

Adam Gołuch

Kontrola administracji publicznej wykonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli w świetle projektowanych zmian

Zeszyt Naukowy 3, 146-157

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Kontrola Administracji Publicznej wykonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli w świetle projektowanych zmian

Najwyższa Izba Kontroli jest odrębną władzą kontrolującą administrację publiczną, niezależną od niej i będącą instytucją Państwa, która pozostaje poza trójpodziałem władz określonych w Konstytucji RP¹. Normatywne uregulowanie ustrojowej pozycji Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli państwowej determinuje jej zakres kompetencji bowiem podstawowym zadaniem Najwyższej Izby Kontroli jest przede wszystkim wykonywanie kontroli działalności administracji publicznej i innych podmiotów w granicach określonych prawem.

I. Rys historyczny

Kontrola jest elementarną częścią państwa i jako taka od początku jej istnienia była nastawiona na kontrolowanie skarbu państwa². Kontrola wykonywania budżetu państwa ma tradycję kilkusetletnią w Europie. Podobnie również w Polsce, gdzie przyjęto jako ustrojową zasadę zwierzchnictwa sejmowi przede wszystkim w dziedzinie uchwalania podatków, co w konsekwencji doprowadziło do zagwarantowania sejmowi uprawnień w zakresie kontroli państwowej. W Polsce w okresie I Rzeczypospolitej nie zdołano sformalizować i wyodrębnić instytucji kontroli finansów. Jednakże Konstytucja z 3 maj 1791r. tworzyła podstawy takiej kontroli.

Na ziemiach polskich pierwsza nowożytna instytucja kontroli powstała po utworzeniu Księstwa Warszawskiego w 1807 r., w postaci izby obrachunkowej. Tworząc tego rodzaju organ kontrolny, skorzystano w pewnej części ze wzorców francuskich. 2 III 1809 r. rozpoczęła swoją działalność Główna Izba Obrachunkowa (GIO), w związku z dekretem króla Fryderyka Augusta. GIO przygotowywana była przez specjalną komisję, pośród której dominowały dwie koncepcje: francuska i pruska. „Koncepcja francuska opierała się na wyposażeniu Izby w uprawnienia jurysdykcyjne oraz dość szerokie prawa do czynności pokontrolnych, podczas gdy pruska Izba Obrachunkowa

¹ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, rozdz. IX, z dnia 2 kwietnia 1997.

² Por. M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1994, s.166.

takich uprawnień nie posiadała, prowadząc zasadniczo kontrolę następczą, bez możliwości odwołania się do jakichkolwiek środków imperatywnych”.

Zdecydowano się na rozwiązanie francuskie, jednak uprawnienia zastosowano takie jak w pruskiej Izbie. Wówczas zmniejszono znaczenie Sejmu, a tym samym panujący mógł powoływać i kontrolować rząd za pomocą GIO. Do sprawnego pełnienia funkcji kontrolnych powołano Najwyższą Komisję Egzaminacyjną. Ustaliła ona, co urzędnicy powinni umieć i jak należy sprawdzać pozyskiwane przez nich umiejętności. Utworzono również trzyletnią Szkołę Prawną, Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych z dwoma kierunkami Administracja i Prawo. Dążono do wykształcenia kadry urzędniczej, posiadających odpowiednią wiedzę.

Główna Izba Obrachunkowa składała się z prezesa, któremu podlegało 4 konsyliarzy jako radcy obrachunkowi, 5 rachmistrzów, 4 kancelistów, posługacz oraz asesorów powoływanych i odwoływanych przez króla. Jeżeli dochód i rozchód przekraczał 500 zł rocznych rachunków wydawanych przez kasy publiczne, to te rachunki kontrolował GIO. Przesyłane one były w określonym terminie. Ówczesna kontrola GIO miała 2 etapy:

- formalny, dokonywali jej rachmistrze
- legalny i zgodny z preliminarem budżetowym, realizowanym przez konsyliarzy i asesorów.

W razie jakichś niezgodności GIO na podstawie Dekretu mogło kontrolować gospodarność, a nawet celowość wydatków. Ta kontrola jest możliwa wówczas, gdy pieniądze nie wpłynęły, wpłynęły, ale w późniejszym terminie lub w innej walucie.

O takich czy podobnych nieprawidłowościach, GIO informowało panującego za pomocą Rady Stanu.

Rok 1815 przyniósł zmiany nie tylko w kontroli, ale w terytorium i polityce Polski. Był to okres upadku Napoleona i obrady kongresu wiedeńskiego. Na jego podstawie utworzono Królestwo Polskie. Pomimo tego kontynuowano istnienie GIO z pewnymi zmianami.

