

Formułowanie ocen przez NIK

Pojęcie uchybienia w praktyce kontrolerskiej

Pięć lat temu NIK utraciła ustawowe upoważnienie do stwierdzania uchybień, jednak kontrolerzy wciąż posługują się tym pojęciem. Nie do końca wiadomo, jaki jest status prawny uchybienia, ponieważ nauka o kontroli nie zajmowała się nim szczegółowo. Analiza różnych kontekstów użycia tego określenia prowadzi do konkluzji, że stanowi ono przejaw dążenia do oceny nieprawidłowości.

LESZEK MURAT

Wstęp¹

Kontrolujący kształtują obraz podmiotu kontrolowanego, a kontrole wywołują często burzliwe dyskusje, zwłaszcza gdy zostało stwierdzone naruszenie prawa. Wobec tego istotny jest sposób opisywania kontrolowanej działalności, w tym nazywania nieprawidłowości. Od precyzji komunikatu zależy bowiem to, czy ustalenia zostaną właściwie odebrane. Jednym z pojęć, które mogą utrudnić odczytanie intencji kontrolującego, jest „uchybienie”.

Wątpliwości powstają z tego powodu, że jest ono bliskoznaczne innemu terminowi – „nieprawidłowość”, który powszechnie stosuje NIK na podstawie upoważnienia ustawowego. Warto więc ustalić relacje i różnice pomiędzy uchybieniem a nieprawidłowością, co jest celem artykułu.

Uchybienie jako alternatywa dla nieprawidłowości

Do 1995 r. NIK posiadała wyraźne upoważnienie ustawowe do stwierdzania – obok nieprawidłowości – także uchybień. Użyte w ustawie o NIK z 1980 r.² wyrażenie

¹ Niektóre zawarte w artykule informacje są chronione tajemnicą kontrolerską; z obowiązku jej zachowania na potrzeby publikacji zostałem zwolniony przez Prezesa NIK 17.1.2019 (nr sprawy BOE-BOI.0172.008.2019).

² Art. 22 pkt 1 ustawy z 8.10.1980 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 22 poz. 82, ze zm.) stanowił, że „przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli, w związku z wykonywaną kontrolą, mają prawo: wydawać kierownikowi jednostki kontrolowanej pisemne zalecenia w sprawie usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości”. Ustawa obowiązywała do 16.8.1995.

„stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości” wskazuje na rozłączność pomiędzy tymi pojęciami³, tj. na inny zakres ich desygnatów. Jednakże według słowników oba te słowa odnoszą się do tego samego: odstępstw od stanu pożądanego. Jeśli nieprawidłowość jest niezgodnością z ustalonymi normami⁴, to co w takim wypadku nazywać uchybieniem? I odwrotnie, jeśli uchybienie jest wykroczeniem przeciw normom⁵, to czym jest nieprawidłowość?

Słowo „nieprawidłowość” odnosi się do całego obszaru niezgodności z wzorcem. „Uchybienie” może natomiast odwoływać się do: zgodności z wzorcem lub indyferencji (tj. postępowania prawnie neutralnego), względnie zaś stanowić synonim lub podtyp nieprawidłowości. Pierwszą możliwość należy wykluczyć, ponieważ uchybienie jest *ex definitione* wykroczeniem przeciwko normom. Podobnie nie sposób odnosić uchybienia do prawnie indyferentnego stanu faktycznego, albowiem nie ma tu zastosowania żadna norma, której przestrzeganie podlega kontroli. Pozostaje jedynie trzecia możliwość. Niemniej i ona jest wolna od paradoksów: trudno

