

PROCEDURY KONTROLNE NIK PO NOWELIZACJI

dr Przemysław Szustakiewicz

Najwyższa Izba Kontroli, jako naczelny organ kontroli wykonujący zadania na rzecz Sejmu swoimi kompetencjami obejmuje również problematykę ochrony środowiska. Jest to oczywiste, bowiem nakłady na ochronę środowiska w Polsce pochodzą z publicznych środków, a więc sposób i efektywność ich wydatkowania znajduje się w polu zainteresowania NIK. Zgodnie z planem kontroli NIK na rok 2011, Izba ma zamiar kontrolować szeroko rozumianą problematykę ochrony środowiska w następujących obszarach:

- Rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii elektrycznej – rozpoczęcie kontroli planowane jest na II kwartał 2011 r.
- Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi – rozpoczęcie kontroli planowane jest na II kwartał 2011 r.
- Prawidłowość prowadzenia baz danych, jako podstawy do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej – rozpoczęcie kontroli planowane jest na II kwartał 2011 r.
- Wykonywanie wybranych obowiązków ustawowych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej – rozpoczęcie kontroli planowane jest na II kwartał 2011 r.
- Realizacja zadań ustawowych w parkach krajobrazowych – rozpoczęcie kontroli planowane jest na III kwartał 2011 r.
- Realizacja „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010” w zakresie likwidacji mogilników – rozpoczęcie kontroli planowane jest na I kwartał 2011 r.
- Wykorzystanie środków publicznych przez samorządowe ogrody zoologiczne – rozpoczęcie kontroli planowane jest na II kwartał 2011 r.
- Usuwanie przez przedsiębiorstwa górnicze szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego – rozpoczęcie kontroli planowane jest na II kwartał 2011 r.
- Gospodarka ściekowa gminy na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej – rozpoczęcie kontroli planowane jest na II kwartał 2011 r.
- Utrzymanie przez gminy czystości i porządku w miejscach publicznych – rozpoczęcie kontroli planowane jest na III kwartał 2011 r.
- Przygotowanie do realizacji kluczowych inwestycji infrastrukturalnych na terenie województwa lubelskiego pod względem uwarunkowań środowiskowych – rozpoczęcie kontroli planowane jest na II kwartał 2011 r.
- Realizacja przez gminy proekologicznych zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury wodno-ściekowej – rozpoczęcie kontroli planowane jest na II kwartał 2011 r.
- Realizacja projektu „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury wodno-ściekowej w Regionie Wielkich Jezior Mazurskich – MASTERPLAN dla Wielkich Jezior Mazurskich – rozpoczęcie kontroli planowane jest na IV kwartał 2011 r.
- Realizacja zadań melioracji wodnych

w dorzeczu rzeki Odry na terenie województwa opolskiego, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia przeciwpowodziowego – rozpoczęcie kontroli planowane jest na II kwartał 2011 r.

- Działalność związana z unieszkodliwianiem odpadów medycznych na terenie województwa podkarpackiego – rozpoczęcie kontroli planowane jest na I kwartał 2011 r.

- Finansowanie ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie zadań związanych z ochroną środowiska – rozpoczęcie kontroli planowane jest na I kwartał 2011 r.

Ponadto w ramach corocznej kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2010 będzie badany sposób wydatkowania środków na ochronę środowiska zabezpieczonych na kontach funduszy ochrony środowiska Ministerstwa Środowiska oraz innych jednostek budżetowych.

Tymczasem w roku 2011, gdy chodzi o postępowanie kontrolne czeka nas tu swego rodzaju dualizm postępowania kontrolnego. Spowodowane jest to wejściem w życie ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (dalej uNIK).¹ Przepis art. 15 tego aktu prawnego wskazuje, iż ustawa w zakresie postępowania kontrolnego wchodzi w terminie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia. Natomiast zgodnie z treścią art. 2 noweli do postępowań kontrolnych stosuje się przepisy dotychczasowe. Taka konstrukcja przepisów przejściowych oznacza, iż co najmniej jeszcze do połowy 2012 r. postępowanie kontrolne będzie się toczyło zgodnie z przepisami sprzed wejścia w życie noweli z 22 stycznia 2010 r., a niektóre postępowania będą zamykane według dotychczasowych rozwiązań prawnych jeszcze w roku 2013. Natomiast od połowy roku 2012 po-

stępowania kontrolne będą toczyły się na podstawie zmienionych przepisów. Faktycznie przez trzy lata będziemy mieli zatem dwie procedury obowiązujące w postępowaniu przed NIK. Dlatego też warto omówić obie procedury.

