

Klaudia Jasik-Kuchta

Efektywność kontroli NIK na tle wybranych funkcji kontroli państwowej

Artykuł dotyczy zagadnienia efektywności kontroli państwowej. W myśl art. 202 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, naczelnym organem kontroli państwowej jest Najwyższa Izba Kontroli, a zatem to przez pryzmat jej działań można wskazać na sposób wypełniania wyodrębnionych w literaturze funkcji. Dokonanie analizy podejmowanych przez nią czynności wykaże jak wypełnia ona przypisane kontroli państwowej funkcje. Niniejszy artykuł koncentruje się na tym zagadnieniu w odniesieniu do wybranych funkcji kontroli państwowej. Pozwoli to w pewnym stopniu na przeprowadzenie oceny oddziaływania NIK na inne organy i podmioty, a w konsekwencji, efektywności kontroli państwowej¹.

1. Wstęp

Kontrola państwowa sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli ma nieocenione znaczenie dla prawidłowego działania państwa, gdyż wykazuje istniejące nieprawidłowości dotyczące wydatkowania środków publicznych, co przekłada się na ich przejrzystość i - w założeniu - lepsze wykorzystanie. Wykrycie błędów i niedociągnięć w tym zakresie powodować ma zaś w konsekwencji reakcję w postaci poprawy działań podmiotów kontrolowanych. Niestety nie zawsze skutek taki następuje. Analiza efektywności kontroli państwowej umożliwi ocenę wypełnienia najważniejszych funkcji kontroli państwowej, a jednocześnie pozwoli na zbadanie oddziaływania NIK na inne organy i podmioty. Odpowiada zatem na pytanie o kwestii efektywność kontroli państwowej sprawowanej przez NIK w kontekście wypełniania wybranych funkcji kontroli państwowej.

¹ Artykuł powstał w oparciu i na podstawie napisanej pod kierunkiem dr hab. Ireny Lipowicz, prof. UKSW, pracy dyplomowej pt. „Kontrola państwowa Najwyższej Izby Kontroli i jej efektywność”, złożonej przez Autorkę w ramach egzaminu magisterskiego na kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Artykuł uwzględnia stan prawny na dzień 16.6.2017 r.

2. Kontrola państwowa

Kontrola jest „podstawowym elementem nadzoru, a także elementem kierownictwa, gdyż polega na badaniu stanu istniejącego, porównywaniu go ze stanem pożądanym lub postulowanym, oraz na uzasadnieniu zakresu i przyczyn zauważonych rozbieżności. Można więc powiedzieć, że nadzór jest właśnie kontrolą dokonywaną wewnątrz aparatu administracyjnego, wzbogaconą o element władztwa administracyjnego pozwalającego na wyprowadzenie konsekwencji z dostrzeżonych podczas kontroli uchybień w działalności organu administracyjnego lub innego podmiotu. Kontrola występuje jako etap procedury nadzorczej czy (...) kierowania, może jednak występować samoistnie (kontrola NIK) i być przedmiotem oddzielnej regulacji prawnej, określającej organy ją przeprowadzające, jej kryteria, procedurę kontrolną i efekty”². Kontrola nie zawiera zatem w sobie elementów władczych, które to występują przy nadzorze czy kierownictwie, co odróżnia ten rodzaj więzi od innych, występujących pomiędzy organami administrującymi. Kontrola polega na ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go z wymaganym i wyciągnięciu wniosków, co stanowi materiał dla przeprowadzenia czynności nadzorczych i kierowniczych. Kontrola jednak może mieć także charakter samodzielny, nie będąc elementem innego typu więzi występujących pomiędzy organami administrującymi.

„Rozróżniamy m.in. kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną, państwową i społeczną”³. „Tradycyjnie i historycznie – pojęcie kontroli państwowej jest zarezerwowane dla kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli i wywodzi się z ustawy z dnia 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej”⁴.

Ujęcie NIK jako organu kontroli państwowej wynika przede wszystkim z umiejscowienia jej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵, w rozdziale „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, wraz z nadaniem jej przymiotu naczelnego organu kontroli państwowej.

„Konstytucja określa, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej (art. 10 ust. 1). W podziale tym nie przewiduje się osobnej władzy kontrolującej (...). Mimo że klasyczna doktryna przywiązuje dużą wagę do schematu trójpodziału, w którym nie ma miejsca

² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 139.

³ I. Lipowicz, R. Mędrzycki, M. Szmigiero, *Prawo administracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2010, s. 73.

⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 412.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz. U. nr 78 poz. 483, dalej jako Konstytucja; art. 202.

na władzę kontrolną, to jednak można mówić, że władza ta odgrywa ważną rolę w systemie prawnoustrojowym. Zasadniczym bowiem celem koncepcji rozdzielenia władz nie jest sztywne wyliczenie trzech rodzajowo równych obszarów aktywności państwa i konsekwentnie do tego przyporządkowanych kompetencji, lecz koordynacja i kooperacja władz zabezpieczająca przed ich koncentracją czy centralizacją. (...) Tak więc kontrola wpisana jest w samą logikę koncepcji rozdzielenia władz, dla której najważniejszy jest mechanizm kontroli i powstrzymywania, a nie ściśle określona liczba poszczególnych władz⁶. Podkreślić zatem należy, że kontrola uzupełnia trójpodział władz, zapewniając równowagę i racjonalne ich wykonywanie przez właściwe organy.

Artykuły 202-207 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odnoszą się do najistotniejszych zagadnień związanych z NIK⁷. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, zgodnie z art. 207 Konstytucji, reguluje natomiast tryb działania oraz organizację NIK⁸. W myśl art. 202 ust. 1-3 Konstytucji, NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlega Sejmowi oraz działa na zasadach kolegialności⁹.

