

MARIUSZ CZYŻAK

PRZESTĘPSTWO UDAREMNIANIA LUB UTRUDNIANIA KONTROLI PAŃSTWOWEJ

Streszczenie

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym i niezależnym organem kontroli państwowej. W niniejszym artykule omówiono ewolucję prawnej ochrony czynności kontrolnych przez nią prowadzonych, zasady odpowiedzialności karnej z tytułu jej udaremniania lub utrudniania na gruncie przepisu art. 98 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, jak i wybrane regulacje służące ochronie prawidłowego przebiegu kontroli prowadzonych przez inne organy administracji publicznej. Poddano również pod rozważenie depenalizację zachowania polegającego na nieinformowaniu bądź informowaniu niezgodnie z prawdą o wykonaniu wniosków pokontrolnych oraz możliwość włączenia omawianego typu przestępstwa do kodyfikacji karnej powszechnej.

I. Uwagi wstępne

Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK) jest naczelnym i niezależnym organem kontroli państwowej, który w myśl postanowień przepisu art. 202 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, podlega Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, zaś jej organizację i tryb działania określają przepisy ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² (dalej: u.NIK). Zajmuje ona w systemie organów kontroli państwowej miejsce szczególne, pełniąc nadrzędną rolę wobec innych jednostek organizacyjnych realizujących

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

² Tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

zadania kontrolne, a istnienie fachowego i autonomicznego względem władzy wykonawczej organu kontroli, stojącego na straży właściwego gospodarowania środkami publicznymi, wydaje się współcześnie naturalnym i niezbędnym elementem funkcjonowania systemu administracyjnego każdego demokratycznego państwa prawnego.

Kontrola prowadzona przez NIK stanowi przykład typowej instytucji kontrolnej ustanowionej w celu weryfikacji i oceny działalności struktur publicznych, aczkolwiek nie tylko administracji publicznej, ale również podmiotów z aparatem władzy publicznej nie powiązanych, a jedynie współuczestniczących w wydatkowaniu środków publicznych. W doktrynie prawa administracyjnego jest ona określana mianem „kontroli państwowej”, chociaż w rzeczywistości charakter taki przypisać można wszelkim czynnościom kontrolnym wykonywanym przez podmioty o charakterze państwowym³.

Dla zapewnienia prawidłowego przebiegu kontroli prowadzonej przez NIK oraz monitoringu realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w jej ramach, z uwagi na konstytucyjny fundament istnienia i funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli, jak i ciężar gatunkowy materii stanowiącej przedmiot kontroli wykonywanej przez ten organ, ustawodawca podjął na gruncie obowiązującego porządku prawnego decyzję, aby proces kontroli państwowej poddać w pewnym zakresie również ochronie prawnokarnej. Stąd też, w myśl postanowień przepisu art. 98 u.NIK, *„Kto osobie uprawnionej do kontroli, o której mowa w niniejszej ustawie, lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, w szczególności przez nieprzedstawienie do kontroli dokumentów lub materiałów, nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.”*. Mając na względzie powyższe, przedmiotem dalszych rozważań staną się: ewolucja zasad odpowiedzialności prawnej związanej z ochroną czynności prowadzonych przez naczelny organ kontroli państwowej, zakres tej odpowiedzialności na gruncie obowiązującego porządku prawnego, jak również przypadki innych regulacji służących prawnokarnej ochronie czynności kontrolnych prowadzonych przez organy administracji publicznej.

II. Rys historyczny prawnokarnej ochrony prawidłowego przebiegu kontroli państwowej

³ R. Czyżak, M. Czyżak, *Kontrola w administracji publicznej – istota, cele i rodzaje*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2003, Nr 4, s. 88.

Jakkolwiek wspomnieć należy, iż historia prawodawstwa powołującego do istnienia Najwyższą Izbę Kontroli i kreującego reguły prowadzenia przez nią kontroli sięga okresu międzywojennego, to zarówno ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej⁴, jak i ustawa z dnia 1932 r. – Kodeks karny⁵ nie znały typu przestępstwa analogicznego do typu czynu zabronionego z art. 98 u.NIK. Na podstawie przepisu art. 11 przywołanej powyżej ustawy o Kontroli Państwowej, w razie niezastosowania się władz i urzędów oraz innych instytucji podlegających kontroli do przepisów i zarządzeń wydanych przez Kontrolę Państwową, zażądać ona mogła od „właściwej władzy przełożonej wykonania swych zarządzeń oraz pociągnięcia winnych do odpowiedzialności dyscyplinarnej”. Nadmienić jednak trzeba, że rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. – Prawo o wykroczeniach⁶ poddawało natomiast odpowiedzialności wykroczeniowej (określanej wówczas mianem karnoadministracyjnej) zachowanie zdefiniowane następująco: „Kto ze złośliwości lub swawoli wprowadza w błąd władzę, urząd albo instytucje użyteczności publicznej, udaremniając ich czynność, albo wywołując niepotrzebną czynność z ich strony, podlega karze aresztu do miesiąca lub grzywny do 1000 złotych.”, przy czym uzasadnienia dla ustanowienia tego przepisu upatrywano w konieczności karania za narażenie władzy lub urzędu na stratę czasu⁷.

