

# Kontrola i audyt

Analiza rozwiązań prawnych i propozycje zmian

## Uwagi w wystąpieniu pokontrolnym NIK

Spośród wielu publikacji dotyczących rozwiązań przyjętych w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, w tym zaprezentowanych na łamach „Kontroli Państwowej”, stosunkowo mało miejsca poświęcono do tej pory uwagom, o których mowa zwłaszcza w art. 53 pkt 5 ust. 1. To o tyle zaskakujące, że należą do podstawowych elementów wystąpienia pokontrolnego, kluczowego dokumentu powstającego w toku kontroli prowadzonej na podstawie tej ustawy i są jednym z narzędzi oddziaływania NIK<sup>2</sup>. W artykule przedstawiono analizę podstawowych rozwiązań ustawowych oraz wynikających z zarządzenia w sprawie zadań kontrolerów. Zamysłem autora było, aby stała się ona punktem wyjścia do dalszych prac lub dyskusji obejmujących zawarte w opracowaniu propozycje zmian *de lege ferenda*.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dalej NIK lub Izba.

**ANDRZEJ TROJANOWSKI****Uwagi w języku polskim**

Przed analizą rozwiązań prawnych warto wyjaśnić, jakie językowe znaczenie słowa „uwagi” należy przyjąć w tym przypadku. O ile bowiem występujące wraz z nim określenie „wnioski” wydaje się nie budzić większych wątpliwości, to jeśli chodzi o uwagi pojawiają się pytania o właściwe ich rozumienie w przepisach ustawy o NIK.

Spśród wielu znaczeń, zwrotów i zastosowań słowa „uwaga” w języku polskim<sup>3</sup> niewątpliwie najbardziej pasującym do kontekstu przyjętego przez ustawodawcę jest definicja uwagi sformułowana jako: „spozstrzeżenie, obserwacja na jakiś temat, komentarz, uzupełnienie”<sup>4</sup>. Do pewnego stopnia trafne będzie również kolejne znaczenie: „jako krytyka czyjegoś zachowania, postępowania, czyjejs pracy itp.”<sup>5</sup> czy też „krytyczna wypowiedź na temat kogoś”<sup>6</sup>. Jest to tym bardziej uzasadnione, że ustawodawca ściśle powiązał uwagi NIK ze stwierdzonymi w kontroli nieprawidłowościami (zostanie to dalej szczegółowo omówione). Można zatem podsumować, że istotą tak rozumianej uwagi jest odniesienie się do pewnej sytuacji lub stanu,

przy czym ma ono charakter raczej uzupełniający do zasadniczej treści i na ogół krytyczny<sup>7</sup>.

**Uwagi w ustawie o NIK**

W ustawie o NIK uwagi zostały wymienione w trzech miejscach. Są to:

- artykuł 53 dotyczący treści wystąpienia pokontrolnego, którego ust. 1 pkt 5 określa, że zawiera ono uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;
- artykuł 62, zgodnie z treścią którego kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany poinformować NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia;
- artykuł 62a ust.1, w myśl którego prezes NIK może na piśmie powiadomić kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy lub samorządowy o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym.

W tym miejscu warto podkreślić dwie kwestie. Po pierwsze, ustawowy przepis ustawy odnoszący się do informacji

<sup>3</sup> *Inny Słownik Języka Polskiego PWN (tom P...Ż)*, Warszawa 2000, s. 949-950, wyszczególnia osiem znaczeń (zastosowań) tego słowa.

<sup>4</sup> *Słownik Języka Polskiego* (red. M. Szymczak), 1978, Warszawa, Tom III, s. 636. Warto też przywołać podane tam przykłady: „trafna, celna uwaga. Szczegółowe, wnikliwe uwagi, uwagi krytyczne”. Bliższego uzasadnienia nie wymaga, że uwagi NIK nie powinny pojawiać się w kolejnym przywołanym tam znaczeniu: „wymówka, napomnienie, pouczenie”.

<sup>5</sup> *Internetowy Słownik Języka Polskiego* <<https://sjp.pwn.pl/slowniki/uwaga.html>> (dostęp 14.1.2023).

<sup>6</sup> *Internetowy Wielki Słownik Języka Polskiego* <<https://wsjp.pl/haslo/podglad/3311/uwaga/5144674/krytyka>> (dostęp 14.1.2023).

<sup>7</sup> Por. np. zastosowanie w tytule i treści artykułu T. Bąkowskiego *Kilka krytycznych uwag i spostrzeżeń dotyczących formułowania definicji legalnych we współczesnym prawodawstwie*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXXVI, 2016, s. 57 i nast.

o wynikach kontroli (art. 64 ustawy o NIK) nie określa jej treści. Nie przesądza zatem, czy dokument powinien zawierać uwagi<sup>8</sup>. Po drugie, uwagi dotyczą pośrednio wiele przepisów rozdziału 3 ustawy, regulującego postępowania kontrolne. Uwagi niewątpliwie muszą być związane z zakresem przedmiotu kontroli<sup>9</sup> i wynikać z dowodów zebranych w aktach kontroli w toku postępowania kontrolnego<sup>10</sup>.

### Analiza rozwiązań ustawowych

Podstawowym przepisem z punktu widzenia określonego w tytule tematu jest art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK. Wskazuje bowiem, że uwagi należą do elementów wystąpienia pokontrolnego, najważniejszego dokumentu powstającego w toku kontroli. Pozostałe dwa przepisy (art. 62 oraz 62a) mają natomiast charakter wtórny i uzupełniający. Ich rola zostanie omówiona dalej. Pierwszy określa obowiązek odniesienia się do uwag przez kontrolowanego, a drugi możliwość ich przedstawienia innym organom (podmiotom). Oczywiście

jest także, że w ramach konkretnej kontroli jednostkowej nieformułowanie uwag w wystąpieniu pokontrolnym czyni bezprzedmiotową dyspozycję art. 62 i 62a w tym zakresie.