Ustawodawca w przepisach ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (zarówno tych obowiązujących przed nowelizacją, jak i tych, które wejdą w życie w związku z ostatnią nowelą) w sposób bardzo szczegółowy określa procedury kontrolne. Uczyniono to, aby połączyć szybkość kontroli z tym, aby wyniki kontroli jak najlepiej odzwierciedlały faktyczny stan badanej działalności, co dotyczy szczególnie kontroli dotyczącej zamówień publicznych. Wskazuje na to treść art. 28 uNIK, z którego wynika, iż celem kontroli jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, jego rzetelne udokumentowanie i dokonanie oceny zgodnie z kryteriami określonymi w przepisach ustawy. Kontrola przeprowadzana jest w siedzibie kontrolowanego. Wyjątkowo czynności kontrolne lub nawet całe postępowanie może być przeprowadzone w siedzibie NIK. Osobą, do której zwracają się kontrolerzy jest kierownik jednostki podlegającej kontroli. Do jego obowiązków zgodnie z art. 29 pkt 1 uNIK należy przede wszystkim przedkładanie na żądanie Najwyższej Izby Kontroli wszelkich dokumentów i materiałów niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia kontroli, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

Postępowanie kontrolne zgodnie z przepisami sprzed wejścia w życie ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli można podzielić na trzy fazy:

- I. Postępowanie dowodowe, w czasie którego kontrolerzy zbierają materiał dowodowy w aktach kontroli. Ta część postępo-

wania zaczyna się od wejścia kontrolerów do jednostki kontrolowanej. Izba nie ma obowiązku zawiadomienia wcześniej jednostki kontrolowanej o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Kontroler, aby mógł skutecznie przeprowadzać czynności kontrolne musi się wylegitymować dwoma dokumentami: legitymacją kontrolerską oraz imiennym upoważnieniem wystawionym przez prezesa NIK, jednego z wiceprezesów Izby albo dyrektora lub wicedyrektora jednostki organizacyjnej NIK, w którym określono: jednostkę kontrolowaną oraz podstawę prawną kontroli. Kontroler nie może więc przeprowadzić kontroli na podstawie tylko samej legitymacji służbowej. Imienne upoważnienie ma duże znaczenie w toku postępowania. Konkretyzuje bowiem, jaki podmiot podlega kontroli i wskazuje na przepisy ustawy o NIK, które upoważniają do jej przeprowadzenia. Jeśli kontroler w toku postępowania wychodzi poza ramy upoważnienia, może to być powodem odmowy wykonania poleceń, żądań kontrolera i zarzutów postawionych dokumentom kontroli postawionych w trakcie postępowania oceniającego. Zadaniem kontrolera jest ustalenie stanu faktycznego. Stąd ustawodawca w art. 29 pkt 2 uNIK przewidział dla kontrolerów szereg uprawnień, które mają to im umożliwić. Tak więc kontrolerzy Izby mają prawo do: swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych, wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostek kontrolowanych, pobierania oraz zabezpieczania dokumentów i innych materiałów dowodowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności, wzywania i przesłuchiwanie świadków, żada-

nia od pracowników jednostek kontrolowanych udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień, zasięgania w związku z przeprowadzaną kontrolą informacji w jednostkach niekontrolowanych oraz żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek, korzystania z pomocy biegłych i specjalistów, zwoływania narad z pracownikami jednostek kontrolowanych, w związku z przeprowadzaną kontrolą, a także uczestniczenia w posiedzeniach kierownictwa i kolegów oraz naradach organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Procedura kontrolna nie zna ograniczonego katalogu środków dowodowych, choć charakter postępowania powoduje, iż najczęściej stosowane są dwa rodzaje dowodów: dowody z dokumentów i pisemne wyjaśnienia. Zasady tworzenia akt i gromadzenia dowodów są opisane w rozdziale 3 uNIK i rozdziale 5 zarządzenia prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego.² Należy wskazać, iż akta postępowania kontrolnego są zwykle bardzo obszerne i poza typowym materiałem dowodowym, do którego są zwykle przyzwyczajeni profesjonalni pełnomocnicy procesowi, czyli: zeznaniami świadków, dowodami z dokumentów, czy opiniami biegłych zawierają także specyficzne dla postępowania kontrolnego dowody, jakimi są pisemne i ustne wyjaśnienia pracowników kontrolowanej jednostki. Kontroler może wzywać pracowników jednostki kontrolowanej, a także inne osoby do stawienia się w siedzibie kontrolowanej jednostki lub w siedzibie jednostki organizacyjnej NIK w celu ich przesłuchania w charakterze świadków. Wyjątkowo, jeżeli osoba wezwana nie może stawić się z powodu choroby lub innej niedającej się pokonać przeszkody, kontroler może dokonać przesłuchania w miej-