wytłumaczyć *ratio legis* uchybienia rozumianego jako synonim nieprawidłowości, tj. użycia przez prawodawcę synonimów połączonych spójnikiem „i”. Problem został rozwiązany wraz z wejściem w życie ustawy o NIK z 1994 r.⁶, w której prawo do stwierdzania uchybienia już nie występuje⁷. Zostało to odczytane przez doktrynę i orzecznictwo NIK jako wygaszenie uprawnienia do stosowania tego pojęcia⁸. Na przykład Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w 2015 r. oddalił złożony w zastrzeżeniu do wystąpienia kontrolnego wniosek o zmianę oceny kontrolowanej jednostki na „pozytywną, mimo stwierdzonych uchybień” powołując się m.in. na to, że w ustawie o NIK nie występuje pojęcie „uchybienia”⁹. Podobnie postąpiło Kolegium NIK w 2016 r. podając uzasadnienie, że ustawa o NIK – „określając zasady dokonywania ocen kontrolowanej działalności (w art. 28 i 53) – nie przewiduje możliwości zakwalifikowania ustalonego stanu faktycznego, który nie jest prawidłowy, jako uchybienia, a tym bardziej jako >uchybienia o niskim znaczeniu<”¹⁰.

³ Spójnik „i” każe traktować zakresy denotacji nazw jako rozłączne. Użycie przez ustawodawcę spójnika „i” nakazuje poszukiwać pomiędzy nieprawidłowością a uchybieniem konkretnych różnic, jako że ich desygnaty są rozłączne. Więcej na temat użycia spójników koniunkcyjnych np. [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński: *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 148-152.

⁴ M. Szymczak (red.): *Słownik języka polskiego*, tom II, Warszawa 1985, s. 351 (definicje słowa „nieprawidłowość” oraz „nieprawidłowy”).

⁵ M. Szymczak (red.): *Słownik języka polskiego*, tom III, Warszawa 1985, s. 574.

⁶ Ustawa z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.).

⁷ „Uchybienie” występuje natomiast w innych kontekstach: „uchybienie terminu” (art. 76a ust. 2), „uchybienie godności stanowiska” (art. 97a ust. 1, art. 97b ust. 1).

⁸ Zdaniem Rafała Padraka nie istnieje prawne uzasadnienie do przyjmowania podziału stanów niezgodnych ze wzorcem nieprawidłowości i uchybień: R. Padrak: *Postępowanie kontrolne. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 193.

⁹ Uchwała Komisji Rozstrzygającej NIK z 20.10.2015 (KPK-KPO.443.188.2015), niepublikowana, s. 3-4.

¹⁰ Minister wniósł o zmianę kwalifikacji ww. zdarzenia z nieprawidłowości na uchybienie: uchwała Kolegium NIK z 23.3.2016 (KPK-KPO.000.014.2016), niepublikowana, s. 21.

Uchybienie w literaturze i praktyce kontrolnej

Niemniej problematyka uchybień jest wciąż otwarta. Generalnie, wiele podmiotów kontrolujących posiada kompetencję do stwierdzania uchybień¹¹, co rodzi pytania o spójność uprawnień instytucji systemu kontroli. Jeśli chodzi o NIK, to pojęcie „uchybienie” jest obecne w praktyce kontrolnej oraz w literaturze o Izbie. Na przykład w „Kontroli Państwowej” w ostatnich 12 latach posługiwało się tym terminem wielu autorów, głównie przy okazji referowania wyników kontroli. Wanda Karpińska-Mizelińska i Tadeusz Smuga pisali o ujawnionych w kontroli „drobnych uchybieniach”¹², Aleksandra Wolska podnosiła kwestię zarówno „poważnych uchybień”, jak i uchybień „o nieznacznym stopniu istotności”¹³. Ryszard Szostak używał wyrażeń: „uchybienie o mniejszym znaczeniu”, „uchybienie biurokratyczne”, a nawet „uchybienie karalne”¹⁴. Wiesława Szymańska stosowała zwrot „uchybień formalne”¹⁵, Agnieszka Piwowarczyk informowała zaś o generowaniu „uchybień i błędów”¹⁶.

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski utożsamiał nieprawidłowości z uchybieniami¹⁷, podczas gdy Piotr Wasilewski wydawał się używać ich jako nazw odrębnych¹⁸. Z kolei Rafał Padrak pisał o uchybieniach jako „skutkach zaniedbania”¹⁹.

