

Postępowanie kontrolne

Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli

Od ponad sześćdziesięciu lat NIK uprawniona jest do przeprowadzania kontroli pod względem *rzetelności*, co wobec braku definicji ustawowej upoważnia ją do przyjmowania własnego rozumienia tego kryterium. Uprawnienia Izby polegają na autonomicznym wyznaczaniu pozaprawnych standardów *rzetelnego* postępowania o swoistym charakterze prawnym, nierzadko niedostrzeganym lub błędnie rozumianym (np. mylonym z kryterium *legalności*). Autor postawił sobie dwa cele: przeprowadzenie teoretycznoprawnej analizy osobliwości tego kryterium oraz ustalenie, na podstawie dorobku wykładni praktycznej (samej NIK), rzeczywistej typologii rozumienia *rzetelności*. Analizy te prowadzą do konkluzji, że wyznaczanie wzorców *rzetelnego* postępowania ma charakter quasi-prawotwórczy, a część stosowanych w Izbie wzorców wykracza poza powszechnie przyjmowane znaczenie słowa *rzetelność*. W zasadzie jest to zjawisko pozytywne, o ile skuteczne są wewnętrzne mechanizmy ograniczające arbitralność wyznaczania i stosowania tego standardu, a kontrolerzy mają świadomość wszystkich konsekwencji wypowiedzania się co do *rzetelności*.

LESZEK MURAT

Spośród czterech konstytucyjnych kryteriów kontroli, na podstawie których NIK ocenia działalność kontrolowanych

jednostek, dotychczasowe piśmiennictwo stosunkowo mało miejsca poświęcało *rzetelności* – nazywanej niekiedy „egzotyką”¹. Najczęściej poprzestaje się na ustaleniu jej leksykalnego znaczenia, podkreśleniu

¹ Ryszard Szawłowski stwierdził: „występujące w ustawodawstwie polskim kryterium >rzetelności< nie występuje w żadnym ze znanych mi ustawodawstw zagranicznych, jest więc prawnoporównawczo pewną >egzotyką<”, [w:] *Uwagi w sprawie kryteriów kontroli przewidzianych w art. 5 projektu ustawy o Najwyższej*

umownego charakteru² tudzież na wykazaniu podrzędności względem kryteriów *legalności i celowości*³. Podejmowane, głównie przez przedstawicieli nauk prawnych, próby interpretacji kryterium *rzetelności* nie nawiązywały natomiast do dorobku samej wykładni praktycznej, sięgającego 1949 r.⁴. Tymczasem NIK – wobec braku definicji legalnej – wielokrotnie korzystała z uprawnienia do autorytatywnego określania standardów (wyznaczeń)⁵ *rzetelnego* zachowania. W artykule zwracam uwagę na doniosłość definiowania przez Izbę *rzetelności* w kontekście pozaprawności i normatywności, a także przedstawiam wyniki analiz wystąpień pokontrolnych siedmiu delegatur Najwyższej Izby Kontroli, wskazujące na to, że przyjmowane wyznaczenia nie zawsze mieszczą się w literalnym rozumieniu *rzetelności* podawanym dotychczas przez doktrynę. Przedstawienie wyników badań poprzedzę jednak pewnymi uwagami natury

ogólnej, stanowiącymi niezbędny teoretyczny wstęp.

Definicja rzetelności

Rzetelność najczęściej wyjaśniana jest znaczeniem słownikowym, według którego oznacza 'uczciwość, sumiennność, solidność'⁶. Z *rzetelnością* związane są takie postawy, jak: dotrzymywanie zobowiązań, prawdziwość, autentyczność, dokładność. Jan Miodek twierdzi, że *kryterium rzetelności* „to zbiór czynników pozwalający sprawdzić uczciwość, bezinteresowność, sumiennność i solidność danego przedsięwzięcia, działania, postępowania”⁷, a według Marka Szewczyka, kontrolowanie pod względem *rzetelności* oznacza „badanie, czy kontrolowana działalność jest prowadzona w sposób sumienny, uczciwy, należyty, dokładny, prawdziwy”⁸. Leksykalnym przeciwieństwem tego słowa jest 'nierzetelność, nieuczciwość, lekkomyślność, brak obiektywizmu, brak powagi, demagogia, omyłkowość, zwodniczość'⁹.

Izbie Kontroli – materiał opracowany na potrzeby podkomisji sejmowej ds. projektu ustawy o NIK, 16 sierpnia 1994 r., cytowany przez J. Dziadonia w artykule *Próba interpretacji kryteriów kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 6/1995, s. 17.

² E. Ruśkowski: *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności*, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, „Kontrola Państwowa” nr 4/2002 (numer specjalny), s. 51.

³ M. Szewczyk: *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności*, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, „Kontrola Państwowa” nr 4/2002 (numer specjalny), s. 37-38.

⁴ Kryterium rzetelności po raz pierwszy wymieniono w ustawie z 9.03.1949 r. o kontroli państwowej (DzU nr 13, poz. 74).

⁵ Wyznaczenie oznacza w tym wypadku wzorzec działania; por. E. Ruśkowski: *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć...*, op. cit., s. 53; J. Dziadonia: *Próba interpretacji kryteriów...*, op. cit., s. 18.

⁶ *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1985 r., tom III, s. 161.

⁷ J. Miodek: *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności*, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, „Kontrola Państwowa” nr 4/2002 (numer specjalny), s. 9.

⁸ M. Szewczyk: *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć...*, op. cit., s. 40.

⁹ A. Dąbrowka, E. Geller: *Słownik antonimów*, Świat Książki, Warszawa 1995 r., s. 425, cytowany przez E. Ruśkowskiego w *Ekspertyzie na temat interpretacji pojęć...*, op. cit., s. 51.

Najbardziej precyzyjna, quasi-normatywna definicja *rzetelności*, znajduje się w „Podręczniku kontrolera”¹⁰:

„Rzetelność obejmuje badanie wypełniania obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie; wypełniania zobowiązań zgodnie z ich treścią; przestrzegania wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki (w szczególności określonego dla poszczególnych komórek i osób zakresu obowiązków); dokumentowania określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności”.

Choć definicja ta nawiązuje do znaczenia leksykalnego, zawiera także elementy spoza zbioru powszechnie akceptowanych znaczeń podawanych przez słowniki: ‘terminowość’ („wypełnianie obowiązków we właściwym czasie”, „dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych w wymaganych terminach”), ‘zupełność’ („dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością bez pomijania określonych faktów i okoliczności”) oraz ‘przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki’. Zauważyć można ponadto brak pełnego rozgraniczenia *rzetelności* i *legalności*,

co postulują niektórzy przedstawiciele nauk prawnych¹¹. Na przykład „wewnętrzne reguły funkcjonowania” ustalane są w aktach kierownictwa wewnętrznego, a ich przestrzeganie oceniać można także z punktu widzenia *legalności*. Podobnie rzecz się ma z wyrażeniem „wymagany termin”, które nawiązuje do jakiegoś wymogu prawnego (nie użyto np. wyrażenia „odpowiedni termin” lub „stosowny termin”, które pozostawiałyby kontrolerom większy luz decyzyjny). W definicji nie mamy więc do czynienia z *rzetelnością sui generis*, to jest niezależną od *legalności*, lecz z *rzetelnością*, na którą składają się zarówno elementy *legalności formalnej* (zgodności z przepisami) oraz *legalności merytorycznej* (prawdziwego, sumiennego dokumentowania danego działania).

Niezbyt szczęśliwą figurę stylistyczną zastosowano na początku tej definicji: „rzetelność obejmuje badanie [...]”, skłaniającą do wniosku, że definicja obarczona jest błędem przesunięcia kategoryjnego, to jest wyrażenie definiowane i wyrażenie definiujące reprezentują różne kategorie ontologiczne¹². Wydaje się, że sformułowany w taki sposób *definiens* nie powinien być interpretowany dosłownie, ponieważ prawodawca wyraźnie odróżnił kryteria kontroli od ustalania stanu faktycznego

¹⁰ Podręcznik kontrolera, rozdz. A.2. Standardy kontroli NIK, lipiec 2002 r., s. 9-10. Dokument dostępny na stronie: <<http://portal.nik.gov.pl/metodyki-kontroli-i-rozwoju-zawodowego/dokumenty-ogolnodostepne/podrecznik-kontrolera-nik.html>>.

¹¹ M. Niezgodka-Medek: *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, „Kontrola Państwowa” nr 4/2002 (numer specjalny)*, s. 34; E. Ruśkowski: *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć...*, op. cit., s. 54.

