

# Kontrola i audyt

Wykorzystanie wniosków *de lege ferenda*

## Możliwość oddziaływania NIK na jakość prawa

Najwyższa Izba Kontroli dzięki wiedzy wynikającej z prowadzonych kontroli posiada merytoryczne przygotowanie do udziału w procesie stanowienia prawa. Żadna instytucja nie bada działalności organów publicznych w tak szerokim zakresie i nie dokonuje również kompleksowej oceny funkcjonowania państwa<sup>1</sup>. Zasadne jest więc wykorzystywanie posiadanych przez NIK informacji w procesie prawotwórczym<sup>2</sup>. Powstaje jednak pytanie w jaki sposób ta wiedza może zostać spożytkowana.

**STANISŁAW DZIWIŚ**

### Rola NIK w procesie tworzenia prawa

Proces legislacyjny możemy zdefiniować jako zespół działań i zdarzeń zmierzających

do powstania jednolitego, zupełnego i niesprzecznego systemu prawa, który rozpoczyna się wraz z „zamiarem” uchwalenia nowego bądź zmiany obowiązującego prawa<sup>3</sup>. Zamiar ten inicjuje przygotowanie

<sup>1</sup> M. Berek: *Zadania NIK w procesie tworzenia prawa*, [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 113.

<sup>2</sup> W niniejszym artykule autor skupia się na roli NIK w procesie ustawodawczym. Uzasadnia to fakt, iż większość wniosków *de lege ferenda* formułowanych przez NIK dotyczy zmiany przepisów rangi ustawowej.

<sup>3</sup> A. Bałaban [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy Akty wykonawcze Prawo miejscowe*, red. A. Malinowski, LexisNexis 2009, s. 15.

projektu aktu normatywnego, a następnie zgłoszenie go władzy ustawodawczej przez uprawniony do tego organ, instytucję lub grupę osób (inicjatywa ustawodawcza). Tworzenie prawa jest procesem wieloetapowym i wielopłaszczyznowym, dlatego w artykule zostanie przedstawiony w możliwie najkrótszy sposób, pod kątem możliwego uczestniczenia w nim NIK.

Katalog podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej określa art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP<sup>4</sup>. NIK nie została w nim uwzględniona, co oznacza, że nie jest uprawniona do przedłożenia Sejmowi tekstu projektowanej ustawy, a więc nie ma możliwości zainicjowania procesu tworzenia prawa. Izba nie ma także prawa opracowania projektu założeń projektu ustawy<sup>5</sup>. Nie jest także podmiotem, z którym taki projekt podlega obligatoryjnym uzgodnieniom.

W 2015 r. przewodniczący sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej skierował do Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu pytanie o możliwość kierowania do zaopiniowania przez Najwyższą Izbę Kontroli projektów ustaw przed nadaniem im biegu ustawodawczego. Udział naczelnego organu kontroli w tej formie w procesie tworzenia prawa możliwy jest między innymi w Czechach, Niemczech,

Portugalii, Słowacji czy na Węgrzech<sup>6</sup>. W odpowiedzi wskazano, że przypisanie NIK obowiązku opiniowania projektów ustaw oznaczałoby włączenie Izby w proces prawotwórczy, który, ze względu na konieczność oczekiwania na opinię NIK, uległby znacznemu wydłużeniu. Wskazano także, że Najwyższa Izba Kontroli w trakcie prowadzonych kontroli poddawałaby ocenie funkcjonowanie przepisów prawnych, które wcześniej sama pozytywnie zaopiniowała<sup>7</sup>. Rozważana zmiana zaburzyłaby więc pozycję ustrojową NIK, jako niezależnego, konstytucyjnego organu kontroli państwowej, „który nie mieści się w żadnej z władz wyróżnionych według monteskiuszowskiej koncepcji trójpodziału”<sup>8</sup>. Jej dokonanie wiązałoby się więc nie tylko z koniecznością zmiany prawa, ale także określonej pozycji ustrojowej Izby. Nie budzi wątpliwości, że pozycja NIK w systemie organów państwa oraz jej podległość Sejmowi wyklucza możliwość obligatoryjnego przypisania Izbie udziału w procesie tworzenia prawa.

Kolejnym etapem, przed poddaniem projektu pod głosowanie, jest jego rozpatrzenie, które odbywa się w trzech czytaniach, co pozwala Sejmowi wyrazić swoją opinię kolejno o: założeniach ustawy, wniesionych poprawkach oraz o końcowym kształcie tego aktu prawnego<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997, Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>5</sup> Zob. § 20 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013, Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. z 2016 r., poz. 1006, ze zm.

<sup>6</sup> J. Mazur: *Wnioski de lege ferenda formułowane przez NIK na tle doświadczeń innych NOK*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2016, s. 32-33.

<sup>7</sup> P. Radziejewicz: *W sprawie pytań związanych z możliwościami działania NIK jako instrumentu kontrolnego Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” nr 2/2005, s. 9.

<sup>8</sup> M. Haczkowska (red.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 519; L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s.344.