Zwraca uwagę zdawkowość i różnorodność kontekstu użycia, co wskazuje na to, że „uchybienie” jest pojmowane raczej intuicyjnie. Z lektury nasuwa się wniosek, że waga uchybień jest stopniowalna (od uchybień o nieznacznym stopniu istotności, przez drobne, o mniejszym znaczeniu, aż po uchybienia poważne), ale również, że istnieją uchybienia formalne i nieformalne oraz biurokratyczne i niebiurokratyczne.

Przedstawienie uchybień w powyższy sposób ujawnia potrzebę nawiązania na ten temat dyskursu wewnątrz nauki o kontroli. Dotychczas największą aktywnością wykazał się R. Padrak, który w „Komentarzu do postępowania kontrolnego” z 2012 r. zawarł kilka konkretnych uwag. Oprócz podniesienia kwestii braku prawnego uzasadnienia do przyjmowania podziału

¹¹ Np. dyrektorzy urzędów morskich (art. 40a ustawy z 18.8.2011 o bezpieczeństwie morskim, Dz.U. z 2019 r. poz. 1452, ze zm.), Państwowy Inspektor Sanitarny (art. 27 ust. 1 ustawy z 14.3.1985 o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. z 2019 r. poz. 59), Państwowa Inspekcja Pracy (art. 11 pkt 1 ustawy z 13.4.2007 o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1251).

¹² W. Karpińska-Mizelińska, T. Smuga: *Rola kontroli w ograniczaniu szarej strefy usług turystycznych – spojrzenie przedsiębiorców*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2008, s. 40.

¹³ A. Wolska: *Ogłaszanie informacji publicznych w województwie podlaskim. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli z 2004 r. a stan obecny*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2009, s. 27, 28.

¹⁴ R. Szostak: *Gospodarka finansowa i zamówienia publiczne a kontrola w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2010, s. 15-16, 19.

¹⁵ W. Szymańska: *Pobór podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2010, s. 72.

¹⁶ A. Piwowarczyk: *Skutki nieprawidłowości w „małych” zamówieniach w ramach funduszy strukturalnych*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2012, s. 111.

¹⁷ K. Kwiatkowski: *Prewencyjna funkcja kontroli Najwyższej Izby Kontroli – wykład inauguracyjny na studiach podyplomowych*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2016, s. 8.

¹⁸ P. Wasilewski: *Przestrzeganie praw pacjenta w lecznictwie psychiatrycznym*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2013, s. 85.

¹⁹ R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 193.

stanów niezgodnych ze wzorcem na nieprawidłowości i uchybienia, utrzymywał, że taki podział może być niejasny, zwłaszcza że w języku polskim oba słowa mogą być stosowane zamiennie, a ich względny ładunek negatywny zależy od przyjętej konwencji²⁰. Argumenty R. Padraka można uznać za istotne, jako że stanowią ważny punkt wyjściowy do dalszych analiz. Nie przesądzają jednak o konieczności wyeliminowania uchybień z obrotu prawnego, istnieją bowiem powody przemawiające za ich stosowaniem, które zostaną omówione w dalszej części artykułu.

Rafał Padrak stwierdził, że rozróżnienie uchybień i nieprawidłowości występowało w praktyce w dokumentach pokontrolnych NIK. Jednak nawet i w czasach współczesnych Izba posługuje się pojęciem „uchybienia”. Spośród przeanalizowanych przez autora artykułu 260 wystąpień pokontrolnych z lat 2017–2018, 40 zawierało to słowo, z czego w siedmiu było opisem stwierdzonego przez

NIK stanu niezgodnego z wzorcem kontroli (tj. 2,7%)²¹. Niekiedy uchybienia były umiejscowione w wyodrębnionej redakcyjnie sekcji „ustalone nieprawidłowości” (lub odnosiły się do tej sekcji). Na przykład w jednym z wystąpień Izba zakwalifikowała stwierdzoną nieprawidłowość jako uchybienie²². W innym, w opisie stanu faktycznego znalazło się zdanie odwołujące do stwierdzonych w kontroli uchybień, choć dalej, w ich szczegółowym opisie, posłużono się jedynie pojęciem „nieprawidłowości”²³.