Pozycja ustrojowa Izby zasadza się także na faktycznych możliwościach działania i uprawnieniach. Prezes NIK posiada kompetencję do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w pełnym zakresie spraw, zgodnie z art. 191 ust. 1 oraz art. 192 Konstytucji¹⁰, a także do formułowania wniosków *de lege ferenda* i *de lege lata*. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może także wystąpić do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa¹¹.

3. Ocena efektywności kontroli państwowej na tle wybranych funkcji kontroli państwowej

Pozycja ustrojowa, tryb przeprowadzania przez nią postępowania kontrolnego, struktura oraz przyznane możliwości działania pozwalają na dokonanie analizy efektywności kontroli NIK. Aby jednak przyjrzeć się temu zagadnieniu należy uprzednio wyjaśnić, jak rozumieć pojęcie efektywności kontroli państwowej.

⁶ Prof. dr hab. S. Biernat i in., *System prawa administracyjnego. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 393-394.

⁷ Konstytucja, art. 202-207.

⁸ Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 524 z późn. zm., dalej jako Ustawa; Konstytucja, art. 207.

⁹ Konstytucja, art. 202 ust. 1-3.

¹⁰ Konstytucja, art. 191 ust. 1, art. 192.

¹¹ Ustawa, art. 11a ust.1.

Efektywność analizować należy w kontekście realizacji celów funkcji kontrolnej, ustalenia istnienia nieprawidłowości, oddziaływania mającego wpływ na ich usunięcie oraz działania prewencyjne. Podzielam pogląd, że także inne elementy mogą służyć do określenia efektywności: współdziałanie z kontrolowanym, przedstawianie wniosków, zaleceń z dokonanej kontroli, informowanie właściwych organów państwa, współpraca z innymi instytucjami kontrolującymi. Efektywność zapewnia nie tylko stosowanie środków władczych, ale też moc autorytetu i wpływ na opinię publiczną¹².

Efektywność kontroli NIK powinna odnosić się do działań Izby w rozumieniu realizacji przez nią jej zadań, jak również oddziaływaniu na inne organy i podmioty. Wyodrębnienie funkcji kontroli państwowej oraz wskazanie sposobu ich wypełnienia umożliwi dokonanie oceny tej efektywności.

W literaturze wyróżnia się różnorakie funkcje kontroli państwowej – kontrolną, informacyjno-sygnalizacyjną, represyjną, planistyczną, doradczą, prewencyjną, koordynacyjną, motywacyjną, edukacyjną¹³, jednak to analiza trzech pierwszych wydaje się najlepiej obrazować poziom efektywności kontroli państwowej.

3.1. Funkcja kontrolna

„Funkcja kontrolna dotyczy kontroli prawidłowości wydatkowania grosza publicznego”¹⁴. Obejmuje kontrolę jednostek, które korzystają ze środków publicznych, także przedsiębiorców¹⁵. Jej realizację umożliwia istnienie procedury kontroli NIK, regulowanej Ustawą, obejmującej zakres, podmioty kontroli oraz kryteria, zróżnicowane dodatkowo ze względu na grupy podmiotów kontrolowanych. Unormowania dodatkowe w zakresie kontroli występują w Zarządzeniach Prezesa NIK¹⁶.

Przeprowadzając kontrolę jednostek podlegających kontroli Izba bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej, w tym realizację zadań audytu wewnętrznego tych jednostek¹⁷.

¹² I. Sierpowska, *Funkcje kontroli państwowej: studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003, s. 173-174.

¹³ *Ibidem*, s. 161-192.

¹⁴ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli: komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, red. R. Fleszar, Warszawa 2011, s. 19.

¹⁵ Ustawa, art. 2 ust.3.

¹⁶ Ustawa, art. 65.

¹⁷ Ustawa, art. 3.

Artykuł 28 Ustawy określa cele kontroli przeprowadzanej przez NIK wskazując jednocześnie na etapy postępowania kontrolnego. Postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5¹⁸.

Pojęcie procedury kontrolnej definiuje się jako „ciąg przewidzianych prawem czynności faktycznych i prawnych, podejmowanych w ustalonym porządku przede wszystkim przez kontrolującego, ale także i kontrolowanego, w ramach realizacji funkcji i zadań kontrolnych, odzwierciedlający w pełnym zakresie wykonywanie kontroli jako procesu sprawdzania i oceniania określonej działalności czy stanu, łącznie z ustalaniem wyników i oddziaływaniem pokontrolnym”¹⁹. Warto zauważyć, że definicji procedury kontroli występuje element znajdujący się niejako poza samą kontrolą, a mianowicie oddziaływanie pokontrolne.

Procedura kontroli NIK ma charakter zupełny, bowiem reguluje wszystkie etapy kontroli, począwszy od planowania, skończywszy na podaniu jej ustaleń odpowiednim organom i społeczeństwu. Nie zakłada sięgania do innych procedur, zatem można uznać ją za autonomiczną²⁰.

Kontroler w toku kontroli ma prawo informować kierownika jednostki kontrolowanej o ustaleniach wskazujących na nieprawidłowości w działalności tej jednostki²¹, co umożliwia przeprowadzanie kontroli w sposób kompleksowy, bowiem kierownik tej jednostki może przedstawić stanowisko w sprawie i niezbadane dotychczas dowody²². Może on również zwołać w toku kontroli, w szczególnie uzasadnionych okolicznościach, naradę z pracownikami jednostki kontrolowanej dla omówienia kwestii związanych z przeprowadzaną kontrolą²³.

