

Działalność NIK

Zakres stosowania uwag w wystąpieniu pokontrolnym

Jednym z podstawowych uprawnień NIK, mających istotne znaczenie dla prawidłowego wykonywania przez Izbę funkcji kontrolnej, jest możliwość formułowania uwag w wystąpieniu pokontrolnym. Kontrowersje wywołuje ich zakres, a zwłaszcza, czy uwagi – podobnie jak wnioski – mogą pojawić się wyłącznie wtedy, gdy zostały stwierdzone nieprawidłowości i w celu ich usunięcia, czy też mogą, ale nie muszą być z nimi połączone. Przyjęcie pierwszej, zawężającej interpretacji prowadzi do znacznego ograniczenia zakresu stosowania uwag przez NIK, a w konsekwencji do zmniejszenia możliwości oddziaływania Izby na kontrolowaną działalność i realizację funkcji kontroli. Ograniczone są wówczas możliwości poruszania w wystąpieniu ważnych problemów budzących wątpliwości lub stwarzających ryzyko, a niebędących nieprawidłowościami. W artykule przedstawiono analizę art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przez pryzmat różnych wykładni prawa, wskazano też jakie konsekwencje powoduje przyjęcie wykładni zawężającej.

BOGDAN SKWARKA

Wstęp

W praktyce stosowania ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli¹ (dalej ustawa) wiele kontrowersji wywołuje art. 53 ust. 1 pkt 5 dotyczący najważniejszego dokumentu kończącego

postępowanie kontrolne, tj. wystąpienia pokontrolnego. Zgodnie z jego brzmieniem kontroler przygotowuje wystąpienie, które zawiera „uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”. Nie ulega wątpliwości, że istnieje korelacja pomiędzy wnioskami a nieprawidłowościami. Nie można

¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 623.

formułować wniosków pokontrolnych bez stwierdzenia nieprawidłowości w badanym obszarze. Wnioski służą wyłącznie ich usunięciu. Asumptem do napisania artykułu było ukazanie się na łamach „Kontroli Państwowej” tekstu A. Trojanowskiego², który prezentuje zawężającą interpretację analizowanego przepisu. Uważa on, że „w świetle art. 53 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o NIK zawarcie w wystąpieniu pokontrolnym opisu ustalonych w kontroli nieprawidłowości stanowi warunek *sine qua non* sformułowania uwag i mają one służyć do ich usunięcia”. Stwierdza ponadto, że w obecnym brzmieniu przepis ten nie pozostawia możliwości żadnej innej interpretacji. Takie podejście nie jest błędne, ale trudno zgodzić się z tezą, że treści art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy nie sposób inaczej interpretować³.

Niniejszy artykuł jest próbą przedstawienia argumentacji przemawiającej za innym rozumieniem analizowanego przepisu. Z pozorów można sądzić, że przyjęcie takiej, a nie innej interpretacji to typowe prawnicze rozważania teoretyczne, niemające istotnego znaczenia

praktycznego. Jest jednak inaczej. Przyjęcie zawężającej wykładni art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy powoduje podwójne ograniczenie stosowania uwag ze względu na przedmiot, bowiem można je zastosować tylko w wypadku wystąpienia nieprawidłowości oraz ze względu na cel, ponieważ mają służyć ich usunięciu. Możliwość reakcji Izby na kontrolowaną działalność w postaci uwagi albo wniosku ograniczałaby się do stwierdzonych nieprawidłowości. Z powodu braku innej podstawy prawnej do formułowania uwag niż analizowany przepis ustawy Izba nie mogłaby w wystąpieniach używać uwag o charakterze bardziej ogólnym, komentarzy, sugestii, sygnalizować problemów odnoszących się do kontrolowanej działalności, ale niezwiązanych z nieprawidłowościami, a przecież może to być wskazane nie tylko ze względu na interes kontrolowanego, ale także interes społeczny. Przy takiej zawężającej interpretacji nie można byłoby ponadto formułować uwag wskazujących na ryzyka nieosiągnięcia określonych celów⁴ czy konieczność wprowadzenia konkretnych rozwiązań

² A. Trojanowski: *Uwagi w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2023, s. 12.

³ Możliwość formułowania uwag bardziej ogólnych, dotyczących spraw, które wpływają na działalność kontrolowanego oraz stanu, którego kontrolerzy nie uważają za prawidłowy, ale nie mogą go ocenić z punktu widzenia kryteriów kontroli, dopuszczają autorzy *Komentarza do ustawy o NIK*. Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017, s. 211. M. Berek jest zdania, że „NIK jako naczelny organ kontroli, dokonując oceny skontrolowanej działalności powinna dysponować także możliwością przekazywania w wystąpieniach bardziej ogólnych uwag, ale ograniczonych przez przedmiot kontroli co przemawia za przyjęciem tezy, że uwagi w rozumieniu art. 53 ust. 1 pkt 5 nie muszą być uwagami odnoszącymi się do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”. M. Berek uważa ponadto, że cel przepisu przemawia więc za tym, „aby spójnik ‘i’ traktować w znaczeniu alternatywy zwykłej ‘lub’, co oznacza, że NIK zamieszcza w wystąpieniach tylko uwagi, tylko wnioski, albo zarówno uwagi, jak i wnioski”. Por. M. Berek: *Monitorowanie zaleceń pokontrolnych* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i Prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 239 i 240.

