

Na tle doświadczeń innych NOK

Wnioski *de lege ferenda* formułowane przez NIK

W wyniku przeprowadzonych kontroli najwyższe organy kontroli (NOK) przedstawiają wnioski pod adresem jednostek kontrolowanych i innych podmiotów właściwych w danej sprawie. Wśród nich mogą być wnioski sugerujące potrzebę zmiany obowiązujących aktów prawnych lub wydanie nowych aktów (wnioski *de lege ferenda*). W Polsce ustawa wyraźnie ustala prawo Najwyższej Izby Kontroli do występowania z takimi wnioskami, podczas gdy w wielu krajach podobna kompetencja wynika jedynie w sposób dorozumiany. Część NOK uważa, że nie może uczestniczyć w procesach tworzenia prawa, aby nie brać udziału w rozstrzyganiu spraw, które później mogą być przedmiotem kontroli.

JACEK MAZUR

Artykuł przedstawia formułowanie wniosków *de lege ferenda*¹ przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) na tle praktyki innych NOK oraz działania na rzecz zapewnienia jakości i skuteczności wniosków, między innymi przez: odpowiednie ich opracowywanie; prowadzenie rejestru wniosków; zamieszczanie wykazu wniosków w rocznym

sprawozdaniu NIK; rozpatrywanie kwestii wykorzystania wniosków *de lege ferenda* w kontaktach z przedstawicielami parlamentu i rządu.

W zakończeniu ukazano problem roli NIK w procesie tworzenia prawa².

Wprowadzenie

Postępowanie kontrolne z reguły prowadzi do oceny kontrolowanej działalności.

¹ *Lex ferenda* (łac.) – „przyszłe prawo”, w rozumieniu „jakie powinno być prawo” (w przeciwstawieniu do *lex lata* „prawo obowiązujące”). Pochodne wyrażenie *de lege ferenda* oznacza dosłownie „o ustawie, która ma być uchwalona”. Jest ono zwykle stosowane w kontekście propozycji zmiany przepisów prawnych.

² Wstępna wersja artykułu została przedstawiona na spotkaniu szefów NOK krajów Grupy Wyszehradzkiej, Austrii i Słowenii (Promnice, 20-21 maja 2015 r.). Zob. J. Mazur: *Wpływ NOK na jednostki kontrolowane – kraje Grupy Wyszehradzkiej*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2015.

Następuje wskazanie, jak ją ulepszyć oraz zostają przedstawione propozycje rozwiązań, które umożliwiają zmianę, między innymi zalecenia (wnioski) pod adresem jednostek kontrolowanych, a także jednostek nadrzędnych i innych właściwych organów państwowych lub samorządowych. Zalecenia mogą dotyczyć działalności konkretnych jednostek, mogą to być również wnioski bardziej ogólne, dotyczące całokształtu kontrolowanej dziedziny (wnioski systemowe)³. Standardy kontroli, przyjęte przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) zawierają postulaty w zakresie formułowania i rozpatrywania ustaleń kontroli, w tym zgłaszania wniosków *de lege ferenda*⁴ (patrz ramka na s. 30).

Wśród wniosków systemowych mogą być ustalenia dotyczące stanu prawa, na przykład wskazanie niespójności (luk, sprzeczności) bądź niejasności przepisów prawa lub braku aktów wykonawczych do ustaw, czy zwrócenie uwagi na niezgodność pewnego przepisu z polityką państwa ustaloną przez właściwe organy⁵. Owe zjawiska

utrudniają funkcjonowanie państwa, budzą wątpliwości co do pewności prawa, sprzyjają dowolności interpretacyjnej i jego omijaniu oraz podważają zaufanie obywateli do instytucji publicznych. Kontrole mogą zatem prowadzić do wypowiedzenia opinii o potrzebie zmiany ustawy czy wydania lub zmiany aktu wykonawczego. Choć najwyższe organy kontroli najczęściej nie są uprawnione do formalnego wystąpienia z projektami, mogą jednak przekazywać sugestie organom uprawnionym do inicjowania postępowania prawotwórczego lub wydania danego aktu – zwykle parlamentowi, rządowi czy poszczególnym ministrom. Wydaje się, że owe postulaty nie mogą być liczne – wnioski *de lege ferenda* zawsze powinny być czymś wyjątkowym, bardzo dokładnie uzasadnionym po dokonaniu oceny racji przemawiających za i przeciw⁶, jako że zmiana prawa zwykle stanowi tylko jeden z możliwych sposobów przewycięzania lub zapobiegania dysfunkcjom w funkcjonowaniu jednostek kontrolowanych, danego obszaru administracji czy gospodarki albo całego państwa⁷.

³ Informacje o praktyce działania innych NOK pochodzą głównie z odpowiedzi na dwie ankiety przeprowadzone przez NIK: 1) jesienią 2013 r. NIK rozesała do większości NOK państw europejskich pytania dotyczące praktyki formułowania wniosków *de lege ferenda* (podsumowanie 21 odpowiedzi: *Summary of answers received from SAIs in relation to the questionnaire on de lege ferenda motions*; 08.01.2014, updated 12.05.2015, będzie dostępne na stronie <www.eurosai.org/> – sprawa jest w toku); 2) wiosną 2015 r. NIK zwróciła się z dodatkowymi pytaniami do NOK Austrii, Czech, Słowacji, Słowenii i Węgier.

⁴ <<http://www.issai.org/>>

⁵ Zgodnie z § 27 ust. 1 pkt 5 zarządzenia nr 9/2012 Prezesa NIK z 29.03.2012 r. w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli (ze zmianami), „W informacji o wynikach kontroli zamieszcza się w szczególności [...] wnioski o charakterze systemowym, wskazujące na konieczność podjęcia działań usprawniających, w tym wnioski co do stosowania prawa lub potrzeby zmiany obowiązującego prawa [...]”.

⁶ M. Graniecki: *Jakość prawa – co możemy dla niej uczynić?*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2003.

⁷ W opinii przedstawicieli Trybunału Obrachunkowego Hiszpanii, wnioski *de lege ferenda* to szczególnie widoczna forma działania najwyższego organu kontroli. Zob. Á. Algarra Paredes, J. Ferrán Dilla: *Transparency in Public Management: External Control*, „EUROSAI Magazine” nr 18/2012, s. 126.

Międzynarodowe standardy kontroli

ISSAI 1 – Deklaracja z Limy w sprawie zasad kontroli:

„Część 11. Wdrażanie ustaleń kontroli najwyższych organów kontroli.

1. Jednostki kontrolowane powinny ustosunkować się do ustaleń najwyższego organu kontroli w terminie określonym prawem lub wyznaczonym przez najwyższy organ kontroli, a także poinformować o działaniach podjętych w związku z ustaleniami kontroli. [...]”.

ISSAI 10 – Deklaracja z Meksyku w sprawie niezależności NOK:

„Zasada 7. Istnienie skutecznych mechanizmów monitorowania wykonania zaleceń najwyższych organów kontroli.

NOK przedkładają dokumenty pokontrolne odpowiednio: organowi ustawodawczemu, jednej z jego komisji lub zarządowi jednostki kontrolowanej, celem dokonania przeglądu oraz monitorowania konkretnych zaleceń dotyczących działań naprawczych [...]”⁸.

ISSAI 300 – Podstawowe zasady kontroli wykonania zadań:

„12. [...] Kontrola wykonania zadań [...] nie kwestionuje intencji i decyzji ustawodawcy, lecz bada, czy wady ustaw i rozporządzeń albo sposób ich wdrożenia uniemożliwiły realizację określonych celów”⁹.

ISSAI 3000 – Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki:

„1.8. [...] propozycje dotyczące wprowadzenia zmian do aktów prawnych, ustaw i zasadniczego kształtu przedsięwzięć publicznych mogą mieć miejsce, jeżeli wykaże się, że istniejąca struktura przyczynia się do powstawania poważnych i potwierdzonych problemów”¹⁰.

Można wyrazić przypuszczenie, że prawdopodobnie wszystkie najwyższe organy kontroli formułują – częściej lub rzadziej, w mniejszym lub większym zakresie – jakieś sugestie dotyczące zmiany obowiązującego prawa, choć nie zawsze zostają one

tak nazwane i mają różny kształt. Niekiedy wypowiedzi mają charakter ogólny, ograniczają się do opinii o niedoskonałości regulacji w pewnej dziedzinie, czasem nie określają nawet, który akt prawny należałoby zmienić i w jaki sposób – w przekonaniu,

⁸ *Standardy i wytyczne ISSAI 10. ISSAI 11. ISSAI 20. ISSAI 21. ISSAI 30. ISSAI 40. ISSAI 100. ISSAI 200. ISSAI 300. ISSAI 400*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011, s. 13, 28-29.

⁹ <<http://www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf>.>

¹⁰ *Standardy i wytyczne kontroli wykonania zadań na podstawie standardów kontroli INTOSAI i praktyki – ISSAI 3000*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2009, s. 25.

że owe kwestie należą do organów tworzących prawo. Również tak ujęte sugestie można chyba traktować jako – w bardzo szerokim rozumieniu – wnioski *de lege ferenda*¹¹.

W Najwyższej Izbie Kontroli sama opinia o niedoskonałości regulacji prawnej nie jest traktowana jako wniosek *de lege ferenda*. Przez wniosek tego rodzaju rozumie się propozycję, która określa:

- akt prawny, który powinien ulec zmianie, możliwie ze wskazaniem konkretnej jego części (rozdziału, artykułu itd.);
- treść przyszłego uregulowania (ujętą możliwie szczegółowo) oraz cele, jakie pragnie się osiągnąć;
- podstawy faktyczne (wynikające z kontroli argumenty, które uzasadniają proponowaną zmianę);
- organ, do którego wniosek jest kierowany.