¹² P. Łukowski: *Logika praktyczna z elementami wiedzy o manipulacji*, Wydawnictwo LEX, Warszawa 2012, s. 158.

i oceniania kontrolowanej działalności¹³ (tj. czynności z zakresu „badania”), a więc należy odróżniać „kryteria kontroli” od „stosowania kryteriów kontroli”, tak jak odróżnia się „normy prawne” od „stosowania norm prawnych”. Ponadto pojmowanie *rzetelności* w sensie pragmatycznym (jako zespół czynności) nie znalazło akceptacji w piśmiennictwie: niektórzy autorzy inkorporujący do swoich prac definicje kryteriów z „Podręcznika kontrolera”, dokonali ich modyfikacji. Mam na myśli Elżbietę Jarzęcką-Siwik oraz Bogdana Skwarkę, którzy, powołując się na zawarte w „Podręczniku kontrolera” definicje kryteriów oceny, nieco przekształcili ich treść – między innymi wyrażenie „rzetelność obejmuje badanie” zamienili na wyrażenie „kontrola pod względem rzetelności oznacza badanie, czy [...]”¹⁴. W świetle powyższych uwag zabieg ten jest uprawniony, ponieważ usuwa błąd przesunięcia kategoryalnego.

Rzetelność jako kryterium kontroli i kryterium oceny

Kolejnym zagadnieniem, które należy poruszyć ze względu na liczne nieporozumienia, jest przedmiot zastosowania *rzetelności*, konkretnie zaś problem, czy *rzetelność* jest kryterium kontroli,

czy też kryterium oceny i czy w ogóle zasadne jest dokonywanie takiego rozróżnienia. Odpowiedź wydaje się prosta. Artykuł 5 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli stanowi, że Izba przeprowadza kontrolę między innymi pod względem *rzetelności*. Posługiwanie się w związku z tym pojęciem „kryterium kontroli” ma swoje uzasadnienie prawne, a poza tym jest rozpowszechnione w piśmiennictwie¹⁵. Z drugiej strony, art. 28 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli definiuje postępowanie kontrolne, w ramach którego Izba dokonuje oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5 tej ustawy. Uprawnione w związku z tym jest posługiwanie się pojęciem „kryterium oceny”, które także spotyka się w literaturze przedmiotu, stosowane zamiennie z „kryterium kontroli”¹⁶.

Wątpliwe jest jednak, żeby w przypadku obu tych nazw zachodził stosunek zamienności ich zakresów, to jest że mogą być uznane za synonimy. „Kontrola” odnosi się do stosunkowo szerokiego spektrum działań, obejmujących nie tylko postępowanie kontrolne *sensu stricto*, ale także elementy poboczne, takie jak sprawozdawczość czy analiza skarg¹⁷. „Ocena” odnosi się natomiast tylko do jednej z faz

¹³ Art. 28 ust. 1 ustawy o NIK.

¹⁴ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 48-49. Autorzy powołali się na *Rodzaje i kryteria kontroli NIK*, opublikowane [wówczas] na stronie <www.nik.gov.pl>.

¹⁵ Na przykład: M. Niezgodka-Medek: *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć...*, op. cit.; E. Ruśkowski: *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć...*, op. cit.; M. Szewczyk: *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć...*, op. cit.

¹⁶ „Kryterium gospodarności rozumiano w piśmiennictwie jako kryterium oceny kontrolowanej działalności [...]”: M. Szewczyk: *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć...*, op. cit., s. 36.

¹⁷ Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...*, op. cit., s. 95-96.

postępowania kontrolnego¹⁸. Wobec tego *rzetelność* – w znaczeniu kryterium oceny – może być zastosowana na ostatnim etapie postępowania kontrolnego, w którym wyraża się osąd (opinię) na podstawie ustalonego zakresu rozbieżności pomiędzy wzorcem a udowodnionym stanem faktycznym.

Należy nadmienić, że zredukowanie możliwości stosowania kryterium *rzetelności* tylko do etapu oceniania jednostki kontrolowanej nie pozwoliłoby na przeprowadzenie żadnej kontroli pod tym względem, ponieważ już na etapie przygotowawczym dochodzi do mniej lub bardziej precyzyjnego wyznaczenia wzorca *rzetelnego* postępowania. Zgodnie z zarządzeniem Prezesa NIK z 29 marca 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli¹⁹ (dalej: „zarządzenie w sprawie zasad przygotowywania kontroli”), w programach kontroli (§ 8) lub w tematyce kontroli (§ 11 pkt 3) zamieszcza się informacje potrzebne do dokonania oceny kontrolowanej działalności. Dokumenty te zawierają między innymi wskazówki metodyczne określające sposób i technikę dokonania oceny ogólnej i ocen cząstkowych kontrolowanej

działalności, a także tematykę kontroli w podziale na obszary problemowe zawierające wykaz szczegółowych zagadnień objętych kontrolą (§ 8 pkt 7-8). Zatem programy i tematyka kontroli mogą zawierać standardy *rzetelnego* zachowania, oczywiście w tych sytuacjach, gdy za pożądane uznane zostało dokonanie oceny określonego stanu faktycznego z punktu widzenia tego kryterium. Ponieważ kontrolerzy mają obowiązek przeprowadzania kontroli zgodnie z programem lub tematyką kontroli²⁰, dokumenty te dają im zarówno podstawę do dokonania merytorycznej oceny kontrolowanej jednostki, jak i ograniczają ich swobodę oceniania przez związanie wzorcami *rzetelności*. Dokonanie oceny pod tym względem wymaga więc uprzedniego ukierunkowania kontrolera na podjęcie określonych czynności kontrolnych zmierzających do ustalenia stanu faktycznego, będącego następnie przedmiotem oceny. Rozumienie *rzetelności* powinno być przy tym konsekwentne w całym postępowaniu kontrolnym, aby nie doszło do takiej sytuacji, że do ustalonego stanu faktycznego nie można przypisać standardu *rzetelnego* zachowania i w związku z tym dokonanie oceny staje się utrudnione lub nawet niemożliwe.

¹⁸ Na przykład, przyjmując stanowisko E. Jarzęckiej-Siwik oraz B. Skwarki, że postępowanie kontrolne składa się z dwóch etapów: ustalenia i udokumentowania stanu faktycznego oraz dokonania oceny kontrolowanej działalności: E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...*, op. cit., s. 97. E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medková, W. Robaczyński w *Komentarzu do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* (Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 76) wymieniają następujące fazy postępowania kontrolnego: gromadzenie materiału dowodowego i sporządzenie protokołu kontroli (ustalenie stanu faktycznego i jego udokumentowanie) oraz sporządzanie dokumentów pokontrolnych, w tym przede wszystkim wystąpienia pokontrolnego i informacji (dokonanie oceny kontrolowanej działalności).

¹⁹ Nr 9/2012.

²⁰ Por. § 21 pkt 2 zarządzenia w sprawie zasad przygotowywania kontroli.

Rzetelność a legalność

Często spotyka się w Najwyższej Izbie Kontroli, zwłaszcza wśród doradców prawnych, *stricte* legalistyczne podejście do kryteriów kontroli, polegające na preferowaniu „twardych” ustaleń, to jest takich, które odnoszą się do „jednoznacznych” norm prawnych. Od twórców programów kontroli oczekuje się niekiedy (zwłaszcza ze strony kontrolerów przeprowadzających kontrolę w jednostkach kontrolowanych) ukierunkowania tematyki kontroli na badanie wypełniania konkretnych obowiązków prawnych, jako łatwiejszych do udowodnienia i obrony na etapie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Presji na marginalizowanie kryterium *rzetelności* towarzyszy nierzadko pogląd, że ocena pod względem *rzetelności* może być sformułowana tylko wówczas, gdy dana jednostka była zobligowana do *rzetelnego* postępowania w jakimś obowiązującym ją akcie prawnym. *Rzetelność* bywa więc traktowana jako wtórny standard oceny, zawierający się *de facto* w kryterium *legalności*.

Nie jest to podejście słuszne, a podstawowe znaczenie dla zrozumienia istoty *rzetelności* i jej odmienności od kryterium *legalności* ma teza postawiona przez Małgorzatę Niezgódkę-Medek:

„W konkretnych przypadkach ocena według kryterium *rzetelności* będzie wymagała ustalenia pozaprawnego standardu należytego zachowania w określonym

stanie faktycznym objętym kontrolą, którego jednostka kontrolowana nie dotrzymała”²¹.

Autorka wychodzi z założenia, że ocena z punktu widzenia *rzetelności* powinna dotyczyć tych aspektów działalności jednostek publicznych i zatrudnionych w nich pracowników, które nie są regulowane przez prawo, lecz naruszają zasady etycznego i przyzwoitego zachowania²². Ich rozdzielanie jest zresztą koniecznością wynikającą z przyjęcia założenia racjonalnego prawodawcy. O ile ustawodawca w systemie prawa nazywa kryteria odmiennie – twierdzi Eugeniusz Ruśkowski – to należy zakładać, że ich treść jest różna²³. Zamieszanie związane z rozumieniem tych dwóch kryteriów kontroli spowodowane jest między innymi tym, że *rzetelność* ma często swoje odbicie w przepisach prawa i wówczas kontrola oznacza jednocześnie kontrolę *legalności*²⁴. Rozdzielenie obu kryteriów, pomimo pewnych trudności, ma fundamentalne znaczenie także z tego powodu, że wyznacza faktyczny zakres kontroli podejmowanych przez NIK w jednostkach, których Izba nie ma prawa kontrolować pod względem *rzetelności* (tj. wymienionych w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK). Skoro prawodawca nie przyznał Izbie kompetencji do kontrolowania pod względem *rzetelności* pewnych rodzajów jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców (dalej: „przedsiębiorców”), to kryterium *rzetelności* musi się

²¹ M. Niezgódka-Medek: *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć...*, op. cit., s. 29.

