

Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

Naruszenie dóbr osobistych kierownika jednostki kontrolowanej

Wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Warszawie z 15 września 2021 r. dotyczy naruszenia dóbr osobistych przez publikację wyników kontroli NIK. Sąd uznał, że wskazując w wystąpieniu pokontrolnym osobę odpowiedzialną za nieprawidłowości stwierdzone w funkcjonowaniu jednostki Najwyższa Izba Kontroli może naruszać jej dobre imię, ale działania te – w wypadku prawidłowo prowadzonego postępowania kontrolnego – nie mogą być uznawane za bezprawne. Prezentowana glosa ma charakter aprobujący. Rozważania SA zostały uzupełnione omówieniem przepisów ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ odnoszących się do zakresu postępowania kontrolnego oraz informacji prezentowanych w wystąpieniu pokontrolnym.

STANISŁAW DZIWIŚ

Teza

„Jeżeli obowiązujące przepisy przewidują określone procedury bądź nadają pewnym organom lub podmiotom określone kompetencje, to działanie w ich ramach – jeżeli narusza sferę prawnie chronionych dóbr – z reguły nie jest bezprawne, chyba że dochodzi do wyraźnego i poważnego naruszenia przepisów, w szczególności polegającego

na wykroczeniu poza cel i niezbędny zakres postępowania lub wyrażenia ocen bądź użycia sformułowań nieuzasadnionych przedmiotem i potrzebami tego postępowania i naruszających godność osoby, której dotyczą”².

Stan faktyczny i stanowisko sądu I instancji

Stan faktyczny, na tle którego zapadł wyrok, dotyczył dyrektora jednostki poddanej kontroli NIK, który domagał się zasądzenia

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

² Teza do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 15 września 2021 r., sygn.. akt I ACa 461/21.

na swoją rzecz zadośćuczynienia w kwocie 50 000 zł oraz opublikowania przeprosin, twierdząc, że pozwany Skarb Państwa – Najwyższa Izba Kontroli naruszył jego dobra osobiste w postaci godności i dobrego imienia. Bezprawność działania pozwanego miała polegać na zarzuceniu powodowi w wystąpieniu pokontrolnym niegospodarności w kierowaniu kontrolowaną instytucją i niedopełnienia obowiązków służbowych. W opinii powoda te wnioski i oceny są wynikiem „błędnych, nieuzasadnionych i subiektywnych przekonań osób sporządzających wystąpienie pokontrolne”, a same zarzuty pozbawione podstaw faktycznych³. Powód przed sądem I instancji podnosił, że publikacja wyników kontroli i ich powielanie przez media były powodem nacisków w sprawie wycofania się przez niego z udziału w życiu politycznym⁴. Podkreślił, że kontrolerzy wykazywali negatywne nastawienie i prowadzili czynności dowodowe pod z góry przyjętą tezę.

W 2017 r. Delegatura NIK w Łodzi przeprowadziła kontrolę działalności Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Częstochowie. Objęto nią lata 2008–2016, a więc okres, w którym powód pełnił funkcję dyrektora tej jednostki. W wyniku kontroli stwierdzono wiele nieprawidłowości, będących podstawą negatywnej oceny działalności

kontrolowanej instytucji. Dyrektor Ośrodka złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, wskazując brak podstaw do wystawienia takiej oceny. Zespół orzekający komisji rozstrzygającej uwzględnił zastrzeżenia w części, wprowadzając do treści wystąpienia stosowne zmiany, które nie wpłynęły jednak na ogólną negatywną ocenę działalności jednostki. Zgodnie z ujednoczonym tekstem wystąpienia pokontrolnego⁵, dyrektor Ośrodka samowolnie (zakup nie był uwzględniony w planie wydatków inwestycyjnych na 2013 r.) zdecydował o nabyciu za kwotę 2,1 mln zł netto hotelu obciążonego hipotecznie na kwotę 576 tys. zł. Ponieważ dokonana na zlecenie NIK wycena wartości rynkowej tego obiektu wynosiła 995 tys. zł, NIK oceniła, że transakcja doprowadziła do uszczerplenia majątku Ośrodka na kwotę ponad 1,1 mln zł. Do czasu kontroli NIK, tj. do lutego 2017 r., budynek hotelowy nie był eksploatowany, podobnie jak zakupiona 18 czerwca 2013 r. za 2,5 mln zł nieruchomości gruntowa przeznaczona pod budowę ośrodka doskonalenia techniki jazdy. Na tej nieruchomości gruntowej dokonano wycinki drzew, przy czym – mimo przedłużenia terminu określonego w decyzji Prezydenta Miasta Częstochowy zezwalającej na wycinkę – nie wykonano kompensacji przyrodniczej w postaci nasadzeń⁶, co w konsekwencji

