

Sygnalizacyjna rola Izby

Powiadomienie o ocenach, uwagach i wnioskach NIK

Postępowanie kontrolne Najwyższej Izby Kontroli¹ w kształcie obowiązującym od 2012 r. doczekało się już wielu analiz i opracowań. Dotychczas nie podjęto jednak głębszej refleksji nad wprowadzoną wówczas instytucją powiadamiania o ocenach, uwagach i wnioskach zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK². Artykuł przybliży te rozwiązania prawne, podnosząc liczne, związane z nimi wątpliwości interpretacyjne, wraz z propozycjami rozwiązań. Z pewnością nie wyczerpuje jednak tytułowej tematyki, może natomiast być punktem wyjścia do dalszych dyskusji, analiz i spojrzenia na zagadnienie z punktu widzenia praktyki.

ANDRZEJ TROJANOWSKI

Podstawa prawna i jej geneza

Podstawę prawną powiadomienia o ocenach, uwagach i wnioskach NIK³ stanowi art. 62a ustawy z 23 grudnia 1994 r.

o Najwyższej Izbie Kontroli⁴. Przepis ten brzmi:

„1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może pisemnie⁵ powiadomić kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy lub samorządowy o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących

¹ Dalej także jako NIK lub Izba.

² Została ona omówiona przede wszystkim w komentarzach do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli – w kolejnych wydaniach opracowania E. Jarzęckiej-Siwik i B. Skwarki: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* – ostatnie wydanie III (zaktualizowane), Warszawa 2017 r., s. 234-236 oraz R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK*, Wrocław 2012 r., s. 237-239. Wspomniana była także w innych opracowaniach o NIK, a zwłaszcza: E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 43 i 242 oraz np. K. Jasik-Kuchta: *Efektywność kontroli NIK na tle wybranych funkcji kontroli państwowej*, „Młody Jurysta” nr 3/2017 s. 84.

³ Dalej określanego także jako powiadomienie.

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej także ustawa o NIK.

⁵ Na podstawie art. 76 pkt 2 ustawy z 18.11.2020 o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. poz. 2320), dotychczasowy wyraz „pisemnie” zastępuje się wyrazem „na piśmie”. Przepis ten wchodzi w życie 5.10.2021 – por. art. 166 tej ustawy.

kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym. Przepis art. 53 ust. 2 stosuje się odpowiednio. 2. Podmioty, o których mowa w ust. 1, są obowiązane, w wyznaczonym terminie nie krótszym niż 14 dni, poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o zajęтым stanowisku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań”.

Przepis wprowadzono na mocy art. 1 pkt 41 ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁶. Tak jak pozostałe przepisy znowelizowanego (a w istocie nowego⁷) postępowania kontrolnego NIK, wszedł on w życie z mocą obowiązującą od 2 czerwca 2012 r.⁸ Od tego czasu art. 62a ustawy o NIK nie był zmieniany⁹.

Redakcja wspomnianego przepisu nie podlegała również modyfikacjom na etapie prac legislacyjnych ustawy nowelizującej. Co ciekawe, w uzasadnieniu jej projektu nie odniesiono się (nie uzasadniono) projektowanej zmiany¹⁰. Jak to opisują E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka, była ona „uzasadniana koniecznością wyeliminowania swoistego zaskakiwania kierownika jednostki nadrzędnej albo innych adresatów

przekazywaniem im wystąpienia pokontrolnego (...)”¹¹, a podczas prac parlamentarnych podnoszono, że taki podmiot „nawet nie posiadał wiedzy o przeprowadzeniu kontroli, a krótki termin na przeanalizowanie sprawy powodował, że adresat nie był w stanie należycie odpowiedzieć na wystąpienie pokontrolne”¹². Regulacja art. 62a zastąpiła zatem wcześniej obowiązujące rozwiązanie art. 60 ustawy o NIK, odnośnie do wystąpienia pokontrolnego, przewidujące możliwość jego przekazania „w razie potrzeby” także „kierownikowi jednostki nadrzędnej oraz właściwym organom państwowym lub samorządowym”. Takie wystąpienie pokontrolne stanowiło w ówczesnym stanie prawnym jedyną¹³ ustawową formę prezentacji innym podmiotom ocen, uwag i wniosków dotyczących jednostki kontrolowanej¹⁴. Na podstawie ówczesnego art. 61 ustawy o NIK taki adresat wystąpienia pokontrolnego był uprawniony – w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania – do zgłoszenia zastrzeżeń¹⁵.

Już w tym miejscu należy pozytywnie ocenić wprowadzoną ustawą nowelizującą zmianę, polegającą na wyraźnym odróżnieniu wystąpienia pokontrolnego

⁶ Dz.U. nr 227 poz. 1482, ze zm., dalej jako ustawa nowelizująca.

⁷ Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz... Słowo wstępne*, s. 14. Szerzej na temat procedury kontrolnej NIK obowiązującej od 2012 r., np.: E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Postępowanie kontrolne NIK po nowelizacji. Najważniejsze zmiany*. „Kontrola Państwowa” nr 4/2012 r., s. 23-44.

⁸ Por. art. 2 i 15 ww. ustawy.

⁹ Oprócz zmiany wspomnianej w przypisie 5.

¹⁰ *Komisijny projekt ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* – druk sejmowy nr 1349 z 30.9.2008.

¹¹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz...*, op.cit., s. 235.

¹² Tamże.

¹³ Oprócz ewentualnego zawiadomienia w trybie art. 63 ustawy o NIK.

¹⁴ Por. W. Robaczyński [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgodka-Medek, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 166.

¹⁵ Z kolei zgodnie z ówczesnym art. 62 ust. 1 ustawy o NIK organ, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, był obowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż 14 dni, poinformować NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

kierowanego do kierownika jednostki kontrolowanej (art. 53 ustawy o NIK) od sporządzonego – na innej podstawie prawnej i w odrębnym trybie oraz dla innego adresata – powiadomienia o zawartych w tym wystąpieniu ocenach, uwagach i wnioskach (art. 62a). Jak to bowiem trafnie ujęli autorzy przywołanego komentarza do ustawy o NIK, „chodziło o wprowadzenie prostego trybu przekazywania informacji o kontrolowanej działalności, bez zgłaszania i rozpatrywania zastrzeżeń”¹⁶.

Funkcja i zakres powiadomienia

Dotychczasową analizę można zatem podsumować w ten sposób, że dzięki wprowadzeniu powiadomienia zachowano istotną funkcję informacyjną (sygnalizacyjną) dawnego wystąpienia pokontrolnego, kierowanego do innego podmiotu niż kierownik jednostki kontrolowanej. Jednocześnie wyeliminowano niedogodności zarówno dla jego adresata (element zaskoczenia, krótki termin na wniesienie zastrzeżeń), jak i samej NIK (konieczność uzasadnienia ocen, uwag i wniosków podmiotowi nieznanemu wynikami kontroli, zawartych w protokole

kontroli¹⁷ oraz rozpatrzenia jego zastrzeżeń w wypadku ich zgłoszenia¹⁸). Powodem skierowania powiadomienia może być np. potrzeba pełnej realizacji wyników kontroli (szczególnie w sytuacji, gdy niektóre uwarunkowania lub działania, jak np. zapewnienie odpowiednich środków finansowych są poza zakresem kompetencji jednostki kontrolowanej) lub treść odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne¹⁹. Zarazem powiadomienie „ma szczególne znaczenie dla sprawności wdrożenia procedur w związku ze stwierdzonymi w kontroli nieprawidłowościami”²⁰. Podkreślić bowiem należy szybkość powiadomienia w porównaniu z przekazaniem wyników ustaleń Izby dopiero w informacji o wynikach kontroli (art. 64 ustawy o NIK)²¹. Między innymi dlatego może ono zatem pełnić istotną rolę w oddziaływaniu pokontrolnym NIK, rozumianym jako etap formułowania i przekazywania określonym adresatom wniosków pokontrolnych²². Stosowanie powiadomienia należy więc do narzędzi zwiększających funkcję użyteczności NIK jako naczelnego organu kontroli oraz jej poszczególnych jednostek organizacyjnych²³.