Część najwyższych organów kontroli uważa, że nie może uczestniczyć w procesach tworzenia prawa. Między innymi NOK Austrii, Czech, Francji i Szwecji nie formułują propozycji takich zmian, nawet gdy wynikają one z ustaleń kontroli; zalecenia pokontrolne mogą prowadzić do zmian legislacyjnych, lecz NOK nie uczestniczą w ich opracowywaniu (w sprawozdaniu NOK sugeruje się zmiany, których przygotowanie będzie zadaniem np. właściwego ministerstwa)¹². Jako uzasadnienie

podaje się dwa argumenty. Po pierwsze, chodzi o nieuczestniczenie w rozstrzyganiu spraw, które później mogą być przedmiotem kontroli. Czasem łączy się to z obawą, że wnioski *de lege ferenda* mogą stanowić (albo mogą być uznane za) formę uprawiania polityki, co naruszałoby apolityczność najwyższego organu kontroli. Po drugie, niektóre NOK (m.in. Belgii, Danii, Francji, Grecji, Łotwy, Malty, Szwecji) uznają, że formułowanie wniosków *de lege ferenda* stanowi na tyle ważny instrument, że musi on się opierać na wyraźnie przyznanej kompetencji – jeśli jej nie ma, to brakuje uprawnienia do działania w ten sposób. Wiele zaleceń NOK może prowadzić do zmian w stanie prawa, lecz ważne jest uniknięcie ryzyka zgłoszenia przez jednostki kontrolowane zastrzeżeń, że wnioski te nie są wykonalne lub nie są trafne z prawnego punktu widzenia.

Obawy, o których tu mowa, mają znaczenie dla wszystkich NOK, bo formułowanie wniosków *de lege ferenda* to nie jest sprawa techniczna – pewien tryb działania czy narzędzie w rodzaju uruchomienia strony internetowej. Chodzi o sposób postępowania, który może popychać kontrolę państwową w kierunku sceny politycznej, bowiem – obok innych aspektów – sytuuje NOK w roli „legislatora” czy „reformatora”, który na podstawie przeprowadzonych kontroli przedkłada sugestie, jakie mogą

¹¹ Przykładowo, w praktyce Trybunału Obrachunkowego Słowenii, za wnioski *de lege ferenda* uważa się nie tylko formalne zgłoszenie propozycji ustawodawczej do ustawodawcy, ale również zalecenia, propozycje, prośby o zmiany i podobne działania podejmowane przez NOK w celu wywarcia wpływu na obowiązujące prawo lub praktykę jego stosowania.

¹² Jak stwierdza Trybunał Obrachunkowy Belgii – ocenia on ustawodawstwo nie wprost, lecz przeprowadzając kontrole oraz – wyjątkowo – przez badanie finansowego wpływu projektów ustaw, jeżeli zwróci się o to komisja parlamentarna.

torować drogę do wprowadzenia lepszych rozwiązań prawnych lub wyższych norm etycznych. Dlatego zagadnienie to trzeba traktować w kategoriach zaangażowania lub możliwego wpływu na politykę, bez względu na to, czy NOK świadomie chce tego, czy nie. Trudno tu przecież o uniwersalne prawidłowości – szanse i zagrożenia wynikające z tej sytuacji powinny być rozpatrywane przede wszystkim w kontekście środowiska politycznego i opinii publicznej w danym kraju.

Warto podnieść, że NOK, które nie formułują wniosków *de lege ferenda*, mają różny zakres i sposób działania, a zatem kwestia formułowania – lub nieformułowania – tych wniosków nie wiąże się z historycznie ukształtowanym podziałem na trybunały obrachunkowe i pozostałe, które umownie sugeruję nazywać „urzędami kontroli”¹³. Odmienności między NOK stają się bowiem coraz mniejsze. Obecnie przeważająca część działalności trybunałów to prowadzenie kontroli za pomocą takich samych lub zbliżonych procedur i metod jak w „urzędach kontroli”. Główna różnica, jaka pozostała, polega na tym, że funkcja orzecznicza trybunału (nawet gdy obejmuje tylko małą część działalności) tworzy podstawę wysokiego statusu instytucji – jako sądu oraz jej członków – jako sędziów, zapewnia między innymi niezależność w orzekaniu, swobodę programowania działalności, dostęp do dokumentów itd. Nie ma to bezpośredniego wpływu na

formułowanie przez dany NOK wniosków *de lege ferenda*.

Opinie NOK o projektach aktów prawnych

Przed przystąpieniem do głównych rozważań warto zwrócić uwagę na inną formę udziału najwyższych organów kontroli w procesie tworzenia prawa w postaci opiniowania projektów aktów prawnych w ramach prac rządu i parlamentu. Niektóre NOK są do tego wyraźnie upoważnione, a nawet zobowiązane.

Czasem jest to działalność dość rozległa, przykładowo:

- Najwyższy Urząd Kontrolny Czech, na wniosek każdej z izb parlamentu lub ich organów, ma obowiązek przedstawić stanowisko w sprawie projektów przepisów dotyczących gospodarki budżetowej, rachunkowości, statystyki państwowej oraz wykonywania działalności kontrolnej, nadzorczej i inspekcyjnej¹⁴ (w latach 2012 i 2013 nie było takich zleceń).
- Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec otrzymuje rocznie kilkaset projektów ustaw i innych aktów – głównie z tytułu funkcji prezesa Izby jako pełnomocnika rządu federalnego do spraw gospodarności w administracji publicznej – i przekazuje uwagi o niektórych z nich (w ostatnich latach zgłaszano uwagi do ok. 65 projektów rocznie).
- Trybunał Obrachunkowy Portugalii przedstawia, na wniosek parlamentu,

¹³ J. Mazur: *Główne rodzaje najwyższych organów kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2009.

¹⁴ § 6 ustawy nr 166/1993 z 20.05.1993 r. o Najwyższym Urzędzie Kontrolnym (ze zm.) [Zákon ze dne 20. května 1993 o Nejvyšším kontrolním úřadu (Supreme Audit Office Act No. 166/1993 of 20 May 1993)], <<http://www.nku.cz/assets/act166-93.pdf>>.

opinie o projektach ustaw w zakresie swojej kompetencji. Przykładowo, od początku 2012 r. do września 2013 r. były wnioski o wydanie opinii w sprawie ustaw dotyczących ram budżetowych, organów regulacyjnych, statutu rady fiskalnej i partnerstwa publiczno-prywatnego; dalsze 4 wnioski były w 2014 r.

- Najwyższy Urząd Kontrolny Słowacji w 2012 r. otrzymał do zaopiniowania – w ramach rządowego trybu konsultacji – 343 projekty ustaw i aktów wykonawczych.
- Trybunał Obrachunkowy Turcji, zgodnie z ustawą z 2010 r.¹⁵, powinien w ciągu 30 dni wyrazić opinię o przedstawionych przez organy administracji publicznej projektach aktów dotyczących zarządzania finansowego. Przykładowo, w 2012 r. Trybunał przedstawił opinie o 165 projektach.
- Powszechna Izba Obrachunkowa Węgier na podstawie wniosków otrzymanych w 2012 r. sporządziła opinię o 10 projektach, podobnie w 2013 r. Na początku 2013 r. Izba wprowadziła nowe procedury dotyczące zgłaszania uwag do aktów prawnych z zakresu jej działania, także w razie braku wniosku o opinię.
- Trybunał Obrachunkowy Włoch, na mocy art. 100 konstytucji, doradza

rządowi i parlamentowi w sprawach polityki budżetowej, w tym przedstawia opinie o projektach ustaw, głównie w toku prac komisji parlamentarnych¹⁶.

Podstawa prawna formułowania przez NOK wniosków *de lege ferenda*

Prawdopodobnie większość najwyższych organów kontroli jest uprawniona do formułowania wniosków *de lege ferenda*, z tym że w wielu państwach przepisy prawa nie statuują odrębnie kompetencji NOK w tym zakresie, lecz wynika ona (lub może być dorozumiana) z przepisów o charakterze ogólnym. Oto przykłady:

- W Austrii, na podstawie § 5 ustawy z 1948 r., „Izba Obrachunkowa informuje jednostki kontrolowane o wynikach swojej kontroli, a także o wszelkich wnioskach z niej wynikających, bezpośrednio lub przez ich organy zwierzchnie w danej sprawie. Wymienione organy przedstawiają w ciągu maksymalnie trzech miesięcy swoje uwagi co do uwag krytycznych i wniosków Izby Obrachunkowej zawartych w wynikach kontroli, w tym, w stosownych przypadkach, informacje o podjętych działaniach. Izba Obrachunkowa przekazuje wyniki swojej kontroli również właściwemu ministerstwu federalnym”¹⁷.

¹⁵ Art. 27 ust. 3 i 4 ustawy z 19.12.2010 r. o Trybunale Obrachunkowym [Law No. 6085 on Turkish Court of Accounts], <<http://www.sayistay.gov.tr/mevzuat/6085/6085English.pdf>>.

¹⁶ Zob. też inne przykłady praktyki opiniowania projektów aktów prawnych przez NOK: *SAI legislative opinions and proposals*, [w:] *Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, SIGMA Papers: No. 33, Paris 2002, pages 24-25, <[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ccnm/gov/sigma\(2002\)1](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ccnm/gov/sigma(2002)1)>.

¹⁷ Ustawa z 16.06.1948 r. o Izbie Obrachunkowej (ze zm.) [Bundesgesetz vom 16. Juni 1948 über den Rechnungshof (1948 Federal Act on the Court of Audit)], <https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1948_144/ERV_1948_144.pdf>.

- W Czechach, zgodnie z ustawą z 1993 r. o Najwyższym Urzędzie Kontrolnym: „§ 4. (3). Wynikiem działalności kontrolnej Urzędu są wnioski kontrolne. Wniosek kontrolny stanowi pisemne sprawozdanie zawierające podsumowanie i ocenę faktów ustalonych podczas kontroli zgodnie z niniejszą ustawą”. „§ 30. (1). Wszystkie uchwalone wnioski kontrolne prezes Urzędu podaje do wiadomości publicznej w Dzienniku Urzędu oraz przesyła je niezwłocznie Izbie Poselskiej, Senatowi, rządowi oraz – na ich żądanie – ministerstwu. Prezes Urzędu przesyła również niezwłocznie uchwalone wnioski kontrolne Czeskiemu Bankowi Narodowemu, jeżeli Bank był jednostką kontrolowaną”.
- W Słowacji, zgodnie z ustawą z 1993 r. o Najwyższym Urzędzie Kontrolnym: „Artykuł 13. [...]. (2) Urząd może przedkładać podmiotom kontrolowanym i właściwym organom zalecenia dotyczące rozwiązania i usunięcia nieprawidłowości ustalonych w toku działań prowadzonych, w ramach swoich kompetencji, przez Urząd”. „Artykuł 18. Podmioty kontrolowane i ich pracownicy są obowiązani do: [...]. e) podjęcia działań prowadzących do usunięcia ustalonych w toku kontroli nieprawidłowości i wad oraz pisemnego ich przedłożenia Urzędowi w terminach przez niego wyznaczonych, jak również przedłożenia na piśmie sprawozdania z realizacji wspomnianych działań; jeżeli działania podjęte w celu usunięcia stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości i wad są niewystarczające lub nie usuwają wszystkich stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, Urząd jest uprawniony do przedstawienia na piśmie podjętych działań organowi statutowemu podmiotu kontrolowanego, który ma obowiązek uzupełnić podjęte działania w terminie wyznaczonym przez Urząd”¹⁸.
- W Słowenii, zgodnie z ustawą z 2001 r. o Trybunale Obrachunkowym: „Artykuł 21. [Doradztwo na rzecz użytkowników środków publicznych]. Trybunał Obrachunkowy doradza użytkownikom środków publicznych przez: 1 – przekazywanie zaleceń podczas przeprowadzania kontroli i w sprawozdaniu z kontroli, o którym mowa w art. 28 ustawy; 2 – zgłaszanie uwag do roboczych projektów ustaw i innych przepisów prawnych; 3 – udział w zebraniach i seminariach na temat finansów publicznych; 4 – przedkładanie propozycji w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy [chodzi o roczne sprawozdanie z działalności Trybunału – J.M.]; 5 – wyrażanie opinii w sprawach finansów publicznych”. „Artykuł 28. [Zakończenie procesu kontrolnego]. (1) Proces kontrolny jest zakończony w momencie opracowania sprawozdania z kontroli. W sprawozdaniu