³ Treść wystąpienia pokontrolnego nr LLO.411.008.01.2016, zmienionego zgodnie z uchwałą komisji rozstrzygającej, dostępna jest pod adresem: <<https://www.nik.gov.pl/kontrolne/S/16/007/LLO/>> (dostęp 19.12.2021).

⁴ W czasie orzekania przez sąd I instancji powód był bezrobotny. Okoliczność negatywnego wpływu publikacji wystąpienia pokontrolnego na sytuację materialną i zdrowie powoda nie była kwestionowana przez pozwanego.

⁵ Stosownie do art. 61b ustawy o NIK dyrektor właściwej jednostki kontrolnej dokonuje zmian w wystąpieniu pokontrolnym zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń i podpisane, zmienione wystąpienie przesyła kierownikowi jednostki kontrolowanej.

⁶ Kompensacja przyrodnicza obejmuje działania prowadzące do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia, a tak-

naraziło Ośrodek na konieczność poniesienia opłat określonych w przepisach ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷. W ocenie NIK, przyczyną niegospodarnego dysponowania środkami publicznymi był brak nadzoru nad działalnością Ośrodka oraz „nienależyte określenie kompetencji finansowych i procedur podejmowania decyzji inwestycyjnych przez dyrektora (...). Skutkowało to nadmiernym skumulowaniem uprawnień w rękach dyrektora jednostki, który podejmował samodzielne decyzje w kluczowych sprawach”⁸.

NIK stwierdziła także nieprawidłowości polegające m.in. na niezasadnym porzuceniu zaawansowanej koncepcji budowy budynku garażowo-szkoleniowego, skutkującym poniesieniem strat w nakładach inwestycyjnych w kwocie 95,5 tys. zł oraz naruszeniu statutu Ośrodka, polegającym na samodzielnym wyborze biegłego rewidenta przez kierownika jednostki kontrolowanej, tj. niezgodnie z art. 66 ust. 4 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹, oraz nieprzesłaniu urzędowi marszałkowskiemu do zaopiniowania planów wydatków inwestycyjnych na 2012 r. Ustalenia kontroli NIK były podstawą skierowania

do organów ścigania zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa¹⁰.

Pozwany Skarb Państwa (Najwyższa Izba Kontroli), reprezentowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa (PGSP), w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Wyrokiem z 26 lutego 2021 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo w całości i zasądził od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 6480 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Powód zaskarżył powyższy wyrok w całości¹¹.

Stanowisko sądu apelacyjnego

Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał, że apelacja była nieuzasadniona, a podniesione w niej zarzuty bezzasadne. Podkreślił, że w postępowaniu o ochronę dóbr osobistych w związku z kontrolą NIK sąd orzekający nie jest władny dokonywać oceny wyników kontroli, w szczególności w zakresie trafności ocen i wniosków zamieszczonych w wystąpieniu pokontrolnym. W sprawie o ochronę dóbr osobistych nie ma on uprawnień do weryfikacji dokonanej przez

że zachowanie walorów krajobrazowych (art. 3 pkt 8 ustawy z 27.4.2001 – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2022 r. poz. 2556).

⁷ Zgodnie z art. 84 ust. 4 i 5 ustawy z 16.4.2004 o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916, ze zm.), w wypadku naliczenia opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu oraz uzależnienia wydania zezwolenia na ich usunięcie od wykonania nasadzeń zastępczych, termin uiszczenia opłaty odracza się na okres 3 lat od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na wykonanie nasadzeń zastępczych. Jeżeli nasadzenia zachowują żywotność przez ten okres lub nie zachowują jej z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, opłata ulega umorzeniu.

⁸ Wystąpienie pokontrolne nr LLO.411.008.01.2016.

⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

¹⁰ W czasie orzekania przez SA w Warszawie postępowanie w sprawie niedopełnienia przez dyrektora Ośrodka ciążących na nim obowiązków związanych ze sprawami majątkowymi Ośrodka toczyło się pod sygn. akt. PO II Ds.15.2019.

¹¹ Wyrok SO z 26.2.2021, niepubl.

NIK oceny poprawności wyceny i zasadności zakupu nieruchomości przez powoda. Za bezprzedmiotowe, podobnie jak Sąd Okręgowy, uznał przesłuchiwanie świadków na okoliczność negatywnego nastawienia kontrolerów wobec powoda, ponieważ ten w stanowisku procesowym nie przedstawił żadnych przykładów takiej postawy, a więc nie wskazał okoliczności, które miałyby potwierdzić zeznania świadków. Podkreślił także, że przy gromadzeniu materiału dowodowego nie doszło do naruszenia wskazanych w apelacji przepisów. Sąd Apelacyjny stwierdził, że kontrolerzy NIK nie dopuścili się rażących błędów w stosowaniu przepisów dotyczących prowadzenia kontroli, a zebrany materiał dowodowy uzasadniał zawarcie w wystąpieniu pokontrolnym kwestionowanych ocen i wniosków. Przyjął, podobnie jak Sąd Okręgowy, że w tego typu sytuacjach bezprawność musi być rozumiana „w sposób właściwy dla prawa cywilnego, ale z uwzględnieniem specyfiki działań organu kontrolującego, w tym także ryzyka błędu, o ile nie jest on rażący i oczywisty”¹². Podtrzymał stanowisko Sądu Okręgowego, że zawarte w wystąpieniu pokontrolnym

oceny działań powoda zasadniczo naruszały jego dobre imię, podkreślając jednak specyfikę czynności kontrolnych, w trakcie których ujawniane są różne okoliczności, w tym stany nieprawidłowe, będące podstawą konstruowania ocen, które z natury rzeczy mogą nie być pozytywne dla kontrolowanej jednostki i jej kierownictwa.

Analiza i ocena stanowiska SA

Ustawa o NIK zapewnia kontrolerom immunitet karnoprosesowy¹³, ale nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej za realizowane czynności służbowe i treść ustaleń prezentowanych w raportach końcowych. Wydane orzeczenie w procesie o ochronę dóbr osobistych nie wpływa na treść wystąpienia pokontrolnego (nie jest postępowaniem odwoławczym¹⁴), ale – w przypadku naruszenia dóbr osobistych powoda – może wpływać na odbiór ustaleń kontroli przez otoczenie¹⁵. Wystąpienia pokontrolne są podpisywane przez kontrolera prowadzącego kontrolę oraz dyrektora właściwej jednostki kontrolnej¹⁶. Powództwo o naruszenie dóbr osobistych może zostać wytoczone przeciwko każdej z tych osób, jak również przeciwko Skarbowi Państwa

¹² Tamże.

¹³ Zgodnie z art. 88 ustawy o NIK, wiceprezesa i dyrektora generalnego NIK oraz kontrolerzy nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej z powodu swoich czynności służbowych bez uprzedniej zgody Kolegium NIK, a Prezes NIK – bez zgody Sejmu.

¹⁴ NIK nie jest organem administracji publicznej lecz organem kontroli państwowej. Uznawana jest za odrębny organ państwa niemieszczący się w klasycznym trójpodziale władz, a sprawowana przez nią kontrola nie stanowi wykonywania administracji publicznej. W konsekwencji jej działalność nie podlega kontroli sądowniczoadministracyjnej.

¹⁵ Wyrok SA w Warszawie z 27.6.2017, VI ACa 293/16, LEX nr 2361922.

¹⁶ Stosownie do art. 53 ust. 4 ustawy o NIK wystąpienia do ministrów oraz kierowników urzędów centralnych podpisuje wiceprezes, a do Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Prezesa NBP oraz osób kierujących naczelnymi i centralnymi organami wskazanymi w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK podpisuje Prezes NIK, który może także zastrzec dla siebie prawo podpisywania każdego wystąpienia pokontrolnego.

