

Rola Najwyższej Izby Kontroli w procesie kontroli stosowania i w zakresie inspirowania zmian prawa

Abstrakt

W toku każdej kontroli NIK stosuje kryterium legalności oznaczające badanie zgodności kontrolowanej działalności z przepisami prawa. Przygotowując kontrolę, NIK ustala więc treść norm prawnych wiążących kontrolowany podmiot, który jednak nie ma wiedzy na temat treści przyjętego w ten sposób przez NIK wyznacznika kontroli. Podmiot kontrolowany może złożyć zastrzeżenia do sporządzanego przez NIK wystąpienia pokontrolnego. Zastrzeżenia mogą dotyczyć także ustalonego przez NIK brzmienia obowiązujących norm. Zgodnie z przepisami, orzecznictwem sądów administracyjnych oraz międzynarodowymi standardami, ustalenia kontrolne NIK nie podlegają weryfikacji, poza procedurą rozpatrzenia przez wewnętrzne organy NIK zgłoszonych przez kontrolowanego zastrzeżeń. W tekście stawiane jest pytanie o zasadność objęcia de lege ferenda kognicją sądów administracyjnych weryfikacji poprawności treści norm prawnych, jakie NIK przyjął jako podstawę przeprowadzonej kontroli. Osobna część tekstu poświęcona jest prezentacji zakresu korzystania przez NIK ze szczególnie uregulowanego prawa do zgłaszania wniosków de lege ferenda oraz procedury ich rozpatrywania. Poziom realizacji tych wniosków wskazuje na brak należytego wykorzystania przez prawodawcę inspiracji legislacyjnej wynikającej z wiedzy pozyskiwanej przez NIK w toku realizowanych kontroli.

1. Wstęp

Najwyższa Izba Kontroli (nazywana dalej także „NIK” lub „Izbą”) jest konstytucyjnym naczelnym organem kontroli państwowej. Wykonywanie funkcji kontrolnej wiąże się m.in. z potrzebą ustalania – w toku przygotowywania i przeprowadzania każdej jednostkowej kontroli – stanu prawnego związanego z kontrolowanym obszarem. Obowiązujący sposób przygotowania kontroli – obejmujący ustalenie treści wyznaczników prawnych kontroli – oraz sposób przeprowadzania kontroli, w tym dopuszczalne tryby kwestionowania prawidłowości dokonanych przez NIK ustaleń, ma określone znaczenie prawne, także z punktu widzenia realizacji chronionych konstytucyjnie zasad demokratycznego państwa prawnego. Zagadnieniu temu poświęcona jest pierwsza część niniejszego opracowania.

Specyficzną kompetencją, przyznaną obok NIK także Rzecznikowi Praw Obywatelskich¹ oraz Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego², jest występowanie z wnioskami o zmianę prawa. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli³ określa szczególny sposób postępowania z wnioskami, obejmujący prawny obowiązek Prezesa Rady Ministrów do przedstawienia Marszałkowi Sejmu stanowiska wobec wniosków *de lege ferenda* sformułowanych przez NIK. W drugiej części tekstu analizowane jest uprawnienie NIK do składania tych wniosków oraz ogólnego udziału w procesie legislacyjnym oraz związek tego uprawnienia z działalnością kontrolną. Przedmiotem wymagającym rozważenia jest wskazanie formalnego i faktycznego adresata wniosków *de lege ferenda* oraz znaczenie przedstawionego przez premiera stanowiska do tych wniosków dla zasadności i możliwości ich realizacji.

2. Status prawny Najwyższej Izby Kontroli

Status ustrojowy Najwyższej Izby Kontroli określony jest przez art. 202 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴, zgodnie z którym NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej⁵. Systematyka Konstytucji wyodrębniła organ kontroli państwowej oraz organy ochrony prawa w rozdziale IX – czyli poza rozdziałami dotyczącymi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, podkreślając tym samym, że literalnie organy te nie są objęte statuowaną w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadą podziału i równowagi się władz. Brzmienie przepisu art. 10 ust. 1 obejmuje właśnie władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sędziowską, a NIK nie przynależy do żadnej z tych trzech władz. Wydaje się jednak uprawnione i uzasadnione, aby z zasady wynikającej z treści art. 10 ust. 1 wywodzić także pewne skutki dla działalności NIK, co zostanie omówione w dalszej części tekstu. Ustrojowe wyodrębnienie NIK jako konstytucyjnego organu nieprzynależącego do żadnej z trzech władz objętych zasadą podziału nie oznacza bowiem, że wykonywanie przez NIK ustrojowych i ustawowych zadań może odbywać się bez uwzględnienia konstytucyjnych zasad, w tym zasad określających reguły współdziałania konstytucyjnych organów państwa⁶.

¹ Zob.: art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.).

² Zob.: art. 5 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1254).

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.).

⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ Co stanowi powtórzenie brzmienia art. 1 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli obowiązującej już w dacie uchwalania Konstytucji.

⁶ „[...] fakt wyodrębnienia NIK w Konstytucji RP nie oznacza, że Izba staje się organem «dryfującym» samodzielnie, bez jakiegokolwiek instytucjonalnego powiązania z innymi podmiotami w obrębie aparatu władzy. Tak rozumiana niezależność, czy to w odniesieniu do NIK, czy też do innego organu państwa, stała-