¹⁸ Ustawa nr 39/1993 Z.z. (DzU) o Najwyższym Urzędzie Kontrolnym Republiki Słowackiej (ze zm.) [Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky (Act of the National Council of the Slovak Republic No 39/1993 Coll. of Laws on the Supreme Audit Office of the Slovak Republic)], <https://www.nku.gov.sk/documents/10272/98328/xact_on_sao_sr.pdf>.

z kontroli Trybunał Obrachunkowy zawiera opinię na temat działalności gospodarczej jednostki kontrolowanej. [...].

(16) Sprawozdanie z kontroli przesyła się: 1 – jednostce kontrolowanej; 2 – kierownikowi jednostki odpowiedzialnemu w okresie objętym kontrolą; 3 – Zgromadzeniu Narodowemu; 4 – innym organom, które, zdaniem Prezesa Trybunału Obrachunkowego, powinny zostać poinformowane o ustaleniach kontroli”¹⁹.

- Na Węgrzech, zgodnie z ustawą z 2011 r. o Państwowej Izbie Obrachunkowej: „Artykuł 32. [Sprawozdanie z kontroli i jego rozpowszechnienie]. (1) Państwowa Izba Obrachunkowa Węgier opracowuje sprawozdania z prowadzonych kontroli. Sprawozdania te zawierają stwierdzone fakty, a także sformułowane na ich podstawie ustalenia i wnioski. (2) Sprawozdania przedkładane Zgromadzeniu Narodowemu, a także dotyczące kontroli przeprowadzonych na wniosek rządu, podpisane są przez Prezesa Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier”. [...]. „Artykuł 33. [Obowiązki jednostki kontrolowanej w zakresie podjęcia działań]. (1) Państwowa Izba Obrachunkowa Węgier przekazuje swoje sprawozdania z wynikami z kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej. W odpowiedzi na ustalenia zawarte w sprawozdaniu kierownik jednostki kontrolowanej opracowuje plan działania i przesyła go

do Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier w ciągu trzydziestu dni od otrzymania sprawozdania”²⁰.

Przytoczone przepisy stanowią – pośrednio – podstawę do formułowania przez wymienione NOK wniosków *de lege ferenda* (najbardziej wyraźnie wynika to z ustawy słoweńskiej).

W Polsce ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli²¹ zawiera dwa rodzaje postanowień:

- Po pierwsze, przepisy, które określają prawo NIK do przekazywania zaleceń jednostkom kontrolowanym, a w razie potrzeby także jednostkom nadrzędnym i właściwym organom państwowym i samorządowym (z przepisów tych prawo NIK do występowania z wnioskami *de lege ferenda* wynika pośrednio):

„Art. 62. Kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, [...] poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań”.

„Art. 62a. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może pisemnie powiadomić kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy lub samorządowy o uwagach, ocenach i wnioskach

¹⁹ Ustawa z 30.01.2001 r. o Trybunale Obrachunkowym (ze zm.) [Zakon o računskem sodišču (Court of Audit Act)], <<http://www.rs-rs.si/rsrc/rsrseng.nsf/I/K18FDFD2BA4047034C12570660026EBC9>>.

²⁰ Ustawa LXVI z 2011 r. o Państwowej Izbie Obrachunkowej (ze zm.) [2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről (Act LXVI of 2011 on the State Audit Office of Hungary)], <<http://www.asz.hu/introduction/act-lxvi-of-2011-on-the-sao/act-on-sao-july-2013.pdf>>.

²¹ Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU.2015.1096 j.t.).

dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu po kontrolnym. [...]. 2. Podmioty, o których mowa w ust. 1, są obowiązane, w wyznaczonym terminie nie krótszym niż 14 dni, poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o zajętych stanowiskach oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań”.

- Po drugie, przepisy, z których prawo NIK do występowania z wnioskami *de lege ferenda* wynika bezpośrednio²²:
 - art. 7 ust. 1 pkt 6a ustala obowiązek NIK przedkładania Sejmowi analizy wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa;
 - art. 11a ustala prawo Prezesa NIK do wystąpienia do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa²³.

Zakres uprawnień najwyższych organów kontroli dotyczących wniosków *de lege ferenda* może być różny. Po pierwsze, NOK mogą być uprawnione do formułowania wniosków wobec wszystkich rodzajów aktów prawnych (np. ustaw, aktów wykonawczych i innych) lub tylko niektórych z nich. Zależnie od zakresu kompetencji kontrolnych, uprawnienia mogą dotyczyć tylko aktów na poziomie

centralnym lub także aktów terenowych. Po drugie, uprawnienia mogą dotyczyć całego systemu prawa (wszystkich dziedzin prawa) lub być ograniczone do pewnego obszaru, na przykład finansów publicznych i innych zagadnień najczęściej stanowiących przedmiot kontroli, to jest zwłaszcza ustawy budżetowej, ustawy o zamówieniach publicznych, ustawy o wewnętrznej kontroli finansowej, ustawy o rachunkowości, ustawodawstwa z zakresu podatków i ceł, a ponadto ustawy o najwyższym organie kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli może formułować wnioski *de lege ferenda* dotyczące wszystkich rodzajów aktów prawnych, które mogą być inicjowane lub stanowione przez wszystkie organy publiczne określone w ustawie o NIK jako podlegające kontroli (art. 2 ustawy o NIK) oraz przez ich jednostki nadrzędne lub inne właściwe organy państwowe lub samorządowe (art. 62a ustawy o NIK). Przedmiot tych wniosków obejmuje potencjalnie całe ustawodawstwo, które reguluje kwestie podlegające kontroli NIK, między innymi wszystkie akty, które dotyczą funkcjonowania administracji publicznej.

Liczba wniosków *de lege ferenda*

W praktyce Najwyższej Izby Kontroli występują następujące rodzaje wniosków *de lege ferenda*²⁴:

²² Oba przepisy zostały dodane na mocy ustawy z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Weszły w życie z dniem 2.06.2012 r.

²³ Przepis ten tworzy dość skomplikowaną procedurę. W projekcie ustawy przedłożonym przez Komisję do spraw Kontroli Państwowej (druk nr 1349 z 30.09.2008 r.) proponowano, aby Prezes NIK mógł wystąpić bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów, który miałby 30 dni na poinformowanie Prezesa NIK o swoim stanowisku.

²⁴ W latach 2001–2002 były ponadto wnioski o zmianę aktów resortowych.

Tabela 1. Liczba wniosków NIK *de lege ferenda* w latach 2001–2014

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	134	124	108	68	53	52	47	43	65	71	33	65	78	75
Zmiana ustawy	80	78	57	49	29	41	33	32	48	61	26	50	61	54
Zmiana rozporządzenia	54	46	51	19	20	7	10	10	16	10	7	11	15	21
Niewydanie rozporządzenia	–	–	–	–	4	4	4	1	1	–	–	4	2	–

Źródło: Sprawozdania z działalności NIK w latach 2001–2014.

- wnioski dotyczące zmiany ustaw,
- wnioski dotyczące zmiany rozporządzeń,
- wnioski dotyczące wydania brakujących rozporządzeń.

Dane o liczbie wniosków *de lege ferenda* sformułowanych przez inne NOK są fragmentaryczne, lecz mimo to świadczą o znaczeniu tej formy w funkcjonowaniu najwyższych organów kontroli:

- Izba Obrachunkowa Bułgarii przekazuje rocznie 5 lub więcej wniosków dotyczących ustaw oraz aktów przyjętych przez rząd, ministrów i inne organy; najważniejsze propozycje dotyczyły zamówień publicznych i sprzedaży nieruchomości w gminach.
- Trybunał Obrachunkowy Hiszpanii przekazuje wnioski *de lege ferenda*, które mają wpływ na krajowe ustawodawstwo (np. wniosek w sprawie dotacji spowodował zmianę regulacji w tym zakresie).
- Trybunał Obrachunkowy Portugalii przedstawia wnioski *de lege ferenda* w różnych obszarach; oto dane o liczbie aktów zmienionych w wyniku wniosków Trybunału: w 2009 r. – 19 aktów,

w 2010 r. – 33, w 2011 – 25, w 2012 r. – 29. Dotyczyły one między innymi zarządzania szpitalami (wniosek do ministra finansów i ministra zdrowia), systemu podatkowego (wniosek do rządu), robót publicznych (wniosek do rządu).

- Najwyższy Urząd Kontrolny Słowacji przekazał: w 2012 r. – 23, w 2013 r. – 5, w 2014 r. – 7 wniosków *de lege ferenda*.
- Powszechna Izba Obrachunkowa Węgier w okresie od stycznia do września 2013 r. przedłożyła wnioski *de lege ferenda* dotyczące 11 aktów prawnych, w tym propozycję zmiany ustawy w sprawie administracji elektronicznej, która została uwzględniona.

Wnioski *de lege ferenda* są zwykle zamieszczane w sprawozdaniu z kontroli, w ramach której sprawa została dostrzeżona, a dokładniej – w wyodrębnionej części tekstu, która obejmuje wniosek i zalecenia. Inny sposób prezentacji to odrębne pismo NOK do organów tworzących prawo (np. na Węgrzech) lub zawarcie ich w rocznym sprawozdaniu z kontroli (Cypr, Portugalia) albo

w rocznym sprawozdaniu z działalności NOK (np. Bułgaria, Hiszpania, Litwa, Polska, Słowacja). Czasem możliwości te wykorzystywane są równolegle.