(Najwyższej Izbie Kontroli)¹⁷. Jego zasadność jest uzależniona od spełnienia dwóch przesłanek: naruszenia (lub zagrożenia) dóbr osobistych oraz bezprawnego charakteru działania będącego przyczyną naruszenia (lub zagrożenia)¹⁸. Wystąpienia pokontrolne prezentujące nieprawidłowości w działaniu kontrolowanych jednostek mogą naruszać dobre imię osób za nie odpowiedzialnych. Uznanie przez NIK działań powoda za niegospodarne bez wątplenia mogło naruszyć jego dobra osobiste (cześć, dobre imię, wizerunek), jednak ich ochrona uzależniona jest, jak słusznie zauważył Sąd Apelacyjny, od bezprawności działania organu kontroli. Stosownie do art. 24 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁹ ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. Bezprawność należy rozumieć jako sprzeczność naruszenia/zagrożenia dobra osobistego z normami prawnymi bądź z zasadami współżycia społecznego²⁰. Jest to każde działanie naruszające dobro osobiste, jeżeli nie zachodzi żadna ze szczególnych

okoliczności usprawiedliwiających (wyłączających bezprawność)²¹. Bezprawne, w rozumieniu art. 24 k.c., jest więc działanie, które stanowi naruszenie prawa lub wykazuje sprzeczność pomiędzy działaniem organu a zakresem jego kompetencji, tj. wykraczające poza przyznane NIK kompetencje, bądź jest podejmowane na podstawie błędnie stosowanych przepisów prawa.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli NIK został określony w Konstytucji RP²², a jego rozwinięcie znajduje się w ustawie o NIK. Dokonanie oceny działalności kontrolowanej jednostki według kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK (legalności, gospodarności, celowości i rzetelności)²³ jest, stosownie do art. 28 ustawy, celem prowadzonego postępowania kontrolnego. Oznacza to, że Izba ma nie tylko prawo, ale ustawowy obowiązek dokonania oceny działalności kontrolowanego podmiotu²⁴. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego jest jednostką podlegającą kontroli NIK na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (z zastosowaniem kryterium

¹⁷ Izba działa na zasadach kolegiałości (zob. art. 202 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 1 ust 3 ustawy o NIK), co przejawia się m.in. w zespołowym przygotowywaniu wystąpienia pokontrolnego.

¹⁸ A. Cisek [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom I, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 92.

¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm., dalej k.c.

²⁰ M. Sośniak: *Bezprawność zachowania jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Kraków 1959, s. 103; S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 1998, S. 68; A. Sylwestrzak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, M. Balwicka-Szczyrba (red.), Warszawa 2022, s. 70. A. Cisek [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny...*, op.cit., s. 92.

²¹ Wyrok SN z 19.10.1989, II CR 419/89, LEX nr 8996.

²² Art. 203 Konstytucji RP, Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.

²³ Zakres stosowania poszczególnych kryteriów uzależniony jest od rodzaju kontrolowanego podmiotu. W art. 2 ust. 1 ustawy o NIK wskazane są podmioty poddawane kontroli z zastosowaniem wszystkich czterech kryteriów. Kontrole samorządu terytorialnego prowadzone są z wyłączeniem celowości, a przedsiębiorców i innych podmiotów niepaństwowych i niesamorządowych jedynie z zastosowaniem dwóch kryteriów: legalności i gospodarności.

²⁴ Wyrok SA w Warszawie z 27.6.2017, VI ACa 293/16, LEX nr 2361922.

legalności, gospodarności i rzetelności), a kontrolerzy mieli dokumenty upoważniające do jej przeprowadzenia²⁵. Nie budzi więc wątpliwości, że wszczęcie postępowania w jednostce, którą kierował powód, było prawnie dopuszczalne.