Po nadaniu nowej konstytucji ogłoszonej 24 XII 1815 r., przez cara Aleksandra I, art. 78 poświęcono regulacji kontroli. Opisano w nim, że Izba zależy tylko od króla i że zajmuje się rewizją rachunków i zakwitowanie zdających rachunków. Nazwę zmieniono z GIO na Izbę Obrachunkową Królestwa Polskiego, z prezesem na czele.

Działalność Izby polegała na kontroli rachunków państwowych oraz informowaniu o niedociągnięciach władz wyższych. W razie niezgodności trzyosobowy skład powoływany przez Izbę, wydawał wyrok. Mógł on nakazać zapłatę zaległości w określonym terminie. Możliwość nakładania kar pieniężnych wiązała się z możliwością zaskarżenia wyroków do Rady Stanu, w ciągu trzech miesięcy.

Kontroli dokonywano w 2 etapach:

- w pierwszej części przez niższych funkcjonariuszy II klasy,
- druga przez rachmistrzów I klasy.

Izba miała możliwość prowadzenia tzw. superwizji. Polegało to na sporządzaniu kwartalnych sprawozdań oraz ogólnego raportu o całorocznym finansowym stanie państwa i przekazaniu go panującemu. Do pomocy Izbie utworzono Prokuratora Generalnego, powołanego na podstawie dekretu z 24 XI 1816 r. Podlegał on rządowi. Ponieważ pojawiały się głosy krytykujące ówczesną Izbę oraz jej zakres działania, wprowadzono nowe regulacje dekretem z 9(21) VIII 1821 r. Dekret stwierdzał, że Izba to organ scentralizowany z siedzibą w Warszawie. Prezes powoływany przez króla na wniosek namiestnika, kierował pracami Izby. Składał się on z 4 członków. Nadano Izbie możliwość składania uwag do projektu budżetu. Tak też zmiany zatwierdzano po zgodzie panującego lub namiestnika oraz po zapoznaniu się z opinią Izby. Kontrola Izby stała się następcza, merytoryczna i formalna wraz z kryteriami legalności, gospodarności oraz celowości wydatków. Izba mogła udzielić zatwierdzenia, jeśli z rachunkiem było wszystko w porządku, jeśli jednak miała zastrzeżenia mogły one być formalne lub merytoryczne.

Izba Obrachunkowa w porównaniu z GIO miała wówczas szersze uprawnienia, dostosowane do polskich realiów. Izba była w większej mierze podporządkowana Namiestnikowi, który sprawował nad nią nadzór.

Dekretem z 29 I 1831 r. wprowadzono zmianę, co do wyboru prezesa Izby. Związane jest to z powstaniem listopadowym oraz detronizacją cara, któremu Izba podlegała. Podczas chwilowo odzyskanej niepodległości nowy Rząd starał się sprawnie funkcjonować w okresie powstania. Organizowano i powoływano nowe organy do pomocy powstańcom i do walki z Rosją. Jednak po pewnym czasie powstanie upadło i nastąpiły represje wobec powstańców. Car zlikwidował część organów państwowych w Królestwie, nadając tzw. Statut Organiczny 26 II 1832 r. Wskazywano w nim, że na czele Najwyższej Izby Obrachunkowej (nazwa przekształcona z Izby Obrachunkowej), zajmującej się rachunkami Królestwa, stał Kontroler Generalny. Był on członkiem Rady Administracyjnej i Rady Stanu. Poszerzono również zakres kontroli. Komisji Rządowej Wojny nadano pełnomocnictwo kontroli oraz powołano specjalny komitet. Obliczał on straty, jakie poniósł skarb państwa i poszczególni obywatele w okresie powstania. Miał też sprawdzić stan majątkowy Królestwa.

Po upadku powstania styczniowego car zlikwidował resztę polskiego aparatu państwowego, likwidując tym samym resztkę polskości, który zastąpiono instytucjami imperium rosyjskiego. Likwidacja nie ominęła też kontroli państwowej, dokonanej 1 I 1867 r., kiedy to NIO przestało istnieć. Kontrola ta została przeniesiona do Petersburga i zastąpiona rosyjskimi organami na terenie Królestwa. Były to cztery Izby z siedzibami kolejno w Warszawie, Lublinie i w Łomży. Podlegały one kierownictwu w Petersburgu. Na czele każdej z Izb stał zarządzający. Do jego dyspozycji należeli zastępcy i pomocnicy. Inspektorami byli starsi i młodszy rewidenci oraz rachmistrz.