<sup>9</sup> A. Bałaban [w:] *Zarys metodyki...*, op.cit., s. 29.

Na tym etapie odbywa się dyskusja nad zgłoszonym projektem i w razie uznania za zasadne, zgłaszane są do niego poprawki. Prace prowadzone są w komisjach sejmowych lub na plenum Sejmu. Pierwsze czytanie odbywa się zazwyczaj na posiedzeniu komisji sejmowej właściwej dla problematyki regulującej projekt. Wyjątkiem są projekty ustaw dotyczące istotnych społecznie zagadnień (np. zmiana Konstytucji RP, kodeksu czy przedłożenie projektu ustawy budżetowej), które rozpatrywane są na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Dodatkowo Marszałek Sejmu RP może zdecydować o skierowaniu do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu także innego projektu ustawy, jeżeli przemawiają za tym ważne względy<sup>10</sup>. Drugie i trzecie czytanie odbywa się już na posiedzeniach Sejmu, w których, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>11</sup> oraz art. 170 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>12</sup>, uczestniczy prezes NIK lub delegowany wiceprezes. Prezes NIK nie ma prawa zgłaszania poprawek do projektu ustawy, ale możliwość przedstawienia swojej opinii, gdyż zgodnie z art. 186 ust. 2 Regulaminu Sejmu, Marszałek udziela

mu głosu poza kolejnością zapisanych mówców<sup>13</sup>.

Dodatkowo, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedkłada Sejmowi wnioski w sprawie rozpatrzenia określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne. Zgodnie z art. 126 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Sejmu, Prezes NIK przedstawia Prezydium Sejmu wnioski, które po zasięgnięciu opinii Komisji do spraw Kontroli Państwowej, rozpatruje i decyduje o nadaniu im dalszego biegu.

Przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli może również uczestniczyć w posiedzeniach komisji sejmowych (art. 153 ust. 3 Regulaminu Sejmu) i zgłaszać uwagi do sprawozdań oraz informacji przedkładanych komisji przez przedstawicieli rządu bądź inne osoby uczestniczące w posiedzeniu.

Na żądanie komisji zobowiązany jest także do udzielenia wyjaśnień w sprawach kontroli przeprowadzonych przez NIK. Przedmiotem pytań komisji mogą być między innymi sformułowane po kontroli wnioski o zmianę prawa. W 2018 r. przedstawiciele NIK brali udział w 316<sup>14</sup> z 1435 posiedzeń komisji sejmowych<sup>15</sup>. W tym samym roku do Najwyższej Izby

<sup>10</sup> Art. 37 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.7.1992, Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

<sup>12</sup> M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm., dalej: Regulamin Sejmu.

<sup>13</sup> Również Marszałek Senatu, stosownie do art. 50 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 2 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990, Regulamin Senatu (M. P. z 2018 r. poz. 846), udziela prezesowi NIK głosu poza kolejnością mówców, przy czym zobowiązany jest zaprosić go, tylko gdy obrady dotyczą ustawy budżetowej.

<sup>14</sup> Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,20101.pdf>> [dostęp: 7.3.2020].

<sup>15</sup> W 2018 r. odbyło się 1435 posiedzeń komisji sejmowych, w tym 1328 stałych, zob. <[http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/page.xsp/prace\\_sejmu](http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/page.xsp/prace_sejmu)> [dostęp: 7.3.2020].

Kontroli wpłynęło 47 zaproszeń na posiedzenia komisji senackich, a przedstawiciele Izby uczestniczyli w 26 z nich<sup>16</sup>.

### Wnioski *de lege ferenda*

Postępowanie kontrolne prowadzone przez NIK ma na celu ustalenie stanu faktycznego w odniesieniu do działalności konkretnej jednostki i dokonanie oceny jej funkcjonowania. Kontrola przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności<sup>17</sup>. Ocena pod względem legalności służy ustaleniu, czy jednostka działa zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego (zarówno materialnego, jak i proceduralnego), wewnętrznymi regulacjami oraz aktami stosowania prawa<sup>18</sup>. Polega na badaniu sposobu realizacji ustaw i innych aktów prawnych oraz wiążących jednostkę umów, postanowień czy decyzji.

Zasada legalizmu wynika wprost z Konstytucji RP. Zgodnie z jej art. 7 organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a więc realizują tylko to, co prawo określa jako ich zadanie bądź kompetencję<sup>19</sup>. Skoro funkcjonowanie władzy publicznej na podstawie i w granicach

prawa jest konstytucyjną zasadą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej, to kontrola pod kątem legalności musi stanowić podstawę oceny działalności organów i jednostek. Najwyższa Izba Kontroli skupia się więc na sposobie stosowania prawa, a nie jego tworzenia. Ocena działalności kontrolowanych podmiotów może prowadzić do uznania przez NIK, że konieczne jest dokonanie zmian w przepisach prawa. W takim wypadku sformułowanie przez Izbę wniosku *de lege ferenda* będzie „logiczną konsekwencją dokonanej kontroli”<sup>20</sup>.