¹⁶ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz...*, op.cit., s. 235.

¹⁷ Por. art. 53 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej.

¹⁸ Warto przypomnieć, że przed ustawą nowelizującą procedura odwoławcza – zarówno od protokołów kontroli, jak i wystąpień pokontrolnych NIK była bardzo skomplikowana – por. m.in. R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2002 r. s. 17-40; M. Niezgodka-Medek: *W sprawie zasady dwuinstancyjności w postępowaniu kontrolnym (polemika)*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2003, s. 53-58.

¹⁹ Por. R. Padrak: *Postępowanie kontrolne...*, op.cit., s. 238.

²⁰ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz...*, op.cit., s. 235.

²¹ Jak to bowiem zauważa B. Skwarka: *gdyby nie ta możliwość, podmioty te praktycznie dowiadywałyby się o kontrolowanej działalności z informacji o wynikach kontroli, a jej przygotowanie zabiera niejednokrotnie dużo czasu – Status prawny oraz prawa i obowiązki Prezesa NIK [w:] Najwyższa Izba Kontroli i prawne...*, op.cit., s.43.

²² J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018 r., s. 92 i 186.

²³ Por. Z. Dobrowolski: *Ekonomiczna analiza działalności naczelnych organów kontroli państwowej* [w:] *Studia Lubuskie*, t. V Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Instytut Prawa i Administracji, Sulechów, 2009 r. s. 281.

Jak wspomniano, ustawowy zakres powiadomienia obejmuje sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym uwagi, oceny i wnioski, dotyczące kontrolowanej działalności (art. 62a ust. 1 ustawy o NIK). Na wstępie warto wyjaśnić dwie kwestie, choć wydają się one dość oczywiste. Po pierwsze, powiadomienie służy przekazaniu jego adresatom treści zawartych tylko w wystąpieniu pokontrolnym NIK. Nie można zatem w tej formie przedstawiać informacji o innych dokumentach powstających w toku postępowania kontrolnego²⁴. Po drugie – choć nie zostało to nigdzie wprost wyrażone – powinno przekazywać się treść wystąpienia pokontrolnego, które stało się ostateczne, wobec upływu terminu na zgłoszenie zastrzeżeń albo ich rozpatrzenia w trybie przewidzianym w ustawie o NIK²⁵. Skierowanie powiadomienia, na podstawie wystąpienia pokontrolnego, którego treść – właśnie wskutek rozpatrzenia zastrzeżeń – może jeszcze ulec zmianie, byłoby oczywiście przedwczesne.

Na pozór określony w art. 62a zakres powiadomienia nie budzi żadnych wątpliwości. Odnosi się on przecież wprost

do najważniejszych aspektów kontroli NIK, ujętych w jej podstawowym dokumencie pokontrolnym (wystąpieniu pokontrolnym). Wydawać się może również, że powinien to być wystarczający zakres informacji przekazanych w tym trybie adresatowi powiadomienia. Być może właśnie z tego powodu w dotychczasowych opracowaniach nie było to przedmiotem szczególnej analizy. Tymczasem, stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy o NIK, zakres przedmiotowy wystąpienia pokontrolnego to nie tylko oceny, uwagi i wnioski. Pomijając elementy typowo formalne²⁶, zawiera ono także: „zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego (...) w tym ustalone, na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli, nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne”. Jak wynika z praktyki kontrolnej NIK²⁷, w wystąpieniach pokontrolnych oceny oraz wnioski i ewentualnie uwagi, a także opis stanu faktycznego stanowią odrębne części (rozdziały) tych dokumentów²⁸. Ustawodawca pominął zatem w powiadomieniu opis stanu faktycznego, w tym stwierdzonych nieprawidłowości. Przyczyną było zapewne

²⁴ Np. zawiadomieniu skierowanym w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, zawiadomieniu o podejrzeniu czynów, za które przypisana jest ustawowo odpowiedzialność (art. 63 ustawy o NIK), czy informacji o wynikach kontroli.

²⁵ Por. art. 53 do 61b tej ustawy oraz np. D. Kowalski: *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu przed komisją rozstrzygającą – zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK*, „Kontrola Państwa” nr 3/2017 r., s. 8 i nast.

²⁶ Zawarte w pkt 1-3 i 6-7 ust. 1 tego artykułu.

²⁷ Wystąpienia pokontrolnych NIK opublikowanych na stronach <<https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/prosta/>> oraz w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej BIP) NIK <<https://bip.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/>>.

²⁸ Jak wynika z przeglądu opublikowanych na ww. stronach wystąpień pokontrolnych, na ogół stosowany jest ich następujący podział i numeracja: I. *Dane identyfikacyjne*, II. *Ocena ogólna kontrolowanej działalności*, III. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności* (zawierający także wyodrębnioną sekcję *Stwierdzone nieprawidłowości*), IV. *Uwagi i wnioski*, V. *Pozostałe informacje i pouczenia*.

to, że przy przygotowywaniu projektu ustawy nowelizującej i wprowadzeniu do niego instytucji powiadomienia, odnoszono się do obowiązującego jeszcze wówczas ustawowego zakresu wystąpienia pokontrolnego, obejmującego właśnie oceny, uwagi i wnioski. Nie zostało natomiast dostrzeżone, że po planowanej nowelizacji, w praktyce łączącej dwa dokumenty pokontrolne (dotychczasowy protokół kontroli i wystąpienie pokontrolne) w jeden („nowe” wystąpienie pokontrolne²⁹), jego zakres zostaje istotnie zmieniony. W wyniku tego, powstała opisana rozbieżność pomiędzy treścią obecnego wystąpienia pokontrolnego a powiadomienia. Wbrew pozorom, nie ma to tylko znaczenia teoretycznego, lecz stwarza konkretny problem praktyczny. Okazać się bowiem może, że powiadomienie zawierające wyłącznie informacje o ocenach i wnioskach (ewentualnie uwagach) zawartych w wystąpieniu pokontrolnym nie będzie czytelne dla adresata. Przyczyną może być zbyt lakoniczna treść tych elementów wystąpienia, które w tym dokumencie zostały przecież sformułowane w ścisłym związku z opisem stanu faktycznego, w tym także stwierdzonych nieprawidłowości.

W obowiązującym stanie prawnym wyłaniają się dwa podejścia do tego problemu. Według pierwszego, zakres żadnego powiadomienia nie powinien wykraczać poza oceny, uwagi i wnioski, ponieważ tak właśnie i bez dalszego rozwinięcia

został sformułowany w ustawie. W konsekwencji, należałoby przyjąć, że NIK nie może rozszerzać go o dodatkowe elementy, tj. opis stanu faktycznego, niestanowiący elementu sformułowanej oceny lub uwagi czy wniosku. Przy takim rygorystycznym podejściu, jedynym rozwiązaniem wydaje się takie przygotowanie ocen, uwag i wniosków w wystąpieniu pokontrolnym, aby mogły one zostać niejako „przeniesione” do powiadomienia, w sposób zrozumiały dla adresata, bez konieczności ich dodatkowego uzasadniania informacjami zawartymi w opisie stanu faktycznego.