²² *Ibid.*, s. 29.

²³ E. Ruśkowski: *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć...*, op. cit., s. 54.

²⁴ *Por. jw.*, s. 66.

różnić od kryterium *legalności* – stosowanego do wszystkich jednostek podlegających kontroli. W przeciwnym razie NIK nie miałyby *de facto* żadnego ograniczenia przedmiotowego kontroli i treść art. 5 ust. 3 nie miałyby żadnej doniosłości prawnej (stałyby się – mówiąc językiem Jana Dziadońa – „kryterium pustym”)²⁵. Przyjmując założenie racjonalności prawodawcy, nie można w obecnym stanie prawnym podzielić dawno temu wyrażanego stanowiska niektórych przedstawicieli doktryny (Emanuela Iserzona, Lesława Martana), że *rzetelność* to kryterium pochodne od *legalności* oraz *celowości* i w nich się zawierające²⁶. W takim bowiem przypadku Izba automatycznie byłaby upoważniona do dokonywania kontroli podmiotów wymienionych w art. 2 ust. 3 także pod względem niewymienionej celowości w tym przepisie *rzetelności* (jako odmiany *legalności*).

Nie należy jednak definitywnie uznać stanowiska E. Iserzona i L. Martana za archaiczne i nieprzystające do rzeczywistości. Pomimo że aktualne piśmiennictwo w zasadzie zgodne jest co do tego, że kontrola przedsiębiorców ograniczona jest do dwóch kryteriów: *legalności* i *gospodarności*²⁷, spotykane są przypadki, kiedy Izba dokonuje oceny *rzetelności*

postępowania jednostek poddanych kontroli na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK. W toku przeprowadzanej kwerendy natrafiłem bowiem na takie wystąpienia pokontrolne, w których znajdowały się *explicite* odwołania do *rzetelności*. Miało to miejsce najczęściej wtedy, gdy obowiązek *rzetelnego* postępowania wynikał wprost z aktu prawnego, którego przestrzeganie było przedmiotem kontroli. Na przykład, Departament Administracji Publicznej NIK napisał w wystąpieniu pokontrolnym z 30 lipca 2009 r., że „szczegółowa kontrola *rzetelności* ewidencji księgowej, przeprowadzona na próbie 8 dowodów księgowych [...] wykazała, że nie zawierały one potwierdzenia kontroli merytorycznej oraz kontroli formalnorachunkowej, do czego zobowiązywał art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości oraz Zakładowy plan kont”²⁸. W innym wystąpieniu tego departamentu (z 12 stycznia 2011 r.) napisano zaś, że „naruszono tym samym § 6 pkt 1.4 umowy dotacji, który stanowi, że sprawozdanie końcowe z realizacji projektu powinno być sporządzone w sposób *rzetelny* i *dokładny*”²⁹. Z kolei Delegatura NIK w Warszawie stwierdziła w jednym z wystąpień, że „spółka *rzetelnie* prowadzi ewidencję księgową, w której odnotowane są wszystkie zdarzenia

²⁵ J. Dziadoń: *Próba interpretacji kryteriów...*, op. cit., s. 19.

²⁶ L. Martan: *O kryteriach kontroli*, op. cit., s. 24-25; E. Iserzon: *Kontrola „związanej” i „swobodnej” działalności administracji*, „Kontrola Państwowa” nr 3/1962, s. 2: „[...] >gospodarności< i >rzetelności< – to tylko stylistyczne uzupełnienie wielorakich aspektów objętych już pojęciami >legalności< i >celowości<”.

²⁷ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...*, op. cit., s. 49; E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medková, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy...*, op. cit., s. 34; M. Szewczyk: *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć...*, op. cit., s. 40.

²⁸ Wystąpienie Departamentu Administracji Publicznej NIK z 2009 r. (KAP-410-01-8/2009), s. 3.

²⁹ Wystąpienie Departamentu Administracji Publicznej NIK z 2011 r. (KAP-4101-05-04/2010), s. 4.

gospodarcze³⁰, zaś Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego wykazał niedopełnienie wymagań określonych w „Ogólnych warunkach umów dotacji”, na podstawie których „sprawozdanie finansowe powinno być sporządzone w sposób rzetelny”³¹.

Przykłady te skłaniają do uznania, że Izba czuje się uprawniona do wypowiedziania się o *rzetelności* podczas przeprowadzania kontroli w jednostkach wymienionych w art. 2 ust. 3 wtedy, gdy kontrola ukierunkowana jest na ocenę przestrzegania *rzetelności* jako obowiązku wynikającego *explicite* z przepisów prawnych (a więc gdy *rzetelność* jest odmianą *legalności*). Ponadto praktykuje się używanie słowa *rzetelność* jako figury stylistycznej – swego rodzaju zamiennika innych określeń właściwych do opisu stanu faktycznego ocenianego *de facto* pod względem *legalności*. Na przykład, wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Gdańsku, w którym stwierdzono, że „spółdzielnia rzetelnie rozliczyła się z pomocy finansowej” (odnosząc się do rozliczenia otrzymanych kwot zgodnie z warunkami określonymi w umowach), równie dobrze mogłoby brzmieć „spółdzielnia rozliczyła się z pomocy finansowej zgodnie z warunkami umów”³². Przykłady te potwierdzają tezę główną, że *rzetelność*, o której mowa w art. 5 ustawy o NIK, nie może być *rzetelnością* rozumianą jako odmiana *legalności*,

ale także jako zespół wzorców stanowiących nowość normatywną (i takich właśnie wzorców Izba nie może stosować do podmiotów wymienionych w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK).

Pozaprawność rzetelności

Wypada w tym miejscu wyjaśnić termin „pozaprawność *rzetelności*”. Przede wszystkim nie należy mylić „pozaprawności” z „bezprawnością”. Konkretyzowanie *rzetelności* jest bowiem konstytucyjnym uprawnieniem Izby (wynikającym z art. 203 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), zwłaszcza że ani suweren, ani prawodawca nie zdecydowali się na jej zdefiniowanie. Ustalanie standardów należytego zachowania, to jest wzorców, do których kontrolerzy mają obowiązek odnieść ustalony w jednostkach kontrolowanych stan faktyczny, jest jedną z najdonioślejszych kompetencji NIK. W tym właśnie sensie *rzetelność* jest prawnym (tj. legalnym) kryterium kontroli, a konstytucyjna norma kompetencyjna wyznacza sytuacje prawne dwóch podmiotów: NIK (uzyskującej kompetencje) oraz adresata normy kompetencyjnej (tj. jednostki kontrolowanej)³³. Przedmiotem tej kompetencji jest możliwość dokonywania przez NIK czynności konwencjonalnych, w wyniku których określa się swoistego rodzaju obowiązki adresatów (wzorcy), których realizacja jest następnie przedmiotem kontroli.

³⁰ Wystąpienie Delegatury NIK w Warszawie z 2003 r. (LWA-41041-2002), s. 1.

³¹ Wystąpienie Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego z 2010 r. (KNO-4101-06-01/2010), s. 3.

³² Wystąpienie Delegatury NIK w Gdańsku z 2004 r. (LGD-41038-05-04), s. 1-2.

³³ Szerzej o kompetencji (upoważnieniu) piszą S. Wronkowska, Z. Ziemiński [w:] *Zarys teorii prawa*, Wydawnictwo Ars Boni et Aequi, Poznań 1997, s. 104-106.

Osobliwość tych obowiązków wynika między innymi z tego, że są one retroaktywne (dotyczą zdarzeń z przeszłości, względnie teraźniejszych) i niepromulgowane (jednostka kontrolowana nie musiała ich znać przed kontrolą NIK, a nawet w jej trakcie).

Z drugiej strony, z samym już wymiennieniem przez prawodawcę czterech kryteriów kontroli, w tym osobno *legalności*, immanentnie związana jest pozaprawność trzech z nich, ponieważ korzystanie z uprawnienia do autorytatywnego określania wzorców *rzetelnego* postępowania jest związane z wprowadzaniem nowości normatywnej – każdorazowo wnosi się nowe treści do systemu prawa, a nie je odtwarza³⁴.

W modelowym ujęciu ustalenie przez Izbę pozaprawnego standardu należytego zachowania jest ustanowieniem normy postępowania o cechach:

- konkretności – dotyczy konkretnego stanu faktycznego (tj. stanu objętego kontrolą);
- indywidualności – skierowana jest do imiennie określonego adresata lub ich grupy;
- pozaprawności – stanowi nowość normatywną, a nie odtworzenie normy prawnej;
- niezależności – jej treść ustalana jest przez NIK niezależnie od innych organów państwa;
- retroaktywności – dotyczy zachowań przeszłych;

- bezsankcyjności – za jej złamanie przepisy prawa nie wiążą określonych sankcji prawnych.

Niech przykładem takiego standardu będzie następująca wskazówka zawarta w hipotetycznym programie kontroli:

„Jako nierzetelne należy ocenić wypełnianie przez ministra obowiązku nadzoru w przypadku stwierdzenia nieposiadania przez niego polityki nadzoru lub też nierealizowania jej postanowień w całym okresie objętym kontrolą, to jest od 2009 r.”.