Kontroler ustala stan faktyczny na podstawie zebranych w toku postępowania dowodów²⁴. Ustalenia kontroli dokumentuje w aktach kontroli²⁵. Materiał w nich zgromadzony jest podstawą dla opracowania wystąpienia pokontrolnego oraz informacji o wynikach przeprowadzonej kontroli²⁶.

¹⁸ Ustawa, art. 28 ust. 1.

¹⁹ J. Jagielski, *Z problematyki procedur kontrolnych*, Kontrola Państwowa 2002, nr 1, s. 8.

²⁰ *Ibidem*, s. 7-8, 10.

²¹ Ustawa, art. 51 ust. 4.

²² R. Padrak, *Postępowanie kontrolne NIK: komentarz*, Wrocław 2012, s. 186-187.

²³ Ustawa, art. 52 ust. 1.

²⁴ Ustawa, art. 35 ust. 1.

²⁵ Ustawa, art. 35 a ust. 1.

²⁶ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Postępowanie kontrolne NIK po nowelizacji*, „Kontrola Państwowa”, nr 2012, nr 4, s. 33.

„Wystąpienie pokontrolne nie ma waloru orzeczenia administracyjnego, stanowi natomiast wytknięcie nieprawidłowości i wskazówkę dla kierownictwa kontrolowanej jednostki co do sposobu wyjścia z tych nieprawidłowości”²⁷.

Procedura kontroli obejmuje wreszcie także etap zastrzeżeniowy. Jednostki kontrolowane we wcześniejszym stadium kontroli nie posiadają możliwości zajęcia stanowiska co do całości dokonanych ustaleń kontroli, zatem zgłoszenie zastrzeżeń umożliwia ustosunkowanie się do ustaleń kontroli, dokonanych ocen, uwag i wniosków. Zastrzeżenia mogą więc wpłynąć na wyeliminowanie potencjalnie istniejących błędów w tym zakresie²⁸.

Kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym, poinformować Izbę o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań²⁹. Wypełnienie tych powinności powoduje, że Izba może ustalić efekty kontroli i przekazać je właściwym organom i społeczeństwu³⁰.

Podkreślić trzeba, że kontrolowany podmiot nie jest zobligowany do realizacji wniosków i uwzględnienia uwag, a jedynie powinien zająć stanowisko w tej sprawie. Dodatkowo wskazać należy, że nie jest sankcjonowane niepoinformowanie NIK co do sposobu wykorzystania uwag. Sankcja dotyczy jedynie wniosków pokontrolnych³¹, co oczywiście należy ocenić krytycznie.

„Końcowym etapem kontroli jest natomiast wystąpienie pokontrolne, które zawiera uwagi i wnioski w sprawie sposobu usunięcia nieprawidłowości. NIK nie dysponuje jednak środkami przymusu, które mogłyby doprowadzić do realizacji wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym i nie ma umocowania do stosowania w tym celu środków władczych, co niewątpliwie cechuje podmioty sprawujące obowiązki z zakresu administracji publicznej. W tym miejscu należy przypomnieć, że orzeczenie administracyjne ma charakter władczy i określa sytuację prawną indywidualnie oznaczonego adresata (jego prawa lub obowiązki) w indywidualnej sprawie. Takiego charakteru z pewnością nie można przypisać wystąpieniu pokontrolnemu (...), gdyż wszystkie z wyżej wymienionych czynności mają na celu jedynie wytknięcie nieprawidłowości i wskazówkę dla kierownictwa

²⁷ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.11.2009 r., sygn. akt II GSK 1041/08, Legalis.

²⁸ R. Padrak, *op.cit.*, s. 203.

²⁹ Ustawa, art. 62.

³⁰ R. Padrak, *op.cit.*, s. 234.

³¹ *Ibidem*, s. 235.

kontrolowanej jednostki co do sposobu ich usunięcia, a nie kształtowanie praw i obowiązków jednostek kontrolowanych³².

Zgodnie z informacją publiczną przedstawioną przez NIK w 2013 r. Izba sformułowała 6285 wniosków, z czego na dzień 29.4.2015 r. zostało zrealizowanych 4215 (67,06 %) ³³. Natomiast według stanu na dzień 15.5.2017 r., w 2016 r. sformułowanych zostało 3869 wniosków, z czego zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji jest 3213 (83 %) ³⁴.

Współczynnik wykonania wniosków pokontrolnych w ciągu ostatnich lat niewątpliwie wzrósł. Docenić trzeba także, że pomimo braku jakichkolwiek środków władczych, zrealizowanych została bardzo duża ilość wniosków. Zwrócić uwagę należy na ważną w tym miejscu kwestię – w 2013 r. NIK ujawniła skutki nieprawidłowości w wysokości 44,9 mld zł. Uzyskane zaś korzyści finansowe szacuje się 190,9 mln zł ³⁵. W 2016 r. korzyści finansowe uzyskane w wyniku kontroli oceniono na 74 mln zł, zaś na 4,8 mln zł finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej ³⁶.

Biorąc pod uwagę aspekt finansowy dotyczący kontroli, każdy niezrealizowany wniosek NIK oznacza straty budżetowe. Warto zatem rozważyć jak zniwelować wciąż istniejący problem niewykonywania wniosków pokontrolnych. Być może dobrym rozwiązaniem okazałoby się zobligowanie podmiotów kontrolowanych do ich wykonywania. Równocześnie koniecznym byłoby wskazanie podmiotu będącego odpowiedzialnym a wyegzekwowanie tego obowiązku. Niełatwo stwierdzić, czy lepiej byłoby, gdyby to NIK (lub wyodrębniona w jej ramach jednostka) wyposażona była w odpowiednie możliwości działania, czy też może lepszym rozwiązaniem byłoby powołanie (wyznaczenie) odrębnego organu powołanego do egzekwowania wykonania wniosków.