Przykłady wniosków NIK *de lege ferenda*

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK stanowią podstawę do postulowania zmiany obowiązujących ustaw oraz zmiany lub wydania aktów wykonawczych. Najczęściej są one adresowane do parlamentu i rządu.

Przykładowo, w 2014 r. w 33 informacjach o wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła 75 wniosków *de lege ferenda*, w większości (blisko 72%) zawierających postulaty nowelizacji przepisów rangi ustawowej. Wnioski wskazujące na zasadność wprowadzenia zmian sformułowano w takich obszarach, jak: gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, biopaliwa i biokomponenty w transporcie, podatki od osób fizycznych, podatki i opłaty lokalne, służba wojskowa żołnierzy zawodowych, transport i ruch drogowy, miejski monitoring, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, pomoc finansowa na restrukturyzację i modernizację rolnictwa, ochrona praw klientów instytucji finansowych, finanse publiczne, bezpieczeństwo i ratownictwo w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, finansowanie przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych, ochrona środowiska, system ubezpieczeń społecznych, prawo budowlane,

dostępność i finansowanie rehabilitacji leczniczej, współpraca z Polonią i Polakami za granicą, pomoc osobom uprawnionym do alimentów, funkcjonowanie systemu krwiodawstwa i krwiolecznictwa, funkcjonowanie ferm zwierząt, ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami, ochrona praw lokatorów²⁵.

Oto trzy szczegółowe przykłady praktyki formułowania przez NIK i realizacji (bądź braku realizacji) wniosków *de lege ferenda*.

Zamówienia publiczne

W latach 2012–2013 NIK przeprowadziła kontrolę wykonywania przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych, oceniając tę działalność pozytywnie. Równocześnie stwierdzono nieprawidłowości związane z prowadzeniem postępowań o zamówienia publiczne. Dotyczyły one między innymi stosowania pojęcia „rażąco niskiej ceny”. Podczas kontroli dostrzeżono, że choć pojęcie to występuje w ustawie z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: „pzp”), nie zostało ono jednoznacznie zdefiniowane. W konsekwencji uznano za celowe dokonanie zmian w tej ustawie, ze względu na problemy jakie zamawiający ma z ustaleniem, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. W związku z tym NIK zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie możliwości wprowadzenia w pzp definicji pojęcia „rażąco niskiej ceny”, określenia mierników jej ustalenia

²⁵ Szczegółowe dane zob. *Sprawozdanie z działalności NIK w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 51-56 i załącznik nr 4.

oraz szczegółowego sposobu postępowania mającego na celu ustalenie, czy oferowana cena nie jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia²⁶.

Propozycja NIK została zrealizowana: art. 90 ust. 1 i 2 pzp zostały zmienione – w nieco inny sposób, ale zgodnie z intencją NIK²⁷.

Budżety obywatelskie na wsi

Fundusze sołeckie to środki wyodrębnione z budżetu gminy, przeznaczone na realizację przedsięwzięć służących poprawie życia mieszkańców danej wsi (ewentualnie osiedla). Funkcjonowanie funduszy wpływa na wzrost aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich: mieszkańcy angażują się w planowanie i realizację przedsięwzięć, z których następnie korzystają.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w latach 2012–2013 NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, funkcjonowanie funduszy sołeckich w 36 skontrolowanych gminach. Stwierdzono zarazem, że okres pierwszych trzech lat funkcjonowania ustawy o funduszu sołeckim wskazuje na słabości niektórych jej przepisów. Zdaniem NIK, brak możliwości dokonywania zmian w trakcie roku budżetowego przedsięwzięć

zgłoszonych we wnioskach sołectw, obowiązek odrzucenia przez wójta wniosku sołectwa niespełniającego wymogów formalnych określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim, bez możliwości uzupełnienia wniosku przez zebranie wiejskie, czy brak możliwości sumowania środków i realizowania przez kilka sołectw wspólnej inwestycji – powodowały zbędne ograniczenia w funkcjonowaniu funduszy i nie sprzyjały racjonalnemu wykorzystaniu środków. W związku z tym NIK uznała za zasadne rozważenie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji zainicjowania prac legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie tych ograniczeń²⁸.

Propozycja NIK została zrealizowana: w lutym 2014 r. Sejm uchwalił nową ustawę o funduszu sołeckim, która uwzględniła postulaty NIK²⁹.

Pozyskiwanie i gromadzenie danych z bilingów

W latach 2012–2013 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę pozyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych. NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność właściwych organów, służb i formacji³⁰. Z ustaleń kontroli wynika

²⁶ Informacja o wynikach kontroli wykonywania przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych, NIK, nr ewid. 191/2012/P12076/KIN, podpisana 8.04.2013 r., data publikacji: 5.07.2013 r.

²⁷ Art. 1 pkt. 12 ustawy z 29.08.2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (DzU.2014.1232).

²⁸ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania funduszy sołeckich, NIK, nr ewid. 4/2013/P/12/134/LGD, podpisana 12.02.2013 r., data publikacji: 3.04.2013 r.

²⁹ Ustawa z 21.02.2014 r. o funduszu sołeckim (DzU.2014.301), weszła w życie 20.03.2014 r.

³⁰ Kontrolą objęto Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, jednostki Policji (Komendę Główną Policji, 3 komendy wojewódzkie), Komendę Główną Straży Granicznej, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmerię Wojskową, Ministerstwo Finansów (Służba Celna i Departament Wywiadu Skarbowego), 3 sądy okręgowe, 4 prokuratury okręgowe oraz Urząd Komunikacji

równocześnie, że obowiązujące przepisy dotyczące pozyskiwania bilingów wymagają pilnych zmian:

- Należy doprecyzować zakres i cel pozyskiwania danych telekomunikacyjnych. Obowiązujące przepisy odwołują się zazwyczaj do ogólnego zakresu zadań poszczególnych służb. Precyzyjne określenie katalogu spraw, w których uprawnione służby mogą pozyskiwać dane telekomunikacyjne miałyby kluczowe znaczenie z punktu widzenia ochrony praw i wolności obywateli. Równocześnie należałoby rozważyć wprowadzenie rozwiązań stwarzających dodatkowe gwarancje w przypadku osób wykonujących zawody zaufania publicznego, na przykład dziennikarzy czy adwokatów.
- Konieczne jest stworzenie instrumentów zewnętrznej kontroli nad pozyskiwaniem i wykorzystywaniem danych. Należy też wprowadzić rozwiązania zapewniające każdemu prawo do uzyskania informacji o pozyskaniu jego danych, z możliwością odroczenia przekazania tej wiadomości do czasu zakończenia postępowania.
- Należy wprowadzić instrumenty gwarantujące niszczenie pozyskanych danych, gdy nie są one już niezbędne dla prowadzonego postępowania. Przepisy powinny ustalać nie tylko sam

obowiązek niszczenia, ale również określać tryb i sposób jego realizacji.

- Należy stworzyć mechanizmy sprawozdawcze, które zapewnią rzetelną informację o zakresie pozyskiwania danych: o liczbie przypadków, w których uprawnione organy uzyskiwały od przedsiębiorców dane telekomunikacyjne; o liczbie osób, których dane były pozyskiwane; o liczbie ustaleń obejmujących dane osobowe użytkowników telefonów; o łącznej liczbie odmów udostępnienia danych (ze wskazaniem zasadniczych przyczyn); o rodzaju spraw, w których środek ten wykorzystywano oraz o jego skuteczności³¹.

Propozycje NIK zostały częściowo zrealizowane w ramach ustawy przyjętej na początku 2016 r. Wcześniej poparcie dla stanowiska NIK zadeklarowała senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, która 25 lutego 2014 r. wyraziła zamiar wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. W związku z tym Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu przygotowało projekt, który – zgodnie z wnioskami NIK – zakładał między innymi uzależnienie możliwości pozyskiwania danych o abonencie, bilingów i informacji o lokalizacji przez służby policyjne i ochrony państwa od zgody sądu. Projekt został

Elektronicznej. Zakres kontroli musiał ulec ograniczeniu ze względu na przepisy dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej oraz przepisy ustaw szczegółowych, wyłączające spod kontroli NIK sprawy związane z prowadzeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych. Kontrola nie mogła też objąć działalności operatorów telekomunikacyjnych, które są podmiotami prywatnymi, jednak wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzonej przez Głównego Inspektora Danych Osobowych u pięciu operatorów telekomunikacyjnych.

³¹ Informacja o wynikach kontroli uzyskiwania i przetwarzania przez uprawnione podmioty danych z bilingów, informacji o lokalizacji oraz innych danych, o których mowa w art. 180 c i d ustawy – Prawo telekomunikacyjne, NIK, nr ewid. 107/2013/P/12/191/KPB, podpisana 12.06.2013 r., data publikacji: 8.10.2013 r.

udostępniony zainteresowanym ministerstwu i urzędowi, z których wszystkie – poza Prokuraturą RP – oceniły go negatywnie. Kilka miesięcy później (30 lipca 2014 r.) Trybunał Konstytucyjny orzekł – w sposób bardzo zbieżny z propozycjami NIK – o niekonstytucyjności przepisów ustaw dotyczących uzyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych, w związku z czym w rządzie rozpoczęto prace nad projektem ustawy w celu wprowadzenia zmian niezbędnych do realizacji orzeczenia Trybunału. Prace te nie zostały zakończone (nie nastąpił proces uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania), natomiast w czerwcu 2015 r. rząd udostępnił wstępną wersję grupie senatorów, z inicjatywy których Senat 24 lipca 2015 r. wniósł projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3765)³². Wobec zakończenia kadencji Sejmu postępowanie nie zostało zakończone. Dnia 23 grudnia 2015 r. grupa posłów partii „Prawo i Sprawiedliwość” wniosła do Sejmu projekt ustawy (druk sejmowy nr 154) wykorzystujący wcześniejszy

projekt Senatu, dodając do niego przepis, który może umożliwić Policji i służbom uzyskiwanie od operatorów internetowych danych o działaniach obywateli w Internecie bez konieczności zgody sądu; owemu projektowi zarzucono też brak niezależnej kontroli nad służbami i zbyt łatwy dostęp do danych telekomunikacyjnych obywateli³³. Ustawa została przyjęta przez Sejm w dniu 15 stycznia 2016 r. i weszła w życie z dniem 7 lutego 2016 roku³⁴.