Podobne rozwiązanie jak obecnie przyjęte w art. 53 ust.1 pkt 5 ustawy o NIK, obowiązywało w tej ustawie do czerwca 2012 r., czyli przed wejściem w życie grupy przepisów nowelizujących postępowanie kontrolne<sup>11</sup>. Artykuł 60 ust. 2 ustawy o NIK określał wówczas, że: „wystąpienie pokontrolne zawiera oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości – także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia”. W takim niezmiennym brzmieniu przepis ten obowiązywał od czasu wejścia w życie ustawy o NIK w 1995 r. Rozwiązanie ustawowe, w którym wystąpienie pokontrolne NIK zawiera oceny, uwagi i wnioski zostało więc utrwalone. Paradoksalnie może właśnie z tego powodu uwagi NIK nie doczekały się w literaturze głębszej, tylko im poświęconej analizy. Na ogół opisywane są bowiem wraz wnioskami<sup>12</sup>,

<sup>8</sup> Treść informacji o wynikach kontroli określa natomiast § 24 Zarządzenia nr 11/2020 Prezesa NIK z 25.2.2020 w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli (dalej określanego jako zarządzenie nr 11/2020) <[https://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/zarządzenie\\_nr\\_11/2020](https://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/zarządzenie_nr_11/2020)> (dostęp 11.2.2023). W przywołanym przepisie nie przewidziano uwag. Zdaniem autora nie oznacza to jednak, że sformułowania mające charakter uwag nie powinny znaleźć się w informacji o wynikach kontroli. Praktyka potwierdza, że ma to nieraz miejsce. Co więcej, uwagi zawarte w informacji o wynikach kontroli uznawane są za jej istotny element – por. np. K. Kwiatkowski: *Prewencyjna funkcja kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2016, s. 12. Jest to jednak zagadnienie wykraczające poza zakres artykułu.

<sup>9</sup> Por. art. 30 ust. 4 pkt 4 ustawy o NIK.

<sup>10</sup> Zob. m.in. art. 28, 29, 35 i 35a tej ustawy.

<sup>11</sup> Por. przepisy ustawy z 22.1.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 227 poz. 1482, ze zm.).

<sup>12</sup> Spośród wielu opracowań zob. np. W. Robaczyński [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgodka-Medek, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000,

ewentualnie także ocenami<sup>13</sup>. Razem z tymi elementami i opisem stanu faktycznego (o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 4 ustawy o NIK) są czasami zaliczane do „wyników kontroli”<sup>14</sup>. Z kolei do wniosków i uwag niektórzy autorzy stosują łączne określenie „zalecenia”<sup>15</sup>. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zarówno ze względu na systematykę art. 53 ust. 1 ustawy o NIK, jak i znaczenie językowe, oceny, uwagi i wnioski stanowią odrębne, formalnie niezależne od siebie elementy wystąpienia pokontrolnego. W świetle tego przepisu uwagi nie służą bowiem np. uzupełnianiu lub uzasadnianiu ocen, nie są też podstawą do formułowania wniosków<sup>16</sup>. Co więcej, nie wyjaśniono w nim w żaden sposób merytorycznych podstaw do sporządzenia uwag. Wskazano jedynie

na ich funkcję, którą ma być „usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości”. Trafnie natomiast zauważa L. Murat, że zarówno wnioski, jak i uwagi to „wypowiedzi o charakterze prospektywnym”<sup>17</sup>. Warto też podkreślić, że skoro ustawodawca przewiduje sformułowanie uwag w wystąpieniu pokontrolnym, w żaden sposób nie wyklucza, aby w konkretnym dokumencie została zawarta – jeżeli jest to uzasadnione – tylko jedna uwaga<sup>18</sup>.

### Związek uwag z nieprawidłowościami

Wobec brzmienia art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK należy uznać, że stwierdzenie w kontroli nieprawidłowości stanowi – tak samo jak w wypadku wniosków – podstawowy warunek sformułowania uwag.

s. 165-166; A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli. Studium Prawnoustrojowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 215; J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 183; M. Berek: *Zadania NIK w procesie tworzenia prawa* oraz B. Skwarka: *Prawny charakter wystąpienia pokontrolnego* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018 r. – odpowiednio s. 114 i s. 222; Z. Dobrowolski: *Ekonomiczna analiza instytucji kontroli państwowej*, „Studia Lubuskie”, tom V, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Instytut Prawa i Administracji 2009, s. 274, 279-280; S. Dziwisz: *Odpowiedzialność karna kontrolera Najwyższej Izby Kontroli za przestępstwo fałszu intelektualnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, zeszyt 4/2020, s. 30-31; J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik: *Wystąpienie pokontrolne* [w:] J. Wyporska-Frankiewicz, M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik: *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, WKP Warszawa 2020 (dostępne w serwisie LEX). Interesujące podejście do tematu wniosków i uwag zaproponował T. Frątczak: *Audytorska ewolucja NIK? Analiza wniosków i uwag NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2015, s. 25-38, jednakże dokładne wyniki swoich badań przedstawił jedynie dla przeanalizowanych 130 wniosków pokontrolnych.

<sup>13</sup> Np. K. Kwiatkowski: *Prewencyjna funkcja...*, op.cit., s. 11 i 13.

<sup>14</sup> Np. D. Kowalski: *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu przed komisją rozstrzygającą*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2017, s. 12.

<sup>15</sup> Np. K. Jasik-Kuchta: *Efektywność kontroli NIK na tle wybranych funkcji kontroli państwowej*, „Młody Jurysta” nr 3/2017, s. 89.

<sup>16</sup> Nie jest zatem uprawniona konkluzja, że „w razie stwierdzenia w czasie kontroli nieprawidłowości w wystąpieniu pokontrolnym winny się znaleźć uzasadnione uwagi oraz wnioski wynikające z ocen i uwag”, M. Strożek-Kucharska: *Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli* [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016, s.25.

<sup>17</sup> L. Murat: *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014, s.69.

<sup>18</sup> Zgodnie z regułą interpretacyjną *a maiori ad minus*, która oznacza, że kto ma uprawnienie (obowiązek) czynić więcej, ten ma uprawnienie (obowiązek) czynić mniej. Zob. np. W. Wolter, M. Lipczyńska: *Elementy logiki. Wykład dla prawników*, Warszawa-Wrocław 1976, s. 207-208.

W konsekwencji, jeśli w wystąpieniu pokontrolnym nie wykazano nieprawidłowości, nie powinny znaleźć się w nim uwagi, o których mowa w tym przepisie. Co więcej, mają to być uwagi w sprawie usunięcia tych nieprawidłowości<sup>19</sup>. W obecnym brzmieniu przepis ten nie pozostawia możliwości żadnej innej interpretacji. Nie mogą to być zatem uwagi ogólne, dotyczące kontrolowanej działalności<sup>20</sup>. Powstaje jednak pytanie, czy mogą one dotyczyć nieprawidłowości innych niż stwierdzone w kontrolowanej jednostce. Taką interpretację dopuścili autorzy komentarza do ustawy o NIK w jego późniejszych wydaniach, wyjaśniając m.in., że „skoro więc uwagę postrzegamy jako sprostowanie, informację, wypowiedź, to musi się odnosić do kontrolowanej działalności i musi odnosić się do stanu, który NIK uznała za nieprawidłowy, ale nie musi dotyczyć nieprawidłowości stwierdzonych konkretnie w kontrolowanej jednostce”<sup>21</sup>. Jest to stwierdzenie dość zaskakujące, zwłaszcza że już w kolejnym zdaniu autorzy dodają: „uwagi również muszą wynikać z ustalonego stanu faktycznego”<sup>22</sup>, a przecież zawarty w wystąpieniu pokontrolnym opis stanu