Przepis art. 202 ust. 2 wskazuje na podległość Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi. Szczegółowe omówienie form, w jakich realizuje się ta podległość, wymagałoby odrębnego opracowania. Na potrzeby prowadzonego wywodu wskazać jedynie należy, że podległość ta obejmuje kilka obszarów, w których Sejm i jego organy władczo oddziałują na NIK w zakresie: organizacyjnym (określanie przez Marszałka Sejmu organizacji wewnętrznej NIK oraz wydawanie innych wiążących NIK zarządzeń), kreacyjnym (w szczególności powoływanie i odwoływanie prezesa i wiceprezesów NIK), funkcjonalnym (wpływ na kształtowanie planu pracy NIK, przedstawianie przez NIK Sejmowi i jego organom wyników przeprowadzonych kontroli)⁷. Sejm i jego organy mają też prawo zlecać NIK przeprowadzenie kontroli. Podkreślenia wymaga, że ani Sejm, ani jego organy nie mają natomiast wpływu na przebieg wykonywanych przez NIK kontroli. Nie jest też możliwe wpływanie przez te organy na treść ustaleń kontrolnych NIK, w szczególności dokonana np. w ramach posiedzenia komisji sejmowej ocena przedłożonych przez NIK dokumentów pokontrolnych nie wpływa w żaden sposób na ich treść i nie jest podstawą dokonania modyfikacji prezentowanych dokumentów. Dotyczy to oczywiście formalnych dokumentów pokontrolnych w postaciach określonych przez ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli⁸. Całość uprawnień Sejmu i jego organów mieszcząca się w ustrojowej zasadzie podległości Sejmowi nie narusza istoty niezależnego wykonywania przez NIK funkcji kontrolnej.

3. Kontrola stosowania prawa przeprowadzana przez NIK

Zgodnie z art. 2 ust. 1-3⁹, NIK kontroluje działalność:

- organów administracji rządowej,
 - Narodowego Banku Polskiego (nazywanego dalej „NBP”),
 - państwowych osób prawnych,
 - innych państwowych jednostek organizacyjnych
- oraz może kontrolować działalność:
- organów samorządu terytorialnego,

by bowiem w sprzeczności z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego.” – M. Stębel-ski, *Komentarz do art. 202*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 1367.

⁷ Szczegółowe omówienie tych zagadnień zob. np. P. Sarnecki, *Relacje Najwyższej Izby Kontroli z polskim parlamentem*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr jubileuszowy, s. 93-111.

⁸ Zgodnie z art. 64 ust. 1 przywołanej ustawy, NIK opracowuje informacje o wynikach kontroli w celu przedłożenia ich m.in. Sejmowi. Podstawę do opracowania informacji o wynikach kontroli stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli.

⁹ O ile nie zostanie to wskazane wyraźnie inaczej, przywoływane są przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

- samorządowych osób prawnych,
- innych samorządowych jednostek organizacyjnych,
- a także innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) – ale tych tylko po spełnieniu dodatkowych przesłanek.

Podmioty z ostatniej ze wskazanych grup mogą być przez NIK kontrolowane wyłącznie w zakresie, w jakim wykorzystują majątek lub środki państwowe lub komunalne (np. prowadząc działalność gospodarczą z wykorzystaniem takiego mienia, realizując zamówienia publiczne) oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa (w tym zobowiązań podatkowych).

Kryteria, według których dokonywana jest kontrola, są zróżnicowane, zależnie od cech prawnych kontrolowanego podmiotu. Podmioty państwowe oraz NBP kontrolowane są pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, natomiast organy samorządu terytorialnego oraz podmioty samorządowe – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. W przypadku działalności podmiotów z ostatniej z wymienionych grup kontrola jest przeprowadzana pod względem legalności i gospodarności. Łatwo dostrzec, że w toku każdej kontroli NIK stosuje kryterium legalności i gospodarności¹⁰. Zastosowanie w toku każdej kontroli interesującego nas kryterium legalności można uzasadnić tym, że z jednej strony wszystkie organy władzy publicznej obowiązane są do przestrzegania wynikającej z art. 7 Konstytucji zasady legalizmu oznaczającej działanie na podstawie i w granicach prawa, a z drugiej strony powszechny jest obowiązek przestrzegania prawa ustanowiony w art. 83 ustawy zasadniczej. Skoro każdy, a w szczególności organy publiczne, ma obowiązek przestrzegać prawa, to uzasadnione jest, aby kontrola państwowa obejmowała za każdym razem weryfikację realizacji tego obowiązku.

Ocena legalności działania oznacza ocenę zgodności kontrolowanej działalności z przepisami obowiązującego prawa, przy czym pojęcie to należy rozumieć szeroko – jako zgodność z aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi, aktami prawnymi wewnętrznymi obowiązującymi, a nawet rozstrzygnięciami władczymi (orzeczeniami, decyzjami) stanowiącymi akty stosowania prawa¹¹ wiążącymi kontrolowany podmiot. Na potrzeby kontroli Izba ustala treść norm prawnych wynikających z obowiązujących w kontrolowanym „obszarze” przepisów. Ustalona w ten sposób treść norm stanowi wyznacznik do formułowanej w wyniku przeprowadzonej kontroli oceny działalności kontrolowanej jed-

¹⁰ Zob. uzasadnienie przyjęcia właśnie legalności oraz gospodarności jako kryteriów stosowanych przez NIK we wszystkich kontrolach zaprezentowane przez M. Niezgódkę-Medkovą, [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medková, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 34-35.

¹¹ Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2015, s. 49-50.

nostki oraz osób odpowiedzialnych za konkretne zadania realizowane przez tę jednostkę. Ustalenie treści tych norm odbywa się w sensie technicznym w ramach analizy prawnej poprzedzającej przeprowadzenie kontroli i stanowiącej element wewnętrzny dokumentu tzw. programu kontroli (względnie tzw. tematyki kontroli w przypadku kontroli doraźnej) objętego tajemnicą kontrolerską¹². Podmiot kontrolowany nie ma dostępu do programu kontroli, nie ma więc także możliwości ustalenia – na tym etapie – w jakim brzmieniu normy prawne przyjęte zostały przez NIK jako podstawa oceny kontrolowanej działalności. Uprawnienia kierownika kontrolowanej jednostki związane są dopiero z następnym etapem postępowania kontrolnego.