Warto w tym miejscu wskazać, że niewykonywanie wniosków pokontrolnych może być przejawem pewnego rodzaju lekceważenia ich przez podmiot kontrolowany, a nie wynikiem niezgodności stanowiska kierownika jednostki kontrolowanej z wnioskami NIK. Co do zasady sformułowane przez NIK wnioski są reakcją na stwierdzone fakty i istniejące nieprawidłowości, a zatem winny podlegać wykonaniu. Obiekcje kierownika jednostki kontrolowanej co do ustaleń faktycznych mogą być natomiast wyjaśnione w trakcie postępowania zastrzeżeniowego, które pozwala kompleksowo przyjrzeć się danej kontroli i jej rezultatom.

³² Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29.11.2010 r., sygn. akt V SA/Wa 2517/10, Legalis.

³³ Informacja publiczna udzielona Autorce przez Najwyższą Izbę Kontroli w formie elektronicznej 5.5.2015 r.

³⁴ Informacja publiczna udzielona Autorce przez Najwyższą Izbę Kontroli w formie elektronicznej 16.5.2017 r.

³⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, s. 52-53.

³⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku*, s. 4.

Trudno także pozytywnie ocenić prawo decydowania o realizacji wystąpienia pokontrolnego przez kierownika jednostki kontrolowanej lub nadrzędnej, zwłaszcza gdy podmiotem kontrolowanym jest przedsiębiorca. Czasami w takim przypadku kierownikiem może być osoba, co do której nie są stawiane szczególne wymagania na to stanowisko, jak w przypadku organów państwowych. Zauważyć trzeba, że w przypadku takich organów stanowiska kierownicze obejmują zazwyczaj osoby, które muszą spełniać określone prawem kryteria. W przypadku zaś przedsiębiorców często takowe nie występują, co może wpływać w pewien sposób na podejmowane decyzje z punktu widzenia realizacji wystąpień pokontrolnych i związaną z nimi kwestią pieniędzy publicznych. Oczywiście Prezes Izby może powiadomić kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy lub samorządowy o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym³⁷, którzy zobowiązani są do poinformowania NIK o zajętych stanowiskach oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań³⁸, ale wydaje się to niewystarczające. Poinformowania dokonuje bowiem Prezes NIK, co determinuje konieczność zapoznania się przez niego z przeprowadzonym postępowaniem kontrolnym oraz wzajemnymi powiadomieniami NIK i jednostki kontrolowanej. Wydłuża to przedmiotowy proces. Przede wszystkim jednak niepoinformowanie NIK przez kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ o zajętych stanowiskach nie rodzi żadnej sankcji³⁹. W mojej ocenie rozwiązanie to wymaga więc modyfikacji.

Według stanu na dzień 30.4.2016 r., na 5.256 sformułowanych przez NIK wniosków pokontrolnych, aż 1.701 (32,4 %) było w trakcie realizacji⁴⁰. Powyższe wskazuje na bardzo długi czas ich realizacji. Warto byłoby więc zastanowić się nad możliwością zakreślania odpowiedniego terminu na wykonanie wniosków pokontrolnych.

Być może zarówno stopień, jak i czas realizacji wniosków pokontrolnych, można byłoby ulepszyć poprzez zmianę sposobu przedstawiania wniosków tak, aby jednostka kontrolowana podzielała przekonanie, że należy je wypełnić. Sprzyjać temu może wprowadzenie elementu doradztwa NIK. Poprawa sposobu przedstawiania wyników postępowania kontrolnego mogłoby odnieść podobny rezultat⁴¹.

³⁷ Ustawa, art. 62 a ust. 1.

³⁸ Ustawa, art. 62a ust.2.

³⁹ R. Padrak, *op.cit.*, s. 235.

⁴⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku*, s. 31, na podstawie źródła: Bazy danych systemu PILOT – stan na dzień 30.4.2016 r.

⁴¹ M. M., *Służba obywatelom - kluczem do sukcesu Izby. Wywiad z Jackiem Jezierskim – Prezesem Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2013, nr 3, s. 14.

3.2. Funkcja informacyjno-sygnalizacyjna

Najważniejsze w kontekście efektywności kontroli wydaje się wypełnianie funkcji informacyjno-sygnalizacyjnej, której dedykowanym skutkiem powinno być wprowadzenie w życie zaleceń pokontrolnych lub też - w kolejnym etapie – zastosowanie środków władczych przez właściwe organy państwowe. Celem powyższej funkcji jest „przekazanie właściwym organom i obywatelom wiadomości, sygnałów, zaleceń, opinii, jednym słowem informacji”⁴².

Zasygnalizowanie istnienia problemów przez organ kontrolujący powinno w konsekwencji powodować podjęcie określonych czynności przez władne do tego organy, bowiem ustalenia poczynione w toku kontroli obrazują prawdziwy stan faktyczny państwa w określonej dziedzinie⁴³.

Najpełniejszym przejawem realizacji funkcji informacyjno-sygnalizacyjnej są obowiązki informacyjne wobec Sejmu, któremu Izba przedkłada analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, informacje o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy albo przeprowadzonych na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz innych ważniejszych kontroli, wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne, wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1 Ustawy, analizę wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa, coroczne sprawozdanie ze swojej działalności⁴⁴, a także roczny plan pracy⁴⁵.