Taki stan rzeczy związany z kształtem kontroli przetrwał do 1919 r., kiedy to na nowo tworzone organ kontroli. Podsumowując dokonania GIO, a w późniejszym cza-

sie NIO, była to kontrola państwowa znajdująca się na czele ówczesnych europejskich kontroli. Rozwijała się ona w dobie wojen, gdzie Polska naprzemiennie odzyskiwała i traciła wolność, by ostatecznie zostać jej pozbawioną. Pierwsze początki kontroli w Polsce jako wyodrębnionego organu, oparte były na wzorcach francuskich. Ulegała ona przekształceniom, dostosowując zasady kontroli do realiów polskich.

Największym dokonaniem ówczesnej kontroli była możliwość wglądu do projektu budżetu, kontrola wykonania budżetu oraz możliwość kontroli pod względem kryteriów legalności, gospodarności czy celowości wydatków.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości została powołana do życia Najwyższa Izba Kontroli Państwa, na mocy dekretu z 7 II 1919 r. wydanego przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego.

NIKP zajmował się:

- kontrolą rachunków władz cywilnych wojskowych, zakładów, przedsiębiorstw państwowych, urzędów oraz kontrola rachunków związanych z majątkiem państwowym,
- kontrolą rachunków zakładów, fundacji, instytucji, funduszy niepaństwowych otrzymujących dotację ze Skarbu Państwa,
- kontrolą rachunków wydatków dochodów majątków i długów wyższych jednostek samorządowych oraz większych miast.

NIKP miał do dyspozycji trzy rodzaje kontroli: Wstępną (związana była w szczególności z inwestycjami państwowymi), Następczą (zwana również represyjną), Formalną (przedstawiającą stan faktyczny). W skład NIKP wchodził: prezes, wiceprezes, radcy. Aparat kontroli podlegał Naczelnikowi, ale miał pewien związek z Sejmem. Do pomocy NIKP powołano 3 Izby terenowe. Ich siedzibami były Warszawa, Kielce, Lwów. W późniejszym czasie dołączyła w Kowlu, Poznaniu i Krakowie.

W 1921 roku nastąpiły kolejne zmiany związane z kontrolą państwową. Powodem było nadanie nowej konstytucji tzw. Konstytucji Marcowej 17 III 1921 r. Ustawa z 3 czerwca 1921 roku o kontroli państwowej, powoływała do istnienia Najwyższą Izbę Kontroli, zastępując tym samym NIKP. Założono, że będzie ona działała kolegialnie, podlegając Prezydentowi RP, jednak pozostając niezależnym od Rządu. NIK działało na podstawie 2 zasad:

- każdego roku zobowiązana była do uchwalania budżety na następny rok,
- przedstawienie rządowi sprawozdania z corocznego zamknięcia rachunków państwowych.

W porównaniu do kontroli z 1919 r. obecna posiadała dwa rodzaje kontroli: była to kontrola faktyczna i następcza. Zrezygnowano z wstępnej, ponieważ wiele osób miało wątpliwości, co do skuteczności działania wstępnego rodzaju kontroli. Skład kontroli państwowej ustalony był w ustawie, która wskazywała, że dzielił się on na: prezesa NIK wraz z dwoma wiceprezesami, NIK, Izby Okręgowe Kontroli.

„Prezes NIK był równorzędny ministrom, aczkolwiek nie wchodził w skład rządu, natomiast mógł zabierać głos na posiedzeniach Sejmu i Senatu, uczestnicząc osobiście lub delegując swych zastępców. Na żądanie Sejmu lub Senatu obowiązany był udzielać informacji lub wyjaśnień. Do uprawnień Prezesa NIK należało coroczne przysyłanie Ministrowi Skarbu preliminarza budżetowego Izby celem włączenia do budżetu państwa”.

NIK dzieliło się na: Kolegium NIK, 4 departamenty, Wydział Personalny.

Kolegium NIK zajmowało się:

- sprawami związanymi z odwołaniem od orzeczeń Departamentów i Izb Okręgowych,
- zamknięciem rachunków rok ubiegły,
- sprawozdaniami związanymi z uwagami do budżetu,
- ustalaniem zasad kontroli oraz rachunkowych i kasowych przepisów,
- sprawy do rozstrzygnięcia powierzone przez Prezesa NIK.