Takie podejście w praktyce może być jednak trudne do realizacji. Zakłada ono bowiem, że już w czasie przygotowywania wystąpienia pokontrolnego NIK przewiduje i uwzględnia skierowanie również powiadomienia, a w związku z tym odpowiednio redaguje ten pierwszy dokument. Można oczywiście sformułować taki postulat, a idąc dalej, nawet ogólnie³⁰ sugerować taką redakcję ocen NIK, aby stanowiły niejako samodzielną, kompletną część wystąpienia pokontrolnego, zrozumiałą dla czytelnika, bez konieczności sięgania po pozostałą część tego dokumentu oraz odpowiednio uzasadniającą ewentualne uwagi i wnioski. Taka propozycja, choć wydaje się trafna, nie jest jednak obecnie zapewne możliwa do realizacji, i to co najmniej z kilku powodów. Po pierwsze, była zapewne potrzebna, czy wręcz konieczna przy „dawnym”

²⁹ Na temat tej zmiany np. G. Kościelniak: *Najwyższa Izba Kontroli – 90 lat tradycji naczelnego organu kontroli państwowej. Współczesny obraz i proponowane kierunki zmian*, „Państwo i Społeczeństwo”, nr 3/2009 r., s. 163.

³⁰ Tj. niezależnie od potrzeb związanych ze sporządzaniem dokumentów pokontrolnych: powiadomienia, zawiadomienia (art. 63 ustawy o NIK), czy informacji o wynikach kontroli.

wystąpieniu pokontrolnym, które jako odrębny od protokołu kontroli dokument zawierało właśnie oceny, uwagi i wnioski. Z takiego założenia wynikało, że powinny one być zredagowane w sposób zrozumiały dla adresata i innych czytelników, bez konieczności sięgania do protokołu kontroli, na podstawie którego zostało sporządzone. Obecnie nie jest to już jednak potrzebne. Czytelność wystąpienia pokontrolnego ma zapewnić odpowiedni układ tego dokumentu, w tym właściwa relacja opisu stanu faktycznego do opartych na nim ocen, uwag i wniosków. Postulat zwięzłości wystąpienia pokontrolnego³¹, nakazuje raczej, w ocenie autora, unikanie lub ograniczanie powtórzeń pewnych informacji. Inaczej mówiąc, zawarte w wystąpieniu pokontrolnym oceny kontrolowanej działalności powinny być czytelne na tle opisanego w innym miejscu tego dokumentu stanu faktycznego, natomiast już niekoniecznie jako osobne (oderwane od takiego opisu) fragmenty³². Po drugie, skoro powiadomienie jest dokumentem następczym, niejako „wtórnym” wobec

wystąpienia pokontrolnego, to nie zawsze podczas przygotowania tego „pierwotnego” materiału kontrolerzy NIK będą mieć już świadomość potrzeby skierowania powiadomienia³³. W związku z tym kierowanie ich wysiłku na taką redakcję ocen, uwag i wniosków, aby potencjalnie mogły one być w sposób zrozumiały prezentowane samodzielnie (tj. bez opisu stanu faktycznego, a zwłaszcza nieprawidłowości) innym adresatom, m.in. wobec złożoności współczesnych problemów kontrolnych³⁴ wydaje się nieuzasadnione. Zdaniem autora, lepszym rozwiązaniem wydaje się zatem przyjęcie szerszej interpretacji art. 62a ustawy o NIK. Dopuszczałyby ona, w określonych sytuacjach, tzn. dla odpowiedniego przedstawienia lub uzasadnienia ocen, uwag lub wniosków, zawarcie w powiadomieniu także elementów opisu ustalonego stanu faktycznego, w tym w szczególności stwierdzonych nieprawidłowości. Nie wydaje się, aby stanowiło to naruszenie zawartego w tym przepisie ustawowego zakresu upoważnienia do sporządzenia powiadomienia³⁵. Trudno

³¹ W ustawie o NIK odniesiony wprawdzie wprost jedynie do opisu stanu faktycznego (art. 53 ust. 1 pkt 4), ale tym postulatem można, jak się wydaje, objąć cały ten dokument.

³² Oczywiście, pojawia się tutaj też pewnie element subiektywny. To co będzie wystarczająco czytelne na podstawie treści samej oceny dla jednego adresata, zdaniem innego wymagać będzie zapoznania się z opisem stanu faktycznego, a jeszcze inna osoba może uznać za konieczną weryfikację z materiałami zgromadzonymi w aktach kontroli.

³³ Choćby ze względu na opisaną wyżej sytuację, w której pojawi się ona dopiero po otrzymaniu odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne.

³⁴ Na temat trudności związanych z interpretowaniem w toku kontroli przepisów prawa np. 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. 145-147, odnośnie do tych związanych z zapewnieniem jednolitości działania Izby (głównie w aspekcie orzecznictwa związanego z rozpatrywaniem zastrzeżeń); L. Murat: *Jednolitość orzecznictwa Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2015 r., s. 34 i nast., a w sprawie prewencyjnej funkcji kontroli K. Kwiatkowski: *Prewencyjna funkcja kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2016 r., s. 8 i nast.

³⁵ Na marginesie dodać należy, że w praktyce powiadomienie i tak zawierać musi elementy nieprzewidziane w tym przepisie, a zawarte w wystąpieniu pokontrolnym, takie jak oznaczenie jednostki kontrolowanej, tytuł kontroli oraz inne dane identyfikujące ten dokument.

bowiem wskazać (poza literalnym, wąskim brzmieniem przepisu, wynikającym zresztą z opisanej wyżej niekonsekwencji ustawodawcy) uzasadnienie dla takiego ograniczania NIK w sposobie realizacji jej zadań. Skierowanie natomiast powiadomienia niepełnego (nieczytelnego, niejasnego itd.) – z powodu ograniczenia jego treści jedynie do przytoczenia ocen i uwag lub wniosków – bez odpowiedniego uzasadnienia, wynikającego z opisu stanu faktycznego, mogłoby narazić Izbę na zarzut braku rzetelności działania.

Niezależnie od powyższych rozważań i przyjmowania w praktyce kontrolnej jednego albo drugiego stanowiska, najlepszym rozwiązaniem wydaje się nowelizacja art. 62a ustawy o NIK, zmierzająca do wyeliminowania opisanej rozbieżności. Przepis ten powinien zatem odwoływać się do wyników kontroli, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, ewentualnie do treści tego dokumentu. Mogłby też po prostu określać, że powiadomienie kierowane (sporządzane) jest na podstawie wystąpienia pokontrolnego.

Kolejną wymagającą omówienia kwestią związaną z zakresem powiadomienia jest dopowiedzenie, że oceny, uwagi i wnioski (ewentualnie także ustalenia stanu faktycznego, jeżeli zostanie przyjęta omówiona wyżej szersza interpretacja) powinny

odpowiadać tym zawartym w wystąpieniu pokontrolnym. Nie mogą to być więc nowe elementy³⁶ lub istotnie zmodyfikowane treści w porównaniu z tym dokumentem. Nie oznacza to jednak, zdaniem autora, że wszystkie oceny, uwagi i wnioski muszą zostać przedstawione w powiadomieniu. Wręcz przeciwnie, zakres (treść) konkretnego powiadomienia należy dostosować do adresata, jego kompetencji i możliwości działania. Trzeba przecież pamiętać, że ustawa o NIK nie przewiduje „przekazania do wiadomości” wystąpienia pokontrolnego innym adresatom. Również z tego względu Izba jest uprawniona do dokonania swojej „selekcji” treści wystąpienia, o której będzie informować powiadomienie³⁷. Oczywiście, że taki wybór powinien być merytorycznie uzasadniony, a nie dokonywany nierzetelnie lub wybiórczo.