scu pobytu tej osoby. Nie wolno jednak przesłuchiwać, jako świadków:

- obrońcy, co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę;
- duchownego, co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi.

Ponadto prawo odmowy zeznań w charakterze świadka przysługuje:

- pracownikowi jednostki kontrolowanej ponoszącemu odpowiedzialność za działalność będącą przedmiotem kontroli;
- każdej osobie, jeżeli złożenie zeznań mogłoby ją lub osoby jej najbliższe wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 2 uNIK narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową.

Świadek zobowiązany do zachowania tajemnicy służbowej może być przesłuchany w charakterze świadka, co do okoliczności, których dotyczy ten obowiązek. Natomiast świadek zobowiązany do zachowania tajemnicy państwowej może być przesłuchany w charakterze świadka co do okoliczności, których dotyczy ten obowiązek, tylko po zwolnieniu od obowiązku zachowania tajemnicy, udzielonym na piśmie przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Jeśli zaś osoba wezwana w charakterze świadka jest zobowiązana do zachowania tajemnicy ustawowo chronionej, innej niż służbowa lub państwowa, to może być przesłuchana w charakterze świadka co do okoliczności, których dotyczy ten obowiązek, tylko po zwolnieniu od obowiązku zachowania tajemnicy, udzielonym na piśmie przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli przepisy odrębnych ustaw przewidują dostęp NIK do takiej tajemnicy. Przed rozpoczęciem przesłuchania kontroler obowiązany jest uprzedzić świadka o grożącej mu odpowiedzialności karnej za złożenie fałszy-

wego zeznania oraz poinformować go o przysługującym mu prawie odmowy zeznań. Z zeznań świadka niezwłocznie sporządza się protokół, który przed podpisaniem daje się świadkowi do odczytania lub na jego żądanie odczytuje się mu czyniąc o tym wzmiankę. Odmowę lub niemożność podpisania protokołu przez świadka omawia się na końcu protokołu. Na osobę wezwaną w charakterze świadka, która mimo prawidłowego wezwania nie stała się bez uzasadnionej przyczyny we wskazanym czasie i miejscu, kontroler może nałożyć postanowieniem karę pieniężną w wysokości do 100 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania, karę pieniężną do 200 zł. Na postanowienie o nałożeniu kary pieniężnej służy ukaranemu, w terminie 7 dni od daty otrzymania postanowienia, zażalenie do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli; w razie złożenia zażalenia za pośrednictwem kontrolera, który wydał postanowienie, może on zażalenie uwzględnić i uchylić postanowienie. Dyrektor, w drodze postanowienia, uwzględni zażalenie albo utrzymuje zaskarżone postanowienie w mocy. Postanowienie dyrektora jest ostateczne. Kara pieniężna podlega uchyleniu przez kontrolera, jeżeli osoba wezwana usprawiedliwi niestawienie się na wezwanie.

II. Postępowanie oceniające, w czasie którego najwyższy organ kontroli dokonuje opisu kontrolowanej działalności w protokole pokontrolnym i wystąpieniu pokontrolnym. Protokół kontroli zgodnie z treścią art. 53 ust. 2 uNIK zawiera opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli działalności jednostki kontrolowanej, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych.