Zgodnie z art. 53 ust. 1, wyniki kontroli prezentowane są w wystąpieniu pokontrolnym, które zawiera m.in. zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne. Ustalone nieprawidłowości muszą być odnoszone do zastosowanych w toku danej kontroli kryteriów kontroli, co oznacza, że w przypadku każdej kontroli nieprawidłowość może polegać w szczególności na zarzucie naruszenia prawa. Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego (art. 54 ust. 1). Zastrzeżenia wnosi się co do zasady do dyrektora jednostki NIK, która przeprowadzała kontrolę, z wyjątkiem obejmującym Prezesa NBP, kierowników naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierowników podmiotów obsługujących najważniejsze organy państwowe¹³, którzy zgłaszają zastrzeżenia do Prezesa NIK. Określenie podmiotu, do którego należy skierować zastrzeżenia, jest istotne ze względu na organ, który następnie te zastrzeżenia rozpatruje. W przypadku „zwykłego” podmiotu kontrolowanego zastrzeżenia przekazywane są do jednostki organizacyjnej NIK właściwej w sprawach orzecznictwa¹⁴. Dyrektor tej jednostki przekazuje zastrzeżenia do komisji rozstrzygającej, wyznaczając jednocześnie zespół orzekający w celu rozpatrzenia tych zastrzeżeń (art. 56). Członków funkcjonującej w sposób stały komisji rozstrzygającej powołuje i odwołuje, na podstawie

¹² Zob. art. 28a, w szczególności ust. 3, zgodnie z którym program kontroli i tematyka kontroli są dokumentami chronionymi tajemnicą kontrolerską, udostępnianymi pracownikom NIK w związku z wykonywaniem zadań służbowych. Innym osobom program kontroli lub tematyka kontroli może zostać udostępniona w uzasadnionych przypadkach za zgodą Prezesa NIK.

¹³ Art. 4 ust. 1 wskazuje na osoby kierujące następującymi instytucjami: Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Krajowa Rada Sądownictwa, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowe Biuro Wyborcze, Państwowa Inspekcja Pracy.

¹⁴ Zgodnie z § 18 pkt 1 zarządzenia nr 12/2011 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli (niepubl.) jest to Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego, w skład którego, zgodnie z § 29 ust. 1a pkt 2 przywołanego aktu, wchodzi Wydział Orzecznictwa.

art. 58, Prezes NIK spośród kontrolerów NIK. Do rozpatrzenia zgłoszonych zastrzeżeń wyznaczany jest zgodnie z art. 59 ust. 1 trzyosobowy zespół orzekający, wyłoniony spośród członków komisji rozstrzygającej. Przepis art. 59 ust. 2 wymaga, aby przewodniczącym zespołu orzekającego był kontroler posiadający wyższe wykształcenie prawnicze. Natomiast zastrzeżenia złożone Prezesowi NIK podlegają rozpatrzeniu przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (art. 57). Kolegium jest organem Izby, w skład którego wchodzi: Prezes, wiceprezesi, dyrektor generalny NIK oraz 14 powoływanych przez Marszałka Sejmu na wniosek Prezesa NIK członków – 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych oraz 7 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK lub osób zatrudnionych w NIK na stanowisku radcy Prezesa NIK (art. 22 ust. 1 i 2). Ze względu na ramy niniejszego tekstu poza zakresem rozważań postawić należy tryb procedowania przez każde z tych gremiów, obejmujący w szczególności uprawnienie składającego zastrzeżenia do udziału w części posiedzenia, na którym rozpatrywane są wniesione zastrzeżenia. Zarówno w przypadku rozstrzygnięć podejmowanych przez zespół orzekający komisji rozstrzygającej, jak i w przypadku rozstrzygnięć podejmowanych przez Kolegium, zgodnie z art. 61a ust. 5 i art. 57 możliwe jest uwzględnienie złożonych zastrzeżeń w całości lub w części (*a contrario* możliwe jest więc nieuwzględnienie zastrzeżeń w części lub całości), a podjęte rozstrzygnięcie ma charakter ostateczny. Na podstawie podjętego rozstrzygnięcia wprowadzane są zmiany do wystąpienia pokontrolnego (art. 61b ust. 1 i art. 57), a do tak skorygowanego wystąpienia nie jest już możliwe złożenie zastrzeżeń (art. 61b ust. 2 i art. 57).

Przesłanek dla przyjęcia ostateczności treści wystąpienia pokontrolnego po rozpatrzeniu w ustawowo określonym trybie zgłoszonych zastrzeżeń można poszukiwać w szczególnej ustrojowej pozycji Izby. Skoro NIK jest naczelnym organem kontroli, o najszerszym zakresie właściwości do przeprowadzania kontroli oraz organem konstytucyjnym podległym jedynie – i to w określonym zakresie – Sejmowi, to ustalenia dokonywane przez NIK w wykonywaniu przez Izbę jej funkcji kontrolnej powinny być traktowane jako ostateczne i niepodlegające dalszemu kwestionowaniu. Gwarantem prawidłowego ustalenia wyników kontroli ma być opisana powyżej procedura rozpatrywania wniesionych przez kontrolowanego zastrzeżeń, w której kluczowa rola przypada członkom komisji rozstrzygającej niezależnym, z mocy art. 60, w zakresie orzekania. Podobnie niezależną pozycję posiadają powoływani na 3-letnią kadencję członkowie Kolegium NIK. Silna i niezależna od jakiegokolwiek zewnętrznego oddziaływania pozycja NIK w dokonywaniu ustaleń pokontrolnych znajduje swoje umocowanie także w międzynarodowych standardach kontroli¹⁵. Ostateczność dokonanych przez NIK ustaleń kontrolnych oznacza także

¹⁵ Zob. np.: zasadę nr 6 Deklaracji INTOSAI (Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli) z Meksyku w sprawie w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli, zgodnie z którą

brak możliwości poddania ich prawidłowości weryfikacji sądowej. Brak takiej możliwości potwierdza utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych¹⁶. Sądy wskazują, że NIK nie jest ze swej istoty organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁷ oraz art. 1 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁸ i w związku z tym działalność Izby nie podlega kognicji sądownoadministracyjnej, a wystąpienie pokontrolne ani uchwała komisji odwoławczej w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego nie stanowią działań administracji publicznej, a jedynie etapy procesu kontrolnego¹⁹. Dodatkowo podnosi się, że NIK nie dysponuje środkami przymusu, które mogłyby doprowadzić do realizacji wniosków zwartych w wystąpieniu pokontrolnym i nie ma umocowania do stosowania w tym celu środków władczych, co niewątpliwie cechuje podmioty sprawujące obowiązki z zakresu administracji publicznej²⁰. *De lege lata* wobec sposobu określenia kognicji sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości pozostawianie wyników kontroli NIK poza obszarem poddanym kontroli sądownoadministracyjnej.