Powyższa wypowiedź koduje dyrektywę zobowiązującą kontrolera, aby podjął czynności zmierzające do ustalenia stanu faktycznego w pewnym skonkretyzowanym zakresie (tj. posiadania polityki nadzoru i jej realizacji) oraz aby w określony sposób dokonał oceny kontrolowanej jednostki, to jest przyjął za wzorzec *rzetelności* standard postępowania narzucony w programie kontroli. Wzorzec postępowania jednostki kontrolowanej brzmi więc następująco:

„Minister ma obowiązek rzetelnie wypełniać obowiązek nadzoru, to jest posiadać politykę nadzoru oraz realizować jej postanowienia w okresie od 2009 r.”.

Omawiana norma ma charakter konkretny – ponieważ odnosi się do konkretnego stanu faktycznego objętego kontrolą; indywidualny – ponieważ dotyczy ściśle określonego adresata (ministra); pozaprawny – ponieważ minister nie ma obowiązku posiadania polityki nadzoru i jej prowadzenia, wynikającego z przepisów prawa;

³⁴ Wydaje się, że quasi-prawotwórcze kompetencje NIK przypominają pod pewnymi względami prawotwórcze rozstrzygnięcia sądów w krajach systemu *common law*.

niezależny – ponieważ została ustalona suwerennie przez NIK i nie podlega zaskarżeniu do innych organów państwa; retroaktywny – ponieważ odnosi się do okresu przeszłego (od 2009 r.)³⁵ oraz bezsankcyjny – ponieważ za nieposiadanie lub nieprowadzenie polityki nadzoru nie grożą żadne sankcje prawne.

Wymienione wyżej cechy norm wyznaczonych przez NIK mają ścisły związek ze sposobem działania Izby. Na przykład, indywidualność wyznaczeń *rzetelności* wynika z zasady podmiotowości funkcjonowania NIK, to jest dokonywania ustaleń dotyczących działalności jednostki objętej kontrolą³⁶. Nieco kłopotów nastręcza uznanie wzorców za retroaktywne, ponieważ Izba jest uprawniona także do formułowania uwag i wniosków w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK), a więc do wypowiedzi o charakterze prospektywnym. Ponieważ ustawa o NIK nie ogranicza nieprawidłowości tylko do stanów niezgodnych z prawem (tj. kryterium *legalności*), dopuszczalne jest między innymi stwierdzanie nieprawidłowości polegających na *nierzetelnej* realizacji jakiegoś obowiązku i kierowaniu do jednostek kontrolowanych wniosków z tym związanych. Jednak, jak słusznie zauważają E. Jarzęcka-Siwik oraz B. Skwarka, wnioski Izby nie mają charakteru wiążącego i stanowią jedynie sugestię co do sposobu zachowania się podmiotu,

do którego są skierowane³⁷. Uwagi i wnioski są więc optatywne (życzeniowe), pomimo ich merytorycznego związania z ustaleniami w zakresie *rzetelności*, poczynionymi na podstawie przyjętych wzorców *rzetelnego* postępowania. Nie muszą być one akceptowane przez kontrolowaną jednostkę, podobnie jak same wzorce *rzetelnego* postępowania.

Obowiązkiwanie standardów postępowania

Skoro już poruszyłem charakterystykę wzorców postępowania, warto poczynić kilka uwag dotyczących ich obowiązywania. Doniosłość społeczna wypowiedzi NIK, w tym o *rzetelności*, wydaje się znaczna, choć nie jest związana z możliwością stosowania środków przymusu. Uzasadnienie dla formułowanych norm i ocen ma w pewnym sensie charakter teptyczny, albowiem wynika z konstytucyjnego porządku prawnego, w którym Izba została wyposażona w autonomię, a jej wypowiedzi nie podlegają weryfikacji prawnej przez inne organy państwa (nie muszą być też przez nie uznawane). Co prawda, z powodów już wymienionych, Izba nie może skłonić adresatów wzorców postępowania do posłuchu w sensie „fizycznego przestrzegania norm postępowania”, jednak wywiera często silny wpływ na jednostki kontrolowane przez zamkniętą procedurę odwoławczą oraz podawanie do publicznej

³⁵ Dla uproszczenia terażniejszość pomijam.

³⁶ Zasada podmiotowości oznacza, że w toku kontroli dokonywane są ustalenia dotyczące działalności jednostki objętej kontrolą, formułowane zaś uwagi, oceny i wnioski wynikają wyłącznie z tych ustaleń: E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgodka-Medková, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy...*, op. cit., s. 73.

³⁷ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...*, op. cit., s. 183.

wiadomości wyników kontroli. Nacisk na jednostki kontrolowane „ciężarem pozycji społecznej” Izby jest zapewne skuteczniejszy wówczas, gdy wzorce postępowania mają powszechnie akceptowane uzasadnienie aksjologiczne. Ma to szczególne znaczenie właśnie w przypadkach wypowiedzi o *rzetelności*, za pomocą których dezawuuje się pozory legalności. Zresztą kryterium to wrosło już w tradycję działania Izby: nie traci bowiem na aktualności spostrzeżenie E. Iserzona z 1962 r., iż „słowa Konstytucji i ustawy o tym, że NIK kontroluje pod względem rzetelności, oznaczają, że jej zadaniem jest zwalczanie nie tylko formalnej nielegalności, ale również pozorów legalności, pozorów celowości i gospodarności, że kontrolujący organ powinien wnikliwie badać, czy pod płaszczykiem ścisłej i surowej legalności i surowej celowości nie kryje się nadużycie właśnie ze stanowiska celu, jaki miał na względzie ustawodawca”³⁸. Wobec tego określanie przez Izbę norm *rzetelnego* postępowania należy rozumieć nie tylko jako uprawnienie, ale i istotną powinność. Za pomocą tego instrumentu NIK ustala prawdę materialną i dokonuje oceny przestrzegania przez jednostki kontrolowane zarówno litery, jak i ducha prawa. Właśnie dzięki kryterium *rzetelności* Izba może stać na straży nie tylko formalnej, ale przede wszystkim materialnej praworządności.

Władztwo Izby w wyznaczaniu standardów rzetelności

Kompetencja do autorytatywnego wyznaczania wzorców powinno postępowania jest elementem władztwa publicznego Izby, polegającego na jednostronnym określaniu obowiązków jednostek kontrolowanych. Atrybut ten jest właściwy dla NIK i niezależny od innych instytucji państwowych. Ten stan rzeczy jest w zasadzie akceptowany przez orzecznictwo, które wyraża pogląd, że działania kontrolne NIK nie podlegają kognicji sądów administracyjnych³⁹. Sądownictwo zdaje się jednak przyjmować nieco uproszczony obraz funkcjonowania Izby, redukujący jej działania do porównywania stanu faktycznego do stanu, jaki powinien istnieć w świetle obowiązującego prawa⁴⁰. Uprawnienia NIK widzi się więc przez pryzmat kryterium *legalności*. Wydaje się jednak, że nawet gdyby sądy dostrzegły doniosłość samodzielnego kształtowania przez Izbę pozaprawnych wzorców postępowania, nadal nie znajdowałyby podstaw do objęcia tej działalności swoją kognicją. Pogląd o odrębności kontroli sprawowanej przez NIK względem administracji publicznej i niepodleganiu jej wyników kontroli sądownictwa opiera się bowiem na jednolitej wykładni przepisów Konstytucji RP, twierdzeniu, że wystąpienia pokontrolne nie mają charakteru rozstrzygnięć administracyjnych oraz na argumentie, że Izba

³⁸ E. Iserzon: *Kontrola „związanej” i „swobodnej” działalności...*, op. cit., s. 2-3.

³⁹ Por. postanowienie NSA z 20.11.2009 r. (II GSK 1041/08); wyrok NSA z 13.01.2011 r. (II GSK 1050/09).

⁴⁰ „Nie wymaga dowodzenia [...], że wyniki kontroli NIK ze swej istoty polegają na ustaleniu stanu rzeczy, który istnieje i porównanie go ze stanem, jaki powinien istnieć w świetle obowiązującego prawa”; wyrok NSA z 13.01.2011 r. (II GSK 1050/09).

nie dysponuje środkami przymusu, które mogłyby doprowadzić do realizacji wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym i brakuje jej umocowania do stosowania w tym celu środków władczych⁴¹.