faktycznego powinien dotyczyć właśnie kontrolowanej jednostki. Należy jednak zgodzić się ze stwierdzeniem że „uwaga może dotyczyć ogólniejszych spraw, które rzutują na działalność kontrolowanego, ale których kontrolowany nie jest w stanie sam rozwiązać”<sup>23</sup>. Podsumowując ten wątek, warto powtórzyć, że w świetle art. 53 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o NIK zawarciu w wystąpieniu pokontrolnym opisu ustalonych w kontroli nieprawidłowości stanowi warunek *sine qua non* sformułowania uwag. Mają zmierzać do ich usunięcia. Kluczowe staje się zatem pojęcie „ustalonych nieprawidłowości”. Kwestia czym są (czy też czym powinny być) nieprawidłowości ustalone przez NIK wymaga odrębnego opracowania<sup>24</sup>.

Innym problemem jest to, że w przywołanym przepisie ustawodawca powiązał uwagi z wnioskami za pomocą spójnika „i”. Literalne odczytanie takiej konstrukcji prowadzi do konkluzji, że w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości, w wystąpieniu pokontrolnym NIK powinna sformułować zarówno wnioski, jak i uwagi w sprawie ich usunięcia. Użycie spójnika „i” co do zasady wprowadza bowiem koniunkcję,

<sup>19</sup> Tak np. R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK, Komentarz*, Wrocław 2012, s. 195. Powyższe autor uzasadnia nie tylko redakcją omawianego przepisu, ale także podając, że: „formułowane uwagi w innych kwestiach będą w istocie ocenami, nie istnieje zatem potrzeba fikcyjnego utrzymywania tego rodzaju podziału na oceny i uwagi, natomiast podział taki jest uzasadniony w odniesieniu do usuwania stwierdzonych nieprawidłowości”.

<sup>20</sup> Tak np. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* – wydanie I, Warszawa 2011, s. 182.

<sup>21</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. Wydanie II zaktualizowane, Warszawa 2015, s. 191 oraz E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. Wydanie III (zaktualizowane), Warszawa 2018, s. 211.

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> Jw.

<sup>24</sup> Ze względu na to, a także przedstawioną niżej propozycję dotyczącą zmiany prawa nie będzie ono rozwijane w ramach niniejszego artykułu.

wymagającą dla jej prawdziwości zaistnienia obu członów<sup>25</sup>. Taka interpretacja wyda się jednak zbyt rygorystyczna i daleko idąca. Jej stosowanie przez NIK mogłoby być niejednokrotnie wyrazem nadmiernego formalizmu i drobiazgowości.

Istnieje też inna interpretacja, o wiele bardziej praktyczna, którą należy uznać za dopuszczalną. Zastosowanie w pkt. 5 ust. 1 art. 53 ustawy o NIK spójnika „i” można uznać za przykład jego znaczenia enumeracyjnego<sup>26</sup>, a nie koniunkcyjnego. Przy takim podejściu wystąpienie pokontrolne, w którym przedstawiono opis nieprawidłowości może zawierać odrębnie sformułowane uwagi i wnioski, tylko wnioski albo jedynie uwagi w sprawie ich usunięcia. Będzie to zależeć przede wszystkim od istoty nieprawidłowości oraz doboru środków służących ich wyeliminowaniu.

### Propozycje zmian

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej zastrzeżenia, chciałbym przedstawić dwie własne propozycje zmiany art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK. Pierwsza z nich polega na zamianie w tym przepisie spójnika „i” na słowo „lub”. W ten sposób, przez zastosowanie funktora wyprowadzającego alternatywę nierozłączną (tzn. taką, której przynajmniej jeden element jest prawdziwy, ale mogą być także obydwa<sup>27</sup>) wątpliwość

interpretacyjna zostałaby rozwiązana. Pozwoliłoby to jednoznacznie rozstrzygnąć, że wystąpienie pokontrolne może zawierać: wnioski i uwagi, same uwagi albo jedynie wnioski. Nadal jednak warunkiem ich sformułowania byłoby wskazanie nieprawidłowości.

Druga propozycja jest natomiast o wiele dalej idąca. Jej istotą byłoby oddzielenie uwag od stwierdzonych nieprawidłowości, a przez to przypisanie im znacznie szerszej niż obecnie roli. Redakcja zmienionego przepisu mogłaby wyglądać np. następująco: „5) wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, a w razie potrzeby – uwagi dotyczące kontrolowanej działalności”<sup>28</sup>. Takie sformułowanie wciąż pozostawiałoby możliwość przedstawienia uwag w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami. Jednocześnie jednak nadawałoby uwagom znacznie szerszy zakres, a przez to o wiele większą możliwość zastosowania. Tym samym zostałaby zwiększona funkcja oddziaływania NIK<sup>29</sup> czy też użyteczność jej kontroli<sup>30</sup>. Nawet w wypadku wprowadzenia postulowanej lub podobnej zmiany, uwagi NIK powinny zawsze pozostawać w ścisłym związku z ustaleniami, opartymi na rzetelnie zebranych materiałach dowodowych<sup>31</sup>, świadczącym o prawidłowym i bezstronnym przeprowadzeniu

<sup>25</sup> Por. np. W. Wolter, M. Lipczyńska: *Elementy logiki...*, op.cit., s. 81-82.

<sup>26</sup> Czyli wprowadzającego wyliczenie przedmiotów należących do tej samej klasy – tamże. W tym przypadku za „klasę” należy uznać środki stosowane przez NIK w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, które – jak przedstawiono powyżej – można też określić zbiorczą nazwą „zalecenia”.

<sup>27</sup> Jw., s. 82-83.

<sup>28</sup> Można by również rozważyć wydzielenie treści dotyczącej uwag do odrębnej jednostki redakcyjnej (pkt 5a).

<sup>29</sup> Por. np. L. Murat: *Naczelność Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2019, s. 65-66.

<sup>30</sup> Por. Z. Dobrowolski: *Ekonomiczna analiza...*, op.cit., s. 281.

<sup>31</sup> Co wynika z art. 71 pkt 2 ustawy o NIK.

kontroli<sup>32</sup>. Jak to bowiem trafnie a zarazem dobitnie wyraziła E. Jarzęcka-Siwik: „Wszystkie subiektywne odczucia i spostrzeżenia mogą pobudzać kontrolera do zwiększenia wysiłków w zakresie korzystania z przysługującej mu inicjatywy dowodowej. W żadnym razie jednak nie mogą służyć za podstawę konstruowania uwag, wniosków i ocen dotyczących działalności kontrolowanej jednostki”<sup>33</sup>.