Najczęściej słowo „uchybienie” stosowane jest przy formułowaniu ocen. Na przykład Delegatura NIK w Rzeszowie negatywnie oceniła niewykonanie pewnych obowiązków zaznaczając, że „pozostałe, stwierdzone w kontroli uchybienia, nie miały istotnego wpływu na realizację zadań w kontrolowanym zakresie”²⁴. Podobnie słowem „uchybienie” posłużył się Prezes NIK oceniając Rzecznika Praw Pacjenta²⁵ oraz Departament Obrony Narodowej w wystąpieniu

²⁰ R. Padrak: *Postępowanie...*, op. cit., s. 193.

²¹ Poza tym w 9 wystąpieniach NIK wzmiankowała o uchybieniach stwierdzonych przez inne organy, np.: wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK we Wrocławiu z grudnia 2017 r. (LWR.410.019.04.2017), s. 10, wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa NIK z 3.11.2017 (KIN.410.005.01.2017), s. 15, wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa NIK z 20.6.2018 (KAP.411.004.01.2017), s. 30, 32.

²² NIK opatrzyła komentarzem wyjaśnienia pracownika jednostki kontrolowanej: „Powyższe uchybienia Sekretarz Generalny (...) wyjaśnił (...)”: wystąpienie pokontrolne Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego ze stycznia 2018 r. (KNO.410.008.04.2017), s. 16.

²³ [Wystąpiły – przyp. autora] „przypadki postępowania (wskazane w sekcji >Ustalone nieprawidłowości< niniejszego punktu wystąpienia pokontrolnego), w których zasady te nie były należycie respektowane. Stwierdzone uchybienia miały różny zakres i charakter – głównie formalny”: wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Lublinie z 10.4.2018 (LLU.410.027.02.2017), s. 5.

²⁴ „Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła niewykonanie inwentaryzacji zbiorów archeologicznych i niesporządzanie kart ewidencyjnych dla zabytków masowych. Pozostałe, stwierdzone w kontroli uchybienia, nie miały istotnego wpływu na realizację zadań w kontrolowanym zakresie”: wystąpienie pokontrolne Delegatury NIK w Rzeszowie (LRZ.410.021.02.2017), s. 2.

²⁵ „Ujawnione w toku kontroli uchybienia nie miały istotnego wpływu na realizację budżetu w tej części i polegały na niewykazaniu w ewidencji księgowej należności Rzecznika w kwocie łącznej 0,45 tys. zł”: wystąpienie pokontrolne Prezesa NIK z 28.3.2018 (KZD.410.001.08.2018), s. 3.

do Prezesa Agencji Mienia Wojskowego²⁶. Analogiczną konstrukcję można też znaleźć w wystąpieniu Departamentu Administracji Publicznej NIK, tyle że w ocenie częściowej²⁷. Charakterystyczne jest to, że w tych wystąpieniach stwierdzono niezgodności z prawem opisane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”²⁸.

Co więcej, ze słowem „uchybienie” można spotkać się także w informacjach o wynikach kontroli. Na przykład w „Informacji o przestrzeganiu przepisów prawa wspólnotowego i krajowego w procesie wdrażania systemów zarządzania i kontroli regionalnych programów operacyjnych dla okresu programowania 2007–2013” – „uchybienie” zostało włączone do oceny ogólnej jako opis nieprawidłowości stwierdzonych w poszczególnych wystąpieniach pokontrolnych²⁹.