Jak wcześniej wskazano, przedmiotem złożonych zastrzeżeń może być treść wystąpienia, a więc jako pierwszoplanowy i naturalny (z punktu widzenia celu złożenia zastrzeżeń) obszar, którego mogą dotyczyć uwagi zgłoszone przez kierownika jednostki kontrolowanej, wskazać należy na prawidłowość ustalenia przez kontrolerów stanu faktycznego oraz oparcie sformułowanych w wystąpieniu wniosków na ustalonym stanie faktycznym²¹. Wydaje się jednak uprawnione, aby zastrzeżenia dotyczyły także stanu prawnego, którego ustalenie przez NIK przed rozpoczęciem kontroli stanowi wyznacznik w dokonywanej przez NIK ocenie kontrolowanej działalności. O ile niezależność NIK i ostateczność jej ustaleń oraz wyciąganych wniosków nie powinna budzić wątpliwości, o tyle ewentualny spór co do treści prawa (a precyzyjniej treści normy prawnej wywodzonej z obowiązujących przepisów) ma zupełnie inny charakter. Wykładnia prawa w większości typowych sytuacji prowadzi do bezspornego ustalenia treści normy mającej zastosowanie w danej sytuacji (w omawianym przypadku normy stanowiącej podstawę oceny prowadzenia kontrolowanej działalności w sposób legalny). Rzeczą

naczelne organy kontroli mają swobodę decydowania o treści dokumentów pokontrolnych – <https://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/> [dostęp: 25.11.2016].

¹⁶ Zob. np. wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2011 r., II GSK 1050/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1191BC666D> [dostęp: 25.11.2016], w którym NSA podkreśla, że nie budzi wątpliwości w orzecznictwie NSA oraz w bogatej doktrynie prawa administracyjnego i konstytucyjnego, że działania kontrolne NIK nie podlegają kognicji sądów administracyjnych.

¹⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066).

¹⁹ Postanowienie NSA z dnia 25 stycznia 2011 r., II GSK 1535/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D67FAF949D> [dostęp: 25.11.2016].

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Tak też: E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *op. cit.*, s. 197.

oczywistą jest jednak, że niejednokrotnie ustalenie treści normy prawnej może być przedmiotem sporu. Jeżeli zaistnieje on pomiędzy podmiotami prawa prywatnego – jego rozstrzygnięcie należeć będzie do sądu powszechnego, jeżeli ma on natomiast miejsce w obszarze związanym z działalnością administracji publicznej – do sądów administracyjnych. Przyjęta w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli procedura oznacza, że w przypadku zaistnienia sporu co do treści prawa pomiędzy kontrolowanym a kontrolującym, o rozstrzygnięciu takiego sporu decydować będzie złożony z pracowników NIK trzyosobowy zespół orzekający komisji rozstrzygającej albo Kolegium będące organem Izby i to wyłącznie w ramach rozpatrywania zastrzeżeń, dla złożenia których zasadniczym celem jest zmodyfikowanie treści formułowane przez NIK oceny pokontrolnej.

Rozwiązanie takie może budzić wątpliwości co do zapewnienia obiektywnej weryfikacji prawidłowości ustalenia prawnego wyznacznika kontroli. Tymczasem ustalenie treści normy prawnej ma inny charakter niż dokonanie oceny przestrzegania tej normy. O ile ocena prawidłowości objętego kontrolą działania powinna być zastrzeżona dla naczelnego organu kontroli, o tyle brak jest ustrojowego uzasadnienia dla wykluczenia możliwości zapewnienia zobiektywizowanej weryfikacji ustalenia treści właściwej normy prawnej. Przyjęcie wyznacznika prawnika determinuje treść sporządzanego po kontroli wystąpienia. Wystąpienie pokontrolne to nie zawsze tylko ocena „przedmiotowa” odnosząca się do funkcjonowania kontrolowanej jednostki (za której działalność zawsze jest przecież odpowiedzialna określona osoba). Zgodnie z art. 53 ust. 2, w wystąpieniu pokontrolnym może być też wprost zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości w organach administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostkach organizacyjnych, a także we wskazanych enumeratywnie jednostkach²². Wzmacnia to znaczenie obiektywizacji poprawności ustalenia treści wyznacznika prawnego w omawianym znaczeniu.