### Udzielenie odpowiedzi w sprawie uwag

Przywołany art. 62 ustawy o NIK określa obowiązek kierownika jednostki kontrolowanej nie tylko odnośnie do wniosków pokontrolnych, ale także właśnie uwag. O ile jednak w wypadku wniosków ma zostać udzielona informacja o sposobie ich „wykonania”, to jeśli chodzi o uwagi, należy odnieść się do „wykorzystania”. Rozróżnienie to ma nie tylko charakter czysto leksykalny, ale potwierdza istnienie ważnej różnicy znaczeniowej pomiędzy wnioskami a uwagami. Co prawda jedno i drugie nie mają charakteru wiążącego dla kontrolowanej jednostki, ale z użycia takich właśnie słów wynika, że wykorzystanie

wniosków powinno mieć charakter konkretny, natomiast uwag – bardziej ogólny.

Być może właśnie ze względu na tę różnicę ustawodawca w odniesieniu do uwag – odmiennie niż w wypadku wniosków pokontrolnych – nie zdecydował się na penalizację braku realizacji wskazanego wyżej obowiązku. O ile bowiem w art. 98 ustawy o NIK<sup>34</sup> przewidziano także karalność nieinformowania bądź niezgodnego z prawdą informowania o wykonaniu wniosków pokontrolnych, to nie ma sankcji za takie zachowanie dotyczące uwag<sup>35</sup>. Można też zastanawiać się, czy nie jest to po prostu niekonsekwencja ustawodawcy, który w art. 53 ust. 1 pkt 5 oraz art. 62 ustawy o NIK zrównuje wnioski i uwagi, aby następnie przez brak sankcji w art. 98 osłabić oddziaływanie tych ostatnich. Być może nawet nie był to celowy i przemyślany zamiar legislacyjny, a jedynie (co nierzadkie przecież przy stanowieniu prawa) zwykłe przeoczenie. Niezależnie od powodów w efekcie przyjęto, moim zdaniem, rozwiązanie prawidłowe. Należy bowiem mieć na uwadze, że od 2011 r. art. 98 ustawy przewiduje odpowiedzialność już nie za wykroczenia, ale za przestępstwo<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Por. rozważania podsumowujące tekst R. Sobański: *Uwagi o teleologii kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1999, s. 36-38.

<sup>33</sup> E. Jarzęcka-Siwik: *Stosowanie środków dowodowych w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/1996, s. 5.

<sup>34</sup> Dotyczącym w zasadniczej części odpowiedzialności za utrudnianie kontroli. Szerzej M. Czyżak: *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” nr 4/2013, s. 36-51.

<sup>35</sup> „Przestępstwem nie będzie również zaniechanie przedłożenia NIK informacji o sposobie wykorzystania uwag sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym, jak również informacji o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań, bo nie kryje się to w treści znamion opisanych w dyspozycji przepisu art. 98” – tamże, s. 45.

<sup>36</sup> Zob. np. P. Lipowski: *Utrudnianie lub udaremnianie czynności kontrolnych*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2019, s. 18, a odnośnie do wcześniejszego stanu prawnego patrz W. Kotowski, B. Kurzępa: *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli [w:] Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2008, art. 98 (dostępny w bazie LEX).

O ile w wypadku zasadniczej treści tego przepisu, czyli utrudniania kontroli, jest to w pełni uzasadnione<sup>37</sup>, to w zakresie dotyczącym realizacji wniosków pokontrolnych zdecydowanie zbyt rygorystyczne. Należy zdecydowanie podzielić trafne argumenty sformułowane w tej kwestii przez M. Czyżaka<sup>38</sup>.

Brak sankcji karnej nie oznacza, że Najwyższa Izba Kontroli ma tolerować przypadki nierealizowania obowiązku określonego w art. 62 ustawy dotyczącego przedstawienia informacji o sposobie wykorzystania uwag. Właściwą jednostką kontrolną Izby powinna wówczas do skutku domagać się udzielenia odpowiedzi od kierownika jednostki kontrolowanej. Brak jego odpowiedniej reakcji może być przesłanką do przeprowadzenia kontroli doraźnej sprawdzającej sposób wykorzystania uwag<sup>39</sup>. Nie można też wykluczyć, że uchylanie się, zwłaszcza uporczywe, od udzielenia informacji będzie przesłanką odpowiedzialności dyscyplinarnej. W skrajnych, szczególnie drastycznych przypadkach, zapewne w powiązaniu z niedopełnieniem innych obowiązków, w rachubę może wchodzić również odpowiedzialność karna.

## Uwagi w powiadomieniu o wynikach kontroli

Ostatnim przepisem rangi ustawowej, w którym mowa o uwagach jest art. 62a ustawy o NIK. Zakres przedmiotowy przewidzianego w nim powiadomienia Prezesa NIK adresowanego do kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwego organu państwowego obejmuje – obok ocen i wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym – zawarte w tym dokumencie uwagi. Treść przepisu jednoznacznie przesądza, że mają to być tylko takie uwagi, jakie zostały wcześniej przedstawione kierownikowi jednostki kontrolowanej<sup>40</sup>. Nie mogą być zatem sformułowane inaczej czy też opracowane specjalnie na potrzeby tego powiadomienia<sup>41</sup>. Nie oznacza to jednak konieczności przedstawienia adresatowi wszystkich uwag, które zostały zawarte w powiadomieniu. Powinny to być raczej te wybrane ze względu na jego właściwość rzeczową oraz możliwości działania wobec kontrolowanej jednostki i stwierdzone przez NIK problemy<sup>42</sup>. Zdaje się to potwierdzać ust. 2 tego artykułu, który zobowiązuje adresata powiadomienia do poinformowania NIK o zajętych stanowiskach

<sup>37</sup> Por. np. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...* wydanie I, op.cit., s. 350.

<sup>38</sup> Zdaniem tego autora: „należy zadać sobie pytanie, czy stopień szkodliwości społecznej czynu polegającego nie tyle na udaremnieniu 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, to modyfikacji penalizacji prowadzącej do złagodzenia ustawowego wymiaru kary bądź poddanie go odpowiedzialności wykroczeniowej, a nawet jedynie dyscyplinarnej”. M. Czyżak: *Przestępstwo...*, op.cit., s. 50.

<sup>39</sup> O takiej kontroli jest mowa w końcowej części niniejszego artykułu.

<sup>40</sup> Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...* wydanie I, op.cit. s. 204; A. Trojanowski: *Powiadomienie o ocenach, uwagach i wnioskach NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2021, s. 98.

<sup>41</sup> Tamże, s. 101.