Uchybienie jako ocena

Powyżej przytoczone przykłady pokazują, że słowa „uchybienie” używa się nie po to, aby wyróżnić odrębną kategorię niezgodności, ale aby dokonać oceny. Ocena ujawniona określa preferencje aksjologiczne

kontrolującego, ponieważ stanowi wyraz pewnego subiektywnego stosunku do rzeczy³⁰. Konkretnie zaś „uchybienie” to przejaw dokonania tzw. oceny preferencyjnej, tj. rozstrzygającej porównawczo, że jakiś stan rzeczy jest lepszy od innego³¹. Za jego pomocą kontrolujący wyraża wobec stwierdzonego stanu niezgodności dezaprobatę, jednak mniej surowo, aniżeli zazwyczaj jest oceniana nieprawidłowość. „Uchybienie” wskazuje na to, że kontrolujący z pewnych powodów uznaje ten stan rzeczy za zasługujący na łagodniejsze potraktowanie, tj. określenie go nazwą o mniej negatywnym zabarwieniu, niż „nieprawidłowość”. Słowo „nieprawidłowość” nie jest bowiem wolne od zabarwienia emocjonalnego, które sprawia, że samo jego użycie ma charakter wartościujący. Potwierdzeniem tego jest przyjęty w NIK dychotomiczny podział nieprawidłowości na nieprawidłowości zasadnicze i uchybienia, co zostanie omówione w dalszej części artykułu.

Celne wydaje się spostrzeżenie R. Pa-draka o odmiennym „ciężarze gatunkowym” nieprawidłowości i uchybień³².

²⁶ „Ujawnione w toku kontroli NIK uchybienia nie miały wpływu na ocenę realizacji planu finansowego Agencji Mienia Wojskowego i dotyczyły głównie kwestii niezależnych od AMW”: wystąpienie pokontrolne Departamentu Obrony Narodowej NIK z 17.4.2018 (KON.410.001.04.2018), s. 4.

²⁷ „Przy zawieraniu umów najmu mieszkań dla pracowników Placówki stwierdzono liczne uchybienia proceduralne”: wystąpienie pokontrolne Departamentu Administracji Publicznej NIK z 8.5.2018 (KAP.411.004.05.2017), s. 18.

²⁸ Osobliwym wyjątkiem jest ocena sformułowana przez Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi NIK, w której zwrócono uwagę na uchybienia w funkcjonowaniu mechanizmu kontroli zarządczej, które z kolei opisano w stanie faktycznym, czyli formalnie uznano za stan zgodny z wzorcem: wystąpienie pokontrolne Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi NIK z 26.3.2018 (KRR.410.001.05.2018), s. 3.

²⁹ Informacja NIK o wynikach kontroli z lipca 2008 r. (nr ewid. 132/2008/P/08/132/LGD), s. 8-9.

³⁰ G. Pacewicz: *Wartości i normy jako zdania w logice. Z historii logiki w Polsce*, „Humanistyka i Przyrodoznawstwo” nr 22/2016, s. 301, autor odnosi się do monografii Z. Ziemińskiego: *Logika praktyczna*, Warszawa 2000.

³¹ Por. Z. Ziemiński: *Logika...*, op. cit., s. 102.

³² Według niego nieprawidłowości są o „większym ciężarze gatunkowym”, podczas gdy uchybienia to nieprawidłowości mniejszej wagi: *Postępowanie...*, op. cit., s. 193.

Również Bogdan Skwarka zauważył, że nieprawidłowości posiadają różną wagę³³. Należy podkreślić, że istotnym atrybutem nieprawidłowości jest waga, którą nadaje się przez ocenianie. Najczęściej przez słowo „uchylenie” Izba wskazuje na ograniczone skutki, jakie wywołuje niezgodność stanu faktycznego kontrolowanej działalności. Używanie słowa „uchylenie” w tym kontekście znajduje uznanie orzecznictwa. Kolegium NIK stwierdziło w jednej z uchwał, że jeśli nieprawidłowość ma „istotne skutki”, wówczas nie jest uzasadnione uznać ją tylko za „uchylenie”³⁴. Kolegium NIK opowiedziało się wobec tego za stopniowaniem skutków, uznając możliwość nazywania uchyleniem także tych odstępstw od stanu pożądanego, które są nieznaczne. Natomiast nieco inaczej do tej kwestii odnoszą się „Podręcznik Kontrolera NIK”³⁵ i „Standardy Kontroli w Administracji Rządowej z 2017 r.”³⁶, według których „uchyleniem” jest odstępstwo od stanu pożądanego o charakterze wyłącznie formalnym, niepowodujące następstw dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań. Jak widzimy, według przytoczonej definicji „uchylenie” ma dwie cechy

