Analizując postanowienia ustawy o NIK, nie sposób nie zauważyć, że art. 12 pkt 2 ustawy jedynie iluzorycznie wprowadza instytucję kontroli wspólnej, której realizacja obecnie nie różni się od zlecenia kontroli i wykorzystania jej wyników w Informacjach o wynikach kontroli NIK. Również uzasadnienie dla obu tych typów współpracy jest analogiczne, gdyż mogą być podejmowane w wypadku konieczności skorzystania ze specjalistycznej wiedzy posiadanej przez pracowników danego organu kontroli, rewizji lub inspekcji. Ta forma współpracy jest więc pewnego rodzaju „pozostałością” po wcześniejszych regulacjach prawnych i w praktyce nie jest stosowana. Zmiana powyższego stanu wymagałaby w szczególności wprowadzenia przepisów uprawniających do tworzenia jednej ekipy kontrolnej, składającej się z pracowników Izby oraz organów kontroli, rewizji lub inspekcji, a także umożliwiających wszystkim jej członkom podpisanie wspólnego wystąpienia pokontrolnego. W ocenie Autorów, realizując cele kontroli NIK, podobny efekt można uzyskać korzystając z innej formy współpracy, jaką jest zlecenie kontroli doraźnej, bądź też powołując w trakcie kontroli biegłych lub specjalistów, którymi mogą być również pracownicy

⁴⁶ Przykładowo w sprawozdaniu za rok 2010 wykazano 59 kontroli wspólnych, a w kolejnym 54 takie kontrole.

organów kontroli, rewizji i inspekcji⁴⁷. Opinię tę potwierdza choćby to, że mimo braku przepisów umożliwiających w praktyce prowadzenie kontroli wspólnych w rozumieniu art. 12 ust. 2 ustawy o NIK, Izba nie formułowała dotychczas żadnych postulatów zmierzających do ich określenia. Brak możliwości, ale także potrzeby prowadzenia kontroli wspólnych pod kierownictwem Izby uzasadnia postawienie wniosku o wykreślenie art. 12 ust. 2 ustawy o NIK, a więc o ograniczenie ustawowych form współpracy z organami

kontroli, rewizji i inspekcji do możliwości zlecania im kontroli doraźnych oraz żądania od nich udostępnienia wyników przeprowadzonych kontroli.

dr STANISŁAW DZIWIŚ
radca prezesa NIK,
dr MICHAŁ JĘDRZEJCZYK
radca prezesa NIK,
Katedra Finansów i Prawa Finansowego,
Katolicki Uniwersytet Lubelski

⁴⁷ S. Dziwisz: Odpowiedzialność karna biegłego powołanego w toku kontroli, „Kontrola Państwowa” nr 3/2021, s. 71.

Słowa kluczowe: kontrola wspólna, współpraca organów kontroli, zlecenie kontroli

Bibliografia

1. B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
2. T. Bolek, M. Dobruk: *Ustawa o kontroli w administracji rządowej. Komentarz z wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.
3. M. Chlipała: *Płaszczyzny współpracy Najwyższej Izby Kontroli z terenową administracją rządową i samorządem*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2010 (numer specjalny).
4. P. Czarny: *Mała Konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2007.
5. P. Daniel: *Komentarz do Konstytucji RP: art. 202, 203*, Warszawa 2020.
6. B. Dunaj (red.): *Domowy popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003.
7. S. Dziwisz: *Odpowiedzialność karna biegłego powołanego w toku kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2021.
8. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017.
9. E. Jarzęcka-Siwik [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
10. J. Kręcikij, J. Lewandowski: *Organizacja dowodzenia na poziomie strategicznym i operacyjnym*, Kraków 2015.

11. M. Safjan, L. Bosek (red.): *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz art. 87-243*, Warszawa 2016.
12. A. Sylwestrzak: *Historia NIK i jej miejsce w konstytucji*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2010 (wydanie specjalne).
13. P. Tuleja (red.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.

ABSTRACT

Joint Audits and Audits Led by NIK – an Unappreciated Cooperation Method or a Faulty Concept

The position of NIK as the Supreme State Audit Body, as set forth in the Constitution, provides the mandate to conduct audits that are broad in scope and coverage. Consequently, other audit and inspection bodies of the public administration and self-government are obliged to cooperate with NIK. Despite the mandatory nature, it should be regarded as an activity of equal audit bodies, since there is no organisational subordination between these bodies and NIK. The objective of the obligation to cooperate is to ensure effective and efficient performance of NIK's statutory tasks. That is why the right to use such forms of cooperation is related to NIK's audit engagements. As a result, the number of audited entities and cooperation (regarding the subject and scope) is limited to NIK's statutory competences. The forms of cooperation are set forth in the Act of 23 December 1994 on the Supreme Audit Office, and one of them is conducting audits jointly or under NIK's leadership. Since there are no detailed legal provisions to regulate the principles of such cooperation, this right is rarely used by NIK. The article is an attempt to define the concept of a joint audit and to differentiate it from an *ad hoc* audit. The objective of the article is also to define the opportunities of joint audits and to assess whether these are justified.

Stanisław Dziwisz, PhD, Advisor to the President of NIK

Michał Jędrzejczyk, PhD, Advisor to the President of NIK, Department of Finance and Finance Law, Catholic University of Lublin

Key words: joint audit, cooperation of audit bodies, audit order