Ilość departamentów ustalał Prezes NIK. W departamentach powoływano kolegia. Orzeczenia kolegiów departamentów były natychmiastowo wykonywane. Od decyzji kolegiów można było się odwołać do Kolegium NIK. Każdy kontrolowany podmiot miał na to 14 dni.

Zadaniem Kolegiów departamentów było wypowiedzenie się o rewizji faktycznej i następczej oraz odnośnie zamknięcia poszczególnych rachunków.

Na Kolegium NIK składali się – prezes, 2 wiceprezesów, dyrektorzy departamentów oraz ich zastępcy. W skład Departamentów wchodził: dyrektor, radcy, referenci, sekretarze, pomocnicy referentów, rachmistrzowie i kancelistów. Wydział Personalny składał się z – naczelnik, radcy, referenci, archiwiści, rachmistrze, kanceliści.

Izby Okręgowe Kontroli są organem równorzędnym do departamentów NIK. W Izbie tej działało kolegium, a jej skład złożony był z prezesa, naczelników wydziału, wiceprezesa, sekretarzy, radców, referenci, archiwiści, rachmistrze, kanceliści oraz pomocnicy referentów.

„Na pozycję i rolę NIK pewien wpływ wywarła Konstytucja z 23 Kwietnia 1935 roku (Konstytucja Kwietniowa), która stanowiła, że kontrola państwowa jest jednym z organów – obok rządu, Sejmu, Senatu i sądów – pozostającym pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej (art.3). W ten sposób Konstytucja podporządkowała NIK Prezydentowi RP, co znalazło odzwierciedlenie w prerogatywach Prezydenta do powoływania i odwoływania prezesa NIK. W myśl Konstytucji (art. 77) NIK działała na zasadzie kolegiowości, niezawisłości i niezależności od rządu. Zasadnicze zadania pozostały niezmiennie. NIK powoływana była do kontroli pod względem finansowym gospodarki państwa oraz związków publicznoprawnych, badania zamknięć rachunków państwowych oraz corocznego przedstawienia wniosków o absolutorium dla rządu”.

Kolejne lata związane są z okresem II wojny światowej. Po wkroczeniu Niemców na obszar państwa polskiego wszelka polskość przestała istnieć i funkcjonować dotyczy to całego aparatu państwowego i nie tylko.

Przyjęcie po II wojnie światowej nowego ustroju społeczno-politycznego, gospodarczego nie pozostało bez wpływu na kształt kontroli państwowej. Tuż po II wojnie światowej nie reaktywowano NIK. Początkowo jej funkcje kontrolne sprawowało Prezydium Krajowej Rady Narodowej za pośrednictwem Biura Kontroli. Następnie od wejścia w życie ustawy konstytucyjnej z 1947 r., Biuro Kontroli usytuowane zostało przy Radzie Państwa, która przejęła kompetencje Prezydium KRN.

Reaktywowanie NIK, zapowiadane we wspomnianej ustawie konstytucyjnej z 1947 r., nastąpiło na mocy ustawy z dnia 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej. W świetle tej ustawy NIK stanowiła organ kontroli niezależny od rządu, bezpośrednio podporządkowany Radzie Państwa, powołany przede wszystkim do kontroli działalności naczelnych władz i urzędów w dziedzinie administracji publicznej i gospodarki narodowej. NIK obejmował kontrolą również działania terenowych organów administracji i jednostek gospodarki, ale tylko w zakresie niezbędnym dla oceny prawidłowości działania naczelnych i centralnych organów administracji. NIK funkcjonowała na zasadzie kolegiałności. Kolegium tworzyli Prezes NIK jako przewodniczący oraz wice prezesi. W swej działalności kontrolnej NIK mogła się posługiwać kryterium legalności, rzetelności, gospodarności, celowości w działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej oraz zgodności z ustalonymi wytycznymi polityki państwowej i planami gospodarczymi”.

Przyjęcie Konstytucji z 22.07.1952 r. spowodowało zastąpienie Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwem Kontroli Państwowej, które było jednym z resortów wchodzących w skład administracji państwowej. Zaś Minister Kontroli Państwowej, był członkiem rządu. Dopiero październikowa odwilż z 1957 r. spowodowała że Najwyższa Izba Kontroli przestała być organem rządowym i została osobnym organem państwowym. Taki stan przetrwał do 1976 r. kiedy to Najwyższa Izba Kontroli ponownie została przekształcona w organ administracji pod nadzorem Prezesa Rady Ministrów. Zmiany w funkcjonowaniu Najwyższej Izby Kontroli przyniosły wydarzenia z sierpnia 1980 r., na skutek których mocą ustawy z 8 października 1980 r. powrócono do usytuowania NIK przy Sejmie oraz uniezależniono od administracji państwowej. W takim stanie prawnym Najwyższa Izba Kontroli kontynuowała swoje istnienie w III Rzeczpospolitej.