De lege ferenda uprawiony wydaje się więc wniosek o potrzebie poszerzenia kognicji sądów administracyjnych o rozstrzyganie sporu pomiędzy kontrolowanym a NIK co do treści prawa. Sformułowanie takiego wniosku należy jednak uzupełnić zastrzeżeniem o konieczności zachowania fundamentalnej dla funkcjonowania naczelnego organu kontroli, jakim jest NIK, zasady całkowitej niezależności w dokonywaniu ustaleń kontrolnych oraz formułowaniu na ich podstawie wniosków pokontrolnych. Oznaczałoby to więc konieczność zapewnienia właściwej kolejności podejmowania poszczególnych rozstrzygnięć tak, aby ostateczne ustalenie treści wystąpienia pokontrolnego następowало po rozstrzygnięciu ewentualnych wcześniejszych wątpliwości prawnych. Wprowadzenie takiego rozwiązania zdejmowałoby z Izby ryzyko nawet nieuprawnione-

²² Zob. wymienione w przypisie 13 podmioty wskazane w art. 4 ust. 1 ustawy.

go merytorycznie stawiania zarzutu braku zewnętrznej weryfikacji sposobu ustalenia treści normy prawnej mającej w danej sprawie zastosowanie. Przyjęcie, że nawet w przypadku działalności kontrolnej naczelnego organu kontroli zainteresowany może zażądać rozstrzygnięcia sporu co do treści prawa przez władzę sądowniczą, byłoby zgodne z duchem wzajemnego równoważenia się władz wynikającym z art. 10 ust. 1 Konstytucji. Fakt, że NIK pozostaje poza władzami, których dotyczy literalne brzmienie tego przepisu, nie znosi słuszności tezy, że każda władza w określonym zakresie powinna być równoważona działalnością innej władzy. Kontrola sprawowana przez NIK i niezależność jej realizowania jest wpisana w logikę koncepcji rozdzielania władz²³, wolą ustrojodawcy było bowiem uczynienie z kontroli państwowej istotnej gwarancji praworządności²⁴. Tym bardziej zasadne jest, aby realizowanie tej funkcji kontrolnej odbywało się także przy jasnym i należytym określeniu sposobu oddziaływania na Izbę pozostałych konstytucyjnych władz. O ile relacje pomiędzy NIK a Sejmem zostały precyzyjnie uregulowane, o tyle pozostawienie działalności kontrolnej NIK poza jakąkolwiek kontrolą sądową może budzić wątpliwości. Przyjęcie ograniczonego i precyzyjnie ustalonego zakresu takiej kontroli byłoby także zgodne z określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu. Oczywiście kluczowe dla tego przepisu pojęcie „sprawy” odnosi się przede wszystkim do spraw, w których orzeczenie sądowe rozstrzyga o „istocie tej sprawy”, ale pojęcie to jest kształtowane zarówno przez przepisy, jak i orzecznictwo, a jego granice podlegają ciągłej modyfikacji²⁵. Wydaje się uzasadnione – zarówno nie tylko ze względu na wzmocnienie pozycji Izby, ale i należytą ochronę praw podmiotów kontrolowanych – aby pojęciem tym objąć w wyniku zmiany prawa także weryfikowanie prawidłowości przyjętego przez NIK wyznacznika kontroli legalności w objętym kontrolą obszarze. Niewątpliwie zagadnienie związku pomiędzy samodzielnością NIK w dokonywaniu ostatecznych ustaleń kontrolnych a faktem, że ustalenia te mogą być w poszczególnych sytuacjach dokonywane także na podstawie spornego stanu prawnego, warte jest prowadzenia pogłębionych badań.

4. Najwyższa Izba Kontroli a proces stanowienia prawa

Ustalenia dokonywane przez NIK w toku kontroli nie tylko służą ocenie skontrolowanej działalności i osób za to odpowiedzialnych, ale stanowią także unikalne źródło

²³ R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 393.

²⁴ *Ibidem*, s. 395.

²⁵ Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1106-1107.

wiedzy umożliwiające Izbie udział w korygowaniu podstaw prawnych funkcjonowania państwa w wielu obszarach jego działalności. Jedną z form tego uczestnictwa jest opiniowanie przez NIK projektów ustaw – czy to na wniosek Rady Ministrów przed skorzystaniem przez Radę Ministrów z prawa inicjatywy ustawodawczej, czy w toku prac komisji sejmowych. Włączanie się przez NIK w prace legislacyjnej w szczególności wynika właśnie z ustaleń kontrolnych NIK, jest też uzasadnione wtedy, gdy przedmiotem prac są projekty nowelizacji ustaw o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania sfery publicznej np. ustawy o finansach publicznych czy Prawa zamówień publicznych.

Ustalenia kontroli przeprowadzonych przez NIK stanowią jednak często podstawę do wystąpienia przez samą Izbę z wnioskiem o zmianę prawa. Ustawowe uprawnienie do występowania z takimi wnioskami ma ścisły związek z ograniczonym konstytucyjnie kręgiem podmiotów uprawnionych do wniesienia projektu ustawy. Inne niż uprawnione do inicjatywy ustawodawczej organy, których działalność umożliwia pozyskanie istotnej wiedzy na temat funkcjonowania państwa, mają szczególne prawo do wystąpienia z wnioskami wskazującymi na potrzebę zmiany obowiązującego prawa. Izba formułuje takie wnioski w informacjach o wynikach kontroli przedkładanych zgodnie z art. 64 ust. 1 Sejmowi, Prezydentowi i Prezesowi Rady Ministrów. Podstawę do opracowania informacji o wynikach kontroli stanowią przede wszystkim wystąpienia pokontrolne. Na uprawnienie przedkładania Sejmowi wniosków w zakresie zmiany prawa wskazuje art. 7 ust. 1 pkt 6a, zgodnie z którym NIK przedkłada Sejmowi analizę wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Sposób procedowania przedstawianych przez NIK wniosków *de lege ferenda* został szczegółowo uregulowany począwszy od dnia 2 czerwca 2011 r., kiedy weszła w życie nowelizacja ustawy o NIK²⁶.