Lata powojenne to czas ciągłych przemian instytucjonalnych owocujących pojawieniem się licznych aktów normatywnych rangi ustawowej, regulujących funkcjonowanie ewoluującego wciąż systemu kontroli państwowej.

Pierwszy spośród nich – ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej⁸, jakkolwiek wydana w okresie Polski Ludowej, charakteryzującym się wysokim poziomem represyjności prawa karnego⁹, nie przewidywała sama w sobie możliwości ukarania zachowań godzących w prawidłowy przebieg kontroli wykonywanej przez NIK.

Kolejna regulacja, ustawa z dnia 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej¹⁰, dokonując reformy ustrojowej, podporządkowującej i włączającej naczelny organ kontroli państwowej w

⁴ Dz. U. Nr 51, poz. 314, ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 60, poz. 571, ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 60, poz. 572, ze zm.

⁷ J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lublin 2012, s. 675.

⁸ Dz. U. Nr 13, poz. 74.

⁹ Za przykład szczególnie wysokiego poziomu represyjności ówczesnego ustawodawstwa uchodzić może chociażby przepis art. 8 § 1 dekretu z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa. (Dz. U. Nr 30, poz. 192, ze zm.), który stanowił: „Kto wprowadza w błąd władzę polską przez udzielenie jej fałszywych wiadomości lub dostarczenie podrobionych albo przerobionych dokumentów lub innych przedmiotów, mających znaczenie dla bezpieczeństwa Państwa Polskiego, podlega karze więzienia na czas nie krótszy od lat 5 lub dożywotnio albo karze śmierci.”

¹⁰ Dz. U. Nr 47, poz. 316.

skład Rady Ministrów w postaci Ministra Kontroli Państwowej, nie wprowadziła w tym zakresie zasadniczych zmian o charakterze prawnokarnym. W myśl postanowień przepisu art. 23 tejże ustawy, Minister Kontroli Państwowej mógł jednakże, za zgodą Prezesa Rady Ministrów lub właściwego merytorycznie Wiceprezesa Rady Ministrów, „ukarać dyscyplinarnie pracownika jednostki kontrolowanej za jaskrawe naruszenie dyscypliny finansowej lub zarządzeń właściwych władz w sprawach gospodarczych albo za świadome wprowadzenie w błąd kontroli państwowej”, przy czym w stosunku do żołnierzy w czynnej służbie wojskowej kary dyscyplinarne za te przewinienia nałożyć mogły właściwe władze wojskowe, „na wniosek Ministra Kontroli Państwowej, w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach o odpowiedzialności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne”.

Ustawa z dnia 13 grudnia 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹ poddała już odpowiedzialności wykroczeniowej zachowania godzące w prawidłowość przebiegu postępowania kontrolnego prowadzonego przez NIK, stanowiąc w przepisie art. 29 tejże ustawy: „Kto w zakresie kontroli (art. 23) wykonywanej przez organy Najwyższej Izby Kontroli wprowadza je w błąd albo też uchyla się od kontroli, w szczególności przez zatajenie znanych mu faktów lub przez nieprzedłożenie potrzebnych dla kontroli dokumentów, podlega karze aresztu do 1 roku lub karze grzywny.”.

Jakkolwiek w następnym akcie normatywnym rangi ustawowej – ustawie z dnia 27 marca 1976 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹² nie przewidziano penalizacji zachowań godzących w proces kontroli państwowej, to w myśl postanowień przepisu art. 14 tejże ustawy, organy kontroli mogły, w związku z wykonywaniem kontroli m.in. występować do właściwych organów o ukaranie w drodze służbowej lub dyscyplinarnej osób winnych zaniedbań i naruszeń, a na podstawie przepisu art. 15 przedmiotowej ustawy, w razie stwierdzenia zaniedbań lub naruszenia obowiązków inspektorzy zawodowi NIK i okręgowych urzędów kontroli mogli nakładać kary pieniężne w wysokości do 5.000 zł, dyrektorzy okręgowych urzędów kontroli i dyrektorzy zespołów NIK mogli wymierzać w drodze orzeczeń osobom winnym karę pieniężną w wysokości do 10.000 zł, natomiast Prezes NIK mógł nakładać na osoby winne karę pieniężną w wysokości do 25.000 zł. Sankcje te podlegały ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Do poddania pewnych zachowań godzących we właściwy przebieg kontroli państwowej odpowiedzialności wykroczeniowej powrócił ustawodawca na gruncie przepisu art. 29 ustawy

¹¹ Dz. U. Nr 61, poz. 330.

¹² Dz. U. Nr 12, poz. 66.

z dnia 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, który – analogicznie jak pod rządami przywołanej już powyżej ustawy z roku 1957 – posiadał brzmienie następujące: *„Kto uchyla się od kontroli, w szczególności przez nieprzedłożenie potrzebnych dla kontroli dokumentów, albo niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega karze aresztu do 3 miesięcy albo karze grzywny do 250 złotych.”*