⁴ W minionych latach uwagi na temat stanu zaawansowania określonych działań często formułowano w kontrolach dotyczących realizacji różnego rodzaju programów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej oraz programów

albo zintensyfikowania lub przyspieszenia działań. Ogranicza to nie tylko kontrolną funkcję NIK, ale także funkcję informacyjną. Izba powinna mieć nie prawo, ale wręcz obowiązek informowania o zagrożeniach dotyczących stanu realizacji różnego rodzaju programów, wydatkowania środków unijnych itp.⁵ Ta działalność *ex ante* o charakterze prewencyjnym jest wyrazem troski o grosz publiczny i służy zasygnalizowaniu w formie uwagi problemu, który może wystąpić w przyszłości⁶. Przy zawężającej wykładni art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy Izba nie mogłaby tego zrobić ani w formie uwagi,

ani wniosku, bowiem byłoby za wcześnie uznać takie opóźnienie za nieprawidłowość⁷. Nie można byłoby również formułować uwag dotyczących stanu problemowego czy wręcz niepożądanego, którego nie da się zaliczyć do nieprawidłowości, a co za tym idzie ocenić z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK⁸. Nie można byłoby wreszcie zawierać w wystąpieniu pokontrolnym uwag dotyczących nieprawidłowości, co do których nie powinno się formułować wniosków pokontrolnych z racji ich bezprzedmiotowości⁹, ale oznaczaloby, że NIK nie zauważa problemu¹⁰.

rządowych albo przygotowania do podejmowania określonych działań. Izba formułowała uwagi w celu wskazania, że tempo realizacji jakiegoś programu niesie ryzyko jego niepełnej realizacji, wskazując na konieczność przyspieszenia działań.

⁵ Należy podkreślić że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4a ustawy z 6.9.2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902), NIK i podmiot kontrolowany ma obowiązek publikowania wystąpień pokontrolnych, dzięki czemu obywatele mają możliwość zapoznania się z ich treścią, w tym z uwagami formułowanymi przez Izbę.

⁶ Jeżeli uznać że uwagi dotyczą tylko nieprawidłowości, to cała kontrola NIK ma charakter *ex post*, bowiem dotyczy nieprawidłowości, a więc czegoś, co już istnieje albo istniało. Nie ulega wątpliwości, że ogranicza to prewencyjną rolę kontroli państwowej.

⁷ Przykłady tego rodzaju uwag zostały przytoczone w dalszej części artykułu.

⁸ Takich sytuacji jest wiele. W kontroli funkcjonowania służby cywilnej i zagranicznej Izba dostrzegła np. problemu spadku liczby urzędników służby cywilnej w stosunku do tych zatrudnianych na podstawie o ustawy o pracownikach urzędów państwowych i powierzenia im tych samych obowiązków, ale niekiedy ze znacznie większym uposażeniem. NIK uznała to za stan niepożądany, ale trudno go było ocenić jako nieprawidłowość w świetle kryteriów oceny z art. 5 ustawy. Zob. wystąpienia pokontrolne z dnia 9.2.2023 do Ministra Rozwoju i Technologii, 9. 2. 2023 do Ministra Spraw Zagranicznych i z 9.2.2023 do Ministra – Członka Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Opublikowane na stronach BIP NIK.

⁹ Dotyczy to sytuacji, gdy w danej jednostce stwierdzono jakieś nieprawidłowości, a kontrolowany nie jest ich w stanie usunąć, np. z powodu wadliwości przepisów prawnych, których nie jest autorem. Kontrolerzy NIK stają w tym wypadku przed dylematem. Jeżeli stwierdzi się nieprawidłowości, to przepisy ustawy wymagają sformułowania wniosku w celu jej usunięcia, ale ten wniosek jest bezprzedmiotowy, ponieważ nieprawidłowość nie może być usunięta bez zmiany przepisów. Z drugiej strony błędem byłoby, gdyby z tego powodu nie została w wystąpieniu wskazana, co mogłoby świadczyć, że Izba nie zauważyła problemu. Można by wtedy sformułować uwagę dotyczącą tej nieprawidłowości bez wniosku o jej usunięcie, skoro kontrolowany nie posiada takich narzędzi. Ma to istotny walor praktyczny, ponieważ z jednej strony NIK nie musiałaby formułować bezprzedmiotowych wniosków pokontrolnych, a z drugiej w trybie art. 62a ustawy Izba mogłaby poinformować organ władny do zmiany wadliwych przepisów czy zlecający zadania. Wymaga podkreślenia, że sformułowanie z tego trybu jest możliwe tylko w wypadku uwag, ocen i wniosków w wystąpieniu pokontrolnym.

¹⁰ Temu celowi najlepiej służyłyby uwagi. Powstaje pytanie, jaki sens ma formułowanie uwag dotyczących problemów, na rozwiązanie których kontrolowany nie ma bezpośredniego wpływu. Oczywiście to od niego zależy, czy podejmie działania i co ewentualnie zrobi. Dla kontrolowanego istotne jest jednak przede

Dla tego rodzaju uwag zabrakłoby miejsca w wystąpieniu pokontrolnym, bowiem nie są one związane ze stanem faktycznym ani nie dotyczą usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości¹¹.

Uwagi wynikają z ustalonego stanu faktycznego, albo tego stanu dotyczą. Nawet gdy treść takiej uwagi została zawarta w wystąpieniu bez nazywania, że jest uwagą, to i tak moc takiego stwierdzenia byłaby słaba. Tylko bowiem w wypadku sformułowania uwag kontrolowanych – zgodnie z przepisem art. 62 ustawy o NIK ma obowiązek poinformowania Izby o sposobie ich wykorzystania¹².

O tym, jak ważną rolę pełniły uwagi i w jak wielu sytuacjach były stosowane oraz że nie formułowano ich wyłącznie w razie wystąpienia nieprawidłowości

i w celu ich usunięcia, świadczą wskazane w dalszej części artykułu przykłady z wystąpień pokontrolnych powstałych przed i po nowelizacji¹³ ustawy o NIK.

Istota problemu

Ustawodawca w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy połączył uwagi oraz wnioski spójnikiem „i”. Spójnik „i” jest niesamodzielną treściowo oraz nieodmienną częścią mowy, którego funkcją jest łączenie wyrazów w zdaniu pojedynczym lub zdań składowych w zdaniu złożonym oraz określenie relacji pomiędzy nimi¹⁴. Użycie tego spójnika jako koniunkcji oznacza, że wyrazy nim połączone muszą wystąpić razem. Wskazane użycie spójnika nie jest jednak jedynym możliwym. Może on w zdaniu o takiej samej budowie być użyty w funkcji

wszystkim, że NIK zauważa nieprawidłowość, której on sam nie jest w stanie usunąć i może on wystąpić ze stosownym pismem do organu nadrzędnego lub organu właściwego wskazując, że NIK dostrzegła określony problem. Uwaga Izby zawarta w wystąpieniu nie tylko „poświadcza” istnienie takiego problemu, np. środki finansowe przekazane kontrolowanemu na realizację zadań zleconych są rzeczywiście niewystarczające, ale także wzmacnia wagę takiego pisma. Jest to również ważny sygnał dla obywateli, że Izba postrzega określone zagadnienie w sposób problemowy, a nie tylko wskazuje na nieprawidłowości. Kontrole NIK mają przecież służyć usprawnieniu funkcjonowania państwa.