Zgodnie z art. 11a, Prezes NIK może wystąpić do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Stanowisko takie (wraz z uzasadnieniem) premier przedkłada Marszałkowi Sejmu w terminie 60 dni od dnia otrzymania wniosku. Jeżeli w stanowisku premier uzna za potrzebne dokonanie zmian w przepisach, obowiązany jest jednocześnie określić termin podjęcia stosownych prac legislacyjnych oraz organ odpowiedzialny za opracowanie projektu odpowiednich przepisów. Mechanizm ustanowiony w art. 11a przewiduje więc dwustopniowe określenia adresata wniosków Izby. Prezes NIK kieruje wniosek do Marszałka Sejmu, co ma uzasadnienie w opisanej powyżej relacji pomiędzy NIK a Sejmem. Marszałek Sejmu jest organem właściwym także dlatego, że to Sejm sprawuje – z mocy art. 95 ust. 2 Konstytucji – kontrolę nad działalnością Rady Ministrów. Przekazanie przez Marszałka Sejmu

²⁶ Zob. art. 1 pkt 11 ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.).

wniosku premierowi stanowi natomiast odzwierciedlenie faktu, że to właśnie Rada Ministrów jest w większości przypadku najbardziej właściwa do przedstawienia stanowiska wobec postulowanej inicjatywy oraz do opracowania ewentualnego projektu ustawy. Rada Ministrów jest więc faktycznym adresatem wniosków Izby. Rząd²⁷ jest bowiem podmiotem dominującym wśród tych, którym Konstytucja przyznała prawo inicjatywy ustawodawczej – zarówno w liczbie składanych projektów, jak i ich skuteczności²⁸. Istotna jest także wyjątkowo szeroko określona właściwość Rady Ministrów jako organu odpowiadającego za prowadzenie całości polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, z wyłączeniem spraw zastrzeżonych wyraźnie dla samorządu terytorialnego albo innych organów państwa²⁹. Na pozytywną ocenę zasługuje także to rozstrzygnięcie ustawodawcy, zgodnie z którym premier swoją opinię przekazuje Marszałkowi Sejmu, a dopiero za jego pośrednictwem trafia ona do Prezesa NIK. Rozwiązanie odmienne, w którym Prezes Rady Ministrów przedstawiałby stanowisko bezpośrednio Prezesowi NIK, byłoby niezgodne z wzajemną ustrojową pozycją NIK i Rady Ministrów. NIK kontroluje działalność Rady Ministrów i jego członków, ale rząd nie jest organem podległym Izbie. Nie byłoby więc uzasadnione, aby Rada Ministrów lub członek Rady Ministrów przedstawiał bezpośrednio Izbie swoją opinię w sprawie przedstawionych przez NIK propozycji, o ile nie jest to bezpośrednio związane z realizacją wzajemnych uprawnień i obowiązków organu kontroli i jednostki kontrolowanej.

W ciągu ostatnich 6 lat NIK przedstawiała porównywalne liczby wniosków *de lege ferenda* (z wyjątkiem jednego roku), w kolejnych latach było to:

- w 2010 roku – 71 wniosków (61 wniosków dot. ustaw i 10 dot. rozporządzeń)³⁰,
- w 2011 roku – 33 wnioski (26 wniosków dot. ustaw i 7 dot. rozporządzeń)³¹,
- w 2012 roku – 65 wniosków (50 wniosków dot. ustaw i 15 dot. rozporządzeń)³²,
- w 2013 roku – 78 wniosków (61 wniosków dot. ustaw i 17 dot. rozporządzeń)³³,

²⁷ Na potrzeby tekstu traktuję pojęcia „Rada Ministrów” oraz „rząd” jako równoznaczne.

²⁸ Na temat liczb rządowych projektów ustaw na tle ogólnej liczby wnoszonych projektów oraz skuteczności wnoszonych inicjatyw rozumianej jako uchwalenie ustawy na podstawie wniesionego projektu – zob. M. Berek, *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3, s. 11-12 oraz przywołani tam Autorzy.

²⁹ Zob. art. 146 ust. 1 i 4 oraz domniemanie właściwości Rady Ministrów wynikające z art. 146 ust. 2 Konstytucji.

³⁰ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2010 roku, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/> [dostęp: 25.11.2016], s. 111.

³¹ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2011 roku, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/> [dostęp: 25.11.2016], s. 110.

³² Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 roku, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/> [dostęp: 25.11.2016], s. 124.

³³ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/> [dostęp: 25.11.2016], s. 45.

- w 2014 roku – 75 wniosków (54 wnioski dot. ustaw i 21 dot. rozporządzeń)³⁴,
- w 2015 roku – 87 wniosków (68 wniosków dot. ustaw i 19 dot. rozporządzeń)³⁵,
- w 2016 roku – 125 wniosków (87 wniosków dot. ustaw i 38 dot. rozporządzeń)³⁶.

Istotniejszą od samej liczby złożonych wniosków jest informacja o ich skuteczności rozumianej jako zrealizowanie przez prawodawcę wniosku Izby w całości lub w części. W sprawozdaniu z działalności Izby za rok 2010 przedstawiono dane aktualne na dzień 24 stycznia 2011 r., zgodnie z którymi zrealizowanych zostało 8 wniosków (11%)³⁷. W sprawozdaniu z działalności Izby za rok 2011 przedstawiono dane na dzień 2 lutego 2012 r., zgodnie z którymi zrealizowane zostały 3 wnioski (9%), a także 19 spośród 71 wniosków zgłoszonych przez Izbę w 2010 roku (27%)³⁸. W sprawozdaniu z działalności Izby za rok 2012 przedstawiono dane aktualne na dzień 8 lutego 2013 r., zgodnie z którymi zrealizowanych zostało 8 wniosków (12%), a także 4 spośród 33 wniosków zgłoszonych przez Izbę w 2011 roku (12%)³⁹. W sprawozdaniu z działalności Izby za rok 2013 przedstawiono dane aktualne na dzień 1 marca 2014 r., zgodnie z którymi zrealizowanych zostało 7 wniosków (9%)⁴⁰. Według danych przedstawionych w sprawozdaniu za 2014 rok⁴¹ zrealizowanych było 21 na 75 wniosków złożonych w 2014 roku (28%) oraz 7 na 78 wniosków złożonych w 2013 roku (9%)⁴². Na dzień przedłożenia sprawozdania za 2015 rok⁴³ zrealizowanych było 15 na 87 złożonych wniosków (czyli 17%). Na ten sam dzień zrealizowanych było 40 na 71 wniosków złożonych w 2014 roku (56%) oraz 23 na 75 wniosków złożonych w 2013 roku (31%)⁴⁴. W sprawozdaniu za rok 2016 wskazano, że w roku 2016 zrealizowane zostały 33 wnioski spośród wniosków złożonych w latach 2005-2016⁴⁵. Jednocześnie wskazano, że według stanu na dzień 15 maja 2017 r. z 359⁴⁶ wniosków sformu-

³⁴ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2014 roku, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/> [dostęp: 25.11.2016], s. 51.