II. Ocena projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Druk nr 1349)

Przedmiotowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Druk nr 1349), dotyczy wielu bardzo istotnych zmian z uwagi na konieczność dostosowania niektórych jego rozwiązań do obowiązującej od ponad 10 lat Konstytu-

cji RP, budzi poważne wątpliwości ponieważ ustawa o NIK, rzeczywiście została uchwalona w 1994 r. przed wejściem w życie Konstytucji RP, z 1997 r. Jednakże w tym czasie była kilkakrotnie nowelizowana, a jej treść bezspornie jest zgodna z obowiązującą Konstytucją. Analizowany projekt wraz z uzasadnieniem koncentruje się na takich zmianach obowiązującego prawa, które są konieczne z punktu widzenia dostosowania przepisów ustawy o NIK, do wymogów konstytucyjnych, a także tych, które usprawniłyby system kontroli państwowej. Zdaniem twórców przedmiotowego projektu dotyczy to przede wszystkim konieczności dostosowania ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701) do obowiązującego porządku konstytucyjnego, przez włączenie do tekstu ustawy uregulowań dotyczące postępowania kontrolnego i postępowania dyscyplinarnego wobec pracowników mianowanych, które jednak są zawarte o w zarządzeniach Prezesa NIK i Marszałka Sejmu, wydanych jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Proponowane regulacje zawarte w przedmiotowym projekcie są niezasadne i niekoniecznie zmieniają sprawdzony model kontroli i instytucje, na których wzorowano się przy tworzeniu ustaw i przepisów wykonawczych regulujących działalność innych organów kontroli i inspekcji w państwie, w tym np. ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589).

Ponieważ aktualnie obowiązujący model kontroli państwowej, oparty na zasadzie kolegialności i zapewniający kontradyktoryjność w postępowaniu kontrolnym, określa Najwyższą Izbę Kontroli w relacji do Sejmu RP i obywateli jako organ, który ma dostarczać parlamentowi i społeczeństwu rzetelnych informacji o stanie państwa w kontrolowanych obszarach jego aktywności. W związku z tym poddawane kontroli organy i podmioty przy pełnym poszanowaniu ich praw znajdującym wyraz w zagwarantowanej prawnie możliwości odwoływania się od ustaleń kontroli oraz ocen, uwag i wniosków na poszczególnych etapach postępowania kontrolnego, a także istnieniu rozwiązań zapewniających kontradyktoryjność postępowania są jedynie miejscem, w którym są dokonywane ustalenia obiektywnej kontroli.

Natomiast przedstawione w uzasadnieniu projektu względy uproszczenia, skrócenia czasu trwania kontroli i uczynienie postępowania kontrolnego bardziej przejrzystym oraz przyjaznym dla podmiotów kontrolowanych powinny przede wszystkim, doskonaląc obowiązującą ustawę, zachować istotę ustrojową NIK, oraz winny być tworzone zgodnie z zasadami poprawnej legislacji.

Mając powyższe na uwadze, należy też przypomnieć, iż wiele zmian dotyczących Najwyższej Izby Kontroli na przestrzeni lat wpisало się w niechlubną tradycję ograniczającą pozycję kontroli państwowej, sprowadzając pozycję organizacyjną NIK do centralizacji i podporządkowania czynnikom wykonawczym. Przebudowa systemu kontroli w układzie organizacyjnym państwa powinna prowadzić przede wszystkim do zapewnienia obiektywności kontroli oraz wyników jej publikowania oraz zachowania

kolegialności działania NIK. Wątpliwości budzi fakt tak wielu istotnych zmian w ustawie których konieczność nie jest przesądzona merytorycznie. Nadto podstawowym zagadnieniem jest ocena potrzeby tak obszernej nowelizacji.

III. Analiza projektu

Poniższa analiza dotyczy proponowanych zmian w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701).

Przed wszystkim zupełnie niecelowa jest ingerencja Sejmu w sprawy wewnętrznej organizacji NIK. Wprowadzenie w projekcie ustawy sztywnej regulacji określającej wewnętrzną organizację Izby nadmiernie ogranicza zarządzanie procesem kontrolnym, kadrami i majątkiem instytucji. Wydaje się, że od trafności decyzji zarządzającego zależy przede wszystkim sprawność działania organizacji. Ograniczenia prawne w tym zakresie nie rozwiązują problemów, a przeciwnie, mogą je piętzyć. Trzeba liczyć się z tym, że zmiana statusu pracowników może spowodować gwałtowny ich odpływ do departamentów kontrolnych i delegatur na stanowiska związane z wykonywaniem i nadzorowaniem czynności kontrolnych, czego skutkiem będą zakłócenia w funkcjonowaniu Izby. Ponadto obecnie w departamentach „obsługi” pracują osoby, które przeprowadzają kontrole np. dotyczące ochrony informacji niejawnych, czy kontrolę systemów informatycznych, albo kontroli wewnętrznej. Podział pracowników na kontrolerów zatrudnionych na podstawie mianowania i pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę powinien wynikać z ich obowiązków, a nie z przynależności do departamentu czy biura.

Zgodnie z przyjętym podziałem Prezes, wiceprezesi i dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli będą mogli, jak dotychczas, dokonywać kontroli na podstawie legitymacji służbowej. Kontrolerzy natomiast zobowiązani będą do posiadania legitymacji służbowej i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Ponieważ wśród zdefiniowanych w art. 66a, ww. projektu, kontrolerów wymieniono również dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek Najwyższej Izby Kontroli oraz radców Prezesa i doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych, również osoby na tych stanowiskach będą musiały posługiwać się upoważnieniem, co dotychczas nie było wymagane. Należy zwrócić uwagę na to, że grono wymienionych to pracownicy nadzorujący przeprowadzane kontrole, których zadania wiążą się niejednokrotnie, z krótkimi pobytami w kontrolowanych jednostkach podczas przeprowadzania kontroli przez wykonujących czynności kontrolne. Ponadto, uznając konieczność posługiwania się przez dyrektorów upoważnieniami, należałoby rozstrzygnąć, kto powinien je podpisywać. Oczywiście odpowiedzią może być wskazanie na Prezesa i wiceprezesów, jednak w praktyce, i to może być problematyczne – więcej czasu pochłaniać będą procedury uzyskiwania upoważnień, niż dokonywanie kontroli przez dyrektorów, nie pozwalając na podjęcie przez nich działań doraźnych. Proponowana

zamiana może zatem spowodować utrudnienia w prowadzeniu kontroli przez nadzorujących kontrole.

W pkt. 38, projektu zmiany art. 53–61, są niekonieczne bowiem, zaproponowane zmiany treści art. 53–61, ustawy oznaczają likwidację dotychczasowego protokołu kontroli, przygotowywanego i podpisywanego przez kontrolera przeprowadzającego kontrolę oraz wprowadzają jeden dokument – w postaci wystąpienia pokontrolnego, który podpisuje kontroler i dyrektor właściwej jednostki organizacyjnej NIK, niezależnie od tego, czy adresatem wystąpienia jest wójt, czy Prezes Rady Ministrów.

Zauważyć w związku z tym należy, że pozycja kontrolera, kończącego pierwszy etap postępowania kontrolnego podpisaniem protokołu kontroli, jest zbliżona do pozycji organu państwa. Także zakończenie postępowania kontrolnego i podpisywanie informacji o wynikach przeprowadzonej kontroli przez dyrektora jednostki organizacyjnej, właściwego wiceprezesa lub Prezesa NIK, jest wyrazem zespołowego działania Izby. Podstawowe dokumenty sporządzane przez NIK są więc wynikiem zbiorowych działań jej pracowników, co wypełnia normę prawną, która mówi o kolegialności w działaniu Izby.

Skreślenie w art. 68, przepisu ust. 6, uprawniającego Prezesa NIK, w uzasadnionych przypadkach, do mianowania pracownika na stanowisko kontrolerskie, bez zachowania wymogu aplikacji kontrolerskiej, miało na celu podnieść rangę aplikacji kontrolerskiej i pozytywnie wpłynąć na przygotowanie kontrolerów do wykonywania niejednokrotnie bardzo złożonych zadań kontrolnych. Trudno kwestionować ten cel, jednak należy uwzględnić również inny aspekt tej sprawy. Wysokie wymagania stawiane kandydatom do pracy w NIK w powiązaniu z niepewnością zatrudnienia (umowa na czas określony) i koniecznością odbycia aplikacji kontrolerskiej mogą czynić ofertę pracy w NIK nieatrakcyjną dla osób najbardziej pożądanых w Izbie, tj. wysoko wykwalifikowanych (np. prawników z ukończonymi aplikacjami), osób z dużym doświadczeniem i dorobkiem zawodowym. Tym samym propozycja skreślenia art. 68 ust. 6, doprowadzi do znacznego ograniczenia napływu do NIK takich osób, a tym samym obniżenia poziomu merytorycznego NIK.

Jako alternatywę dla kadencyjności proponuje się wprowadzić szczególne zasady oceny dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych, kładące nacisk na ich ocenę z punktu widzenia przydatności do pracy na stanowisku kierowniczym. Powyższe rozwiązanie pozwoli ustalić osoby, które nie sprostają obowiązkowi na tych stanowiskach, pomimo posiadania formalnych kwalifikacji do ich zajmowania. Miarą tej przydatności jest niewątpliwie skuteczność nadzoru sprawowanego przez dyrektora lub wicedyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej, a także wyniki osiągnięte przez tę jednostkę.

Przepisy przejściowe nowelizacji są do zaakceptowania, przy czym okres *vacatio legis* można by wydłużyć np. z 6-ciu miesięcy do 1 stycznia 2010 r.

Analizowany poselski projekt zmian będzie dotyczył funkcjonowania NIK, w związku z czym należy przypomnieć, że nowelizacja powinna obejmować zmiany

niezbędne i konieczne, a nie takie, które w swojej istocie nie spełniają celu nowelizacji, czyli, jak to podnoszą twórcy przedmiotowego projektu w jego uzasadnieniu, tj.: koniecznością dostosowania jej rozwiązań do przepisów Konstytucji RP, a także z potrzebą uproszczenia, skrócenia czasu trwania postępowania kontrolnego oraz uczynienia go bardziej przyjaznym i przejrzystym dla podmiotów kontrolowanych. Zaproponowane zmiany nie uzasadniają celu tychże zmian podniesionych w uzasadnieniu przedmiotowego projektu, albowiem w żaden sposób nie można wykazać, że dotychczasowe przepisy nie przystają do obowiązującej Konstytucji RP, a podnoszone argumenty uproszczenia i skrócenia czasu kontroli nie są przekonujące, co wykazuje niniejsza analiza. Ponadto przedłożona nowelizacja nie zwiększa obiektywizmu kontroli, a proponowane zmiany niekoniecznie mogą spełnić zakładany cel. W takiej sytuacji należałoby raczej rozważyć kompleksową i całościową nową regulację opartą o system ustrojowy Państwa i kierunek jego zmian. Jednakże, jeżeli ustawodawca przesądziłby o wprowadzeniu przedmiotowej nowelizacji, to należałoby rozważyć ograniczenie jej zakresu przy uwzględnieniu wyżej przytoczonych uwag a także ujednoczenie terminu wprowadzenia w życie zmian przy równoczesnym wydłużeniu okresu *vacatio legis*.

Zgodnie z przyjętymi przez Komisję założeniami prace przygotowawcze miały koncentrować się na tych zmianach obowiązującego prawa, które są konieczne z punktu widzenia dostosowania przepisów ustawy o NIK do wymogów konstytucyjnych, a także tych, które usprawniłyby system kontroli państwowej. Przede wszystkim dotyczy to konieczności dostosowania ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701) do obowiązującego porządku konstytucyjnego, przez włączenie do tekstu ustawy uregulowań dotyczące postępowania kontrolnego i postępowania dyscyplinarnego wobec pracowników mianowanych. Zawarte są one w zarządzeniach Prezesa NIK i Marszałka Sejmu, wydanych jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Regulacje proponowane przez Podkomisję – wbrew stanowisku Najwyższej Izby Kontroli – niezasadnie zmieniają sprawdzony model kontroli i instytucje, na których wzorowano się przy tworzeniu ustaw i przepisów wykonawczych regulujących działalność innych organów kontroli i inspekcji w państwie, w tym np. ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589).

IV. Podsumowanie

Obowiązujący dziś model kontroli państwowej, zapewniający kontrydycyjność w postępowaniu kontrolnym, sytuuje Najwyższą Izbę Kontroli – w relacji do Sejmu RP i obywateli – jako organ, który ma dostarczać parlamentowi i społeczeństwu rzetelnych informacji o stanie państwa w kontrolowanych obszarach jego aktywności. W związku z tym poddawane kontroli organy i podmioty – przy pełnym poszanowaniu

ich praw znajdującym wyraz w zagwarantowanej prawnie możliwości odwoływania się od ustaleń kontroli oraz ocen, uwag i wniosków na poszczególnych etapach postępowania kontrolnego, a także istnieniu rozwiązań zapewniających kontrydymatoryjność postępowania – są jedynie miejscem, w którym są dokonywane ustalenia kontroli.

Obowiązująca ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli prawidłowo kształtuje organizację oraz tryb działania najwyższego organu kontroli państwowej w Polsce. Mimo upływu 14 lat jej przepisy wytrzymały próbę czasu. Zawarte w niej regulacje, precyzyjnie sytuujące Izbę wśród innych organów państwa, a także zapewniające niezależność jej działania, umożliwiają nam skuteczne działanie. Sprawdzają się także przyjęte wówczas rozwiązania w sferze wewnętrznej organizacji Izby i określające zasady jej funkcjonowania. Nie oznacza to, że nie potrzeba wprowadzenia pewnych zmian jak chociażby uproszczenia procedury odwoławczej, na czym skorzystałyby nie tylko kontrolowane podmioty, ale i skuteczność badań NIK.

Analizowany projekt może, w dużym stopniu, zmienić model kontroli państwowej w Polsce.

Ponadto, należy mieć na uwadze, że, przygotowując się do akcesji Polski w Unii Europejskiej, Najwyższa Izba Kontroli spełnia wszystkie międzynarodowe standardy kontroli. Wskazuje na to treść, cytowanego również w sprawozdaniach z działalności NIK, *Raportu okresowego o postępach Polski na drodze do członkostwa w UE* (dokument Komisji Europejskiej z 2002 r.). Zawarto w nim m.in. stwierdzenie, że NIK *spełnia kryteria właściwie działającego najwyższego organu kontrolnego*. Komisja Europejska uznała więc (już prawie 6 lat temu), że polskie prawo nie wymaga w tym zakresie zmian.

Zważyć również należy, że Izba ma w tym względzie swoje własne doświadczenia historyczne. Rodzaje dokumentów sporządzanych w wyniku kontroli NIK ukształtowała wieloletnia tradycja, sięgająca jeszcze okresu II Rzeczypospolitej.

Reasumując, podstawową dla funkcjonowania kontroli państwowej jest spójna i kontrydymatoryjna procedura kontrolna. Ma ona zapewnić ustalenie stanu faktycznego, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności. W naszej ocenie procedura ustalania i realizacji wyników kontroli w oparciu o dwa dokumenty, tj. protokół kontroli zawierający opis stanu faktycznego, podpisywany przez kontrolera oraz wystąpienie pokontrolne z ocenami kontrolowanej działalności, uwagami i wnioskami – podpisywane (w zależności od adresata, do którego kieruje się ten dokument) przez Prezesa NIK, wiceprezesa lub dyrektora jednostki organizacyjnej, zdała egzamin w czasie 14 lat obowiązywania ustawy o NIK. Rozwiązanie to umożliwia poszanowanie kontrydymatoryjności w postępowaniu kontrolnym, obiektywizm, a także realizację w praktyce zasady kolegialności w pracy Izby. Pozbawienie wiceprezesów NIK prawa podpisywania wystąpień pokontrolnych – jak proponuje Podkomisja – jest rozwiązaniem błędnym. Należy podkreślić, że obowiązek podpisywania przez członków kierownictwa NIK wystąpień pokontrolnych do naczelnych

i centralnych organów państwowych sprzyja jednolitości dokonywanych ocen i czyni realnym nadzór nad pracą poszczególnych departamentów kontrolnych i delegatur. Dlatego proponowane zmiany z jednej strony osłabiają skuteczność funkcji kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, z drugiej zaś niosą ryzyko ograniczenia uprawnień podmiotu kontrolowanego. Dla dobra kontroli państwowej, należy raczej dokonać modyfikacji obowiązującego prawa, a nie jego głęboką nieuzasadnioną zmianę.

Podsumowując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że Najwyższa Izba Kontroli ma w Polsce długą i bogatą historię i jest jedną z zasadniczych instytucji kontroli administracji publicznej w celu sprawdzenia i oceniania działań różnych ogniw władzy publicznej w Polsce. Zaś jej status prawny de facto sprowadza się do podmiotu działającego w imieniu narodu w związku z czym wszelkie zmiany w jej funkcjonowaniu powinny być zgodne z klasycznym sposobem konstruowania instytucji ustrojowych państwa.

Bibliografia

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, rozdz. IX, z dnia 2 kwietnia 1997.
2. Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1994.