<sup>42</sup> Jw.



oraz podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Trudno bowiem oczekiwać zajęcia stanowiska, a zwłaszcza podjęcia działań związanych z uwagami, które byłyby poza kompetencjami danego organu (podmiotu).

### Uwagi jako przedmiot zastrzeżeń

Jako element wystąpienia pokontrolnego uwagi mogą być przedmiotem zastrzeżeń kierownika jednostki kontrolowanej, o których mowa w art. 54 ust. 1 ustawy o NIK. Wynika to wprost z brzmienia tego przepisu, który określa, że umotywowane zastrzeżenia zgłasza on do wystąpienia pokontrolnego. Mogą one zatem odnosić się do każdego z jego elementów, czyli m.in. opisu nieprawidłowości, z których wynikały uwagi. Oczywiście możliwe jest też kwestionowanie zasadności sformułowania samych uwag, czyli bez wnoszenia jakichkolwiek zastrzeżeń do tych nieprawidłowości, w związku z którymi zostały sformułowane. Prawidłowe złożenie zastrzeżeń<sup>43</sup> dotyczących uwag skutkuje zatem koniecznością ich rozpatrzenia w trybie przewidzianym w art 56-61b ustawy o NIK. Rozpatrując zastrzeżenia związane z uwagami, Kolegium NIK (komisja rozstrzygająca)

ma prawo uwzględnić je w całości, w części lub oddalić. Biorąc jednak pod uwagę wykazany wcześniej bezpośredni związek uwag z nieprawidłowościami, jeżeli zostaną uwzględnione w całości zastrzeżenia do nieprawidłowości, w związku z którymi je sformułowano, to wyeliminowanie nieprawidłowości powinno skutkować wykreśleniem z wystąpienia pokontrolnego uwag, nawet jeżeli nie były objęte zakresem zastrzeżeń<sup>44</sup>.

Trzeba dodać, że ze względu na charakter uwag, rozstrzygnięcie odnoszących się do nich zastrzeżeń powinno odbywać się tak, aby „w miarę możliwości stosować zasady przekonywania oraz pogłębiania zaufania do Izby wśród kontrolowanych”<sup>45</sup>.

### Niewiążący charakter uwag

Jak to wielokrotnie podkreślono w literaturze przedmiotu, zarówno wnioski, jak i uwagi NIK nie mają charakteru wiążącego dla jednostek kontrolowanych<sup>46</sup>. Z tego powodu NIK nie dysponuje środkami przymusu (władczymi) służącymi egzekwowaniu ich wykorzystania<sup>47</sup>. Kierownik jednostki kontrolowanej nie ma więc obowiązku zastosowania się do nich. Na podstawie art. 62 ustawy o NIK musi

<sup>43</sup> Tzn. przez osobę upoważnioną i z zachowaniem terminu – por. art. 54 ust 4 ustawy o NIK.

<sup>44</sup> Jak trafnie przedstawił D. Kowalski „korygując wystąpienie pokontrolne zespół orzekający komisji rozstrzygającej powinien mieć na uwadze jego całość. Dlatego korekty powinny objąć nie tylko treści wystąpienia pokontrolnego, do których kierownik jednostki kontrolowanej zgłosił zastrzeżenia, ale także inne, logicznie i treściowo z nim powiązane. Mimo zatem niekwestionowania tych ustaleń w zastrzeżeniu, podlegają one stosownym zmianom, jeżeli wymaga tego spójność wystąpienia pokontrolnego jako całości”, D. Kowalski: *Zakaz reformationis...*, op.cit., s. 29.

<sup>45</sup> Tamże, s. 36.

<sup>46</sup> Np. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...* wydanie III zaktualizowane, op.cit. s. 207; J. Wyporska-Frankiewicz..., op.cit.; S. Dziwisz: *Odpowiedzialność karna...*, op.cit., s. 30.

<sup>47</sup> Por. np. uzasadnienie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9.2.2011, VII SA/Wa 103/11, (LEX nr 1000435).

on jednak pisemnie poinformować Izby o sposobie wykorzystania wniosków i uwag.

Konsekwencją braku obowiązku zastosowania się do wniosków i uwag NIK czy też szerszej rzecz ujmując, niewiążącego charakteru jej wystąpienia pokontrolnego jest natomiast brak możliwości poddania tego dokumentu kontroli sądownictwa administracyjnego. NIK nie należy bowiem do organów administracji publicznej, a wystąpienie pokontrolne nie jest aktem ani czynnością z zakresu administracji publicznej<sup>48</sup>. Dotyczy to oczywiście także uwag, jako istotnego elementu tego dokumentu.

### Ograniczone możliwości skorygowania omyłek

Treści uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym teoretycznie dotyczy również art. 35c ustawy o NIK, który określa zasady prostowania oczywistych omyłek pisarskich lub rachunkowych. Przepis ten odnosi się bowiem do wszystkich dokumentów sporządzanych przez NIK<sup>49</sup>. W praktyce jednak jego zastosowanie do uwag będzie bardzo ograniczone. Z natury rzeczy liczby raczej w ogóle nie będą pojawiać się w ich treści, zatem trudno też mówić o prostowaniu w nich omyłek rachunkowych. Z kolei ewentualne błędy pisarskie, aby mogły zostać

poprawione w tym trybie, powinny być od razu możliwe do rozpoznania, żeby nie było żadnych wątpliwości co do ich „oczywistego” charakteru. W żadnym wypadku sprostowanie w tym trybie nie może służyć poprawieniu merytorycznego błędu, który został popełniony w uwagach czy nawet nieścisłości lub wieloznaczności<sup>50</sup>. Wobec braku innej możliwości autokorekty przez NIK takich pomyłek, jedynym trybem pozwalającym na dokonanie poprawek jest przywołana wyżej procedura zgłoszenia i rozpatrzenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Jej uruchomienie zależy jednak od decyzji kierownika jednostki kontrolowanej, a nie Izby. W związku z tym – biorąc pod uwagę znaczenie uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym – należy podkreślić konieczność ich właściwego formułowania. Dotyczy to zarówno ich merytorycznej treści, jak i redakcyjnego ujęcia.

### Kontrola sprawdzająca sposób wykorzystania uwag

Z opisanego we wcześniejszej treści artykułu znaczenia uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym wyłania się kwestia możliwości sprawdzenia przez Izbę sposobu ich wykorzystania. Nawet rzetelnie sporządzona przez kierownika jednostki kontrolowanej informacja może okazać się

<sup>48</sup> O niezaskarżalności sądownoadministracyjnej wystąpień pokontrolnych NIK wraz z przywołaniem orzecznictwa patrz np. B. Skwarka: *Prawny charakter...*, op.cit., s. 223-224.