³⁵ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/> [dostęp: 25.11.2016], s. 31.

³⁶ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik/> [dostęp: 28.09.2017], s. 78.

³⁷ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2011 roku, *op. cit.*, s. 111-112.

³⁸ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2011 roku, *op. cit.*, s. 112.

³⁹ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 roku, *op. cit.*, s. 124-125.

⁴⁰ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku, *op. cit.*, s. 45.

⁴¹ Treść sprawozdania za 2014 rok została zatwierdzona przez Kolegium NIK w dniu 8 czerwca 2015 r., w sprawozdaniu nie wskazano daty aktualizacji prezentowanych danych.

⁴² Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2014 roku, *op. cit.*, s. 51

⁴³ Treść sprawozdania za 2015 rok została zatwierdzona przez Kolegium NIK w dniu 8 czerwca 2016 r., w sprawozdaniu nie wskazano daty aktualizacji prezentowanych danych.

⁴⁴ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku, *op. cit.*, s. 31.

⁴⁵ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku, *op. cit.*, s. 78.

⁴⁶ Liczba ta różni się od sumy liczb wskazanych w sprawozdaniach z działalności NIK za wskazane lata, co może być uzasadnione tym, że wewnętrzny system informatyczny, w którym NIK rejestruje wnioski, jest systemem umożliwiającym bieżące korygowanie zamieszczonych w nim danych – także poprzez dopisanie albo wykreślenie informacji, jeżeli jest ona obciążona jakąś niecisłością.

łowanych w latach 2013-2016 zrealizowanych zostało 119 wniosków, a w trakcie prac legislacyjnych znajdowało się 28 wniosków⁴⁷.

Warto zauważyć, że w przypadku wniosków składanych w roku 2014 ich skuteczność mierzona w dniu składania sprawozdania za rok 2014 r. wynosiła 28%, natomiast w sprawozdaniu za rok 2015 wskazano, że zrealizowanych zostało już 56% wniosków z 2014 r. Najbardziej prawdopodobnym uzasadnieniem tak istotnej zmiany analizowanego wskaźnika jest długotrwałość samego postępowania legislacyjnego oraz czasochłonność etapu poprzedzającego podjęcie prac legislacyjnych. Wnioski Izby są przecież tylko jednym z licznych sformalizowanych i nieformalnych źródeł inspiracji legislacyjnej. Analiza wszystkich tych źródeł, weryfikacja potencjalnych skutków, w tym kosztów związanych z interwencją legislacyjną oraz element woli politycznej wspólnie warunkują podjęcie decyzji o uruchomieniu procedury prawodawczej. Niezależnie od tego zastrzeżenia dostrzegalne jest, że efektywność wniosków *de lege ferenda* jest dość niska i to także po upływie kolejnego roku po roku złożenia danego wniosku wynosi od ok. 10% do 30% w przywołanych wcześniej latach⁴⁸. Pogłębiona analiza przyczyn tego stanu rzeczy wymagałaby zweryfikowania każdego z wniosków, jego adekwatności do stwierdzonej nieprawidłowości, poprawności prawno-legislacyjnej oraz innych uwarunkowań np. dyskontynuacji prac legislacyjnych dokonującej się w dniu zakończenia kadencji parlamentarnej. Uprawnione jest jednak generalne stwierdzenie, że tak niski wskaźnik realizacji wniosków przedkładanych przez Izbę świadczy o nieefektywnym funkcjonowaniu mechanizmu współdziałania w tym zakresie organu kontroli, władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Przyczyną tej nieefektywności mogą być wady na etapie formułowania wniosków przez Izbę polegające np. na braku należytego uzasadnienia wniosku lub jego nieprecyzyjnym sformułowaniu. Braku precyzji nie należy w tym przypadku odnosić do wad zaproponowanych szczegółowych zapisów legislacyjnych – nie wydaje się bowiem, żeby rolą Izby było przedstawianie propozycji brzmienia konkretnych przepisów – ale do jednoznacznego i dostatecznie precyzyjnego brzmienia wniosku wskazującego na istotę postulowanej zmiany prawa. Dopiero bowiem w przypadku akceptacji istoty wniosku przez uprawniony podmiot jego zredagowania legislacyjnego dokonać powinni legislatorzy. Podnoszony postulat rozdzielenia funkcji prawodawcy i legislatora rozumiany w ten sposób, że prawodawca powinien realizować swoją funkcję rozstrzygania o akceptacji przygotowanego projektu aktu prawnego, a nie zastę-

⁴⁷ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku, *op. cit.*, s. 78.

⁴⁸ Zob. też wyliczenia oparte na wewnętrznych danych NIK wskazujące, że wnioski *de lege ferenda* złożone w latach 2010-2015 zostały zrealizowane (wg stanu na 31.12.2015 r.) w 35% – J. Mazur, *Wnioski de lege ferenda formułowane przez NIK*, „Kontrola Państwa” 2016, nr 1, s. 49. Nieco inne liczby składanych w poszczególnych latach wniosków niż prezentowane w corocznych sprawozdaniach NIK wynikać mogą z faktu, że wewnętrzny elektroniczny rejestr wniosków prowadzony jest na bieżąco, co pozwala aktualizować i korygować dane zaprezentowane w złożonych już dokumentach.

pować fachowo przygotowanych legislatorów w redagowaniu projektu⁴⁹, można i należy odpowiednio odnieść do NIK w procesie formułowania wniosków *de lege ferenda*. Rolą NIK jest precyzyjne wskazanie istoty postulowanej zmiany w prawie, a nie redagowanie samego przepisu, już choćby z tej racji, że treść ostatecznego projektu wymaga zawsze uwzględnienia stanu prawnego aktualnego na dzień prowadzenia prac.