Działania NIK na rzecz jakości i skuteczności wniosków

Lepsze formułowanie wniosków

Sporządzanie projektów przepisów prawnych to proces złożony. Ogół norm prawnych w danym państwie stanowi system prawa. Powinien on być jednolitą całością, wewnątrznie niesprzeczną i bez luk. Jedność wyraża się też w obowiązywaniu zasad, którymi są normy o szczególnym znaczeniu. Jest to wielce skrótowa wizja systemu prawa. Chodzi o zwrócenie uwagi choćby na niektóre sprawy, jakie trzeba brać pod uwagę przy formułowaniu wniosków *de lege ferenda*.

³² Druk senacki nr 967. Na temat prac nad projektem zob. materiały posiedzeń senackich Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Obrony oraz Komisji Ustawodawczej w dniach 21-24.07.2015r., <<http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,6,14,komisja-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-petycji.html>>. Por. też: K. Szumielewicz: *Stracona szansa na ucywilizowanie masowej inwigilacji*, „Gazeta Wyborcza” z 17.07.2015 r.; E. Siedlecka: *Inwigilacja w służbie służb – sięganie po bilingi nadal poza kontrolą*, „Gazeta Wyborcza” z 27.07.2015 r.; W. Ferfecki: *Życie na podsłuchu. Rząd nie widzi powodu, by ściślej nadzorować inwigilowanie obywateli przez spec służby*, „Rzeczpospolita” z 12.08.2015 r.

³³ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Sejmu z 29.12.2015 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_Marszalka_Sejmu_0.pdf>; E. Siedlecka: *PiS legalizuje inwigilację w sieci*, „Gazeta Wyborcza” z 30.12.2015 r.; *Stanowisko Fundacji Panoptikon z 27.12.2015 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, <https://panoptikon.org/sites/default/files/leadimage-biblioteka/panoptikon_ustawa_o_policji_opinia_27.12.2015_0.pdf>.

³⁴ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw; DzU 2016, poz.147.

Polskie „Zasady techniki prawodawczej”³⁵ wymagają, aby podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy zostało poprzedzone:

- opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji;
- ustaleniem potencjalnych – prawnych i innych niż prawne – środków oddziaływania, które umożliwią osiągnięcie zamierzonych celów;
- określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań.

W rezultacie, przygotowując projekt ustawy, należy:

- zapoznać się z dotychczasowym stanem prawnym, w tym z ustawami, umowami międzynarodowymi, którymi Polska jest związana, prawodawstwem organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem, oraz prawem Unii Europejskiej;
- ustalić skutki dotychczasowych regulacji;
- określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez wydanie nowej ustawy;
- ustalić alternatywne rozwiązania prawne, które mogą służyć osiągnięciu założonych celów;
- sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków rozważanych rozwiązań;

- określić skutki finansowe poszczególnych rozwiązań oraz ustalić źródła ich pokrycia;
- dokonać wyboru optymalnego rozwiązania³⁶.

Analogiczne zasady obowiązują w innych krajach oraz w Unii Europejskiej.

Formułując wnioski *de lege ferenda*, organy państwa – w tym najwyższe organy kontroli – powinny to czynić po możliwie najlepszym przygotowaniu. Wymaga to uwzględnienia wiedzy i umiejętności oraz zapewnienia współpracy specjalistów od danej materii i prawników. Nie wystarczy sama – nawet doskonała – wiedza merytoryczna, potrzebna jest również wiedza z zakresu tworzenia prawa³⁷.

Przeprowadzony w końcu 2013 r. przegląd wniosków zgłoszonych przez NIK jako wnioski *de lege ferenda* w poprzednich latach wykazał, że obok wielu propozycji dotyczących koniecznej – dla poprawy funkcjonowania kontrolowanej dziedziny – zmiany konkretnego przepisu, część wniosków dotyczyła raczej zmiany sposobu stosowania obowiązującego prawa (wnioski *de lege lata*); były też wnioski mówiące o kierunkach zmiany prawa bez wskazania konkretnych przepisów³⁸.

Na podstawie tej analizy prezes NIK postanowił o wzmocnieniu zarządzania wnioskami *de lege ferenda* w NIK, powierzając Departamentowi Prawnemu

³⁵ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (DzU.2002.100.908). Zob. też *Rządowy proces legislacyjny – opis procedur*, oprac. A. Markowska, A. Waszyńska, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2014.

³⁶ Wydaje się, że wiele z publicznie zgłaszanych propozycji (np. przez polityków, dziennikarzy, praktyków, teoretyków itd.) nie opiera się na takiej wiedzy.

³⁷ M. Graniecki, op.cit. w przyp. 9.

³⁸ Wywiad z prezesem NIK Krzysztofem Kwiatkowskim, „Gazeta Prawna” z 2.01.2014 r.

i Orzecznictwa Kontrolnego (dalej w skrócie: „Departament Prawny”) koordynację działań w tym zakresie. Ustalono, że jednostka NIK, która przeprowadza kontrolę (departament lub delegatura) sporządza projekt wniosku *de lege ferenda*, jeśli wyniki kontroli wskazują na konieczność zmian w przepisach prawa; projekt ten podlega uzgodnieniu z Departamentem Prawnym. Następnie uzgodniony wniosek zostaje wprowadzony do rejestru w intranecie NIK. W późniejszym okresie jednostka kontrolna – w uzgodnieniu z Departamentem Prawnym – powinna aktualizować dane w rejestrze dotyczące realizacji wniosków³⁹. W praktyce to głównie Departament Prawny odgrywa rolę inicjującą.

Również w innych najwyższych organach kontroli stosowane są rozwiązania, których celem jest zapewnienie odpowiedniej jakości wniosków *de lege ferenda*. Przykładowo, w NOK Słowacji za formułowanie tych wniosków jest odpowiedzialny departament prawny we współdziałaniu z jednostką, która przeprowadziła kontrolę. W NOK Słowenii z reguły zajmuje się tym jednostka, która przeprowadziła kontrolę we współdziałaniu z departamentem prawnym. W NOK Węgier zadania w tym zakresie są wykonywane przez różne departamenty.

Obok określenia trybu formułowania wniosków *de lege ferenda*, w niektórych NOK są organizowane szkolenia dla pracowników w celu ułatwienia właściwego

formułowania wniosków (Polska, Węgry). W NIK doradcy prawni są zatrudnieni nie tylko w Departamencie Prawnym, lecz także – zwykle po dwie osoby – we wszystkich jednostkach kontrolnych. Od wielu lat co roku organizowane są narady szkoleniowe z udziałem tych osób, poświęcone dyskusji na różne tematy prawne. Na jednej z takich narad (w marcu 2008 r.) szczegółowo przedyskutowano formułowanie wniosków *de lege ferenda* w zbiorczych informacjach o wynikach kontroli. Inne duże szkolenie miało miejsce w grudniu 2013 r.: na naradzie kierownictwa NIK z udziałem dyrektorów i radców prezesa Rządowego Centrum Legislacji omówił rządowy proces legislacyjny, wskazując na możliwości i uwarunkowania realizacji wniosków NIK oraz sposoby zwiększenia wpływu NIK na tworzenie prawa.

Prowadzenie i aktualizacja rejestru wniosków

W formułowaniu przez NOK wniosków *de lege ferenda* uczestniczy wiele osób i jednostek organizacyjnych, zaś wnioski te dotyczą wielu dziedzin. Z kolei procesy legislacyjne, które toczą się w różnych organach państwa w związku z wnioskami NOK, często mają miejsce dopiero po 1-2 latach od momentu sformułowania wniosków, czasem nawet po jeszcze dłuższym okresie. Wszystkie te czynniki utrudniają ocenę, czy wnioski zostały wzięte pod uwagę, a jeśli tak, to w jaki sposób.

³⁹ Pismo okólne Prezesa NIK z 6.05.2014 r. w sprawie opracowywania i uzgadniania wniosków *de lege ferenda* w Najwyższej Izbie Kontroli (niepubl.); *Najwyższa Izba Kontroli. Tradycja i współczesność*, oprac. D. Bolikowska, W. Robaczyński, Warszawa 2014, s. 235-236.

Dla ułatwienia monitorowania sytuacji niektóre najwyższe organy kontroli prowadzą rejestr zgłoszonych wniosków *de lege ferenda* (Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry). Rejestry te są prowadzone w różny sposób: dawniej były to rejestry na piśmie, zaś ostatnio mają one raczej formę elektroniczną, co zwiększa przejrzystość i ułatwia aktualizację danych.

Ważne jest zapewnienie bieżącej aktualności rejestru. Wiąże się to z bardziej ogólnym zagadnieniem śledzenia wyników wcześniejszych kontroli. Generalnie, po przeprowadzeniu danej kontroli zespół kontrolerów, który ją przeprowadził, zostaje rozwiązany, a poszczególni kontrolerzy przystępują do kolejnych zadań, często w innym obszarze. Odpowiednie zorganizowanie stałego, szczegółowego monitorowania wszystkich kontrolowanych dziedzin jest zatem dużym wyzwaniem. Wymaga dodatkowej pracy, co może powodować, że funkcja ta nie jest w pełni realizowana.

Dawniej rejestr wniosków *de lege ferenda* zgłoszonych przez NIK zawierał informacje aktualne w momencie zgłoszenia wniosku. Obok tego starano się uzyskać informacje o sposobie wykorzystania wniosków, lecz nie było to prowadzone w sposób systemowy. Obecnie obowiązuje zasada, że jednostka kontrolna, która zaproponowała wniosek *de lege ferenda*, odpowiada za aktualność rejestru w danej sprawie: jednostka ta – w uzgodnieniu z Departamentem Prawnym – powinna na bieżąco uzupełniać dane dotyczące realizacji wniosków, takie jak:

- podjęcie prac legislacyjnych przez Radę Ministrów lub właściwych ministrów,
- podjęcie prac legislacyjnych przez Sejm lub Senat,

- zrealizowanie lub częściowe zrealizowanie wniosku oraz wejście w życie danego aktu.

Rejestr zawiera wnioski z bieżącego roku oraz z poprzednich pięciu lat; wnioski wcześniejsze podlegają archiwizacji. Wnioski, które utraciły aktualność, podlegają wykreśleniu z rejestru przez Departament Prawny.