Wyniki kontroli NIK są prezentowane w wystąpieniach pokontrolnych, zawierających między innymi zwięzły opis stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności oraz – w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości – uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia<sup>21</sup>. W sytuacji gdy konieczna jest zmiana obowiązujących przepisów, NIK może sformułować wniosek pokontrolny wskazujący na konieczność jej dokonania<sup>22</sup>. Należy jednak pamiętać, że zarówno wnioski, jak i całe wystąpienie adresowane jest do kierownika kontrolowanej jednostki. Wniosek pokontrolny, w tym również *de lege ferenda*,

<sup>16</sup> Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,20101>>.pdf [dostęp: 7.3.2020].

<sup>17</sup> Kontrola działalności samorządu terytorialnego przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, o których mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, pod kątem legalności i gospodarności.

<sup>18</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017, s. 51; M. Berek: *Rola Najwyższej Izby Kontroli w procesie kontroli stosowania i w zakresie inspirowania zmian prawa*, [w:] P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak (red.): *Prawo i polityka w sferze publicznej. Perspektywa wewnętrzna*, Wrocław 2017, s. 142.

<sup>19</sup> L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne...*, op.cit., s.61.

<sup>20</sup> M. Safjan: *Rola NIK w zakresie procesów stanowienia prawa*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2004, s. 39.

<sup>21</sup> Zakres informacji zawartych w wystąpieniu pokontrolnym określa art. 53 ustawy o NIK.

<sup>22</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op.cit., s. 73; J. Mazur, *Wnioski de lege ferenda...*, op.cit., s. 35.

może zostać w wystąpieniu sformułowany wyłącznie w sytuacji, gdy podmiot kontrolowany jest uprawniony do jego realizacji. Wnioski dotyczące konieczności nowelizacji przepisów rangi ustawowej mogłyby więc zostać sformułowane wyłącznie w wystąpieniu, którego adresatem jest właściwy minister, gdyż stosownie do art. 34 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>23</sup>: „Minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów (RM) w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów”.

Należy rozważyć, czy w sytuacji gdy kontrolowany nie ma kompetencji do realizacji wniosku *de lege ferenda* zawartego w wystąpieniu pokontrolnym, Prezes NIK może, w trybie art. 62a ustawy o NIK, powiadomić podmiot właściwy do wydania aktu normatywnego lub zmiany obowiązującego prawa<sup>24</sup>. Istnieją dwa ograniczenia dla informacji przekazywanych w trybie art. 62a ustawy o NIK. Po pierwsze, Prezes może poinformować wyłącznie „kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy”. Adresatem powiadomienia może być więc zatem wyłącznie podmiot mający wpływ na działalność skontrolowanej jednostki<sup>25</sup>. Drugim ograniczeniem dla omawianego zagadnienia jest zakres przekazywanych w tym trybie

informacji, który determinuje treść informacji zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Prezes może więc powiadomić tylko o tych wnioskach, które zostały sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym, czyli bezpośrednio skierowanych do jednostki kontrolowanej. W wystąpieniu pokontrolnym nie można sformułować wniosku o zmianę prawa, jeżeli podmiot kontrolowany nie jest kompetentny do jej dokonania lub zainicjowana. W takiej sytuacji, w powiadomieniu w trybie art. 62a ustawy o NIK może pojawić się jedynie uwaga wskazująca na przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości i sformułowanych ocen, o ile znalazła się ona w wystąpieniu skierowanym do kontrolowanej jednostki. Umieszczenie uwagi o takiej treści w wystąpieniu pokontrolnym może budzić wątpliwości i być przedmiotem zastrzeżeń. Zgodnie z artykułem 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wystąpienie pokontrolne zawiera uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W doktrynie funkcjonuje pogląd, że uwaga „musi odnosić się do stanu, który NIK uważa za nieprawidłowy, ale nie musi dotyczyć nieprawidłowości stwierdzonych konkretnie w kontrolowanej jednostce (...). Uwaga może dotyczyć ogólniejszych spraw, które rzutują na działalność kontrolowanego, ale których kontrolowany nie jest w stanie sam rozwiązać”<sup>26</sup>. Interpretacja ta odchodzi jednak znacząco od literalnego znaczenia przepisu, co jest dopuszczalne tylko

<sup>23</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 945.

<sup>24</sup> Taką możliwość przewiduje między innymi E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka, zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op.cit., s. 236.

<sup>25</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op.cit., s. 235.

<sup>26</sup> Tamże, s. 211.

jeżeli wykładnia językowa pozostawałaby „w oczywistej sprzeczności z treścią innych norm, prowadzi do absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego konsekwencji, rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi”<sup>27</sup>. Odwołując się do wykładni literalnej tego przepisu należy stwierdzić, że nie tylko wnioski, ale również uwagi mają być formułowane w celu usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli i opisanych w wystąpieniu nieprawidłowości. Tym samym, NIK nie jest uprawniona do formułowania w nim uwag o charakterze systemowym, dotyczących zagadnień, na uwzględnienie których kontrolowana jednostka nie ma wpływu. Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany poinformować Izbę „o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań”. Uznanie, że zamiarem ustawodawcy było dopuszczenie do formułowania w wystąpieniu pokontrolnym uwag związanych z obszarem, w którym kontrolowana jednostka nie może podejmować władczych rozstrzygnięć, przeczy przypisanie jej kierownikowi obowiązku poinformowania NIK. Takie stanowisko jest zgodne z przyjętą

praktyką Izby i zasadami opracowywania wystąpienia pokontrolnego<sup>28</sup>.