Przyczyną braku efektywnego wykorzystania wniosków może być też swoisty „brak zainteresowania” nimi po stronie sejmowych komisji. Istotną rolę w tym współdziałaniu pomiędzy NIK a organami Sejmu z pewnością odgrywa także stanowisko przedstawiane przez Prezesa Rady Ministrów w imieniu rządu (o ile jest ono przedstawiane). Formalnie opinia taka oczywiście nie wiąże ustawodawcy i nie musi wpływać na decyzję Sejmu co do zaakceptowania przedłożonego przez NIK wniosku. Praktyka konstytucyjna Polski oraz krajów o zbliżonych ustrojach konstytucyjnych wskazuje jednak na silne współdziałanie pomiędzy rządem a stanowiącą polityczne zaplecze rządu większością parlamentarną. Skoro bowiem to Rada Ministrów odpowiada za realizację ustaw, ale też za prowadzenie polityki w sposób zgodny z przedwyborczymi i późniejszymi deklaracjami politycznymi, to naturalne jest, że parlament skłonny jest uchylać takie ustawy, o których przyjęcie wnosi (lub które popiera) Rada Ministrów, a odrzucać (nie nadawać biegu, nie kończyć prac legislacyjnych w sprawie) projektów, co do których Rada Ministrów wyraża stanowisko negatywne. O ile stanowisko to zostanie wyrażone formalnie, na piśmie lub w trakcie posiedzenia komisji, Izba ma możliwość odnieść się do niego, przedstawiając swoje argumenty. Jeżeli jednak rząd korzysta z niesformalizowanego oddziaływania politycznego wynikającego np. z faktu, że premier jest liderem swojego ugrupowania politycznego i tym samym ma oczywisty wpływ na popierający rząd klub parlamentarny, to podjęcie formalnej dyskusji ze stanowiskiem rządu staje się oczywiście niemożliwe. Kolejną przyczyną, której znaczenie może być coraz większe, jest fakt, że w ostatnich latach w ramach administracji rządowej wzmocniono struktury odpowiedzialne za dokonywanie tzw. oceny wpływu projektowanej regulacji oraz dookreślono i ustandaryzowano zasady sporządzania tej oceny. Przedstawiane przez NIK wnioski z istoty nie są wsparte kompleksową oceną wpływu. Uzasadnieniem tych wniosków są ustalenia kontrolne NIK, co może powodować, że Izba, zgłaszając wniosek, nie uwzględni innych, możliwych skutków postulowanych przepisów.

Uwarunkowania te nie zmieniają jednak oceny, że wypracowywane przez NIK wnioski powinny co do zasady spotykać się z rzetelniejszym odbiorem po stronie ustawodawcy. Jeśli jakiś wniosek nie jest – w ocenie np. komisji sejmowej – uzasadniony, to powinno to zostać jasno wyartykułowane i poprzedzone stosowną debatą. Specyficz-

⁴⁹ Zob.: M. Zubik, *Jak poprawić polską legislację?*, [w:] J. Szomburg (red.), *Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku? V Kongres Obywatelski*, Gdańsk 2010, s. 14.

ne merytoryczne uzasadnienie wniosków przedstawianych przez NIK, wynikające z ich oparcia na ustaleniach pokontrolnych, powinno stanowić poważny argument dla ustawodawcy oraz współdziałającej z Sejmem w procesie legislacyjnym Rady Ministrów. Warto też podkreślić, że przysługujące NIK jako naczelnemu organowi kontroli uprawnienie do przedstawiania wniosków o zmianę prawa jest zgodne z międzynarodowymi standardami kontroli, a także z praktyką tego typu organów i innych krajach.

5. Wnioski

NIK jako naczelny organ kontroli państwowej przeprowadza kontrole w szeroko zdefiniowanym zakresie podmiotowym i przedmiotowym. Szczególna ustrojowa pozycja NIK skutkuje m.in. tym, że wszystkie zastrzeżenia zgłaszane przez podmioty kontrolowane są rozstrzygane przez ciała stanowiące organy Izby lub specjalnie powołane wewnętrzne struktury. Ważne jest oczywiście ustawowe zagwarantowanie niezależności osób zasiadających w tych gremiach oraz oparcie procedury rozpatrywania zastrzeżeń o zasadę kontradyktoryjności. *De lege ferenda* uprawnione wydaje się jednak poszukiwanie możliwości poddania – w precyzyjnie określonym zakresie – działalności orzeczniczej NIK kontroli sądów administracyjnych. Procedura sądownoadministracyjna nie mogłaby prowadzić do naruszenia zasady ostateczności ustaleń kontrolnych, mogłaby natomiast służyć ocenie poprawności stosowania lub interpretowania przez NIK prawa w czasie przeprowadzonej kontroli.

Każda kontrola realizowana przez NIK wiąże się z oceną zgodności kontrolowanej działalności z relewantnymi normami prawnymi. Oceny i ustalenia dokonywane w tym zakresie przez NIK predestynują Izbę do formułowania wniosków o potrzebie zmiany prawa. Szczególne merytoryczne uzasadnienie tych wniosków nie zawsze przekłada się w należyтым stopniu na uwzględnianie takich wniosków przez prawodawcę. Część wniosków nie znajduje odzwierciedlenia w przygotowywanych projektach nowelizacji i nowych aktów prawnych. Stwarza to ryzyko nieusunięcia luki lub innej wady systemu prawnego dostrzeżonej przez NIK w toku działalności kontrolnej. Ziszczenie się takiego ryzyka świadczyłoby o nieefektywnym współdziałaniu organów państwa, co może być nawet postrzegane jako naruszenie konstytucyjnej zasady współdziałania tych organów.