Kolejny krok stanowiło uruchomienie specjalnego narzędzia informatycznego „FERENDA II”. Narzędzie to, opracowane przez Biuro Informatyki NIK w porozumieniu z Departamentem Prawnym, stanowi aplikację służącą systemowej obsłudze wniosków *de lege ferenda*. Zostały w nią wbudowane procedury systemu kontroli jakości wniosków, zaś proces monitorowania wspierany jest przez funkcjonowanie tabeli, do której są przyłączone (jako linki) dane o charakterze szczegółowym. Umożliwia to uzyskanie w dowolnym momencie informacji o stanie realizacji wszystkich wniosków w różnych przekrojach.

Informowanie o wnioskach

Wnioski NOK *de lege ferenda* są z reguły zamieszczane w sprawozdaniu z kontroli, w ramach której sprawa została dostrzeżona. Sprawozdania te są zwykle ogólnie dostępne, jednak dla zwrócenia uwagi parlamentu, rządu i innych organów państwa oraz opinii publicznej, a przez to lepszego wykorzystania wniosków NOK – korzystne jest dodatkowe przedstawienie informacji o tych wnioskach (możliwie z analizą sposobu ich realizacji) w rocznym sprawozdaniu z działalności najwyższego organu kontroli, ewentualnie w innym dokumencie, który NOK przedkłada parlamentowi. Praktyka taka – w różnych formach i zakresie – występuje w wielu krajach.

Najwyższa Izba Kontroli, poczynając od 2002 r. (czyli od sprawozdania z działalności za rok 2001), w każdym sprawozdaniu rocznym zamieszcza informację o wnioskach *de lege ferenda* zawartych w przedłożonych w danym roku Sejmowi informacjach o wynikach kontroli, wraz z omówieniem stanu ich realizacji. Ma to miejsce w głównej części sprawozdania – zwykle w rozdziale poświęconym charakterystyce działalności kontrolnej NIK, w podrozdziale na temat wybranych efektów kontroli. Ponadto, poczynając od sprawozdania z działalności NIK za rok 2004 (czyli od 2005 r.), w załączniku do sprawozdania zamieszcza się wykaz wniosków ujęty w formie tabeli⁴⁰. Jest on zwięzły, lecz równocześnie szczegółowy.

Obejmuje następujące informacje:

- tytuł i numer kontroli;
- nazwę aktu prawnego, do którego odnosi się wniosek, ewentualnie – w razie postulatu wydania nowego aktu – problem, jaki należy rozwiązać;
- treść wniosku;
- stan realizacji wniosku;
- ewentualne dodatkowe informacje, na przykład wyjaśniające potrzebę zmiany prawa.

Zamieszczenie w rocznym sprawozdaniu z działalności NIK zwiększa rangę tych informacji: są one rozpatrywane – i przyjmowane do wiadomości – przez Sejm w ramach ogólnego mechanizmu rozpatrywania sprawozdania, to znaczy najpierw przez komisje sejmowe, a później na plenarnym posiedzeniu Sejmu. Tym samym owe informacje mogą stać się podstawą dyskusji w Sejmie, a przy tym są łatwo dostępne (sprawozdanie jest zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej).

Obok zwrócenia uwagi mediów i opinii publicznej przez zamieszczanie wniosków *de lege ferenda* NIK w sprawozdaniu rocznym oraz w poszczególnych informacjach o wynikach kontroli, niektóre z tych wniosków są przedstawiane w odrębnych materiałach publikowanych na stronie NIK i podczas konferencji prasowych.

Przedstawianie parlamentowi i rządowi zagadnień zawartych we wnioskach

Wraz z formułowaniem przez NIK wniosków *de lege ferenda* pojawiła się kwestia ich skuteczności. Problem był wielokrotnie sygnalizowany w rocznych sprawozdaniach z działalności NIK, był też

⁴⁰ Inspirację dla umieszczania w sprawozdaniu z działalności NIK wykazu wniosków *de lege ferenda* stanowił dezyderat nr 13 sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej do Prezesa NIK z 21.04.2005 r. „w sprawie rozszerzenia corocznego sprawozdania z działalności NIK przedkładanego Sejmowi – o wnioski *de lege ferenda* sformułowane w oparciu o wyniki przeprowadzonych kontroli”. Komisja uznała, że zestawienie powinno obejmować postulaty, „które Najwyższa Izba Kontroli uważa za na tyle istotne i bezsporne, żeby przedłożyć je Sejmowi”. W dezyderacie podkreślono, że „wyodrębniona część corocznego sprawozdania NIK z wnioskami *de lege ferenda* miałyby charakter sygnalizacyjny i informacyjny (podobnie jak pozostałe części corocznego sprawozdania), a jej wartość polegałaby na dostarczeniu posłom wiedzy przydatnej do badań postlegislacyjnych i – w dalszej kolejności – argumentów do zmiany prawa. Komisja uważa, że taką część sprawozdania NIK należałoby traktować jako ewentualną inspirację dla podjęcia odpowiednich inicjatyw legislacyjnych przez posłów lub komisje sejmowe (we własnym zakresie) lub materiał wyjściowy do czynności kontrolnych Sejmu, jego organów i indywidualnych działań posłów (np. przygotowanie i skierowanie do właściwego organu administracji rządowej apelu, dezyderatu, opinii, interpelacji)”, <[http://orka.sejm.gov.pl/opinie4.nsf/nazwa/kop_d13/\\$file/kop_d13.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie4.nsf/nazwa/kop_d13/$file/kop_d13.pdf)>.

przedmiotem rozmów kolejnych prezesów NIK z przedstawicielami parlamentu i rządu. Przykładowo, w kwietniu 2002 r. została przedłożona Sejmowi informacja o stanie realizacji wniosków antykorupcyjnych NIK. Dokument został rozpatrzony 10 września 2002 r. przez Komisję do spraw Kontroli Państwowej, która zwróciła się o sporządzenie wykazu luk prawnych oraz przepisów, które należałoby zmienić ze względu na możliwość dowolnego stosowania i potencjalną korupcjogenność⁴¹. Prezes NIK przedłożył Sejmowi wykaz 77 niezrealizowanych wniosków *de lege ferenda*, sformułowanych w wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 1996–2002, dotyczących luk prawnych, w tym powstałych wskutek niewykonania delegacji ustawowych przez upoważnionych ministrów, a także postulujących dokonanie zmian w przepisach prawa, dotyczących zwłaszcza zamówień publicznych. W marcu 2003 r. przekazano Sejmowi kolejną informację na temat antykorupcyjnych wniosków NIK, zawierającą wnioski składane przez NIK w ramach procedury konsultowania projektów ustaw

i na posiedzeniach komisji sejmowych⁴². Zalecenia te nie zostały wykorzystane, mimo że z ustaleń kontroli NIK wynikało, iż ówczesny stan prawa sprzyjał powstawaniu zjawisk korupcyjnych.

Mimo kolejnych starań, skuteczność przedłożonych przez NIK wniosków *de lege ferenda* przez długi czas pozostawała niewielka. Od jesieni 2013 r. poprawa ich wykorzystania została uznana za jeden z priorytetów NIK. Po dokonaniu przeglądu i weryfikacji zgłoszonych uprzednio wniosków – co umożliwiło sporządzenie wykazu wniosków aktualnych, o których realizację NIK będzie w dalszym ciągu zabiegać – prezes i inni przedstawiciele NIK podjęli wielokierunkowe działania, które powinny prowadzić do większego zainteresowania wnioskami NIK przez parlament, rząd i inne organy:

- Prezes NIK rozmawiał z marszałkami Sejmu i Senatu RP, którzy zadeklarowali, że będą zwracać uwagę na realizację wniosków NIK *de lege ferenda*⁴³.
- Począwszy od jesieni 2013 r. komisje Senatu rozpatrzyły ponad 15 przedłożonych przez NIK informacji o wynikach

⁴¹ Dezyderat nr 7 sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej do Prezesa NIK z 24.09. 2002 r. w sprawie wniosków antykorupcyjnych NIK, <[http://orka.sejm.gov.pl/opinie4.nsf/nazwa/kop_d7/\\$file/kop_d7.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie4.nsf/nazwa/kop_d7/$file/kop_d7.pdf)>.

⁴² Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2004 r., Warszawa 2005, s. 231.

⁴³ W wyniku spotkania 12.12.2013 r. marszałek Senatu postanowił o podjęciu przez Senat prac nad uchwaleniem zmian w ustawach, wskazanych przez NIK we wnioskach z kontroli. Zob. Prezes NIK z marszałkiem Senatu o wnioskach pokontrolnych, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/prezes-nik-z-marszalkiem-senatu-o-wnioskach-pokontrolnych.html>>.

Członkowie Prezydium Senatu spotkali się z prezesem i wiceprezesami NIK 20.03.2014 r. Rozmawiano o podejmowaniu przez Senat inicjatyw legislacyjnych sygnalizowanych przez NIK we wnioskach pokontrolnych. Zdaniem marszałka Senatu, współpraca wzmocni pozycję Senatu i pozwoli na poprawę jakości prawa. Marszałek podkreślił, że choć zgodnie z ustawą o NIK, Sejm ma szczególną rolę w podejmowaniu inicjatyw legislacyjnych wskazywanych przez NIK, to wiele wniosków dotyczących zmiany prawa nie doznało się realizacji. Marszałek poinformował, że współpraca jest wynikiem wspólnej decyzji kierownictwa NIK i Prezydium Senatu. Zob. 47. posiedzenie Prezydium Senatu, <<http://www.senat.gov.pl/sklad/organy/prezydium-senatu/protokoly-z-posiedzen-prezydium/posiedzenie,288.html>>.

kontroli, pod kątem możliwości realizacji zawartych w nich wniosków, w wielu wypadkach postanawiając o podjęciu prac legislacyjnych. Przykładowo, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w październiku 2014 r. zdecydowała o podjęciu inicjatywy ustawodawczej w sprawie zmiany ustawy – Prawo o ruchu drogowym. W listopadzie 2014 r. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej postanowiła o podjęciu prac nad zmianą ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Była już mowa o pracach Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji dotyczących regulacji sprawy bilingów. Przygotowano także projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych (uwzględniający wnioski NIK), który został wniesiony do Sejmu – jako inicjatywa ustawodawcza Senatu – w marcu 2015 r.

- Sejmowa Komisja Administracji i Cyfryzacji na posiedzeniach 13 czerwca i 6 listopada 2013 r. oraz 28 maja 2014 r. rozpatrzyła informację o niezrealizowanych wnioskach *de lege ferenda* zgłoszonych przez NIK w latach 2010–2012, dotyczących organizacji i efektywności funkcjonowania administracji publicznej oraz zapoznała się z informacjami rządu, czy planowane jest podjęcie prac legislacyjnych i kiedy przewiduje się ich zakończenie, a jeśli nie – to dłaczego.