„Stosunek podległości występuje przede wszystkim między NIK a Sejmem i demonstrować się najpełniej w jego funkcji kontrolnej. Istota funkcji kontrolnej Sejmu polega na tym, że występuje on w całym swym politycznym zróżnicowaniu wobec innych organów, zwłaszcza Rady Ministrów. W wymiarze ustrojowym oznacza to, iż NIK wypełnia swe zadania kontrolne na rzecz i pod nadzorem Sejmu”⁴⁶.

⁴² I. Sierpowska, *op.cit.*, s. 174.

⁴³ *Ibidem*, s. 176-177.

⁴⁴ Ustawa, art. 7 ust. 1, 1a.

⁴⁵ Ustawa, art. 6 ust. 2.

⁴⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1.12.1998 r., sygn. akt K 21/98, Legalis.

NIK wypełnia także obowiązki informacyjne wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁷, Prezesa Rady Ministrów⁴⁸, właściwych wojewodów i organów jednostek samorządu terytorialnego⁴⁹.

W 2015 r. NIK przedłożyła Sejmowi 205 informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli, w tym 90 informacji z kontroli wykonania budżetu państwa⁵⁰. Prezes Izby przedstawił w Sejmie „analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 r. oraz Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli za 2014 rok”⁵¹. Kolegium Najwyższej Izby kontroli (...) uchwaliło pozytywną opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów w zakresie wykonania ustawy budżetowej za 2014 rok”⁵².

Z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, Prezes Izby podaje do publicznej wiadomości dokumenty przedkładane Sejmowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i organom jednostek samorządu terytorialnego, a także wystąpienia pokontrolne⁵³.

Powinności informacyjne dotyczące działalności Izby realizowane są m.in. poprzez stronę internetową oraz Biuletyn Informacji Publicznej. NIK posiada także profile na portalach społecznościowych⁵⁴. „Liczba ukazujących się w mediach informacji na temat Najwyższej Izby Kontroli systematycznie z roku na rok rośnie – w 2015 roku w prasie, radiu oraz telewizji ukazało się łącznie blisko 16 tysięcy takich materiałów”⁵⁵. Izba wydaje również dwumiesięcznik „Kontrola Państwowa” i periodyk specjalistyczny „Przegląd Metodyczny”⁵⁶.

W przedmiotowej funkcji przejawia się również sygnalizacja istniejących problemów. Ustawa wyposaża Izbę w możliwość formułowania wniosków *de lege ferenda*. W 2015 r. NIK sformułowała 87 takich wniosków, z których 68 odnosiło się do zmiany przepisów rangi ustawowej, a 19 dotyczyło zmian w przepisach rozporządzeń⁵⁷.

⁴⁷ Ustawa, art. 8 ust. 1.

⁴⁸ Ustawa, art. 8 ust. 2.

⁴⁹ Ustawa, art. 9.

⁵⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku*, s. 30.

⁵¹ *Ibidem*, s. 454.

⁵² *Ibidem*, s. 16.

⁵³ Ustawa, art. 10.

⁵⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku*, s. 468-469.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 469.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 472-473.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 3.

Izba może również składać wnioski systemowe. W 2013 r. „w informacjach o wynikach kontroli sformułowała kilkaset wniosków pokontrolnych. Kilkadziesiąt z nich ma charakter systemowy i odnosi się do całego skontrolowanego obszaru”⁵⁸.

Liczba formułowanych przez Izbę wniosków *de lege ferenda* oraz systemowych ukazuje skalę problemu związanego z koniecznością zmian w polskim systemie prawa. Podkreślenia wymaga, że Izba każdorazowo kontroluje inny obszar, ma zatem możliwość dokonania kompleksowej oceny się norm prawnych regulujących dany obszar działalności.

W 2013 r. NIK opracowała 78 wniosków *de lege ferenda*. „Nie zostało zrealizowanych 70 wniosków NIK. (...) W 2012 r. Izba sformułowała 65 wniosków *de lege ferenda* (...). Według stanu na dzień 1 marca 2014 r., a zatem w okresie dwóch lat, dokonane zmiany legislacyjne uwzględniły w całości 9 wniosków NIK oraz 1 wniosek częściowo”⁵⁹.

„W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli w 40 informacjach o wynikach kontroli sformułowała 87 wniosków *de lege ferenda*, w tym 68 odnosiło się do zmiany przepisów rangi ustawowej, a 19 dotyczyło zmian w przepisach rozporządzeń. Spośród tych wniosków zrealizowanych zostało 15, co stanowi 17%. (...) Jednocześnie z danych NIK wynika, że na 233 zgłoszone wnioski w latach 2013-2015 zrealizowanych zostało 78, co stanowi 34%”⁶⁰.

Powyższe dane obrazują, jak niski jest stopień realizacji zgłoszonych przez Izbę wniosków. Zauważyć zaś trzeba, że wnioski te są w pewnej mierze wynikiem postępowań kontrolnych i zauważonych w ich toku luk lub problemów prawnych. Odzwierciedlają realne problemy polskiego systemu prawa, mimo to zainteresowanie właściwych organów jest niestety zbyt niskie.

Prezes NIK posiada możliwość występowania do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa⁶¹. Stanowisko z uzasadnieniem Prezes Rady Ministrów przedkłada Marszałkowi Sejmu w terminie 60 dni od dnia otrzymania wniosku⁶². Uznając w nim potrzebę zmian w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, określa się termin podjęcia prac legislacyjnych w zakresie tych zmian oraz organ odpowiedzialny za opracowanie projektu odpowiednich przepisów⁶³.

⁵⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, s. 49. W 2014 r. NIK sformułowała kilkadziesiąt wniosków systemowych - Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2014 roku*, s. 56.