Celowe byłoby jednak rozważenie nowelizacji art. 53 ust. 1 ustawy o NIK, aby umożliwić formułowanie w wystąpieniu pokontrolnym także takich uwag, które nie dotyczą „usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”, ale których realizacja przyczyniłaby się do usprawnienia działalności kontrolowanej jednostki<sup>29</sup>. NIK stwierdzając nieprawidłowość formułuje wnioski będące w istocie propozycjami zmian w działaniu kontrolowanego podmiotu, które mają doprowadzić do usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości. Tak przygotowany wniosek ma postać propozycji podjęcia określonego działania. Uwaga ma natomiast szersze znaczenie<sup>30</sup>. Jest spostrzeżeniem, komentarzem wynikającym z obserwacji, bądź wypowiedzią krytykującą czyjeś postępowanie<sup>31</sup>. Ta szersza perspektywa uzasadniałaby wykroczenie poza zakres odpowiedzialności kontrolowanej jednostki. Wymaga to jednak nie tylko nowelizacji art. 53 ust. 1, ale także art. 62 ustawy o NIK, gdyż nie można zobowiązywać kierownika jednostki kontrolowanej do informowania o sposobie wykorzystania uwagi, w sytuacji gdy jej realizacja wykracza poza kompetencje tego podmiotu.

Warto również zwrócić uwagę, że z treści art. 62a ustawy o NIK nie wynika możliwość powiadamiania o stanie faktycznym,

<sup>27</sup> Por. wyrok TK z 28.6.2000, K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141; wyrok SN z 8.1.1993, III ARN 84/92, OSNC 1993, nr 10, poz. 183.

<sup>28</sup> Załącznik do Pisma okólnego nr 3/2018 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 1.6.2018 w sprawie wzoru wystąpienia pokontrolnego (niepublikowane).

<sup>29</sup> Konieczność ta widoczna jest jeszcze mocniej w przypadku kontroli wykonania zadań, w trakcie której dokonywana jest ocena działań kontrolowanych jednostek pod kątem oszczędności, wydajności i skuteczności.

<sup>30</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op.cit., s. 211.

<sup>31</sup> B. Dunaj (red.): *Domowy popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 640.



a jedynie o ocenie kontrolowanej działalności, czyli o wyniku porównania, między innymi z punktu widzenia legalności, stwierdzonego stanu faktycznego ze sposobem działania określonym w przepisach. Ponieważ w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do jednostki niemającej wpływu na przepisy prawa regulujące kontrolowane zagadnienia, zarówno w ocenach, uwagach, jak i wnioskach, NIK nie może wskazywać na konieczność zmiany prawa, tym samym w powiadomieniu kierowanym w trybie art. 62a ustawy o NIK nie można zawrzeć wniosków *de lege ferenda*.

W praktyce wnioski o zmianę prawa formułowane są dopiero w informacji pokontrolnej, przy czym należy zaznaczyć, że w ustawie o NIK nie znajdziemy wskazówek jakie elementy powinien zawierać ten dokument. W art. 64 ust. 1 ustawy o NIK wskazano jedynie, że opracowywana jest ona w szczególności na podstawie wystąpień pokontrolnych i materiałów dowodowych zgromadzonych w aktach kontroli. Zakres informacji przedstawianych w tym raporcie określony jest w zarządzeniu Prezesa NIK<sup>32</sup>. Informację

pokontrolną otrzymują obligatoryjnie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm i Prezes Rady Ministrów. Wskazani powyżej adresaci mogą zainicjować proces legislacyjny samodzielnie (Prezydent RP) lub przez powiązane z nimi podmioty (Prezes Rady Ministrów może wpłynąć na Radę Ministrów, a Marszałek Sejmu zachęcić grupę posłów)<sup>33</sup>. W zależności od kontrolowanego obszaru, informacje pokontrolne kierowane są również do innych organów. NIK przedstawia w nich nie tylko zbiorcze ustalenia kontroli jednostkowych, ale również, w razie potrzeby, wnioski o charakterze systemowym, mające usprawnić funkcjonowanie całego obszaru. Mogą one wskazywać na konieczność zmiany obowiązującego prawa. Dzięki temu Izba realizuje funkcję informacyjną, a właściwe organy państwa otrzymują wiedzę, którą mogą wykorzystać przy realizacji przypisanych im zadań<sup>34</sup>. Dodatkowo, zbiorcze informacje o skierowanych wnioskach *de lege ferenda* są co roku zamieszczane w przedkładanym Sejmowi sprawozdaniu z działalności NIK<sup>35</sup>. Zawierają zbiorcze informacje o liczbie sformułowanych