Do ustalenia, czy naruszenie dóbr osobistych powoda było bezprawne istotne jest także dokonanie oceny dopuszczalności poszczególnych czynności dowodowych i prezentacji wyników w wystąpieniu pokontrolnym. Wystąpienie pokontrolne jest raportem końcowym z prowadzonej kontroli jednostkowej, które musi zawierać zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym stwierdzonych na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli nieprawidłowości i ich przyczyn. Wykrycie nieprawidłowości wiąże się z koniecznością ustalenia ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób odpowiedzialnych²⁶. Artykuł 29 ustawy o NIK zawiera katalog uprawnień przysługujących kontrolerom NIK w toku prowadzonego postępowania, wśród których wymienione jest prawo żądania udzielenia wyjaśnień

od osób, które wykonują lub wykonywały pracę w jednostce kontrolowanej²⁷. Powód pełnił funkcję dyrektora kontrolowanej jednostki i to jego wyjaśnienia zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym jako wskazanie przyczyn ich powstania. Kierownik jednostki jest adresatem wystąpienia pokontrolnego i – stosownie do art. 62 ustawy o NIK – jest obowiązany poinformować Izbę o sposobie wykorzystania uwag i wykonania zawartych w nim wniosków²⁸. Wskazanie w wystąpieniu powoda jako kierownika jednostki²⁹ a zarazem osoby odpowiedzialnej za stwierdzone nieprawidłowości nie naruszało ustawowych zasad prowadzenia kontroli i prezentacji ich wyników, których upublicznienie jest obowiązkiem Izby³⁰. NIK nie ma podstaw do odstąpienia od podania do publicznej wiadomości wyników kontroli z powodu ich negatywnego wpływu na życie publiczne lub osobiste osób odpowiedzialnych za kontrolowane zagadnienia.

Obowiązkiem kontrolera jest obiektywne ustalenie i rzetelne udokumentowanie wyników kontroli³¹. W kontekście realizacji

²⁵ Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o NIK upoważnienie i legitymacja służbowa stanowią podstawę przeprowadzenia kontroli przez kontrolerów NIK.

²⁶ Art. 53 ust. 1 pkt 4 ustawy o NIK.

²⁷ Art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy o NIK.

²⁸ Należy podkreślić, że kierownik jednostki ma jedynie obowiązek dokonania analizy otrzymanych wniosków i poinformowania o sposobie ich wykorzystania. Nie ma obowiązku ich wykonania, ponieważ wystąpienie pokontrolne nie jest decyzją administracyjną – nie ma więc charakteru władczego i nie nakłada na kontrolowaną jednostkę żadnych konkretnych obowiązków (por. postanowienie WSA w Warszawie z 29.11.2010, V SA/Wa 2517/10, LEX nr 781401; postanowienie NSA z 20.11.2009, II GSK 1041/08, LEX nr 587102).

²⁹ Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o NIK, imię i nazwisko kierownika jednostki należy do danych wymaganych w wystąpieniu pokontrolnym.

³⁰ Stosownie do art. 10 ustawy o NIK, prezes Najwyższej Izby Kontroli podaje do wiadomości publicznej między innymi wystąpienia pokontrolne, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

³¹ Art. 71 pkt 2 ustawy o NIK.

czynności kontrolnych bezstronność oznacza podejmowanie decyzji na podstawie obiektywnych kryteriów, a nie osobistych przekonań, uprzedzeń czy pod wpływem innych osób. Kontroler ustala stan faktyczny dzięki zebranych w toku postępowania dowodom, a ustalenia te są podstawą dokonywanej oceny. Dlatego muszą one w sposób wręcz fotograficzny oddawać stan rzeczy wisty i to zarówno ten oceniany jako nieprawidłowy, jak i prawidłowy. Stan faktyczny musi być potwierdzony rzetelnie zebranymi dowodami. Katalog dowodowy wskazany w art. 35 ust. 2 ustawy o NIK jest katalogiem otwartym, a możliwość dowodzenia może być limitowana wyłącznie zakazem wyraźnie wskazanym w ustawie³².

Dowody uzyskane w toku kontroli, przywołane zarówno w złożonych zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego, jak i w pozwie, nie były objęte zakazem prawnym dowodzenia. Ponieważ ustawodawca nie wprowadził hierarchii

poszczególnych dowodów pod kątem mocy dowodowej, to kontroler decyduje, jaki należy przeprowadzić oraz dokonuje analizy zebranych dowodów. Do oceny wartości poszczególnych dowodów pomocne są Międzynarodowe Standardy Najwyższych Organów Kontroli³³, które wskazują, że muszą być odpowiednie i wystarczające³⁴. Kontroler ma obowiązek zachować sceptycyzm zawodowy, polegający na byciu czujnym i dociekliwym a równocześnie otwartym na wszystkie argumenty³⁵, oraz profesjonalny osąd. Zasada obiektywizmu zobowiązuje kontrolera do ujawnienia wszystkich istotnych okoliczności przemawiających na korzyść i na niekorzyść jednostki kontrolowanej³⁶. Pomijając niektóre ustalenia lub nie kwalifikując ich jako nieprawidłowości, kontroler zniekształciłby rzeczywisty stan faktyczny i w konsekwencji także ocenę kontrolowanej działalności³⁷.