<sup>49</sup> Na temat tego przepisu por. np. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli...*, wydanie I, op.cit., s. 134-136., R. Padrak: *Postępowanie kontrolne...*, op.cit., s.119-121.

<sup>50</sup> Zdaniem autora, w razie wątpliwości co do możliwości zastosowania w danym wypadku tego przepisu, do ich rozstrzygnięcia można też wykorzystać bogate orzecznictwo i literaturę dotyczącą prostowania oczywistych omyłek w innych postępowaniach, zwłaszcza administracyjnym i cywilnym.

niewystarczająca, zwłaszcza jeżeli będzie zawierać jedynie deklaracje odnośnie do podjęcia działań w przyszłości. Nasuwa to zatem pytanie o możliwość przeprowadzenia kontroli sprawdzającej w tym zakresie. Przepisy ustawy o NIK nie przesądzają tej sprawy. Z jej art. 6 ust. 2 wynika możliwość przeprowadzenia kontroli jako planowej albo doraźnej<sup>51</sup>. Przepis ten nie rozstrzyga natomiast o zakresie czy też przedmiocie kontroli doraźnej. Zgodnie z utrwaloną praktyką kwestia ta podlega doprecyzowaniu w przepisach wewnętrznych NIK. Na ich podstawie od lat wyróżniane były kontrole doraźne: rozpoznawcza, skargowa i sprawdzająca<sup>52</sup>. Ta ostatnia polega na sprawdzeniu, czy adresaci wystąpienia pokontrolnego wykonali zawarte w nim wnioski i wykorzystali uwagi<sup>53</sup>. Przeprowadza się ją zatem, aby ustalić: „czy i w jaki sposób zostały zrealizowane wyniki wcześniejszych kontroli, w szczególności jak wykorzystano uwagi i wnioski zawarte w wystąpieniach pokontrolnych”<sup>54</sup>.

Powyższe założenie także znajduje odzwierciedlenie w przepisach wewnętrznych Izby. Przykładowo w zarządzeniu Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego<sup>55</sup> w § 11 ust. 2 pkt 2 określono, że kontrole doraźne podejmuje się w szczególności w wypadku badania sposobu wykorzystania uwag i wniosków przez adresatów wystąpień pokontrolnym (kontrola sprawdzająca). Obecnie obowiązujące zarządzenie nr 11/2020 przewiduje w § 3 ust. 2 pkt 4, że kontrole doraźne przeprowadza się w szczególności w wypadku badania sposobu wykorzystania uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych (kontrola sprawdzająca)<sup>56</sup>. W literaturze cel kontroli doraźnej został określony jako „sprawdzenie stopnia i prawidłowości realizacji wniosków pokontrolnych”<sup>57</sup>. Odpowiednio należy to odnieść również do uwag. Zamieszczenie w wystąpieniu pokontrolnym uwag stanowi zatem formalny warunek konieczny i wystarczający<sup>58</sup> do przeprowadzenia kontroli doraźnej,

<sup>51</sup> Na temat tych kontroli w szczególności E. Jarzecka-Siwik, M. Proksa: *Przygotowanie i przeprowadzanie kontroli doraźnych przez Najwyższą Izbę Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2016, s. 31-44.

<sup>52</sup> Obecnie wyróżnia się także doraźne kontrole problemowe (w razie potrzeby niezwłocznego zbadania określonego problemu) oraz specjalne (w razie potrzeby niezwłocznego zbadania aktualnych zagadnień o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa) – zob. § 3 ust. 2 zarządzenia nr 11/2020.

<sup>53</sup> Por. M. Niezgódka-Medek [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli...*, op.cit., s. 39-40.

<sup>54</sup> E. Jarzecka-Siwik: *Rodzaje kontroli* [w:] E. Jarzecka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, op.cit., s. 169.

<sup>55</sup> M.P. nr 17, poz. 11.

<sup>56</sup> Warto odnotować, że w takim sformułowaniu pojawia się pewna nieścisłość w porównaniu z treścią art. 62 ustawy o NIK. Przepis ten rozróżnia wyraźnie wykonanie wniosków od wykorzystania uwag. Tymczasem w tej swego rodzaju definicji legalnej kontroli sprawdzającej mowa jest jedynie o „wykorzystaniu” zarówno wniosków, jak i uwag.

<sup>57</sup> E. Jarzecka-Siwik, M. Proksa: *Przygotowanie ...*, op.cit. s.39.

<sup>58</sup> Zdaniem autora w przywołanych przepisach wewnętrznych definiujących kontrolę sprawdzającą, w wyrażeniu „wykorzystania uwag i wniosków” spójnik „i” użyty został właśnie w znaczeniu enumeracyjnym, a nie koniunkcyjnym. W konsekwencji możliwe będzie przeprowadzenie kontroli sprawdzającej w wypadku, gdy w wystąpieniu pokontrolnym sformułowano jedynie uwagi. Nieuzasadnionym działaniem byłoby natomiast przeprowadzenie kontroli sprawdzającej wyłącznie w zakresie wykorzystania uwag, gdy w wystąpieniu pokontrolnym sformułowano również wnioski.

której celem będzie sprawdzenie sposobu ich wykorzystania. W praktyce cel ten zostanie w znacznym stopniu zdeterminowany treścią uwag oraz udzielonej na nie odpowiedzi. Rzecz jasna decyzja o potrzebie podjęcia takiej kontroli wymagać będzie za każdym razem odpowiedniej analizy merytorycznej, mającej na celu wykazanie jej zasadności. Powinna obejmować m.in. treść uwag i odpowiedzi na nie, stan, skalę i wagę sprawy, ewentualne sygnały o możliwych nieprawidłowościach itp. Przeprowadzenie kontroli sprawdzającej oznacza przecież zawsze zaangażowanie zasobów kontrolnych NIK. Analiza powinna więc obejmować sprawdzenie, czy podjęcie takich czynności nie wpłynie negatywnie na realizację pozostałych zadań jednostki kontrolnej NIK<sup>59</sup>.

Uważam, że upoważnienie do przeprowadzenia kontroli doraźnych sprawdzającej sposób wykorzystania uwag można zaliczyć zarówno do narzędzi monitorowania wyników kontroli NIK, jak i możliwości jej „szybkiego reagowania”<sup>60</sup>.

Przeprowadzenie kontroli sprawdzającej wykorzystanie uwag, tak jak każdej innej kontroli doraźnej, wymaga zgody wiceprezesa lub prezesa NIK (art. 28a ust. 2 ustawy o NIK), wyrażonej po zachowaniu odpowiedniej procedury<sup>61</sup>. Przepis ustawy określa również, że taką kontrolę prowadzi się na podstawie tematyki kontroli. Dokument ten stanowi więc podstawę do przeprowadzenia czynności kontrolnych sprawdzających, także odnośnie do wykorzystania uwag. Warto podkreślić, że w uzasadnionych wypadkach sprawdzenie sposobu wykorzystania uwag może odbywać się w ramach kontroli planowej<sup>62</sup>, pod warunkiem odpowiedniego uwzględnienia tego zagadnienia w jej programie, o którym mowa w art. 28a ust. 1 ustawy o NIK.