<sup>32</sup> Stosownie do § 24 ust. 1 pkt 5 zarządzenia nr 11/2020 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 25.2.2020 w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli, w informacji o wynikach kontroli zamieszcza się między innymi *wnioski o charakterze systemowym wskazujące na konieczność podjęcia działań usprawniających, w tym wnioski co do stosowania prawa lub potrzeby zmiany obowiązującego prawa*. Zgodnie z obowiązującym wzorem informacji pokontrolnej (załącznik do pisma okólnego nr 2/2017 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 3.7.2017 w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli, zmienionego pismem okólnym nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 19.2.2019, zmieniającym pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli), w rozdziale 4 informacji pokontrolnej zamieszcza się systemowe wnioski do kluczowych organów państwa oraz kierowników grup podmiotów odpowiedzialnych za realizację procesów w kontrolowanym obszarze. Wnioski mogą też mieć charakter wniosków *de lege ferenda*.

<sup>33</sup> M. Berek: *Zadania NIK w procesie tworzenia prawa...*, op.cit., s. 115.

<sup>34</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op.cit., s. 68.

<sup>35</sup> Postulat przekazywania zbiorczych informacji o wnioskach *de lege ferenda* sformułowany został przez Komisję do spraw Kontroli Państwowej w uchwalonym 21.4.2005 dezyderacie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Tabela 1. Wnioski *de lege ferenda* zgłoszone przez NIK w latach 2014–2018

Rodzaj wniosku	Rok				
	2014	2015	2016	2017	2018
Nowelizacja przepisów rangi ustawowej	54	68	87	79	108
Wydanie lub nowelizacja rozporządzeń	21	19	38	26	31
Łączna liczba zgłoszonych wniosków	75	87	125	110*	140*

\* W 2017 r. pięć, a w 2018 r. jeden – sformułowane przez NIK wnioski *de lege ferenda* odnosiły się do prawnego uregulowania dostrzeżonych problemów, bez wskazania aktu prawnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Najwyższej Izby Kontroli z lat 2014–2018, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/> [dostęp: 02.10.2019].

w danym roku wniosków *de lege ferenda* i stopniu ich realizacji. Dane o wnioskach *de lege ferenda* zgłoszonych przez NIK w latach 2014–2018 przedstawiono w tabeli 1.

W latach 2014–2018 liczba sformułowanych przez NIK wniosków *de lege ferenda* wzrosła prawie dwukrotnie, z 75 do 140. W 2018 r. 108 (77,1%) dotyczyło przepisów rangi ustawowej, a 31 konieczności wydania lub nowelizacji rozporządzeń<sup>36</sup>. Adresatami byli ministrowie kierujący działami administracji rządowej właściwymi dla kontrolowanych obszarów

(115 wniosków), Prezes Rady Ministrów (6) oraz Pełnomocnik rządu ds. osób niepełnosprawnych. W informacjach pokontrolnych sformułowano także 18 wniosków *de lege ferenda* bez wskazania adresata<sup>37</sup>.

### Skuteczność wniosków o zmianę prawa

Duża liczba formułowanych przez NIK wniosków *de lege ferenda* może wskazywać na niską jakość stanowienia prawa, co potwierdzałyby chociażby ogromna liczba dokonywanych zmian ustawodawczych<sup>38</sup>.

w sprawie rozszerzenia corocznego sprawozdania z działalności NIK, przedkładanego Sejmowi, o wnioski *de lege ferenda* sformułowane na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli, <[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)> [dostęp: 11.10.2019].

<sup>36</sup> W kontroli P/18/080 *Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015–2018* NIK wnioskowała (bez wskazania aktu prawnego) na potrzebę umożliwienia systematycznego przyznawania środków finansowych na wsparcie funkcjonowania tym Lokalnym Grupom Działania, które prawidłowo realizują umowy o warunkach i sposobie realizacji Lokalnej Strategii Rozwoju i umowy o przyznaniu pomocy na wsparcie funkcjonowania tych grup.

<sup>37</sup> Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności Najwyższej Izby Kontroli z lat 2014–2018 oraz informacji pokontrolnych z kontroli przeprowadzonych w 2018 r.

<sup>38</sup> Przykładowo: w 2018 r. Sejm uchwalił 272 ustawy, <[https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/prace\\_sejmu](https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/prace_sejmu)> [dostęp: 25.10.2019]. Na konieczność poprawy jakości prawa i racjonalizacji procesu ustawodawczego oraz lepszego wykorzystywania sygnałów NIK o funkcjonowaniu prawa w kontrolowanych przez Izbę obszarach uwagę zwracał już w 2002 r. w Senacie prezes Polskiego Towarzystwa Legislacji, M. Graniecki: *Jakość prawa – co możemy dla niej uczynić?* „Kontrola Państwowa” nr 1/2003, s. 41 i nast.