Autonomiczność NIK w zakresie konkretyzowania kryteriów kontroli bywa krytykowana w piśmiennictwie. Na przykład Krystyna Pawłowicz sygnalizuje konieczność ustawowego zdefiniowania kryteriów kontroli, ponieważ „w praktyce kontrolerzy interpretują je dowolnie, co w istocie uprawnia ich do kontroli wszystkiego i z dowolnego punktu widzenia [...]”⁴². Argument ten jest uzasadniony przy założeniu, że Izba jest pozbawiona wewnętrznych mechanizmów hamujących (mowa o tym w dalszej części artykułu). Problem zdaje się dostrzegać także M. Niezgódka-Medek, która wyraziła pogląd, że posługiwanie się skonkretyzowanymi kryteriami przy dokonywaniu ocen kontrolowanej działalności wymaga szczegółowego uzasadnienia i wskazania punktu odniesienia, który posłużył NIK za wzorzec⁴³. To niewątpliwie słuszne twierdzenie może być traktowane jedynie jako postulat, ponieważ nie ma takiego obowiązku prawnego. Artykuł 53 ust. 1 ustawy o NIK mówi tylko o tym, że wystąpienie pokontrolne zawiera zwięzły opis stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, milczy zaś o uzasadnianiu wzorca służącego do oceny. Co więcej, źródła tego wzorca

znajdują się w dokumentach niedostępnych dla jednostki kontrolowanej (programie i tematyce kontroli), chyba że zgodę na ich udostępnienie – w uzasadnionych przypadkach – wyrazi prezes NIK (art. 28a ust. 3). Poza tym, co do zasady, zastrzeżenia mogą dotyczyć błędnej oceny stanu faktycznego, ocen lub wniosków umieszczonych w wystąpieniu pokontrolnym⁴⁴. W piśmiennictwie mówi się, iż kontrolowany może podnosić, że ocena jest wynikiem błędnej oceny dowodowej⁴⁵, jednak nie wiadomo, czy może też podnosić, że ocena jest wynikiem błędnego wzorca *rzetelności*. Wydaje się, że ustawa o NIK nie ogranicza kierowników jednostek kontrolowanych w zgłaszaniu zastrzeżeń również do ustalonych przez NIK standardów postępowania, o ile znajdują się one w wystąpieniu pokontrolnym. Nie jest natomiast rozstrzygnięte, czy dotyczy to także sytuacji, w których w wystąpieniu pokontrolnym Izba pozostaje „ogłędna” w opisie wzorca *rzetelności* będącego podstawą oceny.

Ograniczeniem ewentualnej arbitralności Izby w wyznaczaniu standardów *rzetelności* jest kolegialność procedowania, zarówno na etapie wyznaczania wzorca postępowania, jak i oceniania jednostki kontrolowanej. Paragraf 9 ust. 1 zarządzenia w sprawie zasad przygotowywania kontroli określa, że programy kontroli oraz tematyka kontroli doraźnych koordynowanych

⁴¹ Por. postanowienie NSA z 13.12.2013 r. (II GSK 2185/13); wyrok NSA z 13.01.2011 r. (II GSK 1050/09).

⁴² K. Pawłowicz: *Mit nietykalności*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2000, s. 79 (przedruk z „Rzeczpospolitej” z 19.09.2000 r.).

⁴³ M. Niezgódka-Medek: *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć...*, op. cit., s. 33.

⁴⁴ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...*, op. cit., s. 187.

⁴⁵ *Jw.*, s. 187.

podlegają wewnętrznej kontroli jakości w jednostce koordynującej lub właściwej jednostce kontrolnej, a także opiniowaniu przez merytoryczną jednostkę kontrolną właściwą w swoim zakresie działania, właściwe jednostki kontrolne oraz przez kontrolne jednostki organizacyjne właściwe w sprawach prawnych, planu pracy i metodyki kontroli oraz przez wyznaczonych radców prezesa NIK. Z obowiązku tego zwolniona jest jednak tematyka kontroli doraźnych niekoordynowanych, choć może ona zawierać standardy *rzetelności* o tej samej doniosłości co programy kontroli i tematyka kontroli koordynowanych. Ostatecznej weryfikacji poprawności standardów dokonuje podmiot zatwierdzający te dokumenty: programy kontroli są każdorazowo zatwierdzane przez prezesa NIK (lub wiceprezesów), natomiast tematykę kontroli – poza kontrolą specjalną – zatwierdzają dyrektorzy właściwych jednostek kontrolnych (art. 28a ust. 1 i 2 ustawy o NIK oraz § 11 ust. 6 zarządzenia w sprawie zasad przygotowywania kontroli). Ponadto zmiany w programie kontroli, które nie wiążą się z modyfikacją celów, zakresu lub terminu zakończenia, ani nie wymagają wzrostu pracochłonności kontroli, mogą być wprowadzane przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej lub jednostki koordynującej kontrolę (§ 10 ust. 2 zarządzenia w sprawie zasad przygotowywania kontroli). Wydaje się, że doniosłość modyfikacji wyznaczenia *rzetelności* jest zdecydowanie większa od zmiany terminu zakończenia lub pracochłonności kontroli i w związku z tym wszelkie korekty jej dotyczące powinny być zatwierdzane przez prezesa lub upoważnionego wiceprezesa NIK.

Skoro w przepisach wewnętrznych NIK nie sformułowano obowiązku przestrzegania przyjętego we wcześniejszych kontrolach rozumienia *rzetelności* (np. w kontroli rozpoznawczej realizowanej na podstawie tematyki kontroli), konieczną, w pewnym stopniu, jednolitość postępowania zapewnić muszą kontrola wewnętrzna oraz opiniowanie. O zbieżność oceniania dbają koordynatorzy kontroli, którzy opiniują projekty wystąpień pokontrolnych pod kątem jednolitego podejścia i sposobu oceny kontrolowanej działalności, o ile obowiązek taki został sformułowany w programie kontroli lub tematyce kontroli doraźnej (§ 18 pkt 4 zarządzenia w sprawie zasad przygotowywania kontroli). Ich wpływ na ostateczną treść wystąpienia pokontrolnego jest jednak ograniczony i w konsekwencji mogą się zdarzyć sytuacje, że niektóre wystąpienia (np. sporządzone w ramach kontroli koordynowanej) będą się różniły ocenami, pomimo stwierdzenia podobnego stanu faktycznego. Najwięcej kłopotów może jednak sprawić niejednolite rozstrzygnięcie zastrzeżeń, co naprowadza nas na zagadnienie związania komisji rozstrzygających i Kolegium NIK ustalonymi w programie kontroli lub tematyce kontroli wzorcami postępowania. Ponieważ zatwierdzanie programu, jak i wprowadzanie do niego zmian leży w wyłącznej kompetencji prezesa lub wiceprezesów NIK, a tematyka kontroli – w kompetencji dyrektora właściwej jednostki kontrolnej (z wymienionymi wyżej wyjątkami), ingerencja w ich treść ze strony innego podmiotu może wydawać się nieuprawniona. Można by twierdzić, że ustalony uprzednio standard postępowania powinien stanowić niepodlegającą korektom

podstawę do rozstrzygnięcia zastrzeżeń. Argumentu przeciwnego dostarczają art. 56 oraz art. 57 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, w których prawodawca nie wspomina o tematyce lub programach kontroli jako o dokumentach, na podstawie których dokonywane jest rozstrzygnięcie, a które należy obligatoryjnie przekazać dyrektorowi jednostki organizacyjnej NIK właściwej w sprawach orzecznictwa lub Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Po drugie, skoro znane są przypadki, kiedy uwzględniane są zastrzeżenia jednostek kontrolowanych do przyjętej przez Izbę interpretacji przepisów prawnych wynikających z programów i tematyki kontroli (kryterium *legalności*), to wydaje się, że tym bardziej nie ma przeszkód, aby mogło to dotyczyć pozostałych kryteriów kontroli. Krokiem w dobrym kierunku jest pismo okólne Prezesa NIK z 12 marca 2014 r. w sprawie usprawnienia prac zespołów orzekających Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli, w którym przewodniczący zespołów orzekających zostali wezwani do podejmowania inicjatyw w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, w szczególności przez organizowanie spotkań z koordynatorami i nadzorującymi kontrole celem omówienia zagadnień prawnych i faktycznych w sytuacji, gdy rozważane rozstrzygnięcie w sposób istotny odbiega od założeń przeprowadzonych kontroli (pkt 2b).

Stosowanie kryterium rzetelności w praktyce

Najlepszym źródłem wiedzy o sposobie i kierunkach ewolucji rozumienia przez Izbę *rzetelności* wydają się programy i tematyka kontroli. To bowiem w nich, jak już nadmieniałem, dokonuje się formalnych wyznaczeń *rzetelności*. Dokumenty te są jednak chronione tajemnicą kontrolerską (art. 28a ust. 3 ustawy o NIK), co utrudnia przeprowadzenie stosownej kwerendy. Pozostaje więc skupić się na badaniu upublicznionych wystąpień pokontrolnych.

Jan Dziadoń twierdzi, że z powodu kłopotów związanych z przeprowadzaniem kontroli pod kątem, między innymi, *rzetelności* – dla której trudno jest znaleźć podlegające dyskusji wyznaczenia – „u wielu kontrolerów występuje naturalna skłonność do opierania ustaleń głównie (a niekiedy jedynie) na sprawdzeniu zgodności z prawem (kryterium *legalności*) działania kontrolowanych jednostek” oraz że „szerokie wykorzystywanie w praktyce kontrolnej innych niż legalność kryteriów zaczęło stopniowo >zanikać< wraz z odchodzeniem od kontroli podmiotów gospodarczych”⁴⁶. Wyniki moich badań wskazują na to, że średnio co trzecie wystąpienie pokontrolne (35,7%) zawiera jakieś odniesienie do *rzetelności*: spośród 700 losowo wybranych wystąpień pokontrolnych siedmiu delegatur⁴⁷, sporządzonych w latach 2000–2014 i skierowanych

⁴⁶ J. Dziadoń: *Praktyczne aspekty stosowania kryteriów kontroli wykonania zadań*, „Przegląd Metodyczny”, NIK, nr 2/2010, s. 18-19.