⁵⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, s. 46.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 31, dane z systemu FERENDA II – stan na 30.4.2016 r.

⁶¹ Ustawa, art. 11a ust. 1.

⁶² Ustawa, art. 11 a ust. 2.

⁶³ Ustawa, art. 11a ust. 3.

Powyższe rozwiązanie determinuje konieczność podjęcia działań przez Marszałka Sejmu oraz Prezesa Rady Ministrów. Procedura ta wydaje się więc bardziej efektywna niż formułowanie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*, których skuteczność – jak wskazano wyżej – jest dość niska. Oba rozwiązania są jednak dobre i nie wykluczają się wzajemnie, co sprawia, że mogą być realizowane jednocześnie. Jak jednak wynika z udostępnionej informacji publicznej, w latach 2011-2013 i w latach 2014-2016 NIK skierowała zaledwie po jednym wystąpieniu w trybie art. 11 a Ustawy o NIK⁶⁴.

Inną praktycznie niewykorzystywaną kompetencją Prezesa NIK jest występowanie przez z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z art. 191 ust. 1 oraz art. 192 Konstytucji⁶⁵. W latach 2014-2016 Prezes NIK skierował do Trybunału Konstytucyjnego jeden wniosek⁶⁶. Choć konsekwencją wiążących wyroków Trybunału Konstytucyjnego, jest powinność zmiany prawa w zakresie dostrzeżonych niespójności czy luk, kompetencja ta wykorzystywana jest nader rzadko.

NIK posiada także uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia, „gdy w zakresie swego działania w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających ujawniły wykroczenia i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie”⁶⁷. Zgodnie z danymi uzyskanymi w trybie wniosku o udzielenie informacji publicznej, w latach 2013 - 2016 NIK nie występowała w roli oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia, zgodnie z art. 17 ust. 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia⁶⁸.

Warto w tym miejscu zauważyć, że „(...) przez kompetencje rozumie się uprawnienia organu. (...) Szczególną cechą kompetencji organu władzy publicznej jest to, że nie ogranicza się ona do samego uprawnienia określonego w ustawie. Obejmuje także obowiązek korzystania z tych uprawnień. (...) Obowiązek ten istnieje także wówczas, gdy przepis zdaje się formułować uprawnienie w sposób fakultatywny”⁶⁹. Z powyższego wynika, że przyznane uprawnienia stanowią niejako obowiązek. NIK powinna więc w większym stopniu korzystać z przyznanych uprawnień.

⁶⁴ Informacja publiczna udzielona Autorce przez Najwyższą Izbę Kontroli w formie elektronicznej 21.4.2015 r.; Informacja publiczna udzielona Autorce przez Najwyższą Izbę Kontroli w formie elektronicznej 18.5.2017 r.

⁶⁵ Konstytucja, art. 191 ust. 1, art. 192.

⁶⁶ Informacja publiczna udzielona Autorce przez Najwyższą Izbę Kontroli w formie elektronicznej 18.5.2017 r. Poprzedni wniosek do TK został złożony 6.9.1999 r. - Informacja publiczna udzielona Autorce przez Najwyższą Izbę Kontroli w formie elektronicznej 13.4.2015 r.

⁶⁷ Ustawa z 24.8.2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1713, z późn. zm., art. 17 ust. 3.

⁶⁸ Informacja publiczna udzielona Autorce przez Najwyższą Izbę Kontroli w formie elektronicznej 8.5.2015 r.; Informacja publiczna udzielona Autorce przez Najwyższą Izbę Kontroli w formie elektronicznej 18.5.2017 r.

⁶⁹ W. Góralczyk jr., *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2014, s. 207.

3.3. Funkcja represyjna

Kontrola państwowa powinna wypełniać także funkcję represyjną, która opiera się na wymierzeniu sankcji za istnienie stwierdzonych nieprawidłowości⁷⁰. Podkreślić trzeba jednak, że NIK nie ma władczych uprawnień wobec kontrolowanych jednostek⁷¹. Funkcja ta obejmuje „korektę podejmowanych decyzji”⁷². NIK może wpłynąć na dokonanie takiej korekty przez przekazanie informacji o wynikach kontroli jednostce nadrzędnej nad kontrolowaną, czy też właściwym organom, co wskazać ma zaobserwowane nieprawidłowości⁷³. To w gestii tej jednostki lub organu leży już przeprowadzenie działań o charakterze represyjnym.

W ciekawy sposób wypowiedział się o wystąpieniu pokontrolnym Wojewódzki Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie w postanowieniu z 15.4.2008 r. wskazując, że „NIK ma nie tylko kompetencje o charakterze ściśle kontrolnym, polegające na badaniu stanu istniejącego z postulowanym. Stwierdzenie zaistniałych rozbieżności między stanem wyznaczonym a istniejącym uprawnia organ kontroli do podejmowania czynności zmierzających do usunięcia występujących uchybień i nieprawidłowości (porównaj Komentarz do art. 202 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze, 2002). Wystąpienie pokontrolne NIK zawiera bowiem - poza oceną kontrolowanej działalności - uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (art. 60 ust. 2 ustawy o NIKU). Pod tymi pojęciami kryją się kierowane do podmiotów kontrolowanych zalecenia, mające z założenia wywrzeć bezpośredni wpływ na sposób ich postępowania. Nieprzypadkowo więc ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli przewiduje procedurę postępowania, mającą pewne podobieństwo do procedury administracyjnej, dającą podmiotom kontrolowanym prawo do „odwołania” od skierowanych do nich ocen, uwag i wniosków pokontrolnych (art. 61 ust. 1 - 3 ustawy). (...) W ocenie Sądu, nie można wobec tego, powołując się wyłącznie na ustrojową pozycję NIK, wykluczyć *a priori*, że owe wnioski w sprawie usunięcia nieprawidłowości nie będą zawierały wypowiedzi o charakterze władczym, wprowadzały nowej „jakości” do sytuacji prawnej kontrolowanego podmiotu, nakładały

⁷⁰ I. Sierpowska, *op.cit.*, s. 184-185.