¹¹ Wątpliwie jest w świetle ustawy o NIK, aby w wystąpieniu można było zawierać opis stanów problemowych, czyli tych, które nie są nieprawidłowościami, a mogą mieć negatywny skutek dla kontrolowanej działalności w przyszłości, ale nie wystąpił on jeszcze w kontrolowanym okresie. Artykuł 53 zawiera zamknięty katalog elementów wystąpienia przez NIK problemowy; ust. 1 pkt 4 i 5 wskazuje, że składają się na nie: zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocena kontrolowanej działalności, w tym ustalone na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne, a także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. Wyraźnie ustala on, że wystąpienie zawiera opis stanu faktycznego. Nie jest nim sygnalizowanie przez NIK problemów, które mogą wystąpić w przyszłości, ale czymś co wynika z tego stanu faktycznego. W takich sytuacjach przez wiele lat stosowano uwagi.

¹² Czasami uwagi formułuje się w Informacjach o wynikach kontroli, których elementów składowych ustawa nie ujmuje w katalogu zamkniętym. Na przykład w Informacji o wynikach kontroli dotyczącej funkcjonowania służby cywilnej oraz służby zagranicznej z września 2023 r., na s. 45 NIK zauważa, że obraz przestrzegania zasad służby cywilnej bazujący głównie na zgłoszonych sygnałach o nieprawidłowościach może być niepełny. Oczywiście nie są to uwagi w rozumieniu art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy i z ich sformułowaniem nie łączy się dla kontrolowanego obowiązek poinformowania Izby, o którym mowa w art. 62 ustawy.

¹³ Ustawa z 22.1.2010 o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 227 poz. 1482). Nowela zastąpiła stosowane dotychczas protokoły z kontroli i wystąpienie pokontrolne jednym dokumentem – wystąpieniem pokontrolnym. Przepisy nowelizacji wchodziły w życie sukcesywnie, art. 53. ust. 1 pkt 5 ustawy wszedł w życie po 18 miesiącach od dnia ogłoszenia.

¹⁴ Por. A. Malinowski: *Redagowanie tekstu prawnego, Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006, s. 62.

enumeratywnej, różniącej się od jego funkcji koniunkcyjnych¹⁵. W tym znaczeniu służy do wyliczenia pewnych elementów znajdujących się w zdaniu. Uważam, że w interesującym nas przypadku ustawodawca użył spójnika „i” w roli enumeratywnej, wskazując jakie elementy może zawierać wystąpienie pokontrolne. Przyjęcie interpretacji, że ustawodawca użył tego spójnika mając na uwadze koniunkcję, może prowadzić do absurdalnej konstatacji, że w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości wystąpienie musi zawierać jednocześnie uwagi i wnioski¹⁶. Dotyczy to także wielu innych przepisów ustawy o NIK, w których ustawodawca użył spójnika „i”, ale nie w koniunkcji¹⁷. Niestety nie ma żadnego wskaźnika mogącego dowieść, w którym ze wskazanych znaczeń został użyty spójnik koniunkcji, a wyjściem mogłoby być uzupełnienie zdania o dodatkowe wyrazy wskazujące na znaczenie, w jakim posługiwano się spójnikiem¹⁸, co oczywiście w wypadku art. 53 ust. 1 pkt 5 nie jest możliwe bez zmiany ustawy o NIK. Interpretacja funkcji spójnika „i” w analizowanym przepisie jako enumeratywnej przybliżyła wprawdzie do uznania uwag jako samodzielnej formy formułowania przez NIK spostrzeżeń, jednak nie rozwiązuje problemu. Istotą jest ustalenie, z jakim zamiarem

użyto spójnika „i”, ale również czy drugi człon art. 53 ust. 1 pkt 5 („w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”) odnosi się także do uwag. Z tych względów należy dokonać jego szerszej wykładni. Przydatna tu będzie wykładnia językowa, celowościowa i historyczna.

Wykładnia językowa

W wypadku wątpliwości co do interpretacji danego przepisu w pierwszej kolejności należy zastosować wykładnię językową, polegającą na ustaleniu jego treści na podstawie znaczenia określonego w słownikach. Dopiero gdy wykładnia językowa nie doprowadzi do usunięcia wątpliwości, można skorzystać z innych¹⁹. Ustawodawca użył wprawdzie spójnika „i”, ale wykładnia językowa słów „uwagi” i „wnioski” prowadzi do konstatacji, że jest nielogiczne, aby służyły one temu samemu celowi. Wniosek to coś, co ktoś proponuje, projekt przedstawiony do rozpatrzenia, prośba do odpowiednich władz dotycząca załatwienia jakiejś sprawy²⁰. Biorąc za punkt wyjścia słownikową definicję wniosku i wynikającego z przepisów ustawy o NIK niewiążącego jego charakteru, można stwierdzić, że wniosek to pewna propozycja dotycząca usunięcia nieprawidłowości i określająca niekiedy kierunki lub sposoby ich usunięcia. Uwaga ma natomiast szersze znaczenie.

¹⁵ Por. A. Malinowski: *Funkcja spójników i interpunkcji* [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, A. Malinowski (red.), Warszawa 2009, s. 348-349.

¹⁶ Por. M. Berek [w:] *Monitorowanie zaleceń pokontrolnych...* op.cit s. 240.

¹⁷ Na przykład ustalenie w art. 59 ust. 3 ustawy, że członek zespołu orzekającego i protokolant podlegają wyłączeniu nie oznacza, że mogą być oni wyłączeni tylko razem.