W zdaniu drugim ust. 1 art. 62a zawarto także odesłanie do „odpowiedniego stosowania” art. 53 ust. 2 ustawy o NIK. Przepis przewiduje możliwość (wyłącznie w wypadku jednostek „państwowych”³⁸) zawarcia oceny wskazującej na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za nieprawidłowości stwierdzone w tych jednostkach³⁹. Również i tu możliwe są dwa sposoby odczytania przepisu.

³⁶ Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz...*, op.cit., s. 235.

³⁷ Wynika to m.in. z podstawowego uprawnienia NIK do samodzielnego kształtowania (oczywiście w granicach wyznaczonych prawem) przebiegu konkretnego postępowania kontrolnego – por. np. J. Dobosz-Kuczyński: *Jak Najwyższa Izba Kontroli będzie kontrolować samorząd? „Rzeczpospolita”* (Dobra Administracja), 1.10.2019.

³⁸ Por. art. 2, 4 i 5 ustawy o NIK.

³⁹ Zgodnie z art. 53 ust. 7 ustawy o NIK, taka ocena może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia albo odwołania go z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji.

Według pierwszego, jest to jedynie dopowiedzenie, precyzujące, że w sytuacji gdy w wystąpieniu pokontrolnym zostanie ujęta taka ocena (mająca z pewnością charakter ekstraordynaryjny⁴⁰), to również i ona może (a nawet wręcz powinna) zostać ujęta w powiadomieniu⁴¹. Odmienna interpretacja pozwalałaby natomiast widzieć w zdaniu drugim ustępu 2 odrębną podstawę do sformułowania w powiadomieniu oceny „o niezasadności zajmowania stanowiska”, gdyby nie została zawarta w wystąpieniu pokontrolnym. Za drugim podejściem przemawia to, że wspomniana ocena zalicza się przeciw do „ocen (...) sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym” w rozumieniu ust. 1. W konsekwencji, dodatkowe uprawnienie do zamieszczenia w powiadomieniu oceny „o niezasadności zajmowania stanowiska”, gdyby miało ono dotyczyć tylko przywołania oceny już sformułowanej, byłoby po prostu zbędne.

Próbując rozstrzygnąć tę wątpliwość, na wstępie zaznaczyć trzeba, że ze względu na wyjątkowy charakter oceny o niezasadności stanowiska i jej bardzo rzadkie stosowanie, praktycznie taki problem wystąpi jeszcze rzadziej. Ewentualne rozwiązanie może, zdaniem autora, polegać na uznaniu, że zasadą powinno być zawarcie w powiadomieniu oceny o niezasadności

zajmowania stanowiska, opierającej się na takiej samej ocenie sformułowanej w wystąpieniu pokontrolnym. Nie wykluczałoby to jednocześnie (jako wyjątkowej) sytuacji, w której mimo braku oceny w wystąpieniu pokontrolnym, w szczególnie uzasadnionych okolicznościach, zwłaszcza wynikających z późniejszych zdarzeń (np. odpowiedź na wystąpienie pokontrolne, przebieg postępowania wszczętego na podstawie zawiadomienia w trybie art. 63 ustawy o NIK), powiadomienie mogłoby zawierać taką ocenę. W takim wypadku zdanie 2 ust. 1 art. 62a ustawy o NIK stanowiłoby samodzielną podstawę do jej sformułowania. Najlepszym jednak rozwiązaniem byłoby również doprecyzowanie przywołanego przepisu.

Jak się wydaje, z redakcji art. 62a ustawy o NIK i jego *ratio legis*, wynika również zasada, że jedno powiadomienie sporządzane jest na podstawie jednego wystąpienia pokontrolnego⁴². Oczywiście, nie ma przeszkód, aby w razie potrzeby, na podstawie danego wystąpienia skierować powiadomienia do więcej niż jednego adresata⁴³. Również jeden adresat (jeżeli wynika to z jego właściwości) może otrzymać kilka powiadomień, z których każde będzie przygotowane na podstawie wyników jednostkowych kontroli, zawartych

⁴⁰ Należy też zauważyć, że sformułowana przeciw na podstawie innej jednostki redakcyjnej art. 53 ustawy o NIK niż pozostałe oceny – ust. 2, a nie ust. 1.

⁴¹ Przecież to właśnie organ nadrzędny, a nie kontrolowany będzie władny do podjęcia odpowiednich działań, w tym przewidzianych w przywołanym art. 53 ust. 7 ustawy o NIK.

⁴² Odmienne przyjmują, jak się zdaje E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz...*, op. cit., s. 235, podając, że: *ustalenia dokonane w poszczególnych jednostkach (kontroli koordynowanej – dopisek autora) mogą wskazywać na potrzebę przekazania informacji «właściwemu organowi państwowemu», dotyczących całokształtu okoliczności wskazujących na potrzebę podjęcia określonych działań.*

⁴³ O ile oczywiście nie spowoduje to ryzyka podjęcia przez nich wzajemnie sprzecznych albo niepotrzebnie dublujących się działań.

w poszczególnych wystąpieniach pokontrolnych.

Podmiot uprawniony do skierowania powiadomienia

Art. 62a ustawy o NIK wyraźnie wskazuje, że powiadomienie może skierować prezes NIK. Analiza przepisów rozdziału 3 ustawy, poświęconego postępowaniu kontrolnemu, prowadzi do wniosku, że jest to – mimo licznych innych kompetencji przyznanych w ramach tej procedury właśnie prezesowi NIK – rozwiązanie dosyć zaskakujące. Dotyczy to zwłaszcza kontroli przeprowadzanych przez delegatury. Pozostając na razie jedynie przy literalnym brzmieniu tego przepisu, należy uznać za trafne spostrzeżenie, iż dokonanie powiadomienia przez prezesa „determinuje konieczność zapoznania się przez niego z przeprowadzonym postępowaniem kontrolnym oraz wzajemnymi powiadomieniami NIK i jednostki kontrolowanej. Wydłuża to przedmiotowy proces”⁴⁴. Omawiany przepis nie wyklucza jednak możliwości upoważnienia wiceprezesa NIK lub dyrektora jednostki

kontrolnej do podpisania powiadomienia, na podstawie statutu NIK⁴⁵. Stosownie bowiem do art. 25 ust. 2 ustawy o NIK, statut określa m.in. zasady udzielania przez prezesa upoważnień do załatwiania spraw i podejmowania decyzji w jego imieniu. W obowiązującym statucie NIK⁴⁶ został zawarty § 7, określający że prezes może udzielić upoważnienia do załatwiania spraw i podejmowania decyzji w jego imieniu, zgodnie z określonymi w nim zasadami⁴⁷. Zatem to właśnie § 7 statutu NIK stanowi podstawę udzielenia upoważnienia do podpisywania (kierowania) powiadomienia przez pracowników (jednostki kontrolne⁴⁸) Izby. Z uwagi jednak na konieczność jego uzyskania⁴⁹ procedura przygotowania powiadomienia ulega jednak pewnemu wydłużeniu.