⁷¹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli: komentarz...*, s. 350-351.

⁷² A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Koszalin 1998, s. 17.

⁷³ I. Sierpowska, *op.cit.*, s. 185.

na niego np. nowych obowiązków prawnych”⁷⁴. Z powyższego wywieść należy, że samo wystąpienie pokontrolne nie jest środkiem władczym, jednakże wnioski w nim zawarte, przy założeniu, że zostaną wykonane, uznać można za oddziaływanie NIK w sposób władczy na podmiot kontrolowany.

Przy omawianiu tej funkcji warto wskazać, że w myśl art. 98 Ustawy podmiot, który udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej (...) podlega grzywnie, karze ograniczenia (...) albo pozbawienia wolności do lat 3⁷⁵.

„Zdarzały się przypadki wymierzania kary na podstawie art. 98 ustawy o NIK, która jednak była zawsze uchylana. Nie zdarzały się natomiast przypadki wymierzania kary pozbawienia wolności na gruncie ww. przepisu”⁷⁶. „Od 2015 r. nie zdarzały się przypadki wymierzenia kary na gruncie art. 98 Ustawy o NIK, w tym wymierzenia kary pozbawienia wolności”⁷⁷.

„Przepis art. 98 NIKU określający sankcję karną za zachowania polegające na uchylaniu się od kontroli lub utrudnianiu jej prowadzenia nie pozostaje w żadnym związku z realizacją wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, a Najwyższa Izba Kontroli nie ma umocowania do stosowania w tym celu środków władczych, która to cecha identyfikuje działanie administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU (polegające na kierowaniu, zarządzaniu, zawiadywaniu)”⁷⁸. Podkreślić zatem trzeba, że mechanizm określony w tym przepisie umożliwia zastosowanie środków władczych, ale nie są one skorelowane z wnioskami wystąpienia pokontrolnego, a zatem nie odnoszą się do merytorycznych zagadnień danej kontroli, a służą jedynie do sankcjonowania uchylania się bądź utrudniania kontroli; są więc stosowane w odniesieniu do organizacji samej kontroli.

Innym dostępnym dla Izby mechanizmem, który nie do końca wydaje się efektywny, jest zawiadomienie przez NIK organu powołanego do ścigania przestępstw lub wykroczeń oraz poinformowanie o tym kierownika jednostki kontrolowanej lub jednostki nadrzędnej i właściwy organ państwowy lub samorządowy, w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia⁷⁹. Natomiast w przypadku ujawnienia innych

⁷⁴ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15.4.2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 188/08, Legalis.

⁷⁵ Ustawa, art. 98.

⁷⁶ Informacja publiczna udzielona Autorce przez Najwyższą Izbę Kontroli w formie elektronicznej 27.5.2015 r.

⁷⁷ Informacja publiczna udzielona Autorce przez Najwyższą Izbę Kontroli w formie elektronicznej 18.5.2017 r.

⁷⁸ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19.1.2012 r., sygn. akt II GSK 759/11, Legalis.

⁷⁹ Ustawa, art. 63 ust. 1.

niż ww. czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność, Izba zawiadamia o tym właściwe organy⁸⁰.

NIK w 2015 r. skierowała aż 126 zawiadomień do organów ścigania przestępstw lub wykroczeń⁸¹. „W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli została poinformowana o zakończeniu postępowania łącznie w 52 sprawach dotyczących zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa”⁸². Ze wskazanych wyżej spraw, w samym 2015 r. zostało skierowanych 30 zawiadomień. Przechodząc do konkluzji – na 30 zakończonych spraw, aż 18 umorzono, a w 7 odmówiono wszczęcia postępowania. Jedynie w trzech sprawach doszło ostatecznie do wniesienia aktów oskarżenia do sądów, a dwie zakończyły się wyrokiem sądu⁸³.

Powyższe wnioski wydają się niepokojące: wystosowane przez NIK zawiadomienie jest przecież wynikiem przeprowadzonej kontroli. W pewnym stopniu wykorzystanie rezultatów działań NIK przez właściwe organy osłabia poziom efektywności Izby. Podkreślić jednak trzeba, że „udowodnienie winy i wniesienie aktu oskarżenia przeciwko konkretnej osobie zależy wyłącznie do organów ścigania. Organy te, po przeprowadzeniu czynności dowodowych (...), mogą dokonać innej niż NIK, oceny prawno-karnej nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli”⁸⁴. Rozwiązaniem tej sytuacji być może okazałaby się ściślejsza współpraca NIK z organami ścigania.

W oparciu o art. 63 ust. 3 Ustawy oraz art. 93 ust. 1 pkt. 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸⁵ NIK w 2015 r. skierowała 88 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. „Spośród spraw zawisłych w 2015 r. na skutek zawiadomień NIK, 37 postępowań przed rzecznikami pozostaje w toku. (...) W pozostałych sprawach rzecznicy dyscypliny finansów publicznych skierowali do komisji orzekających 36 wniosków o ukaranie (...). W pięciu przypadkach rzecznicy dyscypliny finansów publicznych odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego lub umorzyli toczące się postępowanie wyjaśniające (...). W dwóch przypadkach postępowanie przed komisją orzekającą zakończyło się uznaniem obwinionego za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych i odstąpiono

⁸⁰ Ustawa, art. 63 ust. 3.