Ten dokument stanowi podstawę do sporządzenia następujących dokumentów w postępowaniu kontrolnym, „zawiera wszelkie ustalenia faktyczne, niezależnie od tego, czy świadczą one o istnieniu nieprawidłowości w działaniu kontrolowanej jednostki, czy też nie”.³ Protokół kontroli jest więc opisem zastanego stanu faktycznego u kontrolowanego, w zakresie objętym kontrolą. Ten dokument zawiera informacje o pozytywnych, jak i negatywnych aspektach badanego stanu faktycznego. Kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba pełniąca jego obowiązki może odmówić podpisania protokołu kontroli, składając w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania pisemne wyjaśnienie tej odmowy. Jednak odmowa podpisania protokołu kontroli nie stanowi przeszkody do podpisania protokołu przez kontrolera i realizacji ustaleń kontroli.

Kolejnym dokumentem formułowanym po uprawomocnieniu się protokołu jest wystąpienie pokontrolne zawierające zgodnie z art. 60 ust. 2 uNIK oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości – także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. W tym dokumencie osoba zainteresowana znajdzie ocenę, często miażdżącą działań kontrolowanej jednostki i ten dokument stanowi często podstawę do złożenia przez Izbę zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

III. Postępowanie odwoławcze. Warto wskazać, że przepisy ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przewidują możliwość złożenia przez kierownika kontrolowanej jednostki umotywowanych zastrzeżeń do protokołu kontroli i wystąpienia pokontrolnego, które są rozpatrywane przez specjalnie powołane do ich rozpatrzenia komisje odwoławcze, komisje

rozstrzygające, a w przypadku gdy wystąpienie pokontrolne zostało podpisane przez prezesa NIK lub któregoś z wiceprezesów przez Kolegium NIK. Ustawa więc zawiera tryb odwoławczy, zwany niekiedy „zastrzeżeniowym”.⁴

Kierownikowi jednostki kontrolowanej lub osobie pełniącej jego obowiązki przysługuje bowiem, zgodnie z art. 55 ust. 1 uNIK prawo zgłoszenia, przed podpisaniem protokołu kontroli, umotywowanych zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole. Zastrzeżenia należy zgłosić na piśmie w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli do kontrolera. W szczególnych przypadkach dyrektor właściwej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli może przedłużyć ten termin. Termin taki nie jest zawity, a zatem nie można go przywrócić. Jego uchybienie powoduje, że kierownik jednostki nie może skutecznie podważyć protokołu kontroli.⁵ W razie zgłoszenia zastrzeżeń, kontroler jest obowiązany dokonać ich analizy i w miarę potrzeby podjąć dodatkowe czynności kontrolne, a w przypadku stwierdzenia zasadności zastrzeżeń zmienić lub uzupełnić odpowiednią część protokołu kontroli. W sytuacji nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości lub w części kontroler przekazuje na piśmie swoje stanowisko zgłaszającemu zastrzeżenia. Kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba pełniąca jego obowiązki może w terminie 7 dni od dnia otrzymania stanowiska, zgłosić na piśmie umotywowane zastrzeżenia do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, który przekazuje je, w celu rozpatrzenia, komisji odwoławczej, w której skład wchodzi:

- dyrektor lub wicedyrektor właściwej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący;

- dwóch pracowników nadzorujących czynności kontrolne, wyznaczonych przez dyrektora.

Komisja odwoławcza ma ograniczone uprawnienia dowodowe. Tu bowiem cała komisja lub jeden z jej członków, wyznaczony przez przewodniczącego, może przyjmować wyjaśnienia od zgłaszającego zastrzeżenia i kontrolera, a gdy uzna to za konieczne, przeprowadzać także inne czynności dowodowe. Następnie komisja odwoławcza podejmuje uchwałę w sprawie zastrzeżeń w pełnym składzie, większością głosów i niezwłocznie przekazuje ją wraz z uzasadnieniem prezesowi lub upoważnionemu przez niego wiceprezesowi Najwyższej Izby Kontroli; po zatwierdzeniu przez prezesa lub wiceprezesa uchwała komisji odwoławczej jest ostateczna. W razie odmowy zatwierdzenia uchwały prezes lub upoważniony przez niego wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli powołuje dla ostatecznego rozpatrzenia zastrzeżeń komisję rozstrzygającą w składzie 3 pracowników nadzorujących czynności kontrolne, wyznaczając jej przewodniczącego. Uchwałę komisji odwoławczej, zatwierdzoną przez prezesa NIK, albo uchwałę komisji rozstrzygającej doręcza się, wraz z uzasadnieniem, zgłaszającemu zastrzeżenia.