Większość tych wniosków pozostaje jednak niezrealizowana, co rodzi konieczność refleksji nad ich zasadnością i jakością. Pamiętać należy, że Izba zgłaszając wniosek przedstawia uzasadnienie wynikające jedynie z przeprowadzonej kontroli, które może być znacznie węższe niż uzasadnienie przedkładane na etapie prac przygotowawczych wraz z projektem ustawy. Nie odnosi się chociażby do ewentualnych kosztów związanych z dokonaniem zmiany prawa i źródeł ich pokrycia, których oszacowanie musi poprzedzać opracowanie projektu założeń projektu ustawy<sup>39</sup>. Wnioski NIK koncentrują się na wskazaniu celu, który zgodnie z racjonalną koncepcją prawotwórstwa powinien rozpocząć proces prawotwórczy. Ma on jednak zostać określony w sposób jednoznaczny i precyzyjny. Sformułowanie i przekazanie wniosków o zmianę prawa powinno poprzedzać przeprowadzenie przez Izbę testu niezbędności, a więc oceny, czy zmiana obowiązującego prawa jest konieczna dla jego realizacji<sup>40</sup>.

Nie sposób jednak rozstrzygnąć, czy niski stopień realizacji wniosków NIK wynika z uznania ich za niezasadne, czy raczej z zaniechania prawodawcy<sup>41</sup>. Faktem

jest jednak, że brak reakcji właściwych ministrów na wnioski *de lege ferenda* formułowane przez Izbę „jest tendencją stałą, którą NIK obserwuje od końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku”<sup>42</sup>. W 2013 r. NIK przeprowadziła przegląd zgłoszonych w poprzednich latach wniosków *de lege ferenda* stwierdzając, że część z nich dotyczyła zmiany sposobu stosowania obowiązującego prawa (wniosek *de lege lata*) bądź stanowiła jedynie zasygnalizowanie kierunku, w jakim powinny zmierzać zmiany legislacyjne (bez wskazania konkretnego przepisu)<sup>43</sup>. Wprowadzone zmiany<sup>44</sup> miały usprawnić proces tworzenia i uzgadniania wewnątrz Izby wniosków *de lege ferenda* oraz ulepszyć monitorowanie, jednak nie rozwiązały problemu niskiego stopnia ich realizacji.

Ustawa o NIK umożliwia Prezesowi NIK oddziaływanie na Marszałka Sejmu RP i Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Zgodnie z art. 11a ustawy o NIK<sup>45</sup>, Prezes Najwyższej Izby Kontroli może wystąpić do Marszałka Sejmu, aby zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków o takim

<sup>39</sup> R. Piotrowski [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora...*, op.cit., s. 53.

<sup>40</sup> J. Wróblewski: *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985, s. 132.

<sup>41</sup> M. Sajfan: *Rola Najwyższej Izby Kontroli...*, op.cit., s. 40.

<sup>42</sup> Dezyderat nr 2 Komisji do spraw Kontroli Państwowej do Prezesa Rady Ministrów w sprawie realizacji przez rząd wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli uchwalony na posiedzeniu 26.3.2008, <<http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/dezyder6?OpenAgent&KOP>> [dostęp: 10.11.2019].

<sup>43</sup> Wywiad z prezesem NIK Krzysztofem Kwiatkowskim, „Gazeta Prawna” z 2.1.2014, za: J. Mazur, *Wnioski de lege ferenda...*, op.cit., s. 42.

<sup>44</sup> Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego uzgadnia przygotowany przez jednostkę kontrolną projekt wniosku *de lege ferenda*, którego treść, po uzgodnieniu i akceptacji, zostaje zamieszczone w rejestrze. Jednostki kontrolne zostały zobowiązane do aktualizacji informacji na temat stanu realizacji wniosków.

<sup>45</sup> Artykuł dodany ustawą z 22.1.2010 o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2010 r., nr 227 poz. 1482, ze zm., ustawa weszła w życie 2.6.2011.

Tabela 2. Zrealizowane w wyniku prac legislacyjnych wnioski *de lege ferenda*, zgłoszone przez NIK w latach 2014–2018

Liczba wniosków	Rok				
	2014	2015	2016	2017	2018
Zrealizowanych, w tym:	21	55	33	35	30
• wnioski zgłoszone w danym roku	8	15	7	10	11
• wnioski zgłoszone w latach poprzednich	13	40	26	25	19

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Najwyższej Izby Kontroli z lat 2014–2018, <<https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/>> [dostęp: 2.10.2019].

charakterze. Prezes RM przedkłada Marszałkowi Sejmu stanowisko wraz z uzasadnieniem w terminie 60 dni od dnia otrzymania wniosku. Jeżeli uzna się za zasadne dokonanie zmian w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, określa się termin podjęcia prac legislacyjnych oraz organ odpowiedzialny za opracowanie projektu odpowiednich przepisów. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że w „art. 11a, sformułowano podstawę prawną dla Prezesa NIK do występowania do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska w sprawie wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa, które NIK sformułowała w dokumentach pokontrolnych. Na konieczność wzmocnienia skuteczności wniosków NIK wskazywali poszczególni posłowie i komisje

sejmowe. Nowa regulacja jest wyrazem troski o jakość polskiego prawa i ma na celu zwiększenie efektywności wykorzystania tych wniosków, do czego z pewnością przyczyni się wymiana informacji, o której mowa w powołanym przepisie<sup>46</sup>.