Przepis art. 98 obowiązującej obecnie, aczkolwiek wielokrotnie nowelizowanej, ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, w pierwotnej postaci stanowił: *„Kto uchyla się od kontroli, o której mowa w niniejszej ustawie, lub utrudnia jej prowadzenie, w szczególności przez nieprzedstawienie potrzebnych do kontroli dokumentów, bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.”*, by na mocy przepisu art. 1 pkt 70 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴ przybrać postać znaną w chwili obecnej. U przyczyn tej zmiany legislacyjnej legło przekonanie o potrzebie ujednolicenia kategorii rygору odpowiedzialności prawnej z tytułu udaremniania lub utrudniania wykonywania kontroli przez różne organy władzy publicznej, znanej kodyfikacji karnej powszechnej oraz przepisom pozakodeksowym. Ustawodawca, w myśl uzasadnienia do przywołanej powyżej nowelizacji, mając na względzie fakt, iż w ówczesnym stanie prawnym *„zachowanie polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu kontroli jest kwalifikowane jako wykroczenie. Tymczasem takie samo zachowanie, lecz dotyczące kontroli podjętej przez organy właściwe w sprawach ochrony środowiska oraz w zakresie inspekcji pracy jest – w myśl art. 225 Kodeksu karnego – kwalifikowane jako występki.”*, uznał, iż *„Nie ma żadnego uzasadnienia, aby działalność kontrolna podejmowana przez naczelny organ kontroli państwowej była słabiej chroniona niż działalność kontrolna chroniona w powołanym art. 225 k.k. Dlatego w zmienionym art. 98 zaproponowano zaostrezenie penalizacji i kwalifikowanie utrudniania kontroli jako występku.”*¹⁵.

III. Zakres odpowiedzialności karnej na gruncie przepisu art. 98 ustawy o NIK

Co prawda przestępstwo z art. 98 u.NIK jest przestępstwem powszechnym, ale grono osób mogących zostać w praktyce sprawcami tego czynu zabronionego jest w rzeczywistości ograniczone z uwagi na krąg podmiotów, w których NIK kontrolę może przeprowadzać.

¹³ Dz. U. Nr 22, poz. 82, ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 227, poz. 1482.

¹⁵ Sejm RP VI kadencji, Druk sejmowy nr 1349, Uzasadnienie do projektu ustawy.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 2 u.NIK, kontroli tej podlega działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, zaś może podlegać działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych, a także innych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. W świetle postanowień ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, stać się nimi mogą zatem te osoby, które – jako uczestnicy procesu kontroli – są w stanie dyspozycję przepisu art. 98 u.NIK naruszyć. Mowa tutaj zatem przede wszystkim o kierowniku i pracownikach instytucji wskazanych powyżej.

Z drugiej strony czyn zabroniony popełniony musi być względem osoby uprawnionej do kontroli prowadzonej przez NIK lub osoby przybranej jej w tym zakresie do pomocy. Co do pierwszej spośród przywołanych powyżej kategorii osób, to ustawodawca posługuje się na gruncie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli pojęciem przeprowadzającego kontrolę (art. 30 u.NIK) oraz kontrolera (art. 66a u.NIK), i to właśnie te osoby uznać należy za „osoby uprawnione do kontroli”, o których mowa w treści przepisu art. 98 u.NIK. Status kontrolera posiadają, w myśl postanowień przepisu art. 66a u.NIK, pracownicy zatrudnieni na stanowisku: dyrektora lub wicedyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK; radcy Prezesa NIK; doradcy prawnego, ekonomicznego i technicznego; głównego specjalisty i specjalisty kontroli państwowej; starszego inspektora, inspektora i młodszego inspektora kontroli państwowej. Do kręgu osób mogących prowadzić kontrolę należą wspomniane powyżej kategorie pracowników NIK oraz kierownictwo NIK tj. Prezes NIK, wiceprezesi i dyrektor generalny (art. 30 ust. 1 u.NIK). Jeżeli chodzi natomiast o osoby przybrane do pomocy osobom uprawnionym do kontroli, to co prawda ustawodawca nie zdefiniował tej kategorii osób wprost, ale zaliczy do nich można z pewnością biegłego i specjalistę, o których mowa w przepisie art. 49 u.NIK. Na jego podstawie, w sytuacji, gdy w toku kontroli konieczne okaże się zbadanie pewnych zagadnień wymagających wiadomości specjalnych, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej, bądź to z własnej inicjatywy bądź to na wniosek kontrolera, powołuje biegłego. Gdy zaś w czasie jej trwania pojawi się natomiast potrzeba przeprowadzenia przez kontrolera określonych czynności badawczych z udziałem specjalisty w określonej dziedzinie wiedzy lub praktyki, kontroler może, w drodze postanowienia, powołać specjalistę do udziału w tych czynnościach, określając przy tym przedmiot i czas jego działania.

Dyspozycja przepisu art. 98 u.NIK obejmuje przy tym dwa rodzaje zachowań

podlegających odpowiedzialności karnej. Po pierwsze, udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej, w szczególności przez zaniechanie przedstawienia do kontroli dokumentów lub materiałów. Po drugie, zaniechanie informowania lub informowanie niezgodnie z prawdą o wykonaniu wniosków pokontrolnych.

Co do pojęć „udaremnianie” i „utrudnianie”, to wypada na wstępie przywołać ich znaczenie etymologiczne. Otóż „udaremnianie” polega, w kontekście potocznym, na nie dopuszczaniu do czegoś, przeszkadzaniu w czymś¹⁶, a zatem – w kontekście dyspozycji przepisu art. 98 u.NIK – na zupełnym uniemożliwieniu podjęcia określonej tam czynności służbowej. „Utrudnianie” zaś na stwarzaniu przeszkód¹⁷ dla sprawnego i niezakłóconego prowadzenia postępowania kontrolnego, jakkolwiek nie uniemożliwiającym całkowicie dokonania czynności kontrolnych.