Na wniosek kontrolera kierownik jednostki kontrolowanej lub jednostki nadrzędnej zwołuje naradę pokontrolną, z udziałem zainteresowanych pracowników, w celu omówienia stwierdzonych nieprawidłowości i wniosków, jakie wynikają z ustaleń kontroli.

NIK przekazuje kierownikowi jednostki kontrolowanej, a w razie potrzeby także kierownikowi jednostki nadrzędnej oraz właściwym organom państwowym lub samorządowym, wystąpienia pokontrolne. Następnie kierownik jednostki kontrolowanej lub organ, któremu przekazano wystąpienie po-

kontrolne, może w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania zgłosić umotywowane zastrzeżenia w sprawie zawartych w nim ocen, uwag i wniosków do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej. W przypadku wystąpienia pokontrolnych przekazywanych przez prezesa lub wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli zastrzeżenia zgłasza się, w terminie takim samym jak w przypadku protokołów kontroli, do Kolegium NIK.

Kierownik jednostki kontrolowanej lub organ, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, jest obowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż 14 dni, poinformować NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Protokoły kontroli i wystąpienia pokontrolne stanowią podstawę do opracowywania przez Najwyższą Izbę Kontroli informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli nazwanej w mediach „raportami NIK”. Informacje o wynikach kontroli przed przedłożeniem Sejmowi, prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i prezesowi Rady Ministrów, prezes Izby przesyła właściwym naczelnym lub centralnym organom państwowym, które w terminie 7 dni od dnia otrzymania mogą przedstawić swoje stanowisko. Stanowisko takie dołącza się do informacji. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może do tego stanowiska przedstawić swoją opinię. W wyjątkowych sytuacjach na żądanie Sejmu, prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub prezesa Rady Ministrów albo gdy wystąpiły szczególnie ważne okoliczności prezes NIK niezwłocznie przekazuje informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli nie czekając na stanowisko.

Omawiając procedurę kontrolną należy wskazać na szczególne uprawnienie Izby, jakim jest wystąpienie sygnalizacyjne. Zgodnie bowiem z art. 51. uNIK, kontroler ma obowiązek niezwłocznego poinformowania

kierownika jednostki kontrolowanej o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo niepowetowanej szkody w mieniu, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzi. W sytuacji, gdy kierownik otrzyma wystąpienie sygnalizacyjne, to jest on obowiązany niezwłocznie poinformować kontrolera o podjętych działaniach zapobiegających stanowi zagrożenia. W przypadku powzięcia przez kontrolera uzasadnionego podejrzenia, że wystąpienie jest nieskuteczne, powiadamia on niezwłocznie o stwierdzonych zagrożeniach kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy. Nadto zgodnie z art. 54 ust. 4 uNIK kontroler może w toku kontroli informować kierownika jednostki kontrolowanej o ustaleniach wskazujących na nieprawidłowości w działalności tej jednostki.

Na Izbie spoczywa zgodnie z art. 63 uNIK także obowiązek złożenia w okolicznościach to uzasadniających zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.⁶ Rocznie Izba składa około 100–120 takich zawiadomień.

Postępowanie kontrolne po wejściu w życie ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli można podzielić na dwie części:

Nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli uprościła postępowanie kontrolne. Składa się ono z postępowania kontrolnego w jednostce i postępowania odwoławczego. Nowela dodaje nową treść art. 28 uNIK, w którym doprecyzowano problematykę przygotowania kontroli. W art. 28 ust. 2 uNIK wskazano, iż przygotowanie kontroli obejmuje w szczególności opracowanie programu kontroli lub tematyki kontroli, w których należy uwzględnić takie czynniki jak: wyniki wcześniejszych kontroli i wyniki badań analitycznych określonych problemów oraz skarg i wniosków, opinie naukowe i specjalistyczne, a także informacje otrzymane od in-