¹⁸ Por. A. Malinowski: *Funkcja spójników...*, op. cit. s. 350.

¹⁹ Odstąpienie od wykładni językowej może nastąpić m.in. gdy prowadzi ona *ad absurdum* przepisu prawnego albo oczywistego błędu legislacyjnego. Por. L. Morawski: *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 79.

²⁰ Zob. Uniwersalny Słownik Języka Polskiego t. 4, Warszawa 2003, s. 477.

Może bowiem oznaczać spostrzeżenie, informację, wypowiedź na jakiś temat albo też krytykę czyjegoś zachowania, postępowania, czyjejś pracy²¹. Z definicji słownikowej uwag i wniosków wynika, że ich formułowanie służy innym celom. W pierwszym wypadku coś postulujemy, w drugim coś spostrzegamy, o czymś informujemy. Biorąc pod uwagę słownikową definicję „uwagi”, nielogiczne byłoby więc aby spostrzeżeniem, informacją, wypowiedzią formułować postulaty usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, czego nie można powiedzieć o wniosku. Użycie w tym kontekście uwagi nie byłoby poprawne z punktu widzenia gramatyki języka polskiego. Gdyby jednak przyjąć interpretację, że uwaga i wniosek służą usunięciu nieprawidłowości, powstaje pytanie, po co z punktu widzenia zasady racjonalności ustawodawcy²² użyto dwóch różnych terminów o innym znaczeniu do realizacji tego samego celu. Kolejne pytanie brzmi następująco: jeżeli uwaga i wniosek dotyczą tego samego oraz służą temu samemu celowi, to w jakich sytuacjach używać uwag, a w jakich wniosków, skoro ustawodawca

tego nie określił. Biorąc za punkt wyjścia znaczenie językowe tych słów, uznanie, że uwagi i wnioski dotyczą tego samego i służą temu samemu celowi przeczy zasadzie racjonalnego ustawodawcy.

Wykładnia celowościowa

Skoro wykładnia językowa może być niewystarczająca, to rozważając kwestię łączenia bądź niłączenia uwag ze stwierdzonymi nieprawidłowościami należy sięgnąć do wykładni celowościowej²³. Polega ona na ustaleniu znaczenia normy prawnej ze względu na cel (*ratio legis*), któremu ma służyć. U podstaw tej wykładni jest założenie, że prawo ma być realizatorem celów określonych przez prawodawcę²⁴.

Biorąc jedynie pod uwagę art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy, można mieć wrażenie, że ustawodawca nie różnicuje mocy prawnej oraz celu uwag i wniosków. O tym, że inaczej je traktuje świadczy natomiast unormowanie obowiązku określonego zachowania kontrolowanego po skierowaniu do niego uwagi lub wniosku. Zgodnie z art. 62 ustawy kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany, w terminie

²¹ Zob. *Uniwersalny Słownik...* op.cit., s. 308.

²² Zasada racjonalności ustawodawcy jest jednym z najczęściej powoływanych przez sądy domniemań interpretacyjnych. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 22.6.1999 (I KZP 19/99, OSNKW 1999/7-8/42/) zakłada ona domniemanie, że ustawodawca tworząc przepisy prawne czyni to w sposób sensowny, racjonalny i celowy, nadając wyrazom takie samo znaczenie i nie zamieszcza jednocześnie zbędnych sformułowań. Przytaczam za L. Murawski: *Zasady wykładni...*, op.cit., s. 160. Zasada racjonalnego ustawodawcy jest podstawą wykładni dokonywanej przez prawników, a funkcja praktyczna tego założenia polega na racjonalizowaniu wykładni prawa przez eliminację interpretacji arbitralnej. Zob. Z. Wojnicki [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok - Warszawa 2000, s. 833.

²³ Można odejść od zasady priorytetu wykładni językowej, gdy prowadzi ona do rozstrzygnięcia nieracjonalnego lub niweczącego *ratio legis* danego przepisu m.in w sytuacji oczywistego błędu legislacyjnego. Zob. L. Morawski: *Zasady wykładni...* op.cit., s. 79.

²⁴ Cel określa interpretator, biorąc pod uwagę materiały prawodawcze, takie jak: projekty aktów prawnych i ich uzasadnienie, dyskusję parlamentarną lub posługuje się zasadą racjonalnego prawodawcy. Zob. Z. Wojnicki: *Wielka encyklopedia...* op.cit., s. 1175.

nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, a w wypadku wniesienia zastrzeżeń, od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego, poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych czynnościach lub przyczynach niepodjęcia działań. Należy zauważyć, że ustawodawca inaczej określił sposób informowania NIK o działaniach podjętych przez kontrolowanego po otrzymaniu uwagi i wniosku. W wypadku uwag kierownik jednostki kontrolowanej obowiązany jest poinformować Izbę o sposobie ich wykorzystania, a wypadku wniosków – o ich wykonaniu oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia. Nielogiczne jest więc, aby ustawodawca łączył uwagi i wnioski z usunięciem stwierdzonych nieprawidłowości, a jednocześnie inaczej ustalał obowiązki kontrolowanego wobec NIK. Dlaczego w odniesieniu do uwag nakazuje jedynie informowanie o sposobie wykorzystania, a jeśli chodzi o wnioski obliguje kontrolowanego do informowania o ich wykonaniu lub niewykonaniu? To zróżnicowanie ma sens, bowiem uwagi mogą dotyczyć innych spraw niż nieprawidłowości, dlatego też kontrolowany informuje NIK jak je wykorzysta. Inaczej w wypadku wniosków, które zawsze dotyczą nieprawidłowości i kontrolowany ma obowiązek poinformować Izbę o ich wykonaniu (usunięciu

nieprawidłowości) bądź wyjaśnić dlaczego takiego działania nie podjął.

Wykładnia historyczna

W ustaleniu, czy uwagi muszą być łącznie z usunięciem nieprawidłowości może okazać się przydatna wykładnia historyczna. Najczęściej jest ona elementem wykładni językowej i polega na ustaleniu znaczenia przepisu ze względu na jego cel przypisywany historycznemu prawodawcy, będącemu jego twórcą²⁵. Jej zastosowanie polega na porównaniu przepisów normujących sprawę uwag w wystąpieniu pokontrolnych przed nowelizacją ustawy o NIK z 23 grudnia 1994 r. z przepisami obecnie obowiązującymi.