konstytutywne: formalny charakter, brak następstw. Uchybieniami mogą więc być tylko nieprawidłowości nierodzące skutku. Niezależnie od tych rozbieżności można stwierdzić, że słowo „uchylenie” stanowi przejaw dokonywania przez NIK oceny preferencyjnej polegającej na tym, że dany niezgodny z wzorcem kontroli stan rzeczy jest mniej nieaprobowany (jako mniejszej wagi) od stanu, który nazywa się po prostu „nieprawidłowością”.

Podział nieprawidłowości ze względu na ich wagę

W sensie formalnym wszystkie uchybienia są nieprawidłowościami, ponieważ nazwa „nieprawidłowość” odnosi się do wszelkich przypadków niezgodności pomiędzy ujawnionym stanem faktycznym a dyspozycją normy prawnej. W przypadku wystąpienia jakiegokolwiek „odchylenia od stanu oczekiwanego/pożądanego”³⁷ NIK została zobowiązana do stwierdzania nieprawidłowości. Innymi słowy, wobec naruszenia normy prawnej, nieprawidłowość stwierdza się niejako automatycznie. „Podręcznik Kontrolera NIK” wyróżnia „nieprawidłowości o charakterze zasadniczym” oraz „nieprawidłowości o charakterze formalnym – uchybienia”³⁸ – jest to podział

³³ E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 217.

³⁴ „Nie można zgodzić się z oceną Ministra odnoszącą się do wagi kwestionowanej nieprawidłowości. Ma ona zdaniem Kolegium NIK na tyle istotne skutki (błędna wycena środków trwałych), że nie byłoby uzasadnione uznać ją tylko za >uchylenie<”: uchwała Kolegium NIK nr 27/2015 z 29.4.2015 (KPK-KPO.000.021.2015), niepublikowana, s. 28

³⁵ *Podręcznik kontrolera, B.10. Nieprawidłowości, NIK*, 2003 (materiał niepublikowany), s. 4.

³⁶ Prezes Rady Ministrów, Warszawa 31.8.2017, s. 12, dokument dostępny 14.1.2020 na stronie: <[https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/kontrola/podstawy-prawne/6439,Po dstawy-prawne.html](https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/kontrola/podstawy-prawne/6439,Po%20dstawy-prawne.html)>.

³⁷ Takim stwierdzeniem posługuje się *Podręcznik kontrolera...*, op. cit., s. 6, 8.

³⁸ *Podręcznik kontrolera...*, op. cit., s. 6.

dychotomiczny. Dowiadujemy się z niego, że nieprawidłowości mogą być „drobne” lub „znaczące”³⁹. Zgodnie z logiką tego podziału „uchybienia poważne” należy traktować jako mniej istotne od „drobnych nieprawidłowości” (jeśli chodzi o skutki dla kontrolowanej działalności). Nie istnieją jednak opracowania standaryzujące nieprawidłowości, co utrudnia ich klasyfikację.

Zauważmy też, że „uchybienia biurokratyczne” czy też „omyłki” to kategorie wyróżnione nie tyle ze względu na wagę, co charakter.

Podsumowanie

Uznanie, że „nieprawidłowość” to pojęcie oznaczające niezgodność z normą prawną, wydaje się zamykać kwestię jej charakteru w prawie o kontroli. W obrocie prawnym spotkać można jednak inne określenie odstępstwa od wzorca kontroli – „uchybie- nie”, którego relacja względem nieprawidłowości wymaga szczegółowego opisu. Nie można jej pomijać podczas badań nad naturą nieprawidłowości.