Jeżeli chodzi o „czynności służbowe” osoby uprawnionej do kontroli prowadzonej przez NIK lub osoby przybranej jej w tym zakresie do pomocy, to należy przez nie rozumieć działania tych osób podejmowane w ramach postępowania kontrolnego, wymienione enumeratywnie w przepisach rozdziału 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

I tak np. zgodnie z przepisem art. 29 u.NIK, kierownik jednostki kontrolowanej ma obowiązek niezwłocznego przedkładania na żądanie NIK wszelkich dokumentów i materiałów, w tym w postaci elektronicznej, niezbędnych do przygotowania bądź przeprowadzenia kontroli, jak również umożliwienia dostępu do posiadanych baz danych, zaś upoważnieni przedstawiciele NIK uprawnieni są do wglądu do wszystkich dokumentów związanych z działalnością jednostek kontrolowanych, pobierania oraz zabezpieczenia dokumentów oraz innych materiałów dowodowych. Co istotne, dostęp NIK do dokumentów zawierających informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną, może zostać wyłączony lub ograniczony jedynie w drodze ustawowej.

Udaremnianie lub utrudnianie wykonywania kontroli prowadzonej przez NIK przybierać może jednakże postać nie tylko wymienionego przykładowo (na co wskazuje sformułowanie „w szczególności” w przepisie art. 98 u.NIK) zaniechania przedstawienia wymaganych dokumentów lub materiałów, ale szeregu innych zachowań.

Upoważnieni przedstawiciele NIK mają bowiem prawo, w myśl przepisu art. 29 ust. 1 pkt 2 u.NIK do szeregu innych czynności ingerujących w funkcjonowanie instytucji kontrolowanej i wymagającej aktywnego udziału od ich kierowników i pracowników, w tym:

- swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych;

¹⁶ Słownik Języka Polskiego PWN, Warszawa 2006, s. 1079.

¹⁷ Ibidem, s. 1107.

- wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostek kontrolowanych, pobierania oraz zabezpieczania dokumentów i innych materiałów dowodowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej;
- przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności;
- wzywania i przesłuchiwanie świadków;
- żądania udzielenia wyjaśnień przez osoby, które wykonują lub wykonywały pracę na podstawie stosunku pracy lub innej umowy w jednostkach kontrolowanych;
- zasięgania w związku z przygotowywaną lub przeprowadzaną kontrolą informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych, a także żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek;
- korzystania z pomocy biegłych i specjalistów;
- zwoływania narad w związku z przeprowadzaną kontrolą;
- przetwarzania danych osobowych, o ile jest to niezbędne do przeprowadzenia kontroli.

Tym samym zatem, wszelkie celowe działanie lub zaniechanie działania osób występujących w imieniu jednostki kontrolowanej, zwłaszcza jej kierownika i pracowników, przeciwstawiające się realizacji takich uprawnionych czynności lub ją uniemożliwiające, uznać należy – mając na względzie jego ciężar gatunkowy oraz wpływ na możliwość sprawnego przebiegu postępowania kontrolnego, związane ze stopniem szkodliwości społecznej czynu – za tożsame z udaremnianiem lub utrudnianiem czynności służbowej wykonywanej przez uprawnionego przedstawiciela NIK. Znamiona analizowanego przestępstwa wypełniać może chociażby w pewnych sytuacjach zachowanie kierownika jednostki kontrolowanej sprzeczne z przepisem art. 33 ust. 2 u.NIK, obligującym go do zapewnienia kontrolerowi NIK warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w tym m.in. niezwłocznego przedstawiania do kontroli żądanych dokumentów i materiałów, terminowego udzielania wyjaśnień przez pracowników jednostki, udostępniania urządzeń technicznych oraz środków transportu z ich obsługą, a w miarę możliwości oddzielnych pomieszczeń z odpowiednim wyposażeniem, jeżeli czynią one kontrolę niemożliwą lub rzeczywiście ją utrudniają.

W grę nie będą wchodzić tutaj oczywiście przewidziane przez prawo przypadki odmowy udziału w czynnościach kontrolnych, np. w sytuacji uprawnionej odmowy udzielenia wyjaśnień (art. 40 ust. 2 u.NIK)¹⁸, czy też uprawnionej odmowy składania zeznań w

¹⁸ Zgodnie z przepisem art. 40 ust. 2 u.NIK „Odmowa udzielenia wyjaśnień może nastąpić jedynie w

charakterze świadka (art. 45 u.NIK)¹⁹, jak również przypadki, gdy dostęp NIK do dokumentów i materiałów potrzebnych do ustalenia stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności lecz zawierających informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną jest wyłączony lub ograniczony na podstawie innych ustaw (art. 29 ust. 2 u.NIK). To samo tyczy się sytuacji, w której opóźnienie w realizacji czynności wymaganych przepisami ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przez kierownika bądź pracowników instytucji kontrolowanej, postrzegane jako utrudnianie kontroli, wynika z przyczyn natury obiektywnej, takich jak chociażby ograniczone zasoby kadrowe bądź możliwości organizacyjne kontrolowanego podmiotu.