### Pozostałe przepisy zarządzenia

W zarządzeniu nr 11/2020 zostały uregulowane również inne zagadnienia dotyczące uwag. I tak, w myśl § 13 ust. 1 dyrektor kontrolnej jednostki

<sup>59</sup> Tak E. Jarzecka-Siwik, M. Proksa: *Przygotowanie...*, op.cit. s.43.

<sup>60</sup> Jw. s. 44. Inaczej, jak się wydaje, podchodzi to tego J. Mazur: *Kontrole szybkiego reagowania*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2021, s. 34-35, zauważając że spośród kontroli doraźnych najbardziej zbliżone do kontroli szybkiego reagowania wydają się kontrole problemowe, a kontrole sprawdzające „mają inny charakter i inne miejsce w procesie kontroli; co najmniej niektóre z nich można by przewidzieć i umieścić w planie rocznym”.

<sup>61</sup> W § 3 ust. 4 zarządzenia nr 11/2020 określono, że kontrole doraźne (poza problemowymi, które wymagają decyzji podjętej w trybie ust. 3) przeprowadza się na wniosek dyrektora jednostki koordynującej kontrolę albo dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, który występuje do prezesa NIK albo upoważnionego wiceprezesa NIK o wyrażenie zgody. Prezes NIK (upoważniony wiceprezes) podejmuje decyzję dotyczącą wnioskowanej kontroli po zasięgnięciu opinii wyznaczonego radcy prezesa NIK oraz departamentu właściwego w sprawach planu pracy, a następnie przekazuje wniosek do tego departamentu. W wypadku pozytywnej decyzji prezes NIK (upoważniony wiceprezes) może wyznaczyć wiceprezesa NIK do nadzorowania tej kontroli i wyznacza wspierającego kontrolę radcę prezesa NIK.

<sup>62</sup> Jak to trafnie uzasadnili E. Jarzecka-Siwik i M. Proksa „przygotowanie odrębnej kontroli doraźnej, wraz z koniecznością sporządzenia dla niej odrębnej tematyki kontroli oraz przeprowadzenia odrębnego procesu opiniowania i nadzorowania, przy wcześniejszym zaplanowaniu kontroli planowej w tym zakresie, byłoby niepotrzebną stratą czasu i środków (...)”, E. Jarzecka-Siwik, M. Proksa: *Przygotowanie...*, op.cit. s.43.

organizacyjnej: zapewnia rzetelne przedstawianie w wystąpieniach pokontrolnych oceny kontrolowanej działalności, a także uwag i wniosków (pkt 8), monitoruje ich wykorzystanie i realizację (pkt 11) oraz uczestniczy w przygotowaniu projektu pisemnego powiadomienia kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwego organu państwowego lub samorządowego o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym (pkt 12). Radca prezesa NIK, zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 3 zobowiązany jest do weryfikacji, na polecenie prezesa lub nadzorującego wiceprezesa NIK, treści projektu wystąpienia pokontrolnego pod względem m.in. zasadności oceny kontrolowanej działalności, uwag i wniosków. Pozostałe osoby zaangażowane w postępowanie kontrolne wykonują zadania określone w tym zarządzeniu. Niektóre z nich są także związane z uwagami, przy czym zostały określone w ramach bardziej ogólnych obowiązków. Przykładowo kontroler sporządza projekty wymaganych dokumentów, w szczególności wystąpienia pokontrolnego oraz projekty powiadomień, o których mowa w art. 62a ustawy o NIK (§ 19 pkt 4), dokonuje też analizy informacji przekazanej na podstawie art. 62 ustawy (§ 19 pkt 7). Z kolei doradca prawny m.in. opiniuje pod względem prawnym projekty wystąpień pokontrolnych i powiadomień, o których mowa w art. 62a ustawy (§ 18 pkt 6).

Z dokonanego wyżej przeglądu wynika, że zadania dotyczące formułowania uwag oraz monitorowania sposobu ich

wykorzystania zostały dość precyzyjnie rozdzielone pomiędzy kontrolerów.

## Podsumowanie i wnioski

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że uwagi zawarte w wystąpieniu pokontrolnym NIK, mimo dość skromnego uregulowania ustawowego, zaliczają się – podobnie jak oceny i wnioski – do kluczowych elementów oddziaływania pokontrolnego Izby. Niewątpliwie jednak pełnią one odrębną rolę niż oceny i wnioski. Ich powiązanie z tymi ostatnimi w ramach tych samych przepisów oraz ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sprawia, że uwagi schodzą niejako na dalszy plan. Być może jedną z przyczyn jest, że o ile dość łatwo wskazać funkcję wniosków pokontrolnych, to w wypadku uwag okazuje się to o wiele trudniejsze. Zapewne też o wiele prościej sformułować dobry, precyzyjny i konkretny wniosek pokontrolny niż trafną i nadającą się do wykorzystania w praktyce uwagę.

Podsumowanie przedstawionych wyżej treści odnoszących się do uwag i wniosków przedstawiono w tabeli 1, s. 21.

Moim zdaniem, po ponad 10 latach obowiązywania znowelizowanych w roku 2010 przepisów regulujących postępowania kontrolne NIK, warto byłoby dokonać krytycznego przeglądu przyjętych wówczas rozwiązań. Poważnie rozważyć przy tej okazji zmianę art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli rozszerzającą możliwość formułowania przez Izbę uwag. Do tego czasu warto natomiast – w granicach określonych ustawą i przepisami