Przed nowelizacją w 2010 r. kwestię uwag i wniosków regulował art. 60 ustawy o NIK. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu Najwyższa Izba Kontroli przekazuje wystąpienie pokontrolne kierownikowi jednostki kontrolowanej, a w razie potrzeby także kierownikowi jednostki nadrzędnej oraz właściwym organom państwowym lub samorządowym. W ust. 2 postanowiono, 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”. I w tym wypadku ustawodawca użył spójnika „i”, co może sugerować, że łączy uwagi i wnioski z nieprawidłowościami. Wydaje się ponadto, że w związku z użyciem myślnika

²⁵ Wykładnia historyczna może być częścią wykładni językowej lub systemowej i wtedy polega na ustaleniu znaczenia przepisu prawnego ze względu na ewolucję aktu prawnego, którego jest częścią. Zob. Z. Wojnicki: *Wielka Encyklopedia...* op.cit., s. 1175.

przed wyrazem „także”, uwagi powinny być jeszcze bardziej powiązane z usunięciem stwierdzonych nieprawidłowości niż ma to miejsce na podstawie obecnie obowiązującego art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy.

Należy też dodać, że prawie identyczna, jak obecnie obowiązującego art. 62 ustawy była treść poprzedniego przepisu regulującego tę kwestię. Był on również oznaczony numerem 62. Zgodnie z jego brzmieniem kierownik jednostki kontrolowanej obowiązany jest poinformować NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. W związku z powyższym powstaje pytanie, dlaczego w trakcie prac parlamentarnych nad zmianą ustawy nie zauważono tego problemu i nie dokonano zmiany. Odpowiedź jest prosta – przepis ten nie budził wątpliwości i z ówczesnej praktyki wynikało, że nie budziła wątpliwości możliwość formułowania uwag nie tylko w wypadku wystąpienia nieprawidłowości. Z tego powodu przedstawiciele NIK biorący udział w pracach parlamentarnych nie zgłaszali

poprawki²⁶. Zmiana przepisu wynikała jedynie z potrzeby dostosowania go do nowego stanu prawnego, w którym przestał obowiązywać protokół kontroli, nie zaś ze zmiany podejścia do uwag²⁷. Dlatego też nawet po nowelizacji ustawy przez wiele lat w wystąpieniach pokontrolnych uwagi były formułowane nie tylko w razie wystąpienia nieprawidłowości i w celu ich usunięcia, o czym świadczą przedstawione dalej przykłady.

Uwagi w wystąpieniach pokontrolnych²⁸

Analiza wystąpień pokontrolnych przed nowelizacją ustawy i po jej uchwaleniu²⁹ świadczy, że uwagi nie były formułowane wyłącznie w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości i służyły nie tylko ich usunięciu, mimo że – jak wskazano wyżej – treść poprzednio i obecnie obowiązującego przepisu normującego tę kwestię była prawie identyczna. Uwagi były bardzo szeroko stosowane i dotyczyły różnych sytuacji. Formułowano je w wielu miejscach wystąpienia pokontrolnego, zazwyczaj po opisie stanu faktycznego³⁰.

²⁶ Autor artykułu wraz z innymi przedstawicielami NIK brał udział we wszystkich posiedzeniach Komisji do spraw Kontroli Państwowej i Podkomisji nadzwyczajnej do spraw opracowania komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli Sejmu VI i V kadencji. W czasie V kadencji Sejmu, w latach 2005–2007, Podkomisja przygotowała projekt zmiany ustawodawczej, jednakże Komisja do Spraw Kontroli Państwowej nie przyjęła go. W trakcie prac VI kadencji Sejmu, w latach 2007–2011, Podkomisja nadzwyczajna opracowała projekt ustawy, który następnie został przyjęty przez Komisję do spraw Kontroli Państwowej i uchwalony przez Sejm 24.9.2009. Senat wniósł kilka poprawek, częściowo przyjętych przez Sejm 22.1.2010.

²⁷ W druku sejmowym nr 2041, zawierającym sprawozdanie Komisji do spraw Kontroli Państwowej z 2.6.2009, art. 53 ust. 1 pkt 5 projektu ustawy stanowił, że kontroler przygotowuje wystąpienie pokontrolne, które zawiera „uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”. Przepis ten nie został zmieniony ani w trakcie prac sejmowych, ani przez Senat.

²⁸ Wszystkie przytaczane w artykule wystąpienia pokontrolne są opublikowane na stronach BIP NIK.

²⁹ Do 1.6.2018, kiedy w NIK opracowano wzór wystąpienia pokontrolnego.

³⁰ Zgodnie z obowiązującym w NIK wzorem wystąpienia pokontrolnego uwagi mają być formułowane w końcowej części wystąpienia, w sekcji „Uwagi i wnioski”.

Na wstępie należy podkreślić, że przez długie lata w wystąpieniach obowiązywał zapis: „przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuję (wnosi) o...”, a następnie wymienia wnioski. Po ewentualnych wnioskach umieszczano zdanie: „Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań”³¹. Dowodzi to, że wnioski służyły realizacji uwag sformułowanych w wystąpieniach.