⁸¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku*, s. 4.

⁸² *Ibidem*, s. 41.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Ustawa, art. 63 ust. 3; Ustawa z 17.12. 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, t.j.: Dz.U. z 2013 r. poz. 168, z późn. zm., art. 93 ust. 1 pkt. 5

od wymierzenia kary. W jednym przypadku postępowanie przed komisją zostało umorzone⁸⁶.

Występuje tu analogiczny problem jak w przypadku zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, a dodatkowo „w obecnym brzmieniu art. 101 ust. 1 oraz art. 108 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zarówno postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, jak i postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego doręcza się zawiadamiającemu, a w tym przypadku NIK. Zawiadamiającemu służy zażalenie na te postanowienia. Natomiast orzeczenia komisji orzekających wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie po sporządzeniu uzasadnienia (art. 137 ust. 4a), ale już tylko stronom. Stroną postępowania przed komisją orzekającą i Główną Komisją Orzekającą jest obwiniony o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz oskarżyciel (art. 73 ust. 1). Nie jest nią natomiast zawiadamiający, w tym przypadku NIK⁸⁷.

NIK nie jest więc informowana o treści orzeczeń komisji, co należy ocenić krytycznie. Biorąc bowiem pod uwagę, że Izba kontroluje jednostki m.in. pod względem legalności, niezaznajomienie jej z tymi rozstrzygnięciami utrudnia wykonanie postawionych jej zadań.

4. Podsumowanie

W świetle powyższych rozważań z pełnym przekonaniem uznać można, że Izba bez zarzutu wypełnia funkcję kontrolną. Istnienie bardzo dobrej jakościowo, dokładnej procedury kontroli i opracowywanie standardów kontroli pozwala na założenie, że przeprowadzane kontrole odbywają się na wysokim poziomie. Świadczy o tym ilość uzyskanych dzięki tym kontrolom korzyści finansowych: w 2015 r. oszacowano je na 74 mln zł. Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej określono natomiast na kwotę 4,8 mln zł. W 2015 r. zakończono aż 117 kontroli planowych (w tym kontrola wykonania budżetu państwa w 2014 r.), przeprowadzono 144 tematy kontroli doraźnych, 2501 kontroli jednostkowych realizowanych w 1980 podmiotach. Izba utrzymuje wysoki poziom liczby przeprowadzanych kontroli na przestrzeni lat: przykładowo w 2013 r. zakończono 206 kontroli planowych, skontrolowano 2556 podmiotów, przeprowadzono 222 kontrole doraźne. NIK prowadzi także kontrole wspólnie z najwyższymi organami

⁸⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku*, s. 46.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 47.

kontroli innych państw⁸⁸. Jednocześnie efektywność NIK osłabia niewiązący charakter jej wystąpień pokontrolnych; ich wykonanie jest fakultatywne⁸⁹.

Analiza funkcji informacyjno-sygnalizacyjnej pozwala na przejęcie, że obowiązki informacyjne NIK umożliwiają dyskusję nad zmianami oraz powinny być podstawą dla wypełniania wniosków zamieszczonych w wystąpieniach pokontrolnych. Z uwagi na brak środków władczych, wypełnienie jej inicjować powinno stosowne czynności po stronie właściwych organów korzystających z publicznych środków lub też organów nadrzędnych. Funkcja ta pozwala też na zaznajomienie obywateli ze sposobem korzystania z tych środków.

Zauważyć z drugiej strony trzeba, że mimo szeregu kompetencji umożliwiających wypełnianie wspomnianej funkcji, NIK nie ze wszystkich w pełni korzysta. Tymczasem ich lepsze wykorzystanie przyczyniłoby się do wzrostu efektywności działań Izby.

Mimo to działania podejmowane przez NIK należy ocenić pozytywnie. Dowodzi tego wysoki wskaźnik przeprowadzanych kontroli, formułowanych wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*, wniosków pokontrolnych, zawiadomień do organów ścigania przestępstw lub wykroczeń oraz do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wskazane czynności ukazują zaangażowanie Izby w wykonywanie zadań, a także wysoką efektywność jej działań. Warto byłoby jednak rozważyć zwiększenie efektywności działań Izby w tych obszarach oraz zakresu oddziaływania Izby na inne organy i podmioty.

⁸⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku*, s. 4.

⁸⁹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli: komentarz...*, s. 23.

**The efficiency of the Supreme Control Chamber control
in relation to selected national control functions**

Summary

The article concerns an issue of national control efficiency. Its analysis is enabled by grading a fulfilment of different national control aspects. According to article 202 section 1 of Constitution of the Republic of Poland, the supreme authority of national control is Supreme Control Chamber and that's why fulfilment of specific national control functions should be presented by the prism of Supreme Control Chamber actions. Making an analysis of actions taken by Supreme Control Chamber makes it easy to point how it fulfils national control functions. This article is concentrated on this issue in relation to selected national control functions. The analysis within such area enables grading the influence of Supreme Control Chamber on other national authorities and entities, what in consequence will make national control efficiency assessment better⁹⁰.

Klaudia Jasik-Kuchta

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Pracuje w jednej z warszawskich kancelarii prawnych.

⁹⁰ Article is based on thesis titled "Kontrola państwowa Najwyższej Izby Kontroli i jej efektywność", written under the direction of dr hab. Irena Lipowicz, prof. UKSW, submitted by the author of this article for MA exam at Law and Administration Faculty of Kardynał Stefan Wyszyński University in Warsaw. Article is based on the legal and factual situation as of 16.6.2017.