nych podmiotów. Zasadą jest, iż Izba przeprowadza kontrole planowe przewidziane w rocznym planie pracy NIK. Takie kontrole prowadzi się według programu kontroli zatwierdzonego przez prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli. Natomiast wyjątkowo można przeprowadzić za zgodą prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli kontrolę doraźną. Dla potrzeb kontroli doraźnej nie tworzy się programu kontroli. Taką kontrolę przeprowadza się na podstawie uproszczonej tematyki kontroli zatwierdzonej przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej. Jeżeli kontrola doraźna prowadzona jest przez kilka jednostek kontrolnych, tematykę kontroli zatwierdza dyrektor jednostki koordynującej kontrolę. Program kontroli i tematyka kontroli są dokumentami chronionymi tajemnicą kontrolerską, udostępnianymi tylko kontrolerom NIK w związku z wykonywaniem zadań służbowych. Innym osobom program kontroli lub tematyka kontroli może zostać udostępniona jedynie w uzasadnionych przypadkach po uzyskaniu zgody prezesa Izby.

I. Postępowanie kontrolne w jednostce przeprowadzają kontrolerzy NIK na podstawie upoważnienia wydanego przez prezesa NIK, wiceprezesa oraz dyrektora albo wicedyrektora departamentu lub delegatury. Treść art. 30 ust. 4 uNIK podnosi, że w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli należy w szczególności wskazać:

- imię i nazwisko kontrolera oraz kontrolną jednostkę organizacyjną Najwyższej Izby Kontroli;
- podstawę prawną podjęcia kontroli;
- numer i tytuł kontroli;
- zakres przedmiotowy i okres objęty kontrolą;
- nazwę i adres jednostki kontrolowanej.

W przypadku kontroli spraw lub dokumentów zawierających informacje niejawne

oznaczone jako ściśle tajne, kontrolę zaostrożono o kwestie wydania upoważnienia. Taką kontrolę przeprowadza się bowiem na podstawie legitymacji służbowej i odrębnego upoważnienia, do którego wydania jest uprawniony jedynie prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 35a ust. 1 uNIK kontroler dokumentuje ustalenia kontroli w aktach kontroli. Akta te obejmują w szczególności upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, protokoły z przeprowadzonych czynności dowodowych, notatki służbowe oraz inne dokumenty i materiały dowodowe, a także wystąpienie pokontrolne, zastrzeżenia i dokumenty związane z ich rozpatrywaniem. Akta te są jawne dla kontrolowanego, a zatem kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba przez niego upoważniona ma prawo wglądu do akt kontroli i sporządzania z nich odpisów, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Nadto szczególnym przejawem jawności akt postępowania kontrolnego jest według treści art. 35a ust. 4 uNIK prawo prezesa Izby do wyrażania zgody na udostępnianie akt lub poszczególnych dokumentów wchodzących w ich skład innym osobom, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Z przeprowadzonych czynności dowodowych sporządza protokół, gdy ustawa tak stanowi. W innych przypadkach kontroler dokumentuje daną czynność poprzez sporządzenie notatki służbowej albo wydruk potwierdzający przekazanie informacji w formie elektronicznej. W trakcie zbierania dowodów

kontroler może sporządzać, a w razie potrzeby może zażądać od kierownika jednostki kontrolowanej sporządzenia w terminie wyznaczonym przez kontrolera, niezbędne dla kontroli kopie lub wyciągi z dokumentów, jak również zestawienia i obliczenia na podstawie dokumentów lub elektronicznych baz danych. Zgodność kopii i wyciągów oraz zestawień i obliczeń z oryginalnymi dokumentami lub danymi z elektronicznych baz danych potwier-

dza kierownik komórki organizacyjnej, w której dokumenty się znajdują, lub osoba do tego upoważniona. Ponadto środkami dowodowymi w postępowaniu kontrolnym są, tak jak w obecnie obowiązującym stanie prawnym, ogleźdliny, opinie biegłych, ustne lub pisemne wyjaśnienia oraz przesłuchania. W przypadku przesłuchania, istotna jest znowelizowana treść art. 48 ust. 1 uNIK. Przepis ten podnosi wysokość kary pieniężnej w przypadku nieusprawiedliwionego niestawiennictwa wezwanego. Kara ta może być wymierzona w wysokości do minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Istotną nowością jest określone w art. 49a uNIK uprawnienie prezesa NIK polegające na zwróceniu się do prezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa o wydanie opinii prawnej dotyczącej interpretacji przepisów prawnych związanych z ochroną praw lub interesów Skarbu Państwa. Prokuratura występuje tutaj jako swego rodzaju biegły w zakresie prawa, który ma pomóc NIK w właściwym odczytaniu skomplikowanych zagadnień prawnych. Mimo zmian nadal przepisy postępowania zawierają uprawnienie kontrolera do skierowania wystąpienia sygnalizacyjnego.