Biorąc za punkt wyjścia relacje pomiędzy uwagami, wnioskami i nieprawidłowościami można wyróżnić kilka zasadniczych grup dotyczących sposobu użycia uwag, świadczących o niepowiązaniu ich z nieprawidłowościami i formułowaniu nie tylko w celu usunięcia. Po pierwsze, nie stwierdzano nieprawidłowości i nie formułowano wniosków, a tylko uwagi i oczekiwano od kontrolowanego ustosunkowania się do nich. Po drugie, uwagi służyły do wyrażenia przez NIK pewnej oceny

działań kontrolowanego lub zasygnalizowania ich braku, ale nie było to kwalifikowane jako nieprawidłowości. Po trzecie, nie stwierdzano nieprawidłowości bądź je stwierdzano, a uwagi dotyczyły kontynuowania działań lub ich podjęcia w przyszłości. Po czwarte, formułowano uwagi w stosunku do działań, stanów, zaniechań, które nie były nieprawidłowościami, ale które Izba uznała za zagrażające realizacji całego działania. Po piąte, NIK formułowala uwagi, jeżeli kontrolowany wprowadził nieczytelne rozwiązania albo zaniechał ich wprowadzenia, przez co Izba nie mogła dokonać oceny kontrolowanej działalności. Niekiedy w wystąpieniach znajdowały się uwagi, które można zaliczyć jednocześnie do więcej niż jednej grupy.

Do pierwszej grupy należały wystąpienia, w których nie stwierdzano nieprawidłowości a formułowano uwagi. W jednym z nich napisano „Najwyższa Izba Kontroli, wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w działalności objętej kontrolą, nie formułuje wniosków pokontrolnych. Najwyższa Izba Kontroli oczekuje od Pana Marszałka, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag”³². Podobnie

³¹ Tak np. wystąpienie pokontrolne z 7.12.2011 do Prezydenta Miasta Pruszkowa, dotyczące kontroli działań promocyjnych miasta; wystąpienie z 17.1.2008 do Ministra Spraw Zagranicznych, dotyczące kontroli finansowania usług doradczych i eksperckich oraz innych zadań zleczanych w okresie od 1.1.2006 do 30.6.2007; wystąpienie z 3.11.2011 do Prezydenta Ciechanowa w sprawie kontroli realizacji zadań dotyczących ochrony przeciwpożarowej w budynkach Urzędu Miasta w okresie od 11.2010 do 30.6.2011; wystąpienie z 21.11.2011 do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kontroli wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym, dotyczącym planowania, monitorowania i sprawozdawczości; wystąpienie z 12.2.2008 do Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczące kontroli funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli w Instytucjach Zarządzających Programem Operacyjnym „Pomoc Techniczna” oraz Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego w zakresie priorytetu 4.

³² Zob. wystąpienie z 13.8.2002 do Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego w sprawie kontroli dotyczącej zadłużenia Samorządu Województwa Zachodniopomorskiego od 1.1.2000 do 30.6.2002.

w innym wystąpieniu NIK wskazuje, że „wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków na szkolenia (...) Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych i na podstawie art. 61, ust. 1 ustawy o NIK prosi Panią Prezes o przedstawienie, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o wykorzystaniu uwag zawartych wystąpieniu”³³.

W drugiej grupie były wystąpienia, w których uwagi służyły do wyrażenia przez NIK pewnej oceny działań kontrolowanego lub ich braku, ale nie były one zakwalifikowane jako nieprawidłowości, ponieważ trudno było zastosować ustawowe kryteria oceny kontrolowanej działalności. I tak, „NIK zwraca uwagę na ograniczoną aktywność Komendanta w obszarze analizy oraz nadzoru nad działaniami Policji na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów w ruchu drogowym”³⁴ albo „NIK zwraca uwagę, że podejmując wspólne ze Strażą Miejską czynności kontrolne, Wydział Ochrony Środowiska powinien zapewnić sobie pełną informację o rodzaju i wynikach działań podjętych przez funkcjonariuszy Straży”³⁵. W innym wystąpieniu Izba sformułowała uwagę, że „Urząd Miejski w Radomiu nie badał

potrzeb mieszkańców Radomia i interesantów, dotyczących korzystania z elektronicznej formy komunikacji z Urzędem. Zdaniem NIK poznanie potrzeb obywateli i ich oczekiwań w zakresie dostępności do usług elektronicznych mogłoby ułatwić przygotowanie i rozwój świadczenia takich usług przez Urząd”³⁶, albo Izba stwierdzała, że w działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w przedstawionym zakresie nie formułuje wniosku, ale uwagę, iż „na etapie analizowania i zatwierdzania sprawozdań z wykonania zadań w ramach Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności zleceńodawca nie korzystał z uprawnień do żądania dodatkowych informacji, czy wybór wykonawcy nastąpił w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję”³⁷.

Do trzeciej grupy należy zaliczyć przypadki, w których uwagi nie dotyczyły nieprawidłowości, ale działań na przyszłość albo wprowadzenia określonych rozwiązań. I tak np.: „W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych, natomiast zwraca uwagę na konieczność kontynuowania działań mających na celu dalszy wzrost wskaźnika

³³ Zob. wystąpienie z 28.9.2010 do Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w związku z kontrolą prawidłowości dokonywania wydatków związanych z organizacją szkoleń w I połowie 2010 r.

³⁴ Zob. wystąpienie z 7.7.2016 do Komendanta Głównego Policji w sprawie realizacji przez Policję i strażę miejskie (gminne) zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom.

³⁵ Zob. wystąpienie z 1.12.2017 do Prezydenta Miasta Lublina w sprawie kontroli realizacji zadań gmin dotyczących zagospodarowania odpadów komunalnych.

³⁶ Zob. wystąpienie z 10.10.2014 do Prezydenta Radomia w sprawie kontroli wdrażania wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu.

³⁷ Zob. wystąpienie 17.1.2014 do Ministra Pracy i Polityki Społecznej dotyczące kontroli działań administracji publicznej na rzecz bezdomnych.