Komisja poparła wnioski NIK i zwróciła się do organów administracji o ich realizację, nie występując jednak z formalnym dezyderatem⁴⁴.

- Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej na posiedzeniach 19 marca, 9 kwietnia i 9 lipca 2015 r. rozpatrzyła informację o niezrealizowanych wnioskach *de lege ferenda* przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli NIK w latach 2013–2014⁴⁵. W przyjętym 9 kwietnia 2015 r. dezyderacie Komisja zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o wykorzystanie w pracach Rady Ministrów zgłoszonych przez NIK 59 wniosków *de lege ferenda*⁴⁶. W odpowiedzi na dezyderat (pismo z 21 maja 2015 r., podpisane z upoważnienia prezesa Rady Ministrów przez wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji) podano, że rząd aprobuje 39 (66%) postulatów, informując o przewidywanym sposobie ich wykorzystania, natomiast w odniesieniu do 20 pozostałych – rząd uznał, że obowiązujące regulacje są prawidłowe i celowe, a zatem nie będą inicjowane prace legislacyjne w tym zakresie. Komisja postanowiła ponownie rozpatrzeć stan realizacji wniosków NIK w ramach swoich prac w kolejnej kadencji Sejmu, to jest w 2016 r.

Podobne działania – na różną skalę i w różnych formach – są też prowadzone w innych krajach:

⁴⁴ Zob. pełny zapis przebiegu posiedzeń komisji na stronie Sejmu RP, <<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ACF>>.

⁴⁵ Zob. pełny zapis przebiegu posiedzeń komisji na stronie Sejmu RP, <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=KOP>>.

⁴⁶ Dezyderat nr 45 Komisji do spraw Kontroli Państwowej do Prezesa Rady Ministrów w sprawie realizacji wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli, uchwalony na posiedzeniu w dniu 9 kwietnia 2015 r., <[http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/kop_d45/\\$file/kop_d45.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/kop_d45/$file/kop_d45.pdf)>.

- W Czechach zalecenia i opinie zawarte w sprawozdaniach z kontroli są przedstawiane na posiedzeniach rządu. W pilnych sprawach prezes NOK wysyła pisma do rządu lub prezydenta Republiki. Zalecenia i opinie NOK są również prezentowane w kontaktach z mediami (informacje dla prasy, konferencje prasowe, bezpośrednie kontakty z mediami).
- NOK Słowacji podejmuje działania na rzecz zwiększenia skuteczności wniosków *de lege ferenda* w kontaktach z właściwymi ministrami i komisjami parlamentarnymi.
- NOK Słowenii przedstawia to zagadnienie w kontaktach z parlamentarną Komisją Finansów Publicznych, czasem również z ministrami czy premierem, o ile ranga sprawy na to zasługuje oraz jeżeli organy te nie były przedmiotem danej kontroli.
- NOK Węgier wysyła odrębne pisma do organów tworzących prawo (konkretne działania zależą od dziedziny prawa lub innych aspektów regulacji prawnej).

Stan realizacji wniosków NIK

Prace legislacyjne to procesy skomplikowane, złożone z wielu faz, w ramach których trzeba poznać oraz wziąć pod uwagę rozbieżne nieraz stanowiska wielu zainteresowanych podmiotów. Jest zatem немало obiektywnych powodów, dla których procesy te trwają długo, i to zarówno

w wypadku propozycji istotnych zmian w regulacji prawnej, jak i drobnych modyfikacji.

Niezależnie od tego, można ocenić, że do niedawna znaczna większość wniosków *de lege ferenda* sformułowanych przez NIK nie była realizowana. Przykładowo, według stanu na wiosnę 2005 r., spośród 166 wniosków przedłożonych w latach 1996–2002 wykonanych zostało 61, częściowo wykonanych – 15, zaś 13 straciło swą aktualność; aktualnych, lecz niezrealizowanych pozostawało 77 wniosków⁴⁷. Z kolei w latach 2009–2012 NIK przedstawiła 230 wniosków o potrzebie zmian przepisów prawa, z których częściowo lub całkowicie wypełniono 39⁴⁸. Nie wiadomo przy tym, na ile brak realizacji wniosków wynikał z faktu, że podmioty wydające akty prawne nie podzielały zasadności postulatów NIK (była to zatem ich świadoma decyzja), a na ile było to swoiste zaniechanie prawodawcy⁴⁹.

Ostatnio, w wyniku starań prezesa NIK oraz działań komisji Sejmu i Senatu, sytuacja nieco się poprawiła: w 2014 r. i do końca I kwartału 2015 r. zrealizowano 21 wniosków Najwyższej Izby Kontroli, postulujących dokonanie zmian we wskazanych przepisach ustawowych (w tym 2 wnioski sformułowane w 2014 r., 13 w 2013 r. i 6 wniosków przedłożonych w 2012 r. i wcześniej). Istotnej kwestii dotyczył zrealizowany wniosek z 2014 r. w sprawie

⁴⁷ Zob. *Dezyderat nr 14 Komisji do spraw Kontroli Państwowej uchwalony na posiedzeniu w dniu 21 kwietnia 2005 r. do Prezesa Rady Ministrów w sprawie realizacji przez Rząd wniosków de lege ferenda Najwyższej Izby Kontroli*, <[http://orka.sejm.gov.pl/opinie4.nsf/nazwa/kop_d14/\\$file/kop_d14.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie4.nsf/nazwa/kop_d14/$file/kop_d14.pdf)>.

⁴⁸ Zob. wywiad z prezesem NIK, cyt. w przyp. 38.

⁴⁹ M. Safjan: *Rola Najwyższej Izby Kontroli z zakresie procesów stanowienia prawa*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2004, s. 40.

Tabela 2. Realizacja wniosków *de lege ferenda* sformułowanych przez NIK w latach 2010–2015 (stan na 31.12.2015 r.)

Rok kalendarzowy, w którym zatwierdzono informację o wynikach kontroli	Wnioski przedłożone ogółem (dane po aktualizacji)	w tym:			
		wnioski zrealizowane w całości	wnioski zrealizowane częściowo	wnioski w trakcie prac legislacyjnych	wnioski niezrealizowane
Ogółem lata 2010–2015	330	104	12	53	161
2015	55	12	–	2	41
2014	73	16	1	24	32
2013	71	29	4	15	23
2012	56	15	2	9	30
2011	27	7	1	2	17
2010	48	25	4	1	18

Źródło: Dane NIK (elektroniczny rejestr wniosków *de lege ferenda* „FERENDA II”).

uzupełnienia przepisów o karach pieniężnych zawartych w ustawie o biokomponentach i biopaliwach ciekłych – o karę za wykorzystywanie do wytwarzania paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych biokomponentów niespełniających wymagań jakościowych. Wprowadzono także zmiany legislacyjne, o które NIK wносиła w 2013 r., między innymi (o czym była mowa wyżej) w ustawie – Prawo zamówień publicznych wprowadzono definicję pojęcia „rażąco niskiej ceny”; w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zmieniono przepis zobowiązujący właściciela nieruchomości do składania nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami w sytuacji, kiedy rada gminy w drodze uchwały dokona zmiany stawki opłaty. Doprecyzowano formy i terminy dokonywania corocznej

analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi oraz przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie – w zakresie terminów przekazywania GIOŚ informacji o zagrożeniu szkodą w środowisku. W związku z wnioskiem NIK doprecyzowano także pojęcie „właściciel nieruchomości”, o którym mowa w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Na wniosek NIK dokonano zmiany wprowadzającej w ustawie o drogach publicznych przepisy regulujące wymierzanie kar pieniężnych z tytułu nieuiszczenia lub uiszczenia w niepełnej wysokości opłaty elektronicznej. Wynikiem kontroli NIK jest również wprowadzona, na korzyść pracowników będących członkami zespołów badawczych, zmiana w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym, normująca zasady nabywania praw

autorskich do opracowanych projektów oraz zasady udziału w zyskach z komercjalizacji tych projektów⁵⁰.

Ogółem, spośród 330 wniosków NIK z lat 2010–2015 (dane po skreśleniu wniosków nieaktualnych – według stanu na 31 grudnia 2015 r.), 116 wniosków (35%) zostało zrealizowanych w całości lub częściowo. Szczegóły przedstawia tabela 2, s.49.

Miejsce wniosków NIK w procesie tworzenia prawa

Najwyższa Izba Kontroli w zasadzie nie jest formalnym uczestnikiem procesu tworzenia prawa w Polsce⁵¹. „W zasadzie”, bowiem NIK ma pewne – ograniczone – uprawnienia, które umożliwiają jej przedstawianie różnego rodzaju propozycji (w tym wniosków *de lege ferenda*) organom państwa i organom samorządowym oraz wnoszenie o ich rozpatrzenie:

- Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, Izba może zwrócić się o rozpatrzenie przez Sejm „określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne” (zgodnie z art. 126 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Regulaminu Sejmu⁵², wniosek podlega rozpatrzeniu przez Prezydium Sejmu, które – po zasięgnięciu opinii Komisji do spraw Kontroli Państwowej – decyduje o nadaniu mu dalszego biegu).

- Zgodnie z art. 11a ustawy o NIK, Prezes NIK może wystąpić do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia prawa.
- Zgodnie z art. 62a ustawy o NIK, Prezes NIK może powiadomić właściwy organ państwowy lub samorządowy o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym. W wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 14 dni, organ ten jest obowiązany poinformować NIK o zajętych stanowisku i podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.
- Zgodnie z art. 186 ust. 2 Regulaminu Sejmu, prezes NIK ma prawo zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu w każdej sprawie będącej przedmiotem obrad, między innymi podczas rozpatrywania projektu ustawy; podobne uprawnienia przysługują przedstawicielowi NIK na posiedzeniu komisji sejmowej (art. 153 ust. 3 Regulaminu Sejmu).
- Zgodnie z art. 50 (w zw. z art. 32 ust. 2 i art. 33 ust. 1) Regulaminu Senatu⁵³, prezes NIK ma prawo zabrania głosu na posiedzeniu Senatu w każdej sprawie będącej przedmiotem obrad, między innymi podczas rozpatrywania projektu ustawy.

⁵⁰ Zob. *Sprawozdanie z działalności NIK w 2014 r.*, op.cit., w przyp. 25, s. 51-56.