Jednostka kontrolowana ma prawo do uzyskania zwrotu kosztów wynagrodzenia dla pracowników jednostki kontrolowanej uczestniczących w postępowaniu kontrolnym prowadzonym w dniach wolnych od pracy i poza godzinami pracy oraz kosztów związanych z korzystaniem przez kontrolera z urządzeń technicznych i środków transportu jednostki kontrolowanej. Umotywowany wniosek o zwrot kosztów kierownik jednostki kontrolowanej składa, pod rygorem utraty roszczenia, do dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Z postępowania kontrolnego sporządza się jeden dokument, jakim jest wystąpienie

pokontrolne. W toku postępowania kontrolnego nie będzie już sporządzony protokół kontroli. Treść obecnego wystąpienia pokontrolnego zawiera elementy charakterystyczne dla obu tych dokumentów. Takie rozwiązanie jest krytykowane, gdyż „zmiana, o której mowa nie jest dobra ani dla kontrolowanego, ani kontrolującego. Nie wnosi żadnej nowej wartości i można przypuszczać, że takie proste, wręcz mechaniczne połączenie dokumentów prezentujących wyniki kontroli nie zagwarantuje większej czytelności ani przejrzystości sposobu ich prezentowania. Przeciwnie, należy obawiać się dużych perturbacji w przebiegu kontroli i negatywnych skutków z punktu widzenia realizacji jej celu”.⁷ Istotnie poprzednie rozdzielenie fazy ustaleń i oceny dawało lepszą możliwość określenia podstaw danych ustaleń i wniosków jakie wyciągnięto z kontroli. Uznano jednak, iż priorytetem ma być szybkość postępowania.

Wystąpienie pokontrolne sporządza się w dwóch egzemplarzach. Jeden egzemplarz wystąpienia pokontrolnego przekazuje się kierownikowi jednostki kontrolowanej, a drugi włącza się do akt kontroli. Wystąpienie sporządza kontroler. Zawiera ono:

- numer i tytuł kontroli;
- imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe kontrolera, nazwę właściwej jednostki kontrolnej oraz numer i datę upoważnienia do przeprowadzenia kontroli;
- oznaczenie jednostki kontrolowanej, jej adres oraz imię i nazwisko kierownika;
- zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę 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;
- uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;

- wzmiankę o wystąpieniu sygnalizacyjnym oraz wzmiankę o podjętych w związku z tym działaniach zapobiegających i ich skutkach do czasu zakończenia kontroli albo o niepodjęciu takich działań;
- pouczenie o prawie zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń. Ponadto w wystąpieniu pokontrolnym może być także zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości w jednostkach, o których mowa w art. 2 ust. 1 uNIK i art. 4 ust. 1 uNIK.

Wystąpienie pokontrolne z reguły podpisuje kontroler. Jednak w przypadku wystąpienie pokontrolnego skierowanego do prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, marszałka Sejmu, marszałka Senatu, prezesa Rady Ministrów, prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1 uNIK, podpisuje je prezes Izby. Natomiast w przypadku wystąpienia skierowanego do ministra oraz kierownika urzędu centralnego podpisuje je wiceprezes.

II. Skierowanie wystąpienia pokontrolnego do właściwego kierownika kontrolowanej jednostki kończy część kontrolną postępowania. Od tej chwili może rozpocząć się postępowanie odwoławcze. Według treści art. 54 ust. 1 uNIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się na piśmie do dyrektora właściwego departamentu lub delegatury. Natomiast prezes Narodowego Banku Polskiego, kierownicy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierownicy podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 uNIK, zgłaszają zastrzeżenia do prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej odmawia przyjęcia zastrzeżeń, jeżeli zostały one zgłoszone przez osobę nieuprawnioną lub po upływie terminu, lub są niedopuszczalne z mocy ustawy, i informuje o tym zgłaszającego. Na postanowienie o odmowie przyjęcia zastrzeżeń przysługuje zażalenie w terminie 7 dni od dnia otrzymania postanowienia do prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Kierownik jednostki kontrolowanej może cofnąć zgłoszone zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego do chwili podjęcia uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia. Cofnięte zastrzeżenia pozostawia się bez rozpoznania. Postanowienie w tej sprawie wydaje odpowiednio prezes Najwyższej Izby Kontroli, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej lub zespół orzekający. Na postanowienie o pozostawieniu zastrzeżeń bez rozpoznania zażalenie nie przysługuje.