zatrudnienia osób niepełnosprawnych³⁸. W innym wystąpieniu Izba formułuje uwagę, że „w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej poszczególnym kryteriom oceny wniosków nie przyporządkowano liczby punktów, które mogą zostać przyznane za spełnianie danego kryterium” oraz „zdaniem NIK wprowadzenie punktacji zwiększyłoby przejrzystość dokonanej oceny wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej”³⁹ albo „NIK zwraca uwagę, że na Uczelni nie wprowadzono zasad dotyczących rozliczania kosztów działalności dydaktycznej finansowanej z budżetu państwa oraz odpłatnego kształcenia studentów na studiach niestacjonarnych oraz uczestników niestacjonarnych studiów doktoranckich, do czego uprawniony był Rektor Politechniki (...). Ponadto NIK zwraca uwagę, że we wszystkich zbadanych 472 umowach cywilnoprawnych (do rozliczania których zastosowano podwyższone koszty uzyskania przychodów) nie zawarto postanowień dotyczących przekazywania na rzecz Uczelni praw autorskich (...)”⁴⁰. Co ciekawe, niejednokrotnie Izba formułowała uwagi, za którymi szły wnioski o konieczności kontynuowania działań w przyszłości lub wprowadzenia

określonych rozwiązań, np.: „Przedstawiając oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o kontynuowanie podjętych działań w celu pełnej realizacji Strategii wykorzystania Funduszu Spójności⁴¹ bądź o „rozważenie możliwości wdrożenia metodyki planowania wydatków w układzie zadaniowym z uwzględnieniem szacowania kosztów jednostkowych w celu poprawy efektywności wykorzystania układu zadaniowego do zarządzania środkami publicznymi”⁴² lub „przedstawiając powyższe uwagi i oceny Najwyższa Izba kontroli wnosi o rozważenie możliwości przeszkolenia, w zakresie planowania i realizacji budżetu w układzie zadaniowym, pracowników Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska zajmujących się tymi zagadnieniami”⁴³.

Do czwartej grupy kwalifikują się wystąpienia, w których nie formułowano nieprawidłowości a posługiwano się uwagami przy ocenie stopnia wykonania określonych działań. Było to wskazywanie na ryzyko, że stan zaawansowania działań może prowadzić do niepełnej ich realizacji. Uwagi okazywały się szczególnie przydatne przy ocenie możliwości osiągnięcia celów określonych w programach

³⁸ Zob. wystąpienie z 20.12.2012 do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczące kontroli zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wybranych ministerstwach, urzędach centralnych i państwowych jednostkach organizacyjnych.

³⁹ Zob. wystąpienie z 4.9.2018 do Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki dotyczące kontroli realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

⁴⁰ Zob. wystąpienie z 16.8.2010 do Rektora Politechniki Częstochowskiej, dotyczące kontroli wykorzystania środków publicznych w latach 2008–2010 (I kwartał).

⁴¹ Zob. wystąpienie z 18.4.2011 do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, dotyczące kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r. w części 34. – Rozwój regionalny.

⁴² Zob. powołane już wystąpienie z 21.11.2011 do Ministra Sprawiedliwości.

⁴³ Zob. wystąpienie pokontrolne z 2.12.2011 adresowane do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z kontroli wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym, w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości.

operacyjnych finansowanych ze środków Unii Europejskiej albo stopnia realizacji programów rządowych. Na przykład: „NIK zwraca uwagę, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych nadal nie został spełniony jeden z 29 warunków wstępnych (tzw. warunków *ex ante*) realizacji Umowy Partnerstwa, tj. warunek 6.1 Gospodarka Wodna, co może być powodem zawieszenia przez KE płatności na rzecz Polski związanych z tym obszarem. Przyczyną opóźnienia była przedłużająca się procedura związana z przygotowaniem przez Ministerstwo Środowiska nowej ustawy – Prawo wodne⁴⁴. W innym wystąpieniu pokontrolnym NIK zwraca uwagę, iż „dotychczasowy poziom wykonania certyfikacji środków do Unii Europejskiej odbiega od prognoz założonych zarówno przez Instytucję zarządzającą, jak i Ministerstwo Rozwoju” i może „okazać się niewystarczający do osiągnięcia celów zapisanych w Programie Operacyjnym na 2018 r.”⁴⁵ bądź „NIK zwraca uwagę na występujące w latach 2015–2017 opóźnienia we wdrażaniu do realizacji projektów finansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego w stosunku do opracowanych przez Urząd Marszałkowski planów, prognoz

i harmonogramów. Skutkować to może kumulacją zadań w kolejnych latach i utratą części środków przyznanych przez Unię Europejską na realizację tego Programu”⁴⁶.

Do piątej grupy można zakwalifikować przypadki użycia uwag do formułowania pewnych opinii NIK o przyjętych u kontrolowanego rozwiązaniach albo ich braku, które powodowały, że Izba nie mogła dokonać prawidłowej oceny działalności. W wystąpieniach pokontrolnych można było spotkać następujące sformułowania: „W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości”, a w uwagach dotyczących kontrolowanej działalności Izba stwierdzała, że: „Urząd realizował program polityki zdrowotnej, sformułował oczekiwane efekty bez podania wartości liczbowych mierników, przez co brak było możliwości badania skuteczności wdrożonego programu”⁴⁷. W innym wystąpieniu NIK zwraca uwagę, że „określone w Planach Odnowy Miejscowości wskaźniki służące ocenie postępu działań Gminy nie były precyzyjne. Miały one jedynie charakter ogólny, w szczególności nie zawierały wartości początkowej i docelowej, co może utrudniać ocenę postępu stopnia ich realizacji”⁴⁸.

⁴⁴ Zob. wystąpienie z 4.9.2017 do Ministra Rozwoju i Finansów, dotyczące kontroli zarządzania wykorzystaniem środków UE na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności.

⁴⁵ Zob. wystąpienie z 30.8.2017 do Marszałka Województwa Łódzkiego, dotyczące kontroli zarządzania wykorzystaniem środków UE na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności.

⁴⁶ Zob. wystąpienie z 31.8.2017 do Marszałka Województwa Mazowieckiego, dotyczące kontroli zarządzania wykorzystaniem środków UE na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności.

⁴⁷ Zob. wystąpienie z 19.12.2015 do Prezydenta Radomia, dotyczące kontroli realizacji programu polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego.

⁴⁸ Zob. wystąpienie z 29.9.2017 do Wójta Gminy Kleszczewo, dotyczące kontroli wspierania przedsiębiorczości przez gminy.