Według autora, podmiot upoważniony do skierowania (podpisania) powiadomienia powinien zostać ustawowo określony, na zasadach analogicznych jak w przypadku wystąpienia pokontrolnego, czyli:

- co do zasady powinno być podpisywane przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, tj. tej, która przeprowadziła kontrolę⁵⁰;

⁴⁴ K. Jasik-Kuchta: *Efektywność kontroli NIK...*, op.cit., s.84.

⁴⁵ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz...*, op.cit., s. 236.

⁴⁶ Załącznik do zarządzenia nr 11 Marszałka Sejmu z 26.8.2011 – tekst dostępny na <<https://bip.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/statut-najwyzszej-izby-kontroli.html>>, dostęp 23.1.2021.

⁴⁷ M.in. określających, że upoważnienia udziela się na piśmie i powinno ono określać zakres spraw nim objętych.

⁴⁸ Por. np. B. Skwarka, M. Kobierska, D. Łubian: *Wpływ kontroli NIK na administrację publiczną*. „Kontrola Państwowa”, numer jubileuszowy 1/1 z 2019 r., s. 93, gdzie w artykule opisującym działalność Departamentu Administracji Publicznej NIK podano (s.93) : *Często, szczególnie w wypadkach gdy wnioski dotyczą szerszych spraw wynikających z kontroli, w trybie art. 62a ustawy o NIK, powiadamiamy o nich pisemnie kierownika jednostki kontrolowanej lub właściwy organ państwowy lub samorządowy.*

⁴⁹ Jak się wydaje, w świetle przywołanych statutowych zasad udzielania upoważnień, powinno to być raczej konkretne upoważnienie dla danej sprawy (kontroli) a nie ogólne (abstrakcyjne) do ich kierowania.

⁵⁰ Por. art. 53 ust. 3 w związku z art. 2a pkt 2 ustawy o NIK. Podpis kontrolera – odmiennie niż w przypadku wystąpienia pokontrolnego – nie byłby w tym przypadku konieczny.

- takie dokumenty kierowane do najważniejszych osób (organów) państwa podpisywałby prezes NIK, a jeśli adresatami byłiby ministrowie – wiceprezes⁵¹;
- prezes NIK miałby możliwość zastrzeżenia dla siebie prawa do podpisania każdego powiadomienia⁵².

Uprawnienie do skierowania powiadomienia i jego fakultatywność

Na podstawie wcześniej opisanych zagadnień można przyjąć, że powiadomienie należy do kompetencji⁵³ NIK, w ramach przysługującego jej „imperium kontrolnego”⁵⁴. Jednocześnie może ono, ale nie musi zostać zrealizowane, podobnie jak np. zawarte w art. 51 ust. 4 ustawy o NIK upoważnienie dla kontrolera do poinformowania o ustaleniach wskazujących na nieprawidłowości w działalności jednostki kontrolowanej. Skierowanie powiadomienia stanowi zatem typowy przykład działania fakultatywnego⁵⁵. Ustawa nie określa też żadnych przesłanek (okoliczności),

które uzasadniałyby lub warunkowałyby tę czynność. W szczególności, nie zostało ono ograniczone czy nawet tylko powiązane ze stwierdzeniem nieprawidłowości. W praktyce, zapewne to właśnie ich wystąpienie będzie powodem skierowania powiadomienia⁵⁶. Decyzja o skierowaniu powiadomienia i jego zakresie należy do NIK⁵⁷. Można zatem przyjąć, że powinna być uzależniona z jednej strony od ustaleń dotyczących jednostki kontrolowanej (a w szczególności, choć nie wyłącznie, stwierdzenia poważnych nieprawidłowości), a z drugiej – istnienia właściwego adresata i możliwości odpowiedniego do ustaleń Izby działania z jego strony.

Adresaci powiadomienia

Ustawa o NIK przewiduje dwie kategorie adresatów, do których może zostać skierowane powiadomienie. Pierwszą z nich jest „kierownik jednostki nadrzędnej”, a drugą „właściwy organ państwowy lub

⁵¹ Por. art. 53 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy o NIK.

⁵² Por. art. 53 ust. 5 ustawy o NIK.

⁵³ Najogólniej rozumianej jako upoważnienie do dokonywania określonych czynności wobec innego podmiotu – por. np. J. Dobkowski: *Kompetencja administracyjnoprawna (niektóre uwagi na kanwie pracy M. Matczaka: Kompetencja organu administracji publicznej, Kraków 2004)*; Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych, „Miscellanea” nr 1/2008, s. 111.

⁵⁴ Pojęcie to wprowadził L. Murat: *Stosunek kontrolnoprawny*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2016, s. 13 i 17.

⁵⁵ Rozumiane jako: sytuację, w której organ ten ma możliwość dokonania zdeteminowanego wyboru pomiędzy powstrzymaniem się od działania a jego podjęciem zgodnie z treścią dostępną mu i zaktualizowanej kompetencji, z uwagi na to, że w sytuacji tej nie ciąży na nim szczegółowy obowiązek działania – M. Oleś: *4. Fakultatywność działania [w:] Fakultatywne działania administracji publicznej, WKP, Warszawa 2017*.

⁵⁶ Jak to bowiem zauważa M. Stożek-Kucharska: *Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.): Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice, 2016 r., s. 59 (w ślad za cytowanymi w tym opracowaniu: H. Zięba-Załućka, D. Żrebiec: *Najwyższa Izba Kontroli [w:] W. Skrzydło (red.): Zarys prawa konstytucyjnego*, Lublin – Rzeszów 1993, s. 427) stwierdzenie nieprawidłowości (czyli rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a oczekiwanym) uprawnia NIK do podejmowania czynności zmierzających do usunięcia występujących uchybień i nieprawidłowości.

⁵⁷ Należy mieć na uwadze, że to NIK jako organ kontroli decyduje o istotnych działaniach w ramach prowadzonego postępowania – por. R. Padrak: *Zasady postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2003, s. 51.

samorządowy”⁵⁸. Żadne z tych określeń nie zostało zdefiniowane w ustawie o NIK. Oba pojawiają się natomiast we wcześniejszej jednostce redakcyjnej tej ustawy, którą jest art. 51 ust. 1, dotyczący zawiadomienia przez kontrolera o bezpośrednim niebezpieczeństwie⁵⁹. W ust. 2 art. 62a wprowadzono dla nich zbiorcze określenie „podmioty”. O ile identyfikacja „właściwego organu państwowego lub samorządowego” nie powinna budzić większych kontrowersji, określenie „kierownika jednostki nadrzędnej” wymaga bliższej analizy.