Co do zachowań polegających na zaniechaniu informowania bądź informowaniu niezgodnie z prawdą o realizacji wniosków pokontrolnych, to wskazać należy, że kierownik jednostki kontrolowanej zobligowany jest, w terminie wskazanym w wystąpieniu pokontrolnym²⁰ wieńczącym proces kontroli, nie krótszym niż 14 dni od daty otrzymania tego wystąpienia, zaś w przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia – od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego, do poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym, jak również o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań (art. 62 u.NIK). Za realizację tego znamienia przestępstwa z przepisu art. 98 u.NIK nie można natomiast uznać, jak się wydaje, zarówno

przypadkach, gdy wyjaśnienia mają dotyczyć: 1) informacji objętych tajemnicą ustawowo chronioną inną niż tajemnica służbowa, do których dostęp Najwyższej Izby Kontroli został wyłączony albo nie zostały spełnione warunki do przekazania informacji, do których dostęp Najwyższej Izby Kontroli został ograniczony, 2) faktów i okoliczności, których ujawnienie mogłoby narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową wezwanego do złożenia wyjaśnień, a także jego małżonka albo osoby pozostającej z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia bądź osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli.”

¹⁹ Zgodnie z przepisem art. 45 ust. 1 u.NIK „Prawo odmowy zeznań w charakterze świadka przysługuje: 1) pracownikowi jednostki kontrolowanej ponoszącemu odpowiedzialność za działalność będącą przedmiotem kontroli; 2) każdej osobie, jeżeli złożenie zeznań mogłoby ją lub” jej małżonka albo osobę pozostającą z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia bądź osoby związane z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli „narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową”.

²⁰ Zgodnie z postanowieniami przepisu art. 53 ust. 1 u.NIK, wystąpienie pokontrolne zawiera: numer i tytuł kontroli; imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe kontrolera, nazwę właściwej jednostki kontrolnej oraz numer i datę upoważnienia do przeprowadzenia kontroli; oznaczenie jednostki kontrolowanej, jej adres oraz imię i nazwisko kierownika; zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone, na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli, nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne; uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości; wzmiankę o przekazaniu kierownikowi jednostki kontrolowanej lub kierownikowi jednostki nadrzędnej oraz właściwym organom lub jednostkom organizacyjnym informacji, o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu, oraz wzmiankę o podjętych w związku z tym działaniach zapobiegających i ich skutkach do czasu zakończenia kontroli albo o niepodjęciu takich działań; pouczenie o prawie zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

przedłożenia przez kierownika jednostki kontrolowanej informacji o wykonaniu wniosków pokontrolnych po terminie, przedłożenia w tym zakresie informacji częściowej, a następnie jej uzupełnienie, czy też informacji zbyt ogólnej, skoro ustawodawca nie narzuca w dyspozycji przepisu art. 62 u.NIK stopnia szczegółowości udzielanej informacji, wspominając jedynie o „*sposobie wykonania wniosków*”, czyli określonym trybie lub metodzie ich realizacji. Przystępstwem nie będzie również zaniechanie przedłożenia NIK informacji o sposobie wykorzystania uwag sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym, jak również informacji o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań, bo nie kryje się to w treści znamion opisanych w dyspozycji przepisu art. 98 u.NIK. Będzie nim natomiast zupełne i zamierzone odstępianie przez kierownika jednostki kontrolowanej od przedstawienia takiej informacji (np. pomimo wezwania przez NIK stosownym pismem) oraz rozmyślne zawarcie w niej danych fałszywych, dotyczących chociażby sprzecznego z prawdą opisu niezrealizowanych w rzeczywistości wniosków pokontrolnych.

Przystępstwo z art. 98 u.NIK pozostawać może w zbiegu z szeregiem przystępstw związanych z funkcjonowaniem instytucji publicznych lub działalnością osób posiadających status funkcjonariusza publicznego. Mowa tutaj chociażby o przystępstwie z przepisu art. 231 k.k., polegającym w szczególności na niedopełnieniu przez funkcjonariusza publicznego obowiązków, np. w zakresie dotyczącym realizacji postanowień ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przez pracownika jednostki kontrolowanej, a w konsekwencji działaniu na szkodę interesu publicznego, czy też przystępstwie zeznania nieprawdy lub zatajenia prawdy w trakcie składania zeznań w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy (art. 233 § 1 k.k.), bo jest nim z pewnością postępowanie kontrolne prowadzone przez NIK²¹. Dojść może również do jego zbiegu z przystępstwami przeciwko wiarygodności dokumentów. Wspomnieć należy zatem o przystępstwie fałszu materialnego dokumentu (art. 270 § 1 k.k.), gdy pracownik instytucji kontrolowanej przez NIK w trakcie kontroli podrabia lub przerabia dokument w celu użycia go jako autentycznego, a następnie taki dokument jako autentyczny okazuje, jak również o przystępstwie fałszu intelektualnego dokumentu (art. 271 k.k.), gdy w toku postępowania kontrolnego prowadzonego przez NIK, funkcjonariusz publiczny sporządzający dokument na potrzeby kontrolera NIK poświadcza w nim nieprawdę co do