Analiza zbadanych wystąpień pokontrolnych prowadzi do wniosku, że używanie przez NIK pojęcia „uchybienie” jest sposobem oceniania nieprawidłowości. Konkretnie zaś, stanowi ono przejaw wyrażenia wobec stwierdzonych niezgodności dezaprobaty w stopniu mniejszym, aniżeli zazwyczaj jest oceniana nieprawidłowość (już przez samo użycie tego słowa). Waga nieprawidłowości ustalana jest m.in. na podstawie skutków, jakie powoduje niezgodność względem kontrolowanej działalności. Z tego punktu widzenia w NIK wyróżnia się nieprawidłowości zasadnicze i formalne (tj. uchybienia), a te ostatnie mogą się różnić stopniem istotności – przez drobne, o mniejszym znaczeniu, aż po uchybienia poważne. Zachowanie jednolitości oceny stanów nieprawidłowych jest jednak utrudnione z powodu braku opracowań standaryzujących ich kategoryzowanie.

dr LESZEK MURAT
Delegatura NIK w Bydgoszczy

³⁹ „Nie należy poświęcać nadmiernej uwagi uchybieniom i drobnym nieprawidłowościom oraz być zbyt pobłażliwym w stosunku do znaczących nieprawidłowości”: *Podręcznik kontrolera...*, op. cit., s. 12.

Słowa kluczowe: nieprawidłowości, uchybienia, ocenianie, kontrola, odstępstwo od wzorca

Opinie wyrażone w tym artykule odzwierciedlają poglądy autora i nie należy ich przypisywać instytucjom, z którymi jest związany.

Bibliografia:

1. E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Wydawnictwo NIK, Warszawa 2018.
2. W. Karpińska-Mizelińska, T. Smuga: *Rola kontroli w ograniczaniu szarej strefy usług turystycznych - spojrzenie przedsiębiorców*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2008.
3. K. Kwiatkowski: *Prewencyjna funkcja kontroli Najwyższej Izby Kontroli – wykład inauguracyjny na studiach podyplomowych*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2016.
4. Najwyższa Izba Kontroli: *Podręcznik kontrolera, B.10. Nieprawidłowości*, Wydawnictwo NIK, 2003 (materiał niepublikowany).
5. G. Pacewicz: *Wartości i normy jako zdania w logice. Z historii logiki w Polsce*, „Humanistyka i Przyrodoznawstwo” nr 22/2016.
6. R. Padrak: *Postępowanie kontrolne. Komentarz*, Presscom, Wrocław 2012.
7. A. Piwowarczyk: *Skutki nieprawidłowości w „małych” zamówieniach w ramach funduszy strukturalnych*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2012.
8. R. Szostak: *Gospodarka finansowa i zamówienia publiczne a kontrola w jednostkach sektora finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2010.
9. M. Szymczak (red.): *Słownik języka polskiego*, tomy II-III, PWN, Warszawa 1985.
10. W. Szymańska: *Pobór podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2010.
11. P. Wasilewski: *Przestrzeganie praw pacjenta*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2013.
12. A. Wolska: *Ogłaszanie informacji publicznych w województwie podlaskim. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli z 2004 r. a stan obecny*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2009.
13. S. Wronkowska, M. Zieliński: *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Wydanie Urzędu Rady Ministrów, Warszawa 1993.
14. Z. Ziemiński: *Logika praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

ABSTRACT

The Notion of Negligence in Audit Practice – Formulation of Opinions by NIK

Auditors create a picture of the audited entities, while audits themselves often provoke stormy discussions, especially in cases when a breach of law has been found. That is why it is extremely important how the audited activity has been described by auditors, including the irregularities found. One of the notions that can make it difficult to understand the intention of the auditor is “negligence”. Its meaning is close to that of the term “irregularity”, which is commonly used by NIK on the basis of the provisions of the law. In his article, the author, making references to the literature and audit practice, has attempted to define the difference between these two notions.

Key words: irregularities, negligence, evaluation, audit, deviation from the standard