⁴⁷ Badaniem objąłem 700 losowo wybranych wystąpień pokontrolnych, po 100 z każdej z siedmiu wybranych delegatur NIK: w Szczecinie, Gdańsku, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Kielcach i Olsztynie. Wszystkie wystąpienia skierowane były do jednostek, których siedziba znajdowała się w stolicach województw.

do jednostek niewymienionych w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, 250 zawierało ustalenia stanu faktycznego, oceny lub zalecenia odwołujące się do *rzetelności* (odsetek wahał się od 26% w przypadku Delegatury w Szczecinie do 45% w przypadku Delegatury w Rzeszowie). Kryterium *rzetelności* stanowi ważną część ustaleń kontrolnych: spośród przebadanych wystąpień pokontrolnych, w 17% stwierdzono (*explicitie*) *rzetelność*, w 16% – *nierzetelność*, natomiast 2,4% wystąpień zawierało ustalenia zarówno *rzetelności*, jak i *nierzetelności*⁴⁸. Ponadto, średnio w co jedenastym wystąpieniu pokontrolnym znajdował się przynajmniej jeden wniosek dotyczący *rzetelnego* działania jednostki kontrolowanej⁴⁹. Należy przy tym zaznaczyć, że odsetek takich wystąpień jest najprawdopodobniej w rzeczywistości nieco wyższy, ponieważ delegatury mogły w niektórych przypadkach wypowiadać się opisowo, bez użycia słowa *rzetelność*⁵⁰. Choć badana próba jest zbyt mała, aby precyzyjnie wyznaczyć coroczne tendencje, to po podzieleniu badanego okresu na dwie części (tj. po siedem lat każdy) można zauważyć wzrost

liczby wystąpień nawiązujących do *rzetelności* – z 32,4% w latach 2000–2006 do 40,6% w latach 2007–2013⁵¹.

Treść badanych wystąpień wskazuje na to, że kontrolerzy korzystają z plastyczności pojęcia *rzetelność* i stosują je w wielu zabarwieniach oraz kontekstach. Już samo pozycjonowanie Izby jako podmiotu powiadającego się nie jest jednolite i wskazuje na różny poziom asercji (przekonania) kontrolerów. Różnorodność ta rozciąga się od wyrażania definitywnych twierdzeń, na przykład: „dom kultury rzetelnie wywiązywał się z obowiązku rozliczania i składania sprawozdań z wykorzystania otrzymanych dotacji”⁵², przez akcentowanie podmiotowości Izby w ich formułowaniu: „stwierdzono, że nierzetelnie sporządzano zestawienia”⁵³, po stosowanie wyrażen podkreślających uznaniowość twierdzeń NIK, na przykład, Izba: „uznaje coś za rzetelne”⁵⁴, „wskazuje na nierzetelne sporządzanie”⁵⁵, stwierdza, że coś stanowi „przejaw nierzetelnego postępowania”⁵⁶. Zdarzają się także wypowiedzi niejednoznaczne, w których unika się wyraźnego kwalifikowania jakiegoś postępowania

⁴⁸ 120 wystąpień pokontrolnych stwierdzało *rzetelność*, 112 wystąpień stwierdzało *nierzetelność*, 17 wystąpień zawierało oba rodzaje ustaleń.

⁴⁹ 63 wystąpienia pokontrolne, tj. 9% wszystkich przebadanych.

⁵⁰ Z powodu znacznej subiektywności kwalifikacji takich wystąpień pokontrolnych, zwłaszcza wobec niemożności skonfrontowania ich z programami kontroli, nie przeprowadziłem w tym zakresie analiz.

⁵¹ Tj. 120 wystąpień pokontrolnych z ogółem 370 z lat 2000–2006, i 134 wystąpienia pokontrolne z ogółem 330 z lat 2007–2013. Większą aktywność kontrolerów w posługiwaniu się *rzetelnością* widać zwłaszcza w latach 2012–2013. Pominąłem rok 2014.

⁵² Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Szczecinie z 2006 r. (LSZ-41101-2-06), s. 2.

⁵³ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Szczecinie z 2003 r. (LSZ-41090-1-03), s. 5; wystąpienie Delegatury NIK w Gdańsku z 2006 r. (LGD-41008-03-06), s. 2.

⁵⁴ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Olsztynie z 2007 r. (LOL-410-11-02/07), s. 1, 4.

⁵⁵ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Łodzi z 2007 r. (LLO-410-39-01/07), s. 4.

⁵⁶ Wystąpienie pokontrolne Departamentu Zdrowia i Kultury Fizycznej z 2000 r. (DZiKF-41012-5-99), s. 2 (wystąpienie znalezione przypadkowo, niewłączone do próby).

jako *rzetelne* lub *nierzetelne*; na przykład, Izba: „wyraża zastrzeżenia co do rzetelności”⁵⁷, „nie wnosi uwag do rzetelności opracowania projektów”⁵⁸, stwierdza, że coś wywiera „ujemny wpływ na rzetelność”⁵⁹ lub że coś ogranicza „rzetelną analizę”⁶⁰. *Rzetelność* bywa wreszcie postrzegana jako kryterium podlegające stopniowaniu, mówi się bowiem o *niepełnej rzetelności*⁶¹, *niewystarczającej rzetelności*⁶² czy też o *braku należytej rzetelności*⁶³.

Wypowiedzi NIK mają różny moment asercji – od przekonania, że coś jest *rzetelne*, przez przypuszczenie, że coś jest *rzetelne*, wątplenie, że coś jest *rzetelne*, aż do przekonania, że coś jest *nierzetelne*. Zazwyczaj ustalenie *rzetelności* lub *nierzetelności* stanowi podstawę do dokonania oceny, a często stosowaną w wystąpieniach pokontrolnych konstrukcją oceny jest schemat: „podstawą pozytywnej lub negatywnej oceny było *rzetelne* lub *nierzetelne* realizowanie jakiegoś obowiązku”⁶⁴. Wypowiedzi o *rzetelności* dotyczą także samego ustalenia stanu faktycznego, co może być traktowane jako forma oceny, przyjmąwszy za definicję oceny akt mowy wyrażający stan psychiczny aprobaty,

dezaprobaty lub przekonanie o określonej wartości jakiegoś stanu faktycznego, domniemanego lub wyobrażonego stanu rzeczy⁶⁵. Już przecież uznanie czegoś za *nierzetelne* jest jednocześnie dezaprobatą (pomijając jakieś sytuacje wyjątkowe, na przykład brak możliwości innego działania jednostki kontrolowanej, stan wyższej konieczności). Istnieje wiele wystąpień pokontrolnych, z których brzmienia mogłoby wynikać, że oceną Izby było samo ustalenie *rzetelności* bądź *nierzetelności* postępowania. Świadczą o tym zwroty takie, jak: „w ocenie NIK dane te były *nierzetelne*”⁶⁶, „jako *nierzetelne* NIK ocenia dokumentowanie”⁶⁷, „jako działanie *nierzetelne* NIK ocenia”⁶⁸. W przypadkach tych chodziło najpewniej o użycie „oceny” jako figury stylistycznej podkreślającej ocenność kwalifikacji stanu faktycznego. Nawiasem mówiąc, jest to dobra ilustracja konsekwencji braku ujawniania w wystąpieniach pokontrolnych przyjętych przez Izbę wzorców *rzetelnego* postępowania. O ile w przypadku kryterium *legalności* wypowiedzi NIK są stosunkowo jednoznaczne, bowiem zazwyczaj podaje się stan faktyczny i wyznacznik

⁵⁷ Na przykład wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Łodzi z 2005 r. (LLO-410-22-03/05), s. 2; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Poznaniu z 2006 r. (LPO-41019-2-2006), s. 3.

⁵⁸ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Rzeszowie 2001 r. (LRZ-41050-1-01), s. 2.

⁵⁹ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Szczecinie z 2007 r. (LSZ-41023-1-06), s. 3; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Rzeszowie z 2009 r. (LRZ-410-01-4/09), s. 5.

⁶⁰ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Szczecinie z 2013 r. (LSZ-4101-05-01/2013), s. 6.

⁶¹ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Olsztynie z 2014 r. (LOL-4101-10-02/2013), s. 3.

⁶² Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Rzeszowie z 2010 r. (LRZ-4101-10-01/2010), s. 9.

⁶³ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Poznaniu z 2007 r. (LPO-41031-1-2007), s. 3.

⁶⁴ Na przykład wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Olsztynie z 2012 r. (LOL-4100-01-03/2012), s. 1.

⁶⁵ P. Łukowski: *Logika praktyczna z elementami wiedzy o manipulacji*, Wydawnictwo LEX, Warszawa 2012, s. 55.

⁶⁶ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Poznaniu z 2007 r. (LPO-41034-1-2006), s. 2.

⁶⁷ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Łodzi z 2010 r. (LLO-4101-19-01/2010), s. 3.