²¹ Zgodnie z postanowieniami przepisu art. 233 § 2 k.k., warunkiem odpowiedzialności za popełnienie tego przystępstwa jest, ażeby „*przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie*”, stąd też w myśl przepisu art. 46 u.NIK „*Przed rozpoczęciem przesłuchania kontroler obowiązany jest uprzedzić świadka o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy*”, a w przypadkach przewidzianych przepisem art. 45 u.NIK, informuje go również o przysługujących mu uprawnieniach do odmowy składania zeznań.

okoliczności mającej znaczenie prawne, poprzez potwierdzenie okoliczności, które nie miały miejsca, bądź też na ich przeinaczeniu lub przemilczeniu, np. w odniesieniu do zestawień i obliczeń dokonywanych na żądanie kontrolera NIK na podstawie dokumentów lub elektronicznych baz danych (art. 37 ust. 1 u.NIK).

Co do samej sankcji to przestępstwo z art. 98 u.NIK jest występkiem podlegającym grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3, zaś poziom jej dolegliwości nie odbiega, o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach, od analogicznych typów czynów zabronionych znanych powszechnej kodyfikacji karnej.

Dodać wreszcie trzeba, że to na Najwyższej Izbie Kontroli, zgodnie z postanowieniami przepisu art. 304 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego²², ciąży również, nałożony na instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swoją działalnością, np. kontrolną, pozyskały informację o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, a takim jest przestępstwo określone w art. 98 u.NIK wykryte w toku kontroli prowadzonej przez pracowników NIK, prawny obowiązek niezwłocznego zawiadomienia o tym fakcie prokuratora lub Policji oraz przedsięwzięcia niezbędnych czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, w celu nie dopuszczenia do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa, znajdujących się skądinąd w tym przypadku w znacznej części w aktach kontroli.

IV. Inne przypadki penalizacji udaremniania lub utrudniania czynności kontrolnych

Na gruncie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm), penalizacji podlegają również niektóre inne zachowania godzące w pewnego rodzaju czynności kontrolne wykonywane przez niektóre organy administracji publicznej. Mowa tutaj chociażby o przepisie art. 225 k.k., gdzie karze pozbawienia wolności do lat 3, podlega: udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska lub osobie przybranej jej do pomocy (art. 225 § 1 k.k.), udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do kontroli w zakresie inspekcji pracy lub osobie przybranej jej do pomocy (art. 225 § 2 k.k.), a także udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie upoważnionej do przeprowadzania czynności w zakresie nadzoru i kontroli w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej lub w placówkach zapewniających

całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku (art. 225 § 4 k.k.).

Poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny²³ żadnego typu czynu zabronionego związanego wprost z udaremnianiem lub utrudnianiem kontroli państwowej nie znała, jakkolwiek przepis art. 219 ułożony w rozdziale XXX pt. „Przestępstwa gospodarcze”, poddawał penalizacji użyczenie innej osobie mienia lub dokumentu „w celu ukrycia niedoboru w mieniu społecznym i wprowadzenia przez to w błąd organu kontroli”, poddając ten czyn zabroniony karze pozbawienia wolności do lat 3, przy czym dla bytu tego przestępstwa było konieczne „aby sprawca obejmował zamiarem bezpośrednim jednocześnie obydwie przewidziane w tym przepisie cele, tj. ukrycie niedoboru w mieniu społecznym i wprowadzanie w błąd organu kontroli.”²⁴

Typ przestępstwa pokrewny czynowi zabronionemu, o którym mowa w przepisie art. 98 u.NIK zna natomiast obowiązująca kodyfikacja karna skarbową. Przepis art. 83 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy²⁵ (dalej: k.k.s.) posiada brzmienie następujące – „Kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli skarbowej lub czynności kontrolnych w zakresie szczególnego nadzoru podatkowego udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, w szczególności kto wbrew żądaniu tej osoby nie okazuje księgi lub innego dokumentu dotyczącego prowadzonej działalności gospodarczej lub księgę lub inny dokument niszczy, uszkodza, czyni bezużytecznymi, ukrywa lub usuwa, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych.”. W przypadku mniejszej wagi, sprawca tego czynu zabronionego określonego podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe (art. 83 § 2 k.k.s.). Znamiona opisujące wskazaną w przywołanym przepisie czynność sprawczą, odniesione zostały do czynności służbowej prowadzonej przez osobę umocowaną do przeprowadzenia jednego z czterech rodzajów postępowań kontrolnych – czynnościach sprawdzających²⁶, kontroli podatkowej²⁷,

²² Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.

²³ Dz. U. Nr 13, poz. 94, ze zm.

²⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 1996 r., WR 117/96, LEX nr 25791.

²⁵ Tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 186.

²⁶ Czynnościami sprawdzającymi są określone w art. 272-280 ustawy Ordynacja podatkowa czynności mające na celu: sprawdzenie terminowości składania deklaracji; wpłacanie zadeklarowanych podatków; stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji, a także ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami (modyfikacje tych czynności przewidziane są w kolejnych przepisach ordynacji podatkowej, z reguły mających charakter rozszerzenia zakresu czynności sprawdzających).