Należy również wskazać, że Izba stosuje mechanizmy wewnętrzne służące

³² Przykładowo art. 43 i 44 ustawy o NIK określają odpowiednio bezwzględne i względne zakazy dowodowe dotyczące przesłuchiwanie świadków. Z kolei art. 10 ustawy z 29.6.1995 o statystyce publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 459, ze zm.) wyłącza dostęp do danych jednostkowych identyfikowalnych, zebranych w badaniach statystycznych.

³³ Przykładowo: ISSAI 200 (Financial Audit Principles) pkt 56, <https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_200/ISSAI_200_en_2020.pdf> (dostęp 2.1.2023).

³⁴ Odpowiednie są wtedy, gdy są istotne, właściwe i rzetelne (miara jakości odnosząca się do stosowności i wiarygodności dowodu). Wystarczalność (miara ilościowa) odnosi się do liczby dowodów niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego i zależy przede wszystkim od ryzyka wystąpienia nieprawidłowości (im większe ryzyko, tym większa jest potrzebna liczba dowodów) oraz jakości zebranych dowodów (im są wyższej jakości, tym mniej ich potrzeba).

³⁵ ISSAI 100 (Fundamental principles of public-sector auditing) pkt 37, <<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing.pdf>> (dostęp 2.1.2023).

³⁶ E. Jarzęcka-Siwik: *Podstawowe zasady postępowania kontrolnego* [w:] *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, E. Jarzęcka Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, Warszawa 2018, s. 155.

³⁷ S. Dziwisz: *Odpowiedzialność karna kontrolera Najwyższej Izby Kontroli za przestępstwo fałszu intelektualnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” nr 4/2020, s. 34.

jakości kontroli. Dyrektor jednostki kontrolnej NIK wyznacza kontrolera nadzorującego przebieg każdej kontroli, którego obowiązkiem jest weryfikacja projektu wystąpienia pokontrolnego, przygotowanego przez kontrolera prowadzącego czynności kontrolne, pod kątem realizacji tematyki kontroli, osiągnięcia jej celów, zgodności opisu ustaleń faktycznych z materiałem dowodowym zebrany w aktach kontroli i zasadności ocen, uwag oraz wniosków. Dodatkowo każdy projekt wystąpienia pokontrolnego jest opiniowany przez doradcę prawnego, który dokonuje weryfikacji oceny z punktu widzenia legalności stanów zakwalifikowanych jako nieprawidłowe oraz zaproponowanych wniosków pokontrolnych.

W ustawie o NIK przewidziano mechanizm służący zachowaniu niezależności i obiektywizmu kontroli, polegający na wyłączeniu kontrolera. Kierownik jednostki kontrolowanej, mający uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności lub całej jednostki kontrolnej (departamentu lub delegatury NIK), może złożyć wniosek o ich wyłączenie (art. 31 ustawy o NIK). Powód, jako kierownik jednostki kontrolowanej mógł tak również postąpić, jednak z tego uprawnienia nie skorzystał, a w swoim stanowisku procesowym nie przedstawił żadnych dowodów obrazujących podnieszone negatywne nastawienie. W trakcie kontroli mógł także, korzystając z określonego w art. 35a ust. 3 ustawy o NIK

prawa wglądu do akt kontroli, zapoznać się z materiałem dowodowym, a w razie wątpliwości co do jego zupełności składać kontrolerom oświadczenia dotyczące przedmiotu kontroli³⁸.