Powszechnie wskazuje się, że art. 11a ustawy o NIK jest przykładem prawa inspiracji ustawodawczej, czyli uprawnieniem do wzbudzenia legislacyjnej aktywności państwa<sup>47</sup>. Nie kwestionując prawdziwości tego twierdzenia, należy podkreślić, że Prezes NIK, korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 11a ustawy o NIK, zmierza do realizacji wniosków przedstawionych w dokumentach pokontrolnych NIK (wystąpieniu pokontrolnym lub w informacji pokontrolnej)<sup>48</sup>. Z wnioskami tymi mógł się już wcześniej zapoznać

<sup>46</sup> <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/82C49FAE2A2C531CC12575060047B263?OpenDocument>> [dostęp: 7.10.2019].

<sup>47</sup> M. Gubała: *Przykład prawa inspiracji ustawodawczej*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2016, s. 67; Tenże, *Rada Dialogu Społecznego: między inspiracją a inicjatywą*, „Rzeczpospolita” z 14.9.2015, <<https://www.rp.pl/Opinie/309149938-Rada-Dialogu-Spolecznego-miedzy-inspiracja-a-inicjatywa.html>> [dostęp: 18.10.2019]; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op.cit., s. 72.

<sup>48</sup> Odmienne E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka, którzy wskazują, iż na podstawie art. 11a NIK może formułować wnioski o zmianę obowiązującego prawa lub uregulowania w przyszłości spraw, które Izba w toku kontroli uznała za niezbędne (wnioski *de lege ferenda*). Może również formułować wnioski dotyczące stosowania

zarówno Marszałek Sejmu, jak i Prezes Rady Ministrów, gdyż obaj są obligatoryjnymi adresatami informacji pokontrolnej, zawierającej, w uzasadnionych przypadkach, wnioski o zmianę prawa. Stwierdzenie, że art. 11a ustawy o NIK stanowi podstawę formułowania nowych wniosków *de lege ferenda* oznaczałoby, iż w raporcie końcowym nie dokonano całościowej analizy kontrolowanego obszaru. Informacje pokontrolne NIK są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Niezamieszczenie w nich wszystkich wniosków wskazujących na konieczność zmiany obowiązującego prawa ograniczyłoby więc wiedzę społeczeństwa, przynajmniej do czasu opublikowania sprawozdania z działalności NIK<sup>49</sup>.

Jak wyżej wskazano, adresatami wniosków *de lege ferenda* sformułowanych w 2018 r. byli głównie ministrowie kierujący działami administracji rządowej. Prezesowi Rady Ministrów przedstawiono tylko sześć, natomiast żaden wniosek o zmianę prawa nie został skierowany do Marszałka Sejmu. W latach 2011–2016 NIK sformułowała łącznie 463 wnioski *de lege ferenda*<sup>50</sup>. W tym samym okresie Prezes NIK wystąpił do Marszałka Sejmu w trybie art. 11a ustawy o NIK zaledwie dwukrotnie<sup>51</sup>. Brzmienie art. 11a ustawy

o NIK nie stanowi podstawy do formułowania nowych wniosków o zmianę prawa, ale wzmacnia skuteczność już wcześniej przedstawionych. Tym samym, podobnie jak wnioski *de lege ferenda* formułowane w informacjach pokontrolnych, czy przedstawiane Prezydium Sejmu wnioski wskazane w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, jak również wypowiedzi w Sejmie upoważnionych przedstawicieli Izby, uprawnienie Prezesa NIK do wystąpienia z wnioskiem w trybie art. 11a ustawy o NIK może stanowić inspirację ustawodawczą, czyli wpływać na podjęcie decyzji o wszczęciu prac legislacyjnych.

## Wnioski

Pozycja Izby w systemie organów państwa uniemożliwia nie tylko przypisanie Prezesowi czy Kolegium NIK inicjatywy ustawodawczej, ale również jakiegokolwiek stałej roli w procesie legislacyjnym. Nie wyklucza natomiast inspirowania zmian prawa, w tym przede wszystkim występowania z wnioskami o jego zmianę, które są konsekwencją przeprowadzonych kontroli i wyrażonych ocen badanego stanu faktycznego.

Artykuł 11a ustawy o NIK nie stanowi podstawy do formułowania przez Izbę nowych wniosków *de lege ferenda*,

---

prawa. Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: Najwyższa Izba Kontroli. *Komentarz...*, op.cit., s. 72. Podobne stanowisko przedstawia J. Mazur: *Wnioski de lege ferenda...*, op.cit., s. 36.

<sup>49</sup> W załączniku do udostępnianego na stronie internetowej NIK sprawozdania z działalności NIK za dany rok zamieszczony jest wykaz wniosków *de lege ferenda*, przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli.

<sup>50</sup> Sprawozdania z działalności NIK za lata 2011–2016, <<https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/>> [dostęp: 6.12.2019].