⁵¹ Marek Safjan (op. cit., s. 39) uważa za nietrafne postrzeganie działalności NIK jako elementu procesu legislacyjnego: po pierwsze – Izba zajmuje się oceną stanu faktycznego z punktu widzenia obowiązującego prawa; po drugie – podległość NIK Sejmowi wyklucza możliwość ustanowienia jakichkolwiek form jej ingerencji w proces stanowienia ustaw.

⁵² *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (j.t. MP.2012.32 ze zm.).

⁵³ *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu* (j.t. MP.2015.805 ze zm.).

Wskazane instrumenty zapewniają NIK pośredni, mało sformalizowany, „miękki” wpływ na stanowienie prawa. Żaden przepis prawa nie przyznaje NIK prawa inicjatywy prawodawczej ani też nie ustanawia jednoznacznie obowiązku pewnego organu państwa do ustosunkowania się do wniosków *de lege ferenda* czy poprawek zgłoszonych przez NIK w stosunku do rozpatrywanych projektów.

Możliwość udziału NIK w procesach legislacyjnych zależy zatem nie od wykorzystania uprawnień formalnych, lecz od umiejętności (zdolności) NIK do formułowania i przedkładania właściwym organom państwa postulatów, które organy te będą skłonne uznać za zasadne, a przy tym możliwe do realizacji w istniejących warunkach.

Nie zawsze sugestie NIK są akceptowane. Zdarza się, że NIK postuluje opracowanie projektu i wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą przez rząd bądź opracowanie projektu i wydanie rozporządzenia przez rząd, Prezesa Rady Ministrów lub ministra – tymczasem organ ten uznaje, że dana sprawa powinna być unormowana inaczej lub w ogóle nie wymaga regulacji prawnej⁵⁴. Trzeba zgodzić się ze stanowiskiem, że skoro – zgodnie z art. 146 ust. 4 Konstytucji RP – Rada Ministrów

odpowiada za wykonanie ustaw, jak również skoro ustrojodawca przypisał jej prawo, a nie obowiązek, inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji RP), to ma ona prawo samodzielnie podjąć decyzję, czy przedłożyć określony projekt ustawy, czy też nie⁵⁵. Równocześnie bez wątpienia rząd – jako organ kontrolowany przez Sejm i przez NIK – jest obowiązany przedkładać szczegółowe wyjaśnienia, które z postulatów NIK zostały zrealizowane i w jaki sposób, a jeżeli nie – to dlaczego.

Owe zasady ustrojowe były dotąd realizowane w sposób wybiórczy: Sejm i NIK były rzadko i niekompletnie informowane przez rząd i właściwe ministerstwa o sposobie wykorzystania lub o przyczynach odłożenia w czasie czy odmowy realizacji przedłożonych przez NIK wniosków *de lege ferenda*. W ostatnich latach głównym sposobem uzyskania przez NIK wiedzy w tym zakresie było dostarczenie wykazu niezrealizowanych wniosków komisji sejmowej, aby zwróciła się ona do Prezesa Rady Ministrów o informacje. Dotychczasowe inicjatywy komisji miały charakter doraźny, bowiem nie ma dziś mechanizmu, który zapewniałby NIK systematyczne uzyskiwanie informacji o efektach zgłoszonych przez nią wniosków.

⁵⁴ Można tu podać – jako jeden z wielu przykładów – stanowisko rządu w odniesieniu do postulatu NIK zamieszczenia chorób pasożytniczych: owsicy, świerzbu i toksokarozy w załączniku do ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, co umożliwiłoby Państwowej Inspekcji Sanitarnej nadzór nad ich rozprzestrzenianiem. Ministerstwo Zdrowia przedstawiło pogląd, że przeciwdziałanie i zapobieganie tym chorobom jest realizowane w inny sposób, zatem obecne rozwiązanie było świadomą decyzją legislacyjną. Zdaniem ministerstwa, potrzebne są zwłaszcza działania profilaktyczne i edukacyjne, które inspekcja sanitarna może prowadzić na podstawie istniejących przepisów. Wystąpienie prezesa Rządowego Centrum Legislacji Macieja Berka na posiedzeniu sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej 9.07.2015 r., (zob. s. 4-5 materiału wskazanego w przyp. 45).

⁵⁵ Wystąpienie prezesa Rządowego Centrum Legislacji M. Berka na posiedzeniu sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej 9.07.2015 r., jw., s. 17.

Jak się wydaje, mechanizm taki można by skonstruować, opierając się na następujących założeniach:

- Najwyższa Izba Kontroli będzie corocznie przedkładać Sejmowi analizę wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia prawa, zawartych w informacjach o wynikach kontroli z lat ubiegłych (zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6a ustawy o NIK)⁵⁶; analiza ta mogłaby stanowić kolejny załącznik do corocznego sprawozdania z działalności NIK;
- odnosząc się do tej analizy, Rada Ministrów będzie corocznie przedkładać Sejmowi szczegółową informację o stanie realizacji wniosków NIK *de lege ferenda*;
- Sejm ustanowi w swoim regulaminie zasadę, że wskazana komisja sejmowa będzie corocznie rozpatrywać wymienioną analizę wraz z powyższą informacją rządu (zadanie to – z uwagi na jego znaczenie – powinno zostać wyraźnie zapisane w przedmiotowym zakresie działania komisji sejmowych, stanowiącym załącznik do Regulaminu Sejmu).

Przedstawione propozycje nie są nowe: w kwietniu 2005 r. sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów, aby „zalecił ministrom kierującym działami administracji rządowej informowanie sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej o zajętym stanowisku wobec wniosków

de lege ferenda Najwyższej Izby Kontroli lub o powodach ich nieuwzględnienia. Wnioski *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli nie mają charakteru obligatoryjnego, natomiast stanowić będą poważny sygnał, wobec którego ministrowie kierujący działami administracji rządowej i Rząd powinni zajmować stanowisko”⁵⁷.

Ustanowienie takiego (lub podobnego) trybu współdziałania NIK, Sejmu i rządu korespondowałoby z ogólnym mechanizmem działania współczesnych najwyższych organów kontroli, które (poza organami typu sądowego, czyli trybunałami obrachunkowymi) z reguły działają przede wszystkim na rzecz parlamentu i opinii publicznej. W tym kontekście postuluje się też, aby Sejm w większym stopniu „zauważał” działalność NIK i formułowane przez nią zalecenia. Zapewne większą rolę mogłaby tu odgrywać sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej. Jak stwierdza Marek Safjan, „nie ma przeszkód, aby podjęła ona wiodącą rolę w przekładaniu wyników kontroli prowadzonych przez NIK na odpowiednie wnioski legislacyjne”⁵⁸.

Konkluzja

Formułowanie wniosków *de lege ferenda* to trudna forma działalności najwyższego organu kontroli, która daje mu przecież dodatkowe możliwości oddziaływania, dlatego warto z niej korzystać.

⁵⁶ Prezes NIK zapowiedział zamiar cyklicznego przekazywania szefowi kancelarii premiera zbiorczego zestawienia niezrealizowanych wniosków *de lege ferenda*, ze szczególnym uwzględnieniem wniosków, których realizacja leży w kompetencjach ministrów. Zob. wywiad z prezesem NIK, op.cit.

⁵⁷ *Dezyderat nr 14 Komisji do spraw Kontroli Państwowej...*, op.cit. w przyp. 47.

⁵⁸ Jw., s. 40.

Najwyższa Izba Kontroli, sprawując określoną w Konstytucji RP funkcję naczelnego organu kontroli państwowej, nie ma kompetencji prawodawczych. Pomimo to wnosi istotny wkład w tworzenie prawa, przekazując innym organom państwa wiedzę i wnioski wynikające z kontroli. Spośród wielu organów, NIK współdziała przede wszystkim z Sejmem⁵⁹.

W trakcie przeprowadzanych kontroli ujawniane są przypadki luk i sprzeczności w systemie prawa. Wówczas ważne jest odpowiednie sformułowanie wniosku *de lege ferenda* oraz przekonanie właściwych organów państwa (lub organów samorządowych) do podjęcia przysługującej im inicjatywy prawodawczej i doprowadzenia do zmiany prawa. W tym celu od jesieni 2013 r. NIK zintensyfikowała działania na rzecz odpowiedniego kształtowania wniosków oraz ich

prezentowania, zwłaszcza na forum komisji Sejmu i Senatu.

Działania te podejmowane są ze świadomością, że nie wszystkie wnioski NIK zostaną zrealizowane. Organ kontroli powinien rzetelnie zbadać dany obszar i sformułować wnioski, ale za ich wdrożenie odpowiada kontrolowany podmiot lub organ go nadzorujący. Realizacja wniosków NIK nie jest obligatoryjna i może wiązać się z dyskusją⁶⁰. Koniecznym warunkiem wymiany poglądów powinno być szczegółowe przedstawienie przez podmioty, do których wnioski *de lege ferenda* zostały skierowane, racji przemawiających za i przeciw ich wykorzystaniu.

dr JACEK MAZUR,
radca prezesa NIK

Słowa kluczowe: wnioski *de lege ferenda*, Najwyższa Izba Kontroli, najwyższe organy kontroli, zmiana prawa, podmiot kontrolowany

Key words: *de lege ferenda* proposals, Supreme Audit Office, Supreme Audit Institutions, issuing new acts, law-making process

⁵⁹ Wypowiedź prezesa NIK Mirosława Sekuły na posiedzeniu Komisji do spraw Kontroli Państwowej 3.03.2005 r., <<http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/B4?Open>>.

⁶⁰ W dyskusji na posiedzeniu sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej 9.07.2015 r. prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski stwierdził, że po przeanalizowaniu przedstawionych przez rząd argumentów, zwłaszcza informacji o podjęciu innych (nielegislacyjnych) działań służących realizacji wniosków NIK – Izba uznaje, że 5 wniosków zostało załatwionych bez potrzeby zmian w prawie. Prezes podkreślił, że NIK nie upiera się przy wprowadzeniu określonych regulacji tam, gdzie problem może być rozwiązany innymi metodami, zwłaszcza przez promowanie dobrych praktyk. Dodał, że wymiana poglądów pozwoliła na ponowne przyjrzenie się dostrzeżonym brakom w przepisach prawa. Po analizie informacji przekazanych przez ministerstwa, Prezes NIK postanowił o odstąpieniu od 5 wniosków, natomiast w odniesieniu do pozostałych, biorąc pod uwagę ustalenia kontroli i problemy zgłaszane przez jednostki kontrolowane – podtrzymał stanowisko, że wnioski te powinny zostać wykorzystane w pracach rządu (zob. s. 20-21 materiału wskazanego w przyp. 45).