Jak się wydaje, samo określenie „kierownik” pomocniczo można interpretować w świetle definicji „kierownika jednostki kontrolowanej” zawartej w art. 2a pkt 3 ustawy o NIK. W literaturze podkreśla się, że jest to definicja ujęta bardzo szeroko⁶⁰. Natomiast „nadrzędność” może w praktyce przybrać różne formy. Oprócz typowych przykładów, wynikających z trwale określonych przepisami prawa uprawnień nadzorczych, struktury lub hierarchii⁶¹ (np. nadrzędności gminy nad jej jednostkami organizacyjnymi), w opinii autora, może mieć ona związek także z czasowymi relacjami, określonymi np. umowami, porozumieniami czy decyzjami administracyjnymi. Charakterystycznym przykładem są tutaj umowy

o dofinansowanie projektów unijnych, zawierane przez beneficjentów z instytucją pośredniczącą lub zarządzającą danym programem⁶². Chociaż takie umowy, co do zasady, zawierane są przez dwie równorzędne (równoprawne) strony, to w praktyce zawierają szereg obowiązków po stronie beneficjenta oraz uprawnień do kontroli i nadzoru dla tych instytucji. Zdaniem autora, w praktyce wynika z nich – w zakresie określonym w umowie oraz ewentualnie w będących w związku z nią przepisach prawa powszechnie obowiązującego – podległość beneficjenta względem wspomnianych instytucji. Oznacza to w konsekwencji ich „nadrzędność” wobec niego w rozumieniu przepisów ustawy o NIK. Mając na względzie regulacje ustawy (art. 51 ust. 1 oraz właśnie art. 62a), jest to wniosek bardzo praktyczny. Nie zawsze bowiem takie jednostki organizacyjne powołane są do obsługi „właściwych organów administracji publicznej lub samorządowej”. O ile bowiem taka sytuacja wystąpi na ogół w wypadku instytucji zarządzających, to już rola instytucji pośredniczącej (wdrażającej) może być powierzana różnym podmiotom (jednostkom). Typowym przykładem jest Polska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.

⁵⁸ Należy zaznaczyć, że skierowanie powiadomienia do kierownika jednostki nadrzędnej nie wyklucza możliwości jego przekazania również właściwemu organowi. Związane jest to, w szczególności z tym, że oba te określenia łączy spójnik „lub”.

⁵⁹ W przepisie tym mowa jest również o „właściwych jednostkach organizacyjnych”.

⁶⁰ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz...*, op.cit., s.38-46.

⁶¹ Jak zauważa R. Padrak: *Postępowanie kontrolne...*, op.cit., s.238: *jak się wydaje, jednostką nadrzedną jest jednostka, która sprawuje nadzór lub której podlega jednostka kontrolowana, a wiec ma możliwość władczego ingerowania w działalność jednostki kontrolowanej.*

⁶² Por. definicje i rozwiązania przyjęte w ustawie z 11.7.2014 o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.).

(PARP) w Warszawie⁶³. W ramach konkretnych programów, działań i projektów, PARP jako instytucja pośrednicząca (wdrażająca)⁶⁴ w relacji do beneficjentów, z którymi zawierała umowy, staje się jednocześnie – w ujęciu funkcjonalnym – właśnie „jednostką nadrzędną” w rozumieniu przepisów ustawy o NIK.

Podsumowując, to relacja pomiędzy jednostką kontrolowaną a innymi podmiotami (jednostkami), w połączeniu z przedmiotem kontroli NIK, decydować będzie o możliwości skierowania przez Izbę powiadomienia. Dlatego też, zdaniem autora, oba ustawowe określenia adresatów powiadomienia powinny być interpretowane możliwie szeroko. Nie wymagają one natomiast nowelizacji czy nawet ustawowego zdefiniowania⁶⁵.

Obowiązek udzielenia odpowiedzi

Otrzymanie powiadomienia skutkuje dla adresata obowiązkiem poinformowania Izby „o zajętych stanowisku oraz

o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań”. Termin na udzielenie tej informacji (odpowiedzi na powiadomienie) wyznacza NIK, przy czym nie może być on krótszy niż 14 dni⁶⁶. Wyznaczony termin powinien być adekwatny do treści (zakresu) powiadomienia oraz przewidywanej reakcji adresata i możliwości przygotowania odpowiedzi. Podobnie jak w wypadku wystąpienia pokontrolnego uwagi i wnioski zawarte w powiadomieniu nie są wiążące dla jego adresata. Nie są to jednak uwagi i wnioski pokontrolne, w rozumieniu art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁷. W konsekwencji tego, a także ze względu na redakcję art. 98 tej ustawy, nieudzielenie odpowiedzi na powiadomienie nie powoduje odpowiedzialności karnej⁶⁸. W opinii autora – biorąc także pod uwagę istotne kontrowersje odnośnie do karalności na podstawie tego przepisu z powodu nieinformowania o wykonaniu wniosków pokontrolnych⁶⁹

⁶³ Dalej PARP, będąca państwową osobą prawną, należąca do systemu instytucji rozwoju, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z 4.7.2019 o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. poz. 1572) – por. art. 1 ustawy z 9.11.2000 o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U. z 2020 r. poz. 299).

⁶⁴ Por. m.in. <<https://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/o-programie/zasady/fe-2007-2013/porpw-2007-213/system-instytucjonalny/>> lub <<https://poig.parp.gov.pl/files/74/108/213/3551.pdf>>, dostęp 23.1.2021.

⁶⁵ Ewentualnie można by rozważyć uzupełnienie art. 62a o „kierowników właściwych jednostek organizacyjnych” – analogicznie jak to zostało ujęte w art. 51 ust. 1 ustawy o NIK.

⁶⁶ Należy przyjąć, że od dnia otrzymania (doreczenia) powiadomienia (E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz...*, op.cit., s. 236), choć – jak trafnie zauważa R. Padrak: *Postępowanie kontrolne...*, op.cit., s. 239 – nie zostało to wprost uregulowane. Dla porządku wskazane byłoby zatem aby ewentualna nowelizacja ustawy o NIK doprecyzowała także tę kwestię.

⁶⁷ R. Padrak, jw.

⁶⁸ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz...*, op.cit., s.235; R. Padrak, jw.; K. Jasiak-Kuchta: *Efektywność kontroli NIK...*, op.cit., s.84.

⁶⁹ Jak to podsumował M. Czyżak: *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” nr 4/2013, s.50: *należy zadać sobie pytanie, czy stopień szkodliwości społecznej czynu polegającego nie tyle na udaremnianiu lub utrudnianiu postępowania kontrolnego prowadzonego przez NIK, ale na zaniechaniu przedłożenia informacji (lub przedłożeniu informacji nieprawdziwej) o wykonaniu wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym nie jest na tyle niski, że wymaga jeśli nie pełnej depenalizacji,*

– jest to rozwiązanie prawidłowe⁷⁰. Należy jednak pamiętać, że w konkretnych przypadkach brak nie tyle realizacji obowiązku odpowiedzi na powiadomienie, ile odpowiedniej reakcji (działania) w jego następstwie, może stanowić podstawę odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego, w tym nawet za niedopełnienie obowiązków, o którym mowa w art. 231 Kodeksu karnego⁷¹.

Na zakończenie tego fragmentu warto także zauważyć, że ustawa o NIK, w wypadku odpowiedzi na powiadomienie, nie przewiduje możliwości reakcji Izby wobec podmiotu jej udzielającego czy też polemiki z treścią jego odpowiedzi⁷². Zatem odpowiedź – o ile zawiera sformułowania podważające treść powiadomienia – stanowi szczególnego rodzaju formę kwestionowania stanowiska NIK, mimo że formalnie takie uprawnienie nie przysługuje.