²⁷ Kontrola podatkowa uregulowana została w przepisach art. 281-292 ustawy Ordynacja podatkowa i obejmuje kontrolę prowadzoną u podatników, płatników i inkasentów oraz następców prawnych polegającą na sprawdzeniu wywiązywania się przez nich z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego.

kontroli skarbowej²⁸ oraz czynnościach kontrolnych wykonywanych w zakresie szczególnego nadzoru podatkowego²⁹. Wspomniane działania prowadzone są odpowiednio przez takie podmioty jak: naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celnego, organ administracji samorządowej oraz inspektor kontroli skarbowej lub pracownik jednostki organizacyjnej kontroli skarbowej.

Przepis art. 83 k.k.s. pozostaje ponadto w zbiegu z przepisem art. 262 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁰. Zachowanie sprawcy wyczerpujące znamiona deliktu karnoskarbowego i deliktu administracyjnego podlega zatem, obok odpowiedzialności karnoskarbowej za czyn utrudniania bądź udaremniania czynności służbowych, również fakultatywnej odpowiedzialności administracyjnej za czyny wskazane w przepisie art. 262 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z jego postanowieniami, strona, pełnomocnik strony, świadek lub biegły, którzy mimo prawidłowego wezwania organu podatkowego: nie stawili się osobiście bez uzasadnionej przyczyny, mimo że byli do tego zobowiązani; bezzasadnie odmówili złożenia wyjaśnień, zeznań, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin lub udziału w innej czynności; bez zezwolenia tego organu opuścili miejsce przeprowadzenia czynności przed jej zakończeniem; mogą zostać ukarani karą porządkową do 2.800 zł. Analogicznej odpowiedzialności podlegać mogą również – osoby, które wyraziły zgodę na powołanie na biegłego, a także osoby trzecie, które bezzasadnie odmawiają okazania przedmiotu oględzin oraz uczestnicy rozprawy, którzy poprzez swoje niewłaściwe zachowanie utrudniają jej przeprowadzenie.

Zwrócić przy tym należy uwagę, że ustawodawca nie poddał analogicznej ochronie prawnokarnej jak w przypadkach wskazanych powyżej, postępowania kontrolnego prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji

²⁸ Kontrola skarbowa zdefiniowana została w art. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214, ze zm.) i obejmuje ona m.in.: kontrolę rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatków stanowiących dochód budżetu państwa, a także innych należności pieniężnych budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych; ujawnianie i kontrolę niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej; kontrolę źródeł pochodzenia majątku oraz przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych; czy też kontrolę celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej i międzynarodowych instytucji finansowych, z wyłączeniem kontroli celowości wykorzystania środków zaliczanych do dochodów własnych i subwencji ogólnej jednostki samorządu terytorialnego.

²⁹ Czynnościami kontrolnymi w zakresie szczególnego nadzoru podatkowego są określone w art. 30 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 235 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323) czynności kontrolne w zakresie: produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych, w szczególności ich wytwarzania, uszlachetniania, przerabiania, skażania, rozlewu, przyjmowania, magazynowania, wydawania, przewozu i niszczenia oraz w zakresie stosowania i oznaczania tych wyrobów znakami akcyzy; przestrzegania przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie gier i zakładów wzajemnych oraz zgodność tej działalności z udzielonym zezwoleniem i zatwierdzonym regulaminem oraz prawidłowości i terminowości wpłat podatku akcyzowego oraz podatku od gier.

państwowej³¹ (dalej: u.k.a.rz.), jakkolwiek na jej gruncie kontrolę wykonują – Prezes Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, minister, kierownik urzędu centralnego lub przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, a także wojewoda oraz organy administracji zespolonej i niezespolonej (art. 6 u.k.a.rz.). Co więcej, jej przedmiotem jest – podobnie jak w przypadku kontroli prowadzonej przez NIK – działalność organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych, jak również działalność organów samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej oraz wykonywania przez inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie, w jakim zadania te są finansowane z budżetu państwa (art. 1 i 2 u.k.a.rz.).

VI. Wnioski końcowe

Nie ma wątpliwości, że kontrola państwowa prowadzona przez NIK, jest tą kategorią kontroli, której ranga sprawia, iż wymaga ona szczególnej ochrony prawnej, gwarantującej jej prawidłowy i niezakłócony przebieg. Celowi temu przyświeca chociażby sama ściśle sformalizowana procedura prowadzenia postępowania kontrolnego przez kontrolerów NIK, wyznaczająca tak powinności spoczywające na kierowniku i pracownikach podmiotu kontrolowanego, jak i odpowiadające im uprawnienia prowadzących kontrolę (art. 29 i n. u.NIK). Wspomnieć przy tej okazji należy również o możliwości nałożenia przez kontrolera NIK, kary pieniężnej do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, na osobę wezwaną w charakterze świadka, która mimo prawidłowego wezwania nie stawiała się bez uzasadnionej przyczyny we wskazanym czasie i miejscu (art. 48 u.NIK). Co więcej, osoby zatrudnione w instytucjach podlegających kontroli NIK, z racji swego statusu zawodowego, podlegać mogą również odpowiedzialności dyscyplinarnej z tytułu naruszenia przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a zatem i postanowień ustawy o Najwyższej Izby Kontroli w części dotyczącej wykonywania niezbędnych czynności na rzecz prowadzonej kontroli³², co z

³⁰ Tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.