Tabela 1. Porównanie wniosków i uwag w wystąpieniu pokontrolnym NIK

Zagadnienie	Wnioski	Uwagi	Komentarz/ podstawa prawna
Podstawa prawna formułowania w wystąpieniu pokontrolnym przed 2 czerwca 2012 r.	Art. 60 ust. 2 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z 2010 r.		Od 17 sierpnia 1995 r. do 1 czerwca 2012 r.
Obowiązująca podstawa prawna	Art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK: „uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”		Dla postępowań kontrolnych wszczętych od 2 czerwca 2012 r.
Zbiorcze określenie	„Zalecenia”, „Wyniki kontroli” (wtedy najczęściej wraz z ocenami)		Terminologia pozaustawowa, przyjmowana w niektórych opracowaniach
Związek z nieprawidłowościami	TAK	TAK	Art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK
Postulat autora dokonania zmian w tym zakresie	NIE	TAK	Propozycja 1 (redakcyjna): „uwagi lub wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”; Propozycja 2 (merytoryczna): „wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, a w razie potrzeby – uwagi dotyczące kontrolowanej działalności”
Obowiązek wykonania (wykorzystania) – wiążący charakter	NIE	NIE	Art. 53 i 62 ustawy o NIK – w kontekście innych przepisów tej ustawy i konstytucyjnej roli NIK
Obowiązek poinformowania po stronie kierownika jednostki kontrolowanej:	TAK	TAK	Art. 62 ustawy o NIK
a) dotyczący sposobu	wykonania	wykorzystania	
b) usankcjonowany karnie	TAK	NIE	Art. 98 ustawy o NIK
Możliwość złożenia zastrzeżeń	TAK	TAK	art. 54 ustawy o NIK
Możliwość powiadomienia przez prezesa NIK innych podmiotów	TAK	TAK	art. 62a ustawy o NIK
Możliwość przeprowadzenia kontroli sprawdzającej	TAK	TAK	Art. 6 ust. 2 ustawy o NIK – kontrole doraźne; uszczegółowienie; – przepisy wykonawcze: obecnie § 3 ust. 2 pkt 4 zarządzenia nr 11/2020

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów ustawy o NIK, zarządzenia nr 11/2020 oraz literatury.

wewnętrzny – aktywnie wykorzystywać je jako istotne narzędzie oddziaływania pokontrolnego NIK. Postulat ten dotyczy zarówno precyzyjnego formułowania uwag w sprawie stwierdzonych nieprawidłowości<sup>63</sup>, jak i odpowiedniego monitorowania sposobu ich wykorzystania, a w razie

uzasadnionej potrzeby – podejmowania kontroli sprawdzającej.

**ANDRZEJ TROJANOWSKI**  
doradca prawny,  
Delegatura NIK w Rzeszowie

<sup>63</sup> Co zakłada oczywiście rzetelne ich ustalanie i przedstawianie w wystąpieniu pokontrolnym.

**Słowa kluczowe:** wystąpienie pokontrolne NIK, uwagi i wnioski, kontrola doraźna, oddziaływanie NIK  
*Autor wyraził w artykule własne poglądy, a nie instytucji, z którymi jest związany.*

### Bibliografia:

1. Bąkowski T.: *Kilka krytycznych uwag i spostrzeżeń dotyczących formułowania definicji legalnych we współczesnym prawodawstwie*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXXVI, 2016.
2. Czyżak M.: *Przestępstwo udaremniania lub utrudniania kontroli państwowej*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” nr 4/2013.
3. Dobrowolski Z.: *Ekonomiczna analiza instytucji kontroli państwowej*, „Studia Lubuskie”, tom V, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie, Instytut Prawa i Administracji, 2009.
4. Dziwisz S.: *Odpowiedzialność karna kontrolera Najwyższej Izby Kontroli za przestępstwo fałszu intelektualnego*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” zeszyt 4/2020.
5. Frątczak T.: *Audytorska ewolucja NIK? Analiza wniosków i uwag NIK*, „Kontrola Państwa” nr 2/2015.
6. *Inny Słownik Języka Polskiego PWN* (tom P...Ż), Warszawa 2000.
7. Jagielski J.: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
8. Jasik-Kuchta K.: *Efektywność kontroli NIK na tle wybranych funkcji kontroli państwowej*, „Młody Jurysta” nr 3/2017.
9. Jarzęcka-Siwik E., Berek M., Skwarka B., Wrona Z.: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
10. Jarzęcka-Siwik E., Liszcz T., Niezgódka-Medkova M., Robaczyński W.: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000 r.

11. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. Wydanie I, Warszawa 2011.
12. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. Wydanie II zaktualizowane, Warszawa 2015.
13. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. Wydanie III (zaktualizowane), Warszawa 2018.
14. Jarzęcka-Siwik E., Proksa M., *Przygotowanie i przeprowadzanie kontroli doraźnych przez Najwyższą Izbę Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2016.
15. Jarzęcka-Siwik E.: *Stosowanie środków dowodowych w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/1996.
16. Kotowski W., Kurzępa B.: *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli [w:] Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2008.
17. Kowalski D.: *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu przed komisją rozstrzygającą*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2017.
18. Kwiatkowski K.: *Prewencyjna funkcja kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2016.
19. Mazur J.: *Kontrole szybkiego reagowania*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2021.
20. Murat L.: *Naczelność Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2019.
21. Murat L.: *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014.
22. Padrak R.: *Postępowanie kontrolne NIK, Komentarz*, Wrocław 2012.
23. Sobański R.: *Uwagi o teleologii kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1999.
24. *Słownik Języka Polskiego* (red. M. Szymczak), tom III, Warszawa 1978.
25. Strożek-Kucharska M.: *Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli [w:] Gronkiewicz A., Ziółkowska A. (red.), Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, Katowice 2016.
26. Sylwestrzak A.: *Najwyższa Izba Kontroli. Studium Prawnoustrojowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
27. Trojanowski A.: *Powiadomienie o ocenach, uwagach i wnioskach NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2021.
28. Wolter W., Lipczyńska M.: *Elementy logiki. Wykład dla prawników*, Warszawa-Wrocław 1976.
29. Wyporska-Frankiewicz J., Berek M., Jarzęcka-Siwik E.: *Kontrola wykonywania zadań i nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego*, WKP Warszawa 2020.



**ABSTRACT****Comments in Post-Audit Statement – Analysis of Legal Solutions and Proposals for Changes**

The article is dedicated to legal regulations related to comments in post audit statements of the Supreme Audit Office, referred to in several provisions of the Act on NIK and the regulation on auditors' responsibilities. The basic provision in the area is Article 53(1)(5) of the Act on NIK since it specifies that comments make one of the elements of a post audit statement, which is the most important document developed in an audit. While the other two provisions (Article 62 and Article 62a) are secondary and supplementary. Comments are supposed to be – like conclusions – formulated only when irregularities are found and they are supposed to concern elimination of irregularities. The author has analysed this solution, presented its consequences and a proposal for changes in the regulations that would extend an opportunity for NIK to submit comments. The article also discusses the issues related to the obligation of an auditee to respond to comments, the possibility to oppose or appeal against them, and to conduct an ad hoc audit to check how comments have been used. NIK's conclusions and comments have been compared, with regard to similarities and differences alike. While appreciating the role of comments, a proposal has been made to use them by NIK to increase its audit impact.

**Andrzej Trojanowski**, Legal Advisor, Regional Branch of NIK in Rzeszów

**Key words:** NIK post audit statements, comments and conclusions, ad hoc audit, NIK's impact