⁶⁸ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Szczecinie z 2001 r. (LSZ-41050-3-00), s. 4.

(np. „minister nie przeprowadził audytu, co stanowiło naruszenie art. 24 ustawy”), o tyle wykorzystanie tego schematu w stosunku do *rzetelności* nie jest rozpowszechnione. Stosowanie „miękkich stwierdzeń” może świadczyć o tym, że kontrolerzy nie są przekonani o niezmienności wzorców postępowania ustalonych w programach i tematyce kontroli (a także w toku przeprowadzania kontroli), tudzież są świadomi subiektywności własnych rozstrzygnięć i konsekwencji, jakie to wywołuje dla jednostki kontrolowanej. Tak czy inaczej, stosowanie wyrazu „ocena” w tym samym wystąpieniu pokontrolnym w różnych znaczeniach należałoby ograniczyć, przede wszystkim ze względu na komunikatywność przekazu.

Chcąc ustalić wzorce *rzetelności* przyjmowane przez NIK, musiałem odkodować je z kontekstu wypowiedzi zawartych

w wystąpieniach pokontrolnych. I tak, za *nierzetelność* uznaje się niekompletność danych (np. brak daty)⁶⁹, uwzględnianie niewłaściwych danych⁷⁰, niedostrzeżenie jakiegoś faktu⁷¹ czy też nieprzestrzeżenie konkretnych wymogów prawnych⁷². *Rzetelnością* nazywa się natomiast zgodność pomiędzy danymi oraz ich zgodność ze stanem faktycznym⁷³: pisze się na przykład o „rzetelnym odzwierciedlaniu stanu faktycznego” czy też o „rzetelnym odzwierciedlaniu ewidencji”⁷⁴. Często napotkać można sytuacje, w których wyraz *rzetelność* występuje w parze z innym wyrazem lub wyrażeniem, np.: „rzetelność i aktualność ewidencji”⁷⁵; „rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji”⁷⁶; „rzetelna i wnikliwa analiza”⁷⁷; „prawdziwy i rzetelny obraz dochodów”⁷⁸; „prawidłowa, rzetelna i z należytą starannością prowadzona dokumentacja”⁷⁹; „wiarygodność i rzetelność

⁶⁹ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Łodzi z 2012 r. (LLO-4101-07-02/2012), s. 4; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Rzeszowie z 2012 r. (LRZ-4101-04-01/2012), s. 3.

⁷⁰ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Poznaniu z 2001 r. (LPO-41042-2-2000), s. 3.

⁷¹ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Poznaniu z 2012 r. (LPO-4101-29-02/2012), s. 15.

⁷² Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Kielcach z 2007 r. (LKI-4103-6-07), s. 2.

⁷³ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Poznaniu z 2006 r. (LPO-41012-7-2006), s. 2; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Kielcach z 2004 r. (LKI-4109-2-04), s. 4-5; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Gdańsku z 2008 r. (LGD-41014-03-08), s. 3.

⁷⁴ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Rzeszowie z 2003 r. (LRZ-41033-5-03), s. 1; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Rzeszowie z 2003 r. (LRZ-41051-4-02), s. 1.

⁷⁵ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Szczecinie z 2007 r. (LSZ-41063-1-07), s. 2.

⁷⁶ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Olsztynie z 2012 r. (LOL-4101-03-01/2012), s. 7; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Łodzi z 2006 r. (LLO-410-05-01/06), s. 4.

⁷⁷ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Olsztynie z 2011 r. (LOL-4101-18-01/2011), s. 5.

⁷⁸ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Szczecinie z 2003 r. (LSZ-41020-3-03), s. 4; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Szczecinie z 2003 r. (LSZ-41020-4-03), s. 5; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Gdańsku z 2004 r. (LGD-41007-02-04), s. 5; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Gdańsku z 2005 r. (LGD-41000-03-05), s. 4-5; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Olsztynie z 2011 r. (LOL-4101-19-01/2011), s. 1.

⁷⁹ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Szczecinie z 2002 r. (LSZ-41025-2-02), s. 4; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Gdańsku z 2008 r. (LGD-41003-01-08), s. 4; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Gdańsku z 2003 r. (LGD-41002-02-03), s. 6; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Olsztynie z 2003 r. (LOL-41044-02/II), s. 4; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Łodzi z 2006 r. (LLO-410-09-01/06), s. 3-4.

wniosków”⁸⁰; „rzetelne i przejrzyste prowadzenie rejestru”⁸¹; „wnikliwa i rzetelna analiza”⁸²; „rzetelne i z należytą szczegółowością prowadzenie księgi rachunkowej”⁸³; „rzetelne i właściwe planowanie szkoleń”⁸⁴; „prowadzenie dokumentów rzetelnie i w sposób umożliwiający sprawdzenie wywiązywania się z umów”⁸⁵. Są to wyrażenia bliskoznaczne, zapewne stosowane w celu wzmocnienia wydzźwięku poczynionych ustaleń – „aktualność ewidencji”, „przejrzystość danych” czy też „staranność prowadzenia dokumentacji” mieszczą się w leksykalnym znaczeniu *rzetelności* i tak też powinny być traktowane.

Za *nierzetelne* uznaje się ponadto „opieszale podejmowanie czynności”⁸⁶, a działaniem nierzetelnym może być także brak działania („brak powołania w sposób formalny przedmiotowego zespołu było działaniem nierzetelnym”; „działaniem nierzetelnym był brak udokumentowania realizacji obowiązku”⁸⁷) czy też brak posiadania przez jednostkę kontrolowaną „pełnej informacji”⁸⁸. Kryterium *rzetelności* często związane jest z oceną spełnienia jakiegoś obowiązku prawnego, nawet jeśli obowiązek taki nie został wyrażony *expressis verbis* w akcie prawnym. Podejście to ma

umocowanie konstytucyjne – w preambule do ustawy zasadniczej mowa jest o pragnieniu zapewnienia *rzetelności* i *sprawności* działania instytucji publicznych i można założyć, że prawodawca oczekuje *rzetelnego* wypełniania nakładanych obowiązków. W niektórych wystąpieniach pokontrolnych mówi się nawet o *rzetelności* jako o integralnej części norm prawnych, np.: „Zdaniem Izby, wskazuje to na brak, wymaganego przepisami art. 23 ust. 3 ustawy PSP, rzetelnego rozpoznania przez KP PSP w Policach potencjalnego zagrożenia”⁸⁹ (w art. 23 ust. 3 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁹⁰ nie było mowy o „rzetelnym” rozpoznaniu zagrożenia).

Interesujące są zwłaszcza te wystąpienia, w których zastosowany wzorzec *rzetelności* został, jak się wydaje, określony przez Izbę na granicy powszechnego rozumienia tego kryterium. Na przykład, w wystąpieniu Delegatury NIK w Kielcach napisano, że zaprezentowane przez dyrektora jednostki kontrolowanej stanowisko „świadczy o rutynowym podejściu do realizacji zadań i braku inicjatywy niezbędnej do rzetelnego zrealizowania zadań w zaistniałej sytuacji nadzwyczajnej”⁹¹. Choć nie

⁸⁰ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Łodzi z 2004 r. (LLO-410-35-02/04), s. 2.

⁸¹ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Łodzi z 2008 r. (LLO-410-34-03/07), s. 2.

⁸² Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Poznaniu z 2013 r. (LPO-4101-12-01/2013), s. 13-14.

⁸³ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Gdańsku z 2003 r. (LGD-41002-02-03), s. 6.

⁸⁴ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Olsztynie z 2007 r. (LOL-410-11-02/07), s. 1-2.

⁸⁵ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Poznaniu z 2006 r. (LPO-41012-5-2006), s. 2.

⁸⁶ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Poznaniu z 2013 r. (LPO-4101-12-02/2013), s. 9.

⁸⁷ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Poznaniu z 2013 r. (LPO-4101-13-02/2013), s. 14; wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Poznaniu z 2012 r. (LPO-4101-29-02/2012), s. 15.

⁸⁸ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Szczecinie z 2001 r. (LSZ-41050-3-00), s. 4.

⁸⁹ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Szczecinie z 2008 r. (LSZ-41045-2-07), s. 3-4.

⁹⁰ DzU z 1991 r., nr 88, poz. 400 ze zm.