³¹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

³² I tak np. członkowie korpusu służby cywilnej, zatrudnieni w kontrolowanych przez NIK urzędach obsługujących centralne organy administracji rządowej, na gruncie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, ze zm.; dalej: u.s.c.) zobowiązani są z tytułu naruszenia swoich obowiązków służbowych, do których należy m.in. przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa, podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 113 ust. 1 w zw. z art. 76 ust. 1 pkt 1 u.s.c.). Dodać

pewnością wzmacnia świadomość konieczności aktywnego współdziałania z wykonującymi czynności służbowe osobami uprawnionymi do wykonywania kontroli NIK oraz osobami przybranymi tym ostatnim do pomocy.

Wzmocnieniu instrumentarium prawnej ochrony kontroli państwowej służy z pewnością również przepis art. 98 u.NIK, poddający karze kryminalnej zachowania godzące w jej niezakłócony tok. Wątpliwości co do kształtu obowiązującej regulacji, która kreuje odpowiedzialność karną związaną z naruszeniem przepisów o kontroli państwowej, dotyczyć mogą jedynie dwóch zagadnień.

Po pierwsze, trzeba zastanowić się nad zasadnością penalizacji jednego ze znamion przestępstwa, o którym mowa w tym przepisie. Nie uchybiając znaczeniu kontroli państwowej wykonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli i statusowi organu konstytucyjnego tej ostatniej, wydaje się, że należy zadać sobie pytanie, czy stopień szkodliwości społecznej czynu polegającego nie tyle na udaremnieniu lub utrudnieniu postępowania kontrolnego prowadzonego przez NIK, ale na zaniechaniu przedłożenia informacji (lub przedłożeniu informacji nieprawdziwej) o wykonaniu wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym nie jest na tyle niski, że wymaga jeśli nie pełnej depenalizacji, to modyfikacji penalizacji prowadzącej do złagodzenia ustawowego wymiaru kary bądź poddanie go odpowiedzialności wykroczeniowej, a nawet jedynie dyscyplinarnej. Skoro bowiem zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przepis art. 98 u.NIK penalizujący zachowania polegające na „*uchylaniu się od kontroli lub utrudnianiu jej prowadzenia nie pozostaje w żadnym związku z realizacją wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym*”, zaś NIK nie posiada umocowania do stosowania w tym celu środków władczych, właściwych administracji publicznej, a polegających na kierowaniu, zarządzaniu bądź zawiadywaniu³³, to czy celową jest penalizacja zaniechania przedłożenia informacji o realizacji wniosków pokontrolnych, skoro nie istnieje nie tylko instrument karnoprawny, ale nawet administracyjnoprawny pozostający w gestii Najwyższej Izby Kontroli, pozwalający na wymuszenie ich wykonania? Co więcej, okazać się może, iż kierownik jednostki kontrolowanej ponosić może odpowiedzialność karną za zaniechanie przedłożenia informacji

wypada, że zgodnie z postanowieniami przepisu art. 77 u.s.c., członek korpusu służby cywilnej – jakkolwiek jest zobowiązany wykonać co do zasady polecenie służbowe przełożonego – to nie może go wykonać, jeżeli prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa, np. udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej, o którym mowa w przepisie art. 98 u.NIK. To samo tyczy się chociażby osób posiadających status pracownika samorządowego i pracownika urzędu państwowego, ponieważ ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, ze zm.) oraz ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, ze zm.) zawierają unormowania analogiczne w tym zakresie.

³³ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2012 r. (II GSK 759/11), LEX nr

o realizacji wniosków pokontrolnych pomimo ich pełnego, należytego i zgodnego z oczekiwaniami NIK wykonania. Dodać należy także, że w przypadku znamion przestępstw, o których mowa w przepisie art. 225 k.k., analogicznych do czynu zabronionego z przepisu art. 98 u.NIK, penalizacji poddał ustawodawca jedynie „*udaremnianie lub utrudnianie wykonania czynności służbowej osobie uprawnionej do kontroli*”, nie rozszerzając jej na zaniechanie poinformowania organu kontrolnego o sposobie realizacji sformułowanych przezeń wniosków pokontrolnych.

Po drugie, wypada podnieść problem rozproszenia przepisów ustawowych kreujących typy czynów zabronionych, gdzie przedmiotem ochrony jest prawidłowość i sprawność wykonywania kontroli przez organy władzy publicznej. Należy postawić sobie bowiem pytanie, czy nie byłoby zasadnym ustanowienie jednego tylko typu czynu zabronionego, ulokowanego w rozdziale XXIX Kodeksu karnego pt. „*Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego*”, którego dyspozycja opisywałaby znamiona typu czynu zabronionego (bądź jego zwykłej oraz kwalifikowanej lub uprzywilejowanej postaci) polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu czynności kontrolnych prowadzonych przez określone organy administracji państwowej. Już obecnie grupuje on typy przestępstw przeciwko kontroli prowadzonej w obszarze ochrony środowiska, inspekcji pracy oraz pomocy społecznej. Wydaje się, że włączenie do części szczególnej kodyfikacji karnej powszechnej czynu zabronionego określonego w dyspozycji przepisu art. 98 u.NIK posłużyłoby dalszemu, skądinąd pożądanemu, obniżeniu stopnia atomizacji przepisów prawa karnego materialnego na gruncie polskiego systemu prawnego.