Niezaskarżalność powiadomienia

Jak zostało już wspomniane, jednym z elementów zmiany wprowadzającej

powiadomienie było wyeliminowanie możliwości wnoszenia zastrzeżeń do takiego dokumentu, przekazującego wyniki kontroli adresatowi innemu niż kierownik jednostki kontrolowanej. Zamyśl został urzeczywistniony w ten sposób, że w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli nie wprowadzono jakiegokolwiek wzmianki dającej podstawę do ich zgłoszenia. Zatem od treści powiadomienia nie przysługuje jego adresatowi prawo wniesienia zastrzeżeń⁷³. Nie przewidziano również innego sposobu (trybu) odwołania. Biorąc pod uwagę wcześniejsze rozważania na temat funkcji i charakteru powiadomienia, jest to rozwiązanie w pełni uzasadnione. Odnośnie do braku możliwości zaskarżenia powiadomienia do sądu administracyjnego, wprawdzie nie ma orzeczeń w tej sprawie⁷⁴, ale taki wniosek jest w pełni uzasadniony. Skoro bowiem, jak powszechnie i konsekwentnie przyjmują sądy administracyjne, wystąpienia pokontrolne NIK nie podlegają ich kognicji⁷⁵, dotyczy to również powiadomień⁷⁶.

to modyfikacji penalizacji prowadzącej do złagodzenia ustawowego wymiaru kary bądź poddanie go odpowiedzialności wykroczeniowej, a nawet jedynie dyscyplinarnej.

⁷⁰ Odmienne K. Jasik-Kuchta: *Efektywność kontroli NIK* ..., op.cit., s.84, która postuluje jego modyfikację.

⁷¹ Ustawa z 6.6.1997 (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).

⁷² Inaczej niż w przypadku informacji o wynikach kontroli, do której naczelny lub centralny organ państwowy może przedstawić swoje stanowisko, a do którego prezes NIK może przedstawić swoją opinię – por. art. 64 ust. 2 ustawy o NIK.

⁷³ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz* ..., op.cit., s. 235.

⁷⁴ Wyniki wyszukiwania w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search>>, dostęp 28.1.2021.

⁷⁵ Por. m.in. postanowienie WSA w Warszawie z 29.11.2010, VSA/Wa2517/10 (LEX 781401) lub wyrok NSA z 13.1.2011, II GSK 1059/09 (LEX 952779), postanowienie WSA w Warszawie z 9.2.2011, VII SA/Wa 103/11, LEX nr 1000435.

⁷⁶ *De lege lata* nie ma też możliwości zaskarżenia do sądów administracyjnych sporu pomiędzy NIK a kontrolowanym odnośnie do „treści prawa”. Postulat taki *de lege ferenda* – z zastrzeżeniem konieczności zachowania fundamentalnej dla NIK zasady niezależności w dokonywaniu ustaleń kontrolnych oraz formułowaniu na ich podstawie wniosków pokontrolnych, jak również potrzeby dalszych badań we wskazanym zakresie – sformułował M.Berek [w:]: *Rola Najwyższej Izby Kontroli w procesie* ..., op.cit., s. 146-147.

Powiadomienie w zarządzeniu w sprawie postępowania kontrolnego

Oprócz regulacji ustawowej, przepisy dotyczące powiadomienia znajdują się również w zarządzeniu prezesa NIK, regulującym – na podstawie art. 65 ustawy o NIK – szczegółowe zasady przygotowywania kontroli, zadania kontrolerów oraz zasady sporządzania informacji o wynikach kontroli. Przewidziano w nim, że: dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej uczestniczy w przygotowaniu powiadomienia (§ 13 pkt 12); doradca prawny opiniuje pod względem prawnym projekty powiadomień oraz dokonuje ich oceny i niezbędnej korekty (§ 17 pkt 6)⁷⁷; kontroler prowadzący kontrolę sporządza projekty powiadomień (§ 19 pkt 4); w informacji o wynikach kontroli można zamieścić informacje o skierowanych powiadomieniach (§ 24 ust. 2 pkt 2)⁷⁸.

Pozostałe zagadnienia

Powiadomienia dotyczy również ogólny przepis dotyczący sprostowania oczywistej omyłki (art. 35c ustawy o NIK). Można bowiem przyjąć, że należy ono do „dokumentów wytworzonych przez kontrolną jednostkę organizacyjną”, o których mowa

w ust. 1⁷⁹. Doprecyzowano w nim, że sprostowania dokonuje kontroler lub dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej (ust. 2) oraz, że o jego treści należy powiadomić podmioty, którym dokument został uprzednio przekazany (ust. 3). Należy przyjąć, że względu na rangę powiadomienia, że sprostowania powinien dokonać dyrektor. Jak się wydaje, konieczność sprostowania może być spowodowana w szczególności powieleniem w powiadomieniu („przepisaniem”) oczywistej omyłki, popełnionej wcześniej w wystąpieniu pokontrolnym. Odnalezienie tego rodzaju błędu, powinno zatem skutkować weryfikacją przez właściwą jednostkę kontrolną NIK, czy w konsekwencji nie został on „przeniesiony” do powiadomienia.

Na koniec warto wspomnieć również o kwestii udostępniania powiadomienia w trybie przepisów o dostępie do informacji publicznej, a w kontekście obowiązku upubliczniania wyników kontroli⁸⁰. Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸¹ w art. 6 ust. 1 pkt 4 *tiret* drugi przewiduje, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym „dokumentacja przebiegu i efektów kontroli

⁷⁷ Przepis ten dotyczy także projektów wystąpień pokontrolnych, do których w pierwszej kolejności (o ile nie wyłącznie) odnosi się zakres tej opinii, tj. w szczególności w zakresie odpowiedzialności za ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości oraz potrzeby zmiany obowiązującego prawa.

⁷⁸ Zarządzenie Prezesa NIK nr 11/2020 z 25.2.2020 w sprawie *szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli* (dostępne na <<https://bip.nik.gov.pl/podstawa-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/zarzadzenie-w-sprawie-szczegolowych-zasad-przygotowywania-kontroli.html>>, dostęp 27.1.2021).

⁷⁹ Do takich dokumentów należałoby zaliczyć nawet powiadomienie, które podpisywałby – zgodnie z literalnym brzmieniem art. 62a ustawy o NIK – osobiście prezes NIK. W świetle przepisów wewnętrznych NIK dotyczących obowiązków kontrolerów, można bowiem uznać, że dokument ten wytworzony został przez „kontrolną jednostkę organizacyjną” w rozumieniu art. 35c ust. 1 ustawy o NIK.

⁸⁰ Por. Z. Wrona: *Upublicznianie wyników kontroli* [w:] *Najwyższa Izba Kontroli i prawne...*, op.cit., s. 332-333.

⁸¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.

oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających”⁸². Z kolei art. 8 ust. 3 tej ustawy nakłada obowiązek publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej także wyżej opisanego rodzaju informacji publicznej. Z drugiej strony, częścią systemu regulacji dotyczącego dostępu do informacji publicznej jest art. 10 ustawy o NIK, określający zakres obowiązku upublicznienia przez prezesa NIK wyników kontroli. Powstaje więc pytanie o relacje pomiędzy tymi przepisami. Wątpliwość dotyczy m.in. właśnie powiadomienia, tj. tego czy podlega ono upublicznieniu w BIP. Podzielić należy pogląd, że obowiązkowemu ogłoszeniu w BIP podlegają wyłącznie – w związku z uregulowaniem zawartym we wspomnianym przepisie ustawy o NIK – dokumenty enumeratywnie wyliczone w art. 7 ust. 1 i 1a, art. 8 i 9 oraz wystąpienia pokontrolne⁸³. W konsekwencji, powiadomienia nie muszą być publikowane w BIP. Dodatkowym argumentem jest także to, że nie zawierają one żadnych nowych, autonomicznych treści, lecz przedstawiają jedynie oceny, uwagi lub wnioski (wyniki kontroli), upubliczniane przecież przez publikację wystąpień pokontrolnych. Ponadto, jak to przewiduje § 24 ust. 2 pkt 2 przywołanego zarządzenia Prezesa NIK nr 11/2020, informacja o powiadomieniu może znaleźć się

także w podlegającej publikacji informacji o wynikach kontroli.