Po otrzymaniu zastrzeżeń, dyrektor departamentu lub delegatury przekazuje zastrzeżenia, wraz z aktami kontroli i swoim stanowiskiem w sprawie zastrzeżeń dyrektorowi kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli właściwej w sprawach orzecznictwa. Dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli właściwej w sprawach orzecznictwa niezwłocznie przekazuje zastrzeżenia komisji rozstrzygającej wyznaczając zespół orzekający w celu ich rozpatrzenia. Natomiast jeśli zastrzeżenia są zgłoszone do prezesa NIK, wówczas są one przekazywane do Kolegium Izby wraz z wystąpieniem pokontrolnym i stanowiskiem przedłożonym przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego rozpatrywane są na posiedzeniu jawnym dla stron postępowania kontrolnego. Na posiedzeniu niejawnym zespół orzekający może orzekać tylko wówczas, gdy uwzględnia umotywowane zastrzeżenia w całości. Członkowie komisji rozstrzygającej są w zakresie orzekania niezależni. Komisja rozstrzygają-

ca orzeka w trzyosobowych zespołach orzekających. Przewodniczącym zespołu orzekającego jest kontroler posiadający wyższe wykształcenie prawnicze. W toku postępowania przed komisją może być przeprowadzony jedynie dowód z dokumentu i tylko na wniosek składu orzekającego, zgodnie bowiem z treścią art. 61a ust. 4 uNIK dla wyjaśnienia wszystkich kwestii związanych z rozpatrywaniem zastrzeżeń zespół orzekający może żądać przedstawienia dokumentów. Zespół orzekający orzeka w formie uchwały o uwzględnieniu zastrzeżeń w całości lub w części albo o ich oddaleniu. Uchwałę w sprawie zastrzeżeń podpisują wszyscy członkowie zespołu. Członek zespołu ma prawo zgłosić *votum separatum*. Zdanie odrębne wymaga pisemnego uzasadnienia. Następnie uchwałę wraz z uzasadnieniem przekazuje się kierownikowi jednostki kontrolowanej i dyrektorowi właściwego departamentu lub delegatury, który ma obowiązek dokonania zmian w wystąpieniu pokontrolnym zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń. Dyrektor jednostki kontrolnej NIK podpisuje zmienione wystąpienie pokontrolne i przesyła je kierownikowi jednostki kontrolowanej, jednak od takiego zmienionego już wystąpienia nie przysługuje prawo złożenia umotywowanych zastrzeżeń. Moment, w którym kierownik kontrolowanego otrzymuje zmienione wystąpienie pokontrolne kończy odwoławczą część postępowania kontrolnego.

Przepisy noweli wskazują, że po zakończeniu postępowania kontrolnego na kierownika jednostki kontrolowanej spoczywa obowiązek, aby w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym jednak niż 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, a w przypadku wniesienia zastrzeżeń, od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego, poinformować NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Ponadto zgodnie z treścią art. 62a. ust. 1 uNIK prezes Izby może pisemnie powiadomić kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy lub samorządowy o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym.

dr Przemysław Szustakiewicz
adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego
Uczelni Łazarzkiego w Warszawie

¹ Dz.U. Nr 227 poz. 1482.

² M.P. Nr 95 poz. 211

³ W. Robaczyński [w:] E. Jarzęcka-Siwik; T. Liszcz; M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* Warszawa 2000 s. 141.

⁴ Patrz M. Niezgódka-Medek *W sprawie zasady dwuinstancyjności w postępowaniu kontrolnym* Kontrola Państwowa Nr 4/2003.

⁵ Ta reguła dotyczy wszystkich terminów w postępowaniu przed NIK.

⁶ Szerzej P. Szustakiewicz *Podstawy prawne złożenia przez NIK zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa* Kontrola Państwowa nr 4/1999.

⁷ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka *Nowelizacja ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* Kontrola Państwowa nr 1/2010 s. 31–32