⁹¹ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Kielcach z 2012 r. (LKI-4112-05-01/2011), s. 3.

wyrażono tego wprost, z kontekstu wypowiedzi można się domyślać, że za wzorzec *rzetelnego* wypełnienia obowiązku przyjęto pewien minimalny próg inicjatywy kierownika jednostki kontrolowanej, co już jest wyraźnie pozaprawnym standardem postępowania. Uzupełnieniem treści tego standardu jest wniosek pokontrolny o zapewnienie podejmowania działań „adekwatnych do wymogów sytuacji nadzwyczajnych” – także określony generalnie i podlegający subiektywnym ocenom. Wzorzec postępowania musiał również zostać autorytatywnie ustalony przez Delegaturę NIK w Gdańsku, która w jednym z wystąpień pokontrolnych stwierdziła, że jednostka kontrolowana „rzetelnie wywiązywała się z obowiązku uwzględnienia potrzeb mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługujących się językiem regionalnym, ponieważ zrealizowała łącznie 508 godzin audycji skierowanych do ww. grup społecznych”⁹². Nie wiadomo jednak, jaki był przyjęty dolny próg *rzetelności* (i na jakiej podstawie), podobnie jak w wystąpieniu Delegatury NIK w Olsztynie, w którym stwierdzono, że odbioru raportu dokonano w sposób *nierzetelny* „na co wskazuje trwający ponad 16 miesięcy proces poprawiania i uzupełniania tego dokumentu”⁹³. Z treści wystąpień pokontrolnych nie można ustalić, w jakiej części ustalenia kontroli dokonywane są na podstawie wzorców

rzetelności znajdujących się w programach i tematyce kontroli, a w jakiej części wzorce te ustalane są przez samych kontrolerów w trakcie czynności kontrolnych, w ramach przyznanego im „luzu ocenego”⁹⁴. Wydaje się, że w wielu wypadkach ustalenia mogły być intuicyjne i były dokonywane *ad hoc* na etapie przeprowadzania kontroli, a wiele zależało od sposobu rozumienia *rzetelności* przez samych kontrolerów przeprowadzających kontrolę.

Poczynione ustalenia skłaniają do konstatacji, że w NIK najczęściej przyjmuje się, że *rzetelny* to: prawdziwy, rzeczywisty, poprawny, aktywny i weryfikowalny, natomiast *nierzetelny* to: nieprawdziwy, pozorny, błędny, beczynny i nieweryfikowalny. *Rzetelność* dotyczy sposobu wypełniania obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym podejmowanych działań lub ich braku.

Podsumowanie

Z samego faktu wymienienia *rzetelności*, zarówno w Konstytucji, jak i ustawie o NIK, jako ostatniego w kolejności kryterium kontroli, nie można wnioskować, że jest ono mało istotne. Należy mieć na uwadze, że kryterium to pozwala Izbie na dezawuowanie pozornych działań jednostek kontrolowanych, co jest szczególnie pożądane wobec przestrogi E. Iserzona, że „formalne tylko potraktowanie zasad legalności, celowości i gospodarności

⁹² Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Gdańsku z 2010 r. (LGD-410-24-01-09), s. 4.

⁹³ Wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Olsztynie z 2010 r. (LOL-410-38-04/2009), s. 3.

⁹⁴ Trudne jest także określenie, ile z poczynionych przez Izbę odniesień do *rzetelności* traktuje ją ściśle jak wyznacznik prawny wynikający *expressis verbis* z aktu prawnego (np. ustawy o rachunkowości), a ile odnosi się do *rzetelności sui generis*. Nie zawsze bowiem podawana jest norma prawna tam, gdzie wydaje się, że Izba mówi o *rzetelności* jako o obowiązku prawnym.

może sprawić, że stosowanie ich wyrodi się w ich zaprzeczenie”⁹⁵. Wypowiedzi dotyczące *rzetelności* znajdują się średnio w co trzecim wystąpieniu pokontrolnym i tendencja ta jest rosnąca, co nie do końca potwierdza obserwację J. Dziadonia, że szerokie korzystanie z kryteriów kontroli, z wyjątkiem *legalności*, ulega zanikowi⁹⁶. Niemniej jednak kontrolerzy mogą mieć opory co do wyznaczania pozaprawnych standardów postępowania, między innymi z powodu ich „ograniczonej stabilności” na poszczególnych etapach postępowania kontrolnego. Natomiast same wypowiedzi o *rzetelności* zawarte w wystąpieniach pokontrolnych potwierdzają hipotezę postawioną przez J. Dziadonia w 1995 r. o braku jednolitego rozumienia kryteriów kontroli przez pracowników Izby⁹⁷, w tym świadczą o wychodzeniu poza leksykalne znaczenie *rzetelności*.

Wypracowanie jednolitej i stabilnej wykładni znaczenia *rzetelności* jest postulatem słusznym⁹⁸, lecz w znacznym stopniu niewykonalnym z samej natury tego kryterium. Jan Dziadoń podał najistotniejsze argumenty po temu: różnorodność podmiotów kontrolowanych, różnorodność kontrolowanych obszarów i zjawisk, nakładanie się kryteriów w niektórych obszarach, ocenność zjawisk z punktu

widzenia różnych kryteriów, postulatyność wzorców postępowania, niemożność sprowadzenia *rzetelności* do *legalności*⁹⁹. *Rzetelność* musi więc pozostać pojęciem niedookreślonym prawnie, którego znaczenie ustalane jest każdorazowo na potrzeby określonej kontroli, w celu uzyskania pełnego obrazu kontrolowanej rzeczywistości. Należy się zgodzić, że konkretyzacja *rzetelności* powinna następować w trakcie prac nad programem kontroli lub tematyką kontroli, lecz z drugiej strony, trudno oczekiwać, że standard zachowania zostanie na tym etapie określony w sposób na tyle jednoznaczny, żeby nie było następnie potrzebne angażowanie kontrolera w formułowanie ocen w ramach jego „luzu decyzyjnego”. Zwykle – jak słusznie zauważa J. Dziadoń – w dokonywaniu oceny konieczne jest „oparcie się na wielopoziomowym systemie kryteriów i mierników, podlegających stopniowej agregacji”¹⁰⁰. Kontroler nigdy jednak nie formułuje sądów jednoosobowo, a kolegialność procedowania Izby pozwala na eliminowanie skrajnych stanowisk. Ważne dla stabilności wykładni jest przy tym wykorzystywanie pamięci instytucjonalnej Izby, to jest zakumulowanej wiedzy i doświadczeń. Najlepiej, gdyby ta wiedza była w jakiś zorganizowany sposób

⁹⁵ E. Iserzon: *Kontrola „związanej” i „swobodnej” działalności...*, op. cit., s. 3.

⁹⁶ Trudno jest mi odnieść się konkretnie do twierdzenia Jana Dziadonia z 2002 r., ponieważ nie podał on wyników badań ani też okresu, w jakim je przeprowadzał. Nie jest również jasne, co autor miał na myśli przez wyrażenie „szerokie wykorzystanie w praktyce kontrolnej”. Najprawdopodobniej autor wyraził pogląd wynikający z jego własnych doświadczeń; por.: J. Dziadoń: *Praktyczne aspekty stosowania kryteriów...*, op. cit., s. 18.

⁹⁷ J. Dziadoń: *Próba interpretacji kryteriów...*, op. cit., s. 15.

⁹⁸ Postulował to m.in. J. Dziadoń w rozprawie *Próba interpretacji kryteriów...*, op. cit., s. 21.

⁹⁹ Jw., s. 18-21.

¹⁰⁰ Jw., s. 22.

kompilowana i rozpowszechniana, z wykorzystaniem zarówno informacji zawartych w programach i tematyce kontroli, stanowisku Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego NIK, orzeczeniach Kolegium NIK i komisji rozstrzygających oraz najważniejszych ustaleniach przedstawionych w wystąpieniach pokontrolnych.

Ponieważ ocena według kryterium *rzetelności* wymaga od Izby ustalania poza-prawnych standardów należytego zachowania, należy mieć świadomość doniosłości quasi-prawotwórczego charakteru tej kompetencji i dążyć do jej instytucjonalnego uregulowania. Niecelowe wydaje się jednak podejmowanie prób dalszego definiowania samej *rzetelności*. Istnieje natomiast potrzeba ustalenia pewnych dyrektyw interpretacyjnych (swoistego *ius interpretandi* NIK)¹⁰¹, na podstawie których *rzetelność* byłaby następnie konkretyzowana. Działanie takie mogłoby, po pierwsze, doprowadzić do konsekwentnego przyjmowania wyznaczenia w całym etapie postępowania kontrolnego przez wszystkie podmioty, a po drugie, zdynamizować

podejście Izby do merytorycznego oceniania realizowania obowiązków przez jednostki kontrolowane. Zwracanie uwagi kontrolerom na przysługujące im uprawnienie do określania pozaprawnych standardów postępowania oraz stworzenie mechanizmów wspierających takie działania (oraz, co oczywiste, mechanizmów ograniczających możliwości nadużyć) mogłoby stanowić przeciwwagę dla naturalnej skłonności do opierania ustaleń głównie na sprawdzeniu zgodności z prawem działania kontrolowanych jednostek (kryterium *legalności*)¹⁰².

To, że niektóre przyjmowane w NIK typy rozumienia *rzetelności* nie mieszczą się w zakresie podawanym dotychczas przez doktrynę oraz w słownikach, należy traktować jako godny wspierania przejaw ambitnej aktywności kontrolerskiej ukierunkowanej na badanie istoty kontrolowanych zagadnień.

dr LESZEK MURAT
Delegatura NIK w Bydgoszczy

¹⁰¹ O dyrektywach interpretacyjnych pisze np. L. Morawski [w:] *Główne problemy współczesnej filozofii prawa*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 276-277. O woli prawodawcy i zespolo domniemań o prawodawcy piszę w książce *Wola prawodawcy w świetle prawa stanu Nowy Jork*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007.

¹⁰² J. Dziadoń: *Praktyczne aspekty stosowania kryteriów...*, op. cit., s. 19.