Powód był również uprawniony do złożenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego i z tego prawa skorzystał. Do wiadomości publicznej została podana treść wystąpienia pokontrolnego uwzględniająca zmiany wynikające z rozpatrzenia przez komisję rozstrzygającą zastrzeżeń złożonych przez powoda. Słusznie więc Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego o bezprzedmiotowości przesłuchiwania świadków na okoliczność negatywnego nastawienia kontrolerów wobec powoda oraz, co istotniejsze, o braku bezprawności działania NIK. Skarżący nie wykazał, a Sąd Apelacyjny nie stwierdził przyjęcia błędnych przesłanek oceny stanu faktycznego w przeprowadzonej kontroli. Skoro nie stwierdzono naruszenia przyznanych Izbie kompetencji kontrolnych, a czynności dowodowe nie zawierały błędów, kontrola nie realizuje przesłanki bezprawności.

Podsumowanie

Ustawa o NIK nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej za treść ustaleń prezentowanych w raportach końcowych. Kontrolerzy NIK w trakcie czynności są obowiązani nie tylko do ustalenia stanu faktycznego i jego udokumentowania, ale również dokonania oceny i wskazania

³⁸ Stosownie do art. 41 ust. 2 ustawy o NIK kontroler nie może odmówić przyjęcia oświadczenia, jeżeli ma ono związek z przedmiotem kontroli.

osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości. Prawidłowa realizacja tych obowiązków i podanie wyników kontroli do publicznej wiadomości nie może być podstawą odpowiedzialności cywilnoprawnej za naruszenie dóbr osobistych. Treść wystąpienia pokontrolnego (po upływie terminu na wniesienie zastrzeżeń lub po ich rozpatrzeniu) jest

ostateczna i nie podlega weryfikacji sądowej³⁹.

dr STANISŁAW DZIWIŚ
radca prezesa NIK,
zastępca kierownika
ds. aplikacji kontrolerskiej

³⁹ Zob. postanowienie NSA z 13.6.1997, III SA 828/97, LEX nr 32535, wyrok NSA z 13.1.2011, II GSK 1050/09, LEX nr 952779, postanowienie NSA z 19.1.2012, II GSK 759/11, LEX nr 1110165, postanowienie NSA z 13.12.2013, II GSK 2185/13, LEX nr 1432675, postanowienie NSA z 24.5.2016, II GSK 1994/16, LEX nr 2048730.

Słowa kluczowe: naruszenie dóbr osobistych przez NIK, naruszenie dóbr osobistych kierownika jednostki kontrolowanej, naruszenie dóbr osobistych w wystąpieniu pokontrolnym

Bibliografia:

1. Cisek A. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom I, red. E. Gniewek, Warszawa 2004.
2. Dmowski S., Rudnicki S.: *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 1998.
3. Dziwiś S.: *Odpowiedzialność karna kontrolera Najwyższej Izby Kontroli za przestępstwo fałszu intelektualnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” nr 4/2020.
4. Jarzęcka-Siwik E.: *Podstawowe zasady postępowania kontrolnego* [w:] *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, E. Jarzęcka Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, Warszawa 2018.
5. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017.
6. Sośniak M.: *Bezprawność zachowania jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Kraków 1959.
7. Sylwestrzak A. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, M. Balwicka-Szczyrba (red.), Warszawa 2022.

ABSTRACT**Infringement of Personal Rights of Auditee Managers – Commentary on the Judgement of the Appeal Court in Warsaw**

The judgement of the Appeal Court in Warsaw of 15th September 2021 is related to infringement of personal rights through publication of NIK audit results. The Court rightly stated that when a person responsible for irregularities is identified in a post audit statement, their reputation may be damaged. However such activities, if the audit proceedings are appropriate, cannot be considered illegal. The message of the commentary is approving. The considerations of the Court are complemented with the presentation of the provisions of the Act on 23rd December 1994 on the Supreme Audit Office, related to the scope of audit proceedings and information presented in a post audit statement. In the lawsuit on protection of personal rights with the participation of NIK, the Court is not an appeal organ, and it is not mandated to examine the audit results or their accuracy. The author of the article shares the assessment of the Appeal Court and at the same time he indicates existing mechanisms that ensure objectivity of NIK's audits, both legal and practical. He emphasises that if court proceedings could question the assessments and conclusions of the Supreme Audit Institution, the constitutional position of NIK would be questioned.

Stanisław Dziwisz, PhD, Advisor to the President of NIK, Deputy Head of the Training Course for Auditors

Key words: infringement of personal rights by NIK, infringement of personal rights of an auditee manager, infringement of personal rights in a post audit statement