<sup>51</sup> K. Jasiak-Kuchta: *Efektywność kontroli NIK na tle wybranych funkcji kontroli państwowej*, „Młody Jurysta” nr 3/2017, s. 3, 88. Informację o liczbie wystąpień Prezesa NIK do Marszałka Sejmu w trybie art. 11a ustawy o NIK autorka otrzymała w trybie dostępu do informacji publicznej, przekazanej przez Najwyższą Izbę Kontroli w maju 2017 r. Z informacji uzyskanych z Kancelarii Sejmu wynika, że nie prowadzi ona odrębnej ewidencji wniosków Prezesa NIK złożonych w trybie art. 11a ustawy o NIK.

tj. wniosków, które nie zostały już wyrażone w informacji pokontrolnej. Działania podejmowane na jego podstawie mają na celu zwiększenie efektywności realizacji wniosków o zmianę prawa przedstawionych w informacjach pokontrolnych.

Niski stopień wykorzystania kierowanych wniosków *de lege ferenda* wskazuje na konieczność poszukania możliwości zwiększenia zainteresowania nimi Sejmu. Jedną z nich jest występowanie do Marszałka Sejmu w trybie art. 11a ustawy o NIK oraz dążenie do zwiększenia

aktywności legislacyjnej Komisji do spraw Kontroli Państwowej, która opiniując roczne sprawozdania z kontroli NIK oraz analizując na swoich posiedzeniach opracowane informacje pokontrolne, mogłaby inicjować proces legislacyjny, bądź zwracać się do organów administracji o zrealizowanie wniosków NIK<sup>52</sup>.

dr STANISŁAW DZIWIŚ  
Delegatura NIK w Krakowie

---

<sup>52</sup> Takie działania Komisji do spraw Kontroli Państwowej mogą okazać się bardzo skuteczne. Przykładem może być postulat realizacji 59 wniosków *de lege ferenda* sformułowanych przez NIK, skierowany do Prezesa Rady Ministrów przez Komisję w dezyderacie nr 45 uchwalonym na posiedzeniu 9.4.2015. W odpowiedzi na dezyderat Komisji, Rządowe Centrum Legislacji poinformowało o uznaniu za zasadne 39 z nich, wskazując równocześnie planowany sposób ich wykorzystania, <<http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/dezyder7?OpenAgent&KOP>> [dostęp: 10.11.2019].

**Słowa kluczowe:** wniosek *de lege ferenda*, inspiracja ustawodawcza, inicjatywa ustawodawcza, postulowanie zmian w prawie

*Opinie przedstawione w tym artykule są wyrazem osobistych poglądów autora i nie należy ich przypisywać instytucjom, z którymi jest związany.*

### Bibliografia załącznikowa

1. M. Berek: *Zadania NIK w procesie tworzenia prawa*, [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 110-126.
2. A. Bałaban, A. Malinowski (red.), R. Piotrowski, P. Kędzior, D. Dąbek, R. Pawelec: *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy Akty wykonawcze Prawo miejscowe*, LexisNexis 2009.
3. J. Mazur: *Wnioski de lege ferenda formułowane przez NIK na tle doświadczeń innych NOK*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2016, s. 28-53.

4. P. Radziejewicz: *W sprawie pytań związanych z możliwościami działania NIK jako instrumentu kontrolnego Sejmu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” nr 2/2005, s. 7-13.
5. M. Haczkowska (red.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
6. L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001.
7. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017.
8. M. Berek: *Rola Najwyższej Izby Kontroli w procesie kontroli stosowania i w zakresie inspirowania zmian prawa*, [w:] P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak, T. Bekrycht: *Prawo i polityka w sferze publicznej. Perspektywa wewnętrzna*, Wrocław 2017, s. 139-153.
9. M. Safjan: *Rola NIK w zakresie procesów stanowienia prawa*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2004, s. 38-48.
10. B. Dunaj (red.): *Domowy popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 640.
11. J. Wróblewski: *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985, s. 132.
12. M. Gubała: *Przykład prawa inspiracji ustawodawczej*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2016, s. 54-67.
13. K. Jasik-Kuchta: *Efektywność kontroli NIK na tle wybranych funkcji kontroli państwowej*, „Młody Jurysta”, nr 3/2017, s. 77-94.

#### ABSTRACT

##### STANISŁAW DZIWISZ: NIK's Opportunity to Have an Impact on the Law Quality – *de Lege Ferenda* Proposals

The Supreme Audit Office of Poland, while evaluating the activities of public bodies, takes into account the factors that influence the way they perform the tasks they are entrusted with. NIK can conclude that it is necessary to make changes to the binding regulations and recommend that these changes should be introduced. In his article, the author analyses the possibilities that NIK has to impact the legislative process, including formulation of *de lege ferenda* proposals. In the opinion of the author, Article 11(a) of the Law on NIK does not provide for the mandate to formulate *de lege ferenda* proposals, yet it allows for taking measures aimed at implementation of the recommendations that NIK elaborated previously.

**Key words:** *de lege ferenda* proposal, legislative inspiration, legislative initiative, postulating changes in law