Podsumowanie

Jak trafnie podsumowała L. Zacharko „kontrola stała się ważnym elementem procesów organizacyjnych i decyzyjnych w administracji”⁸⁴. Z kolei E. Kubas konkluduje, że „administracja, aby mogła prawidłowo funkcjonować, musi ciągle nadążać za zmieniającymi się standardami, w czym może jej pomóc właśnie kontrola”⁸⁵. Wobec tego, oraz mając na uwadze, że coraz większą rolę w działalności NIK odgrywają jej działania pokontrolne⁸⁶, warto pamiętać o powiadomieniu o ocenach, uwagach i wnioskach, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Odpowiednie wykorzystanie tego instrumentu mogłoby znacząco zwiększyć m.in. funkcję sygnalizacyjną NIK, a dzięki temu także użyteczność Izby.

Pewnego rodzaju przeszkodę do pełnego wykorzystania możliwości, jakie niesie powiadomienie, stanowią nieprecyzyjne lub niespójne z innymi przepisami ustawy o NIK sformułowania jej art. 62a. Do czasu jego ewentualnej nowelizacji, istniejące wątpliwości można jednak na ogół rozwiązać dzięki odpowiedniej wykładni tego przepisu. Zdaniem autora, powinna ona mieć na uwadze raczej pozytywną

⁸² Na temat wątpliwości co do prawidłowości i zasadności takiej konstrukcji ustawowej np. S. Szuster [w:] M. Kłaczynski, S. Szuster: *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, Sopot 2003 – komentarz do art. 6, teza 6.

⁸³ Tak Z. Wrona: *Upublicznianie...*, op.cit., s.334-336 oraz przytoczone przez niego argumenty przemawiające za taką konkluzją.

⁸⁴ L. Zacharko: *Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg* [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.): *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, s. 15, Katowice, 2016 r.

⁸⁵ E. Kubas: *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego”, Zeszyt 84 z 2014 r. (Seria Prawnicza), s. 74.

⁸⁶ J. Jagielski, op.cit.

rolę, jaką może odegrać to powiadomienie – zwłaszcza dla poprawy stwierdzonej w toku kontroli sytuacji i wyeliminowania nieprawidłowości wykazanych przez NIK – a nie tylko literalne brzmienie tego przepisu⁸⁷. Niezależnie od tego, korzystanie przez Izbę z przyznanej jej w tym zakresie kompetencji – mimo że formalnie powiadomienie polega na przekazaniu już wcześniej sformułowanych ocen, uwag

i wniosków (wyników kontroli) – wymagać powinno od kontrolerów NIK szczególnej rozważliwości oraz rzetelności⁸⁸, zarówno w doborze właściwego adresata, jak i przekazywanych mu w ten sposób treści.

ANDRZEJ TROJANOWSKI
Delegatura NIK w Rzeszowie

⁸⁷ Jak wykazano w tekście, wynikające z nie do końca dopracowanych sformułowań art. 62a ustawy o NIK.

⁸⁸ Por. R. Sobański: *Uwagi o teleologii kontroli*, „Kontrola Państwowa”, nr 1/1999 r., s. 36-38.

Słowa kluczowe: Najwyższa Izba Kontroli, NIK, kontrola, postępowanie kontrolne, wystąpienie pokontrolne, powiadomienie, wyniki kontroli NIK, wnioski pokontrolne NIK

Bibliografia:

1. 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.
2. M. Czyżak: *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” nr 4/2013.
3. J. Dobosz-Kuczyński: *Jak Najwyższa Izba Kontroli będzie kontrolować samorząd?* „Rzeczpospolita” (Dobra Administracja), 1 października 2019 r.
4. J. Dobkowski: *Kompetencja administracyjnoprawna (niektóre uwagi na kanwie pracy M. Matczaka: Kompetencja organu administracji publicznej, Kraków 2004)*; *Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych*, „Miscellanea” nr 1/2008.
5. Z. Dobrowolski: *Ekonomiczna analiza działalności naczelnych organów kontroli państwowej* [w:] *Studia Lubuskie*, tom V, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Instytut Prawa i Administracji, Sulechów, 2009 r.
6. J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
7. K. Jasik-Kuchta: *Efektywność kontroli NIK na tle wybranych funkcji kontroli państwowej*, „Młody Jurysta” nr 3/2017.
8. E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.

9. E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
10. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* – wydanie III (zaktualizowane), Warszawa 2017.
11. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Postępowanie kontrolne NIK po nowelizacji. Najważniejsze zmiany*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2012.
12. M. Kłaczyński, S. Szuster: *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, Sopot 2003.
13. G. Kościelniak: *Najwyższa Izba Kontroli – 90 lat tradycji naczelnego organu kontroli państwowej. Współczesny obraz i proponowane kierunki zmian*, „Państwo i Społeczeństwo”, nr 3/2009.
14. D. Kowalski: *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu przed komisją rozstrzygającą – zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2017 r.
15. E. Kubas: *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego”, Zeszyt 84/2014 r. (Seria Prawnicza).
16. K. Kwiatkowski: *Prewencyjna funkcja kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2016 r.
17. L. Murat: *Jednolitość orzecznictwa Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2015 r.
18. L. Murat: *Stosunek kontrolnoprawny*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2016 r.
19. M. Niezgódka-Medek: *W sprawie zasady dwuinstancyjności w postępowaniu kontrolnym (polemika)*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2003 r.
20. M. Oleś: *Fakultatywne działania administracji publicznej*, WKP, Warszawa 2017.
21. R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK*, Wrocław, 2012.
22. R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2002 r.
23. R. Padrak: *Zasady postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2003 r.
24. R. Sobański: *Uwagi o teleologii kontroli*, „Kontrola Państwowa”, nr 1/1999 r.,
25. B. Skwarka, M. Kobierska, D. Łubian: *Wpływ kontroli NIK na administrację publiczną*, „Kontrola Państwowa”, numer jubileuszowy I/I z 2019 r.
26. M. Strożek-Kucharska: *Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz L. Zacharko: Tradycyjne a współczesne pojęcie kontroli i jej zasięg*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.): *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice, 2016 r.

ABSTRACT**Notifying About Evaluations, Remarks and Conclusions of NIK – Comments on the Solution Adopted**

The article comprises an analysis of the solution introduced on the basis of Article 62a of the Act on the Supreme Audit Office, related to notifying about evaluations, remarks and conclusions included in management letters. Similarly to the other provisions of the amended (in fact the new one) the NIK audit procedure, the Article entered into force on 2 June 2021. It allows for clear differentiation between management letters addressed to the managers of auditees, and notifications about evaluations, remarks and conclusions comprised in management letters that are developed on the basis of other legal provisions. In the text such matters have been discussed as, among other, the origins of notification introduction, entities authorised to issue notifications, addressees of notifications and their obligations, and the matter of making a notification publicised. The author indicates legal doubts that arise on the basis of Article 62a of the Act on NIK, by presenting and substantiating proposals for solutions in the area. In some cases, the author also makes proposals for modifying this provision.

Andrzej Trojanowski, NIK Branch in Rzeszów

Key words: Supreme Audit Office, audit, audit proceedings, post-audit statement, notification, audit results, audit conclusions of the Supreme Audit Office