Podsumowanie

Przez wiele lat zarówno przed, jak i po nowelizacji ustawy o NIK ukształtowała się interpretacja, że uwagi nie muszą być formułowane tylko w wypadku wystąpienia nieprawidłowości i w celu ich usunięcia. Świadczą o tym m.in. przytoczone wyżej przykłady. Zawężająca interpretacja art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy pojawiła się wraz z wprowadzeniem 1 czerwca 2018 r. wzoru wystąpienia pokontrolnego. Z drugiej strony należy przyznać, że użycie przez ustawodawcę spójnika „i” może wywoływać problemy interpretacyjne. Nie oznacza to jednak, że możliwa jest tylko interpretacja zawężająca. Niejednokrotnie w aktach prawnych można spotkać nieprawidłowe użycie spójnika „i” w sytuacji, gdy powinien być zastosowany spójnik „lub”. Zdarza się tak, jeśli mamy do czynienia z połączeniem członów wyliczenia, a stwierdzenie zawarte w zdaniu normatywnym dotyczy każdego z tych członów z osobną⁴⁹. Niekiedy trudno odróżnić intencję prawodawcy co do enumeratywnego użycia spójnika „i” od użycia koniunkcyjnego⁵⁰. Dlatego też wszelkie reguły interpretacji prawa nakazują całościowe spojrzenie na analizowany przepis, nie zaś skupianie się tylko na jednym jego elemencie. Analiza całościowa art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy na podstawie wykładni językowej, celowościowej, historycznej świadczy, że uwagi mogą, ale nie muszą być połączone z nieprawidłowościami i nie zawsze służą wyłącznie ich usunięciu. Ma przy

tym drugorzędne znaczenie w jakim miejscu wystąpienia uwagi się znajdują, czy po opisie danego stanu faktycznego uzasadniającego sformułowanie uwagi, czy na końcu dokumentu. O znaczeniu uwag decyduje ich charakter prawny, nie zaś umiejscowienie. Ważne jest, aby stwierdzenie NIK było wyraźnie nazwane uwagą. W innym wypadku kontrolowany może mieć kłopoty z właściwym odczytaniem danego zapisu wystąpienia pokontrolnego. Nie można jednak negować, że jest dopuszczalna zawężająca interpretacja, chociaż biorąc pod uwagę, że przepisy ustawy dotyczące uwag były identyczne przed i po nowelizacji, a długoletnia praktyka wskazuje, iż nie zawsze były łączone z nieprawidłowościami, nie ma powodu, aby podejście do tego problemu uległo zmianie.

Przytoczone wyżej przykłady użycia uwag w wystąpieniach świadczą o różnorodności sytuacji, w jakich były one stosowane. Nie łączono ich jedynie z nieprawidłowościami i mogły dotyczyć szerszych spraw wynikających z troski NIK o prawidłowe wydatkowanie grosza publicznego. Nie ulega natomiast wątpliwości, że uwagi musiały i muszą wynikać z kontrolowanej działalności i muszą być z nią związane, ale moim zdaniem mogą dotyczyć spraw ogólniejszych, wskazujących, że NIK zauważa pewne problemy, których nie można zakwalifikować jako nieprawidłowości. Uwagi są cenną formą wyrażania przez NIK opinii w sprawie konieczności kontynuacji określonych

⁴⁹ Por. A. Malinowski: *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2020, s. 80.

⁵⁰ Tamże, s. 79.

działań, albo ich przyspieszenia, wprowadzenia bardziej czytelnych regulacji wewnętrznych pozwalających na ocenę stopnia zaawansowania tych działań, albo usprawniających funkcjonowanie bądź organizację kontrolowanego podmiotu, bez obligatoryjnego związku ze stanami nieprawidłowymi. Uwagi powinny odgrywać ważną rolę, gdy Izba wskazuje określone ryzyko, które może wystąpić w przyszłości. W konsekwencji lepiej przyczyniłyby się do realizacji funkcji kontroli NIK. Przy

zawężającej wykładni art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy nie mogą być jednak formułowane w wystąpieniu pokontrolnym, bowiem nie są ustaleniem stanu faktycznego i nie łączą się z nieprawidłowościami.

dr BOGDAN SKWARKA
dyrektor
Departamentu Administracji
Publicznej NIK

Autor artykułu zaprezentował w nim własne poglądy, a nie instytucji, w której pracuje.

Słowa kluczowe: uwagi, wnioski, nieprawidłowości, wystąpienie pokontrolne, ustawa o NIK

Bibliografia:

1. Berek M.: *Monitorowanie zaleceń pokontrolnych* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i Prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
2. Jagielski J.: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2005.
3. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli, Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017.
4. Malinowski A.: *Redagowanie tekstu prawnego, Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006.
5. Malinowski A.: *Funkcja spójników i interpunkcji* [w:] *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, A. Malinowski (red.), Warszawa 2009.
6. Malinowski A.: *Błędy formalne w tekstach prawnych*, Warszawa 2020.
7. Morawski L.: *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
8. Szymanek J: *O kontroli państwowej – teoretycznie*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2006.
9. Trojanowski A.: *Uwagi w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2023.
10. Uniwersalny Słownik Języka Polskiego t. 4, Stanisław Dubisz (red.), Warszawa 2003.
11. Wojnicki Z., [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, E. Smoktunowicz (red.), Białystok-Warszawa 2000.

ABSTRACT

Scope of Comments Application in Post-Audit Statements – NIK's Activities

One of the fundamental competencies of NIK, significant to proper execution of its audit function, is an opportunity to formulate comments in post-audit statements. Their scope makes a controversial issue, and so does the question whether comments – similarly to conclusions – can be formulated only if irregularities have been identified and in order to eliminate these, or whether they can, but do not have to, be linked to them. The former – narrowing – interpretation leads to a significant limitation on the scope of NIK's application of comments, and consequently – it reduces the possibility of impact on the audited activity and the execution of the audit function. Since the possibility of touching upon important issues that can raise doubts or create risks, but do not make irregularities, is then limited. The article comprises an analysis of Article 53(1)(5) of the Act on NIK through the prism of various legal interpretations. It also indicates the consequences resulting from adopting the narrowing interpretation.

Bogdan Skwarka, PhD, Director of the Department of Public Administration of NIK

Key words: comments, conclusions, irregularities, post-audit statement, Act on NIK