

ROZDZIAŁ XIV. NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

1. Geneza i przekształcenia instytucji NIK w Polsce

Geneza odrębnych organów kontroli państwowej sięga w Polsce swymi korzeniami okresu I Rzeczypospolitej. Co prawda, formułowany jest dość powszechnie pogląd, że w Polsce przedrozbiorowej organy takie nie funkcjonowały (na co wpływ miało przyjęcie zasady zwierzchnictwa Sejmu gwarantującej Izbie Poselskiej i Senatowi podstawowe uprawnienia w zakresie kontroli państwowej), tym niemniej nie można zapominać o działającym od 1591 r. Trybunale Skarbowym oraz o powołanej w 1764 r. Komisji Skarbu Koronnego i Komisji Skarbu Wielkiego Księstwa Litewskiego. Te ostatnie organy były instytucjami stale zajmującymi się organizacją i kontrolą finansów oraz czuwaniem nad równowagą budżetu; stanowiły władze wykonawcze i sądowe funkcjonujące na zasadzie kolegialności oraz odpowiedzialności przed Sejmem.

W okresie zaborów, w Księstwie Warszawskim dekretem Fryderyka Augusta z 14 grudnia 1808 r. powołano **Główną Izbę Obračunkową** (GIO), jako wyspecjalizowany organ kontroli skarbowości Księstwa. Izba nie miała organów terenowych i była jedynym centralnym organem kontroli z siedzibą w Warszawie w pełni podlegającym królowi, bez możliwości szerszego współdziałania z Sejmem i rządem. Do kompetencji GIO należała kontrola następcza wydawanych przez kasy publiczne rachunków rocznych przewyższających dochód lub rozchód o kwotę 500 zł, nadsyłanych w terminach określonych przez Izbę pod rygorem kar finansowych nakładanych na kasjerów. W przypadku dostrzeżenia „deficytu lub fałszu” GIO zawiadamiała odpowiedniego ministra. Izba upoważniona była do kontroli gospo-

darności, a nawet celowości wydatków (GIO funkcjonowała również w Królestwie Polskim do 1866 r., kiedy to w związku z reperkusjami wynikłymi z upadku powstania styczniowego została zlikwidowana i zastąpiona instytucjami imperium rosyjskiego).

Po odzyskaniu niepodległości, dekretem Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. ustanowiono **Najwyższą Izbę Kontroli Państwa** (jej powstanie było poprzedzone powołaniem w 1917 r. Urzędu Obrachunkowego przy Departamencie Skarbu Tymczasowej Rady Stanu), której zadaniem miało być prowadzenie wszechstronnej kontroli finansów publicznych. NIKP była władzą podległą bezpośrednio Naczelnikowi Państwa; składała się z prezesa, wiceprezesów oraz członków kolegium (tzw. radców). Prezesa na wniosek premiera, a wiceprezesów i członków na wniosek prezesa NIKP mianował Naczelnik Państwa. Izba kontrolowała:

- a) rachunki władz cywilnych i wojskowych, urzędów, zakładów i przedsiębiorstw państwowych,
- b) rachunki instytucji, zakładów, fundacji i funduszy niepaństwowych otrzymujących dotacje ze Skarbu Państwa,
- c) rachunki wydatków i dochodów, majątków i długów wyższych jednostek samorządowych oraz większych miast.

Konstytucja marcowa z 1921 r. dokonała konstytucjonalizacji NIK oraz ustanowiła ściślejsze powiązania Izby z władzą ustawodawczą, niż miało to miejsce w latach 1919–1921. W myśl ustawy z 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej, NIK została uznana za „władzę” działającą kolegialnie, niezależną od rządu i podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej, aczkolwiek Prezes NIK wraz z „urzędnikami” kontroli ponosił odpowiedzialność bezpośrednio przed Sejmem. Prezesa NIK mianował Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów, natomiast mógł być on odwołany przez Sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosujących. Zakres kontroli NIK obejmował „rewizję dochodów i wydatków Państwa oraz jego stan majątkowy”. Stosownie do uznania rządu, NIK miała również prowadzić kontrolę finansową „ciał samorządowych” oraz instytucji, zakładów, fundacji, stowarzyszeń i spółek działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją. Kryteriami kontroli były: legalność,

celowość, oszczędność i gospodarność podmiotów kontrolowanych. Najpełniejszym rezultatem kontroli NIK były uwagi o wykonaniu budżetu wraz z wnioskiem o udzielenie lub odmówienie rządowi absolutorium.

Ustawa z 1921 r. obowiązywała do końca II Rzeczypospolitej. Konstytucja kwietniowa nie dokonała jej zmiany, z tym tylko, że zawarte w niej założenia ustrojowe (głównie zasada jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta RP) w sposób istotny przewartościowały system organów państwowych w porównaniu ze stanem sprzed 1935 r., co wywarło również wpływ na ustrojową pozycję NIK (była odtąd organem pozostającym pod zwierzchnictwem Prezydenta).

W początkowym okresie funkcjonowania Polski Ludowej (1944–1949) nie powołano odrębnego organu kontroli państwowej; art. 16 § 1 ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. Nr 3, poz. 26) stanowił, iż do czasu zorganizowania NIKP uprawnienia Izby przysługują Prezydium Krajowej Rady Narodowej, spełniającemu je za pośrednictwem usytuowanego przy nim Biura Kontroli. Ustanawiając **Biuro Kontroli przy Prezydium KRN** – a nie od razu samą NIK – KRN dawała wyraz szczególnym warunkom okresu przejściowego; w owym czasie improwizowano tylko tymczasową strukturę aparatu państwowego, pozostawiając decyzję w tym przedmiocie dla Sejmu Ustawodawczego. Odnotować należy, że wspomniana ustawa o radach narodowych pojmowała funkcje kontroli państwowej szerzej niż ustawa z 3 czerwca 1921 r., stanowiąc w § 16 ust. 2, że: „Rząd, wszystkie ministerstwa i podległe im urzędy (łącznie z sądowymi i prokuratorskimi), instytucje, zakłady, przedsiębiorstwa państwowe i samorządowe, będą udostępniać Biuru Kontroli do wglądu znajdujące się w ich dyspozycji dokumenty finansowe (budżety, plany finansowo-gospodarcze, dokumenty przychodowe i rozchodowe, księgi rachunkowe itp.), umożliwiać kontrolę mienia publicznego oraz pod publicznym zarządem się znajdującego (kasy, magazyny, inwentarz) oraz udzielać wszelkich wyjaśnień w sprawach organizacyjnych, administracyjnych, gospodarczych i finansowych”.

W dwóch pierwszych latach działalności Sejmu Ustawodawczego pozycja organów kontrolnych nie uległa większym zmianom. Mała

Konstytucja z 19 lutego 1947 r., przewidywała powołanie NIK i poświęciła tej instytucji rozdz. VI. Zgodnie z treścią art. 21 Prezesa NIK miał wybierać Sejm, zaś organizację i sposób działania NIK miała określić osobna ustawa. Do czasu wejścia w życie tej ustawy (chodzi o ustawę z 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej – Dz. U. Nr 13, poz. 74) działało **Biuro Kontroli przy Radzie Państwa**, kontynuując działalność Biura Kontroli przy Prezydium KRN. Biuro Kontroli badało działalność władz, instytucji i przedsiębiorstw państwowych pod względem finansowym i gospodarczym. Rada Państwa mogła zlecać mu kontrolowanie wszystkich lub niektórych związków i instytucji korzystających z pomocy państwa lub wykonujących czynności zleczone w zakresie administracji publicznej. Spoczywało na nim także coroczne badanie zamknięcia rachunków państwowych i przedkładanie Sejmowi wniosku w przedmiocie udzielenia lub odmówienia rządowi absolutorium.

Ustawa z 9 marca 1949 r. rozszerzyła zakres kontroli ustalając, że ma być ona przeprowadzana także z punktu widzenia zgodności z wytycznymi polityki państwowej i planami gospodarczymi, oraz pod względem organizacyjno-administracyjnym. Postanowienia ustawy wskazują na szczególnie silne związki NIK z Radą Państwa wyrażające się m.in. w tym, że:

- a) organ ten podlegał bezpośrednio Radzie Państwa,
- b) Rada Państwa mogła zlecać NIK przeprowadzenie określonych czynności kontrolnych,
- c) na wniosek Prezesa NIK RP mianowała i odwoływała wiceprezesów NIK,
- d) rozpatrywała sprawozdania NIK i zatwierdzała plany działalności,
- e) uchwałała statut organizacyjny.

Podporządkowanie NIK Radzie Państwa wynikało z dominującej w tamtym czasie (1947–1952) pozycji Rady Państwa w całym systemie organów państwowych (przewodniczącym RP był z urzędu Prezydent RP – B. Bierut).

Odmienne stanowisko w sprawach kontroli państwowej zajęła Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. W swym pierwotnym brzmieniu,

obowiązującym do 1957 r. nie przewidywała instytucji NIK. Konsekwencją tego była dokonana wkrótce po uchwaleniu Konstytucji likwidacja NIK i utworzenie **Ministerstwa Kontroli Państwa** jako jednego z resortów rządowych (ustawa z 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej – Dz. U. Nr 47, poz. 316). Takie rozwiązanie, podporządkowujące naczelny organ kontroli państwowej rządowi (Rada Ministrów m.in. określała w nadanym przez siebie statucie organizację wewnętrzną Ministerstwa Kontroli Państwa, ustalała organizację i zakres działania terenowych jednostek kontroli państwa) oraz pozbawiające Sejm (a również i Radę Państwa) możliwości bezpośredniego wykorzystywania aparatu kontroli państwowej, wiązało się z ówczesną tendencją do faktycznego osłabiania roli Sejmu przy jednoczesnym wzmocnieniu pozycji rządu.

Obowiązujący w latach 1952–1957 model kontroli państwowej, spotkał się z ostrą krytyką w okresie narastającego procesu demokratycznych przemian w 1956 r. Na kanwie tych właśnie przemian Sejm uchwalił 13 grudnia 1957 r. ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 61, poz. 330) dokonując uprzednio zmiany Konstytucji poprzez wprowadzenie nowego rozdziału 3a w brzmieniu „Najwyższa Izba Kontroli”. Znowelizowana Ustawa Zasadnicza ustaliła podległość NIK Sejmowi oraz wprowadziła nadzór Rady Państwa nad NIK w zakresie określonym ustawą (np. rozpatrywanie rocznych sprawozdań z działalności NIK, udzielanie wskazówek dotyczących kierunków pracy, zlecanie przeprowadzenia określonych kontroli). Do zadań NIK należało przeprowadzanie kontroli działalności gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej naczelnych i terenowych organów administracji państwowej z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Jako główne zadanie NIK, ustawa wymieniała kontrolę wykonania budżetu państwa i NPG oraz kontrolę zabezpieczenia własności społecznej i dyscypliny finansowej.

Podkreślić należy, że NIK w jej kształcie ustrojowym z lat 1957–1976 pomyślana była jako organ współpracujący z rządem w zakresie kontroli jednostek podporządkowanych rządowi, a Prezes Rady Ministrów mógł inicjować pewne kontrole NIK. Poza tym wkrótce stworzony został własny centralny organ kontrolny rządu w postaci **Biura Kontroli w Urzędzie Rady Ministrów**.

Wyżej ukazana pozycja NIK uległa istotnym przeobrażeniom w wyniku dokonanej w dniu 10 lutego 1976 r. nowelizacji Konstytucji PRL oraz uchwalenia ustawy z 27 marca 1976 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 12, poz. 66). Znowelizowane przepisy stanowiły, że **Prezes NIK wchodzi w skład Rady Ministrów, a nadzór nad NIK sprawuje Prezes Rady Ministrów.**

Ustawa szeroko i szczegółowo rozbudowała formy i tryb nadzoru premiera nad Izbą. Mianowicie, Prezes NIK był powoływany przez Sejm lecz na wniosek Prezesa RM złożony w porozumieniu z Przewodniczącym Rady Państwa. Prezes RM powoływał i odwoływał wiceprezesów NIK, zatwierdzał okresowe plany pracy NIK, określał w drodze rozporządzenia terytorialny zakres działania oraz siedziby okręgowych urzędów kontroli, określał zasady i tryb sprawowania przez organy NIK funkcji koordynacyjnej wobec działalności kontrolnej innych jednostek kontroli, inspekcji i rewizji podległych naczelnym, centralnym i terenowym organom administracji państwowej. Uprawnienia zwierzchnie zapewniające wpływ na funkcjonowanie NIK posiadała również Rada Ministrów; ustalała w drodze rozporządzenia tryb przeprowadzania czynności kontrolnych oraz nadawała statut NIK. W doktrynie jednoznacznie się stwierdza, że NIK w okresie 1976–1980 nie mogła być zaliczona do osobnej grupy organów państwowych; stanowiła część składową aparatu administracji państwowej.

Pierwszą zmianą o charakterze polityczno-ustrojowym dokonaną przez Sejm po wydarzeniach sierpniowych 1980 r. była nowelizacja Konstytucji PRL z dnia 8 października 1980 r. i uchwalenie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 22, poz. 81). Z organu działającego w latach 1976–1980 w służbie rządu (a konkretnie mówiąc Prezesa RM) i pod jego nadzorem, NIK uległa przekształceniu w organ kontroli nad działalnością rządu oraz nad wszelkimi elementami składającymi się na pojęcie rządu, a więc także Prezydium Rządu i poszczególnymi ministrami, kierownikami centralnych urzędów oraz podległym im aparatem administracji państwowej.

W myśl rozstrzygnięć ustawy, NIK podlegała Sejmowi, i – w określonym zakresie – Radzie Państwa (od 1989 r. podlegała wyłącznie Sejmowi w związku ze zniesieniem Rady Państwa). Wyrażnie uległy

wzmocnieniu związku Izby z Sejmem (Sejm określał podstawy prawne działania NIK, powoływał i odwoływał Prezesa NIK, od 1989 roku wymagana była zgoda Senatu), wprowadzono obowiązek uczestniczenia Prezesa NIK w posiedzeniach Sejmu oraz jego odpowiedzialność przed Sejmem za sprawowanie swojego urzędu. Sejm miał prawo do zlecania NIK przeprowadzenia określonych kontroli. NIK, obowiązana była do przedkładania Sejmowi uwag do sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, Sejm rozpatrywał roczne sprawozdania z działalności NIK itd.

Przedmiotowy zakres kontroli sprawowanej przez NIK obejmował działalność gospodarczą, finansową i organizacyjno-prawną badanych jednostek, ze szczególnym zwróceniem uwagi na realizację polityki budżetowej państwa oraz wykonanie ustaw i aktów normatywnych wydanych na ich podstawie, w tym również uchwał Sejmu określających kierunki społeczno-gospodarczej działalności państwa (możliwość stanowienia takich uchwał została wyeliminowana w 1989 r.).

Kryteriami kontroli stosowanymi przez NIK były: legalność, celowość, rzetelność i gospodarność, co – biorąc pod uwagę **podmiotowy zakres kontroli** sprawowanej przez NIK w warunkach postępującej gospodarki rynkowej – zaczęło budzić z początkiem lat dziewięćdziesiątych sporo zastrzeżeń. Stąd też – na co wskazuje doktryna – transformacja ustrojowa przełomu lat 1989 i 1990 była główną przesłanką postulowania zmian obowiązującej od 1980 r. ustawy. Należało dostosować przepisy ustawy o NIK do nowych norm, zwłaszcza dotyczących sposobu zarządzania mieniem państwowym oraz wynikłych z wprowadzenia samorządu terytorialnego. Uczyniła to ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jednolity – Dz. U. z 2012 r., poz. 82). Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana w latach 1996–1997. Bardzo istotne znaczenie miała zmiana dokonana 8 maja 1998 r. (Dz. U. Nr 148, poz. 966), gdyż ustawodawca dokonał dostosowania terminologii ustawy do konstytucyjnej oraz zharmonizował ją z nowym regulaminem Sejmu, który m.in. zmienił kompetencje Marszałka. Najistotniejsze jednak znaczenie ma zmiana dokonana ustawą dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 227, poz. 1482), która m.in. znowelizowała przepisy dotyczące postępowania kontrolnego, dostosowała ustawę do zmienionego systemu organów władzy pu-

blicznej, wprowadziła audyt zewnętrzny NIK-u oraz regulacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego pracowników mianowanych, a także podstawę prawną do przeprowadzania wspólnych kontroli z naczelnymi organami kontroli Wspólnot Europejskich oraz innych państw.

2. Pojęcie kontroli

Przepisy konstytucyjne i ustawowe dotyczące pozycji NIK nie definiują pojęcia kontroli. Termin ten stanowi przedmiot rozstrzygnięć doktryny prawa administracyjnego i konstytucyjnego, która zazwyczaj uważa, że kontrola obejmuje:

- a) ustalenie stanu faktycznego, tj. wyznaczników zależnych od przyjętych kryteriów kontroli,
- b) porównanie stanu faktycznego ze stanem rzeczywistym, tj. z wykonaniem,
- c) ustalenie relacji między stanem faktycznym i rzeczywistym w sensie stopnia ich zgodności ze sobą, a także ewentualnie przyczyn niezgodności,
- d) przedstawienie wyników tego ustalenia odpowiedniemu podmiotowi (kontrolowanemu, zlecającemu kontrolę lub jednostce nadrzędnej).

Z powyższego wyjaśnienia wynika, że pojęcie kontroli jest terminem węższym od nadzoru; organ nadzorujący nie tylko bowiem spozstrzega i ocenia, lecz także w pewnym sensie współadministruje i odpowiada za wyniki działalności jednostki nadzorowanej.

Doktryna – w zależności od przyjętych kryteriów – przytacza różnorodne klasyfikacje kontroli. Do najczęściej spotykanej – a zarazem przydatnej przy omawianiu pozycji NIK – należy klasyfikacja dokonana według **kryterium czasu** podjęcia działań kontrolnych. W tym zakresie wyróżnia się:

1. **kontrolę wstępną** – działania kontrolne dokonywane są przed podjęciem czynności będącej przedmiotem kontroli,
2. **kontrolę faktyczną** – działania kontrolne podejmowane są w czasie dokonywania czynności będącej przedmiotem kontroli,

3. **kontrolę następną** – działania kontrolne podejmowane są po zakończeniu czynności będącej przedmiotem kontroli.

Kryterium relacji zachodzących pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym wyróżnia:

1. **kontrolę wewnętrzną** – podmiot kontrolujący należy do tej samej struktury organizacyjnej co podmiot kontrolowany,
2. **kontrolę zewnętrzną** – podmiot kontrolujący nie wchodzi w skład struktury organizacyjnej podmiotu kontrolowanego.

Na podstawie **kryterium zakresu kontroli** można wyróżnić kontrolę:

1. **kompleksową** (generalną) – przeprowadza się kontrolę całości kształtu działalności podmiotu kontrolowanego, co pozwala na wszechstronną, pełną ocenę osiągnięć i niedostatków jednostki kontrolowanej,
2. **problemową** (odcinkową) – kontrola nastawiona jest na badanie i ocenę tylko jednego określonego problemu (wycinka) w działalności danego podmiotu. Ma ona często profil bardzo specjalistyczny i dostarcza pogłębionych analiz kontrolowanych zagadnień.

Kryterium sposobu przeprowadzania kontroli pozwala na wyodrębnienie kontroli:

1. **bezpośredniej** – organ kontrolujący zapoznaje się z działalnością podmiotu kontrolowanego wskutek bezpośredniego sprawdzania tej działalności i efektów,
2. **pośredniej** – organ kontrolujący sprawdza i ocenia podmiot kontrolowany na podstawie badań i analiz sprawozdań oraz innych materiałów dostarczonych przez jednostkę kontrolowaną.

Według **kryterium inicjatywy podjęcia i prowadzenia kontroli**, wyróżnia się kontrolę wykonywaną:

1. **z urzędu** – czyli z inicjatywy własnej podmiotu kontrolującego, co jest konsekwencją obowiązku realizowania zadań kontrolnych nałożonych przez prawo na ten podmiot,

2. **na wniosek** – inspiracja do podjęcia i przeprowadzenia określonej kontroli pochodzi z zewnątrz, od uprawnionego przez przepisy podmiotu.

3. Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli

NIK nie mieści się w klasycznym schemacie trójpodziału władzy. Jak trafnie zauważa Z. Garlicki, NIK nie jest organem władzy ustawodawczej, choć jest powiązana z Sejmem i współdziała w realizacji funkcji kontrolnej Sejmu; nie jest organem władzy sądowniczej, bo zorganizowana jest w jednolitą strukturę urzędniczą i działa w oparciu o procedury typowe dla organów administracyjnych; nie jest także organem władzy wykonawczej, choć niemal cała jej działalność dotyczy funkcjonowania rządu i administracji.

Te właśnie cechy NIK spowodowały, że ustrojodawca ujął regulacje dotyczące Najwyższej Izby Kontroli w odrębnym IX rozdziale (zatytułowanym: „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”) wspólnie z przepisami dotyczącymi KRRiT i Rz.P.O. co pozwoliło na podkreślenie odrębności ustrojowej Izby, a szczególnie jej niezależności od organów władzy wykonawczej.

Zgodnie z art. 202 ust. 1 i 2 Konstytucji, **Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej podległym Sejmowi**. Powyższe określenie przesądza, że Izba skupia w swej kompetencji całokształt **kontroli państwowej pojmowanej jako „badanie działalności organów administracji i współdziałających z nimi jednostek, podejmowane przez fachowy organ zewnętrzny, niezależny od rządu, a powiązany bezpośrednio z parlamentem i służący mu swoim zasobem informacji i wiedzą fachową”**. Szczególne znaczenie posiada fakt podległości NIK Sejmowi, co wyraża się w konkretnych, organizacyjnych i funkcjonalnych formach powiązania Izby z parlamentem. Podległość NIK Sejmowi jest z jednej strony czynnikiem determinującym realizację powierzonych NIK kompetencji kontrolnych służących wzmocnieniu skuteczności kontroli parlamentarnej, a z drugiej stanowi przesłankę uzasadniającą i legitymującą zakres i kryteria działań kontrolnych NIK (A. Kulig).

Na pozycję ustrojową NIK rzutują również zasady jej organizacji i funkcjonowania. Oprócz wskazanej już **zasady podległości NIK Sejmowi**, Konstytucja wymienia jeszcze **zasadę kolegialności** (art. 202 ust. 3) z wyraźnym wyeksponowaniem w jej strukturze roli Prezesa NIK. Pomimo tego, zasada kolegialności przejawia się w Ustawie Zasadniczej zastrzeżeniem dla NIK (nie zaś dla samego Prezesa) realizacji określonych kompetencji (art. 204). Bardziej konkretnie, zasada ta określona jest w postanowieniach ustawy o NIK, regulujących pozycję Kolegium NIK. Również w ustawie zawarte są dalsze zasady regulujące funkcjonowanie NIK. Są to:

- a) **zasada legalności** – NIK wolno podejmować tylko takie czynności, które zostały określone w ustawie o NIK i powinna wykonywać je zgodnie z przepisami określającymi ich istotę (art. 27),
- b) **zasada obiektywizmu** – sprowadza się do obowiązku bezstronnego wykonywania zadań przez NIK i jej pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne oraz na rzetelnym dokumentowaniu wyników kontroli (art. 28 ust. 1),
- c) **zasada prawdy materialnej** – kontroler powinien dążyć do dokonania ustaleń zgodnych z rzeczywistością (art. 35),
- d) **zasada kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym** – umożliwia zainteresowanym wynikami kontroli aktywny udział w postępowaniu kontrolnym, składanie wyjaśnień, zgłaszanie umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń kontroli (art. 40–41, art. 54 ust. 1),
- e) **zasada pisemności** – czynność kontrolna musi być utrwalona w formie pisemnej (art. 53 ust. 1 i 3),
- f) **zasada sprawności** – zobowiązuje do należytego i terminowego wykonywania czynności, tak aby cel kontroli został osiągnięty możliwie szybko i bez zbędnego nakładu pracy (art. 33 ust. 2).

4. Organizacja Najwyższej Izby Kontroli

Konstytucyjna zasada podległości NIK Sejmowi znajduje swoje potwierdzenie w regulacjach ustawowych traktujących o obsadzaniu najważniejszych jej stanowisk. Art. 14 ustawy stanowi, że **Prezesa**

NIK – na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów – powołuje Sejm bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu. Senat podejmuje uchwałę w sprawie powołania Prezesa NIK w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu. Niepodjęcie uchwały w tym terminie oznacza wyrażenie zgody. Zgoda Senatu stanowi *condicio sine qua non* powołania na Prezesa osoby wskazanej przez Sejm. W sytuacji bowiem odmowy wyrażenia zgody przez Senat, Sejm obowiązany jest do powołania innej osoby. Kadencja Prezesa NIK trwa 6 lat licząc od dnia złożenia przysięgi przed Sejmem (ta sama osoba może być Prezesem NIK nie dłużej niż przez dwie kolejne kadencje). Po upływie kadencji, Prezes NIK pełni obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Prezesa.

Kadencja Prezesa NIK wygasa w razie:

- 1) jego śmierci,
- 2) orzeczenia przez Trybunał Stanu utraty zajmowanego stanowiska,
- 3) odwołania.

O odwołaniu Prezesa NIK decyduje Sejm, jeżeli:

- 1) zrzeka się on stanowiska,
- 2) uzna, że stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby,
- 3) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa,
- 4) złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu.
- 5) Trybunał Stanu orzekł w stosunku do niego zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych.

Z przytoczonych wyżej przyczyn skutkujących odwołaniem Prezesa NIK przez Sejm wynika, że np. niewłaściwe lub nierzetelne kierunki działań kontrolnych NIK lub też tak oceniane rezultaty kontroli, nie mogą skutkować jako przyczyna odwołania Prezesa. Sejm może co najwyżej nie brać ich pod uwagę lub wytyczyć inne kierunki kontroli, ale Prezesa NIK nie mogą spotkać żadne sankcje typu politycznego (A. Kulig).

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 19 ustawy Prezes NIK **nie może należeć do partii politycznej**, zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, wykonywać innych zajęć zawodowych ani prowadzić działalności publicznej, nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Na status prawny Prezesa NIK w sposób istotny wpływa również fakt, że **przysługuje mu immunitet formalny** (tj. immunitet procesowy łącznie z przywilejem nietykalności) wyrażający się w tym, że nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności; nie może być również zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Na mocy nowelizacji ustawy o NIK z dnia 8 maja 1998 r. poszerzone zostały – zgodnie z treścią nowej Konstytucji – środki prawne przysługujące Prezesowi NIK w zakresie występowania przez niego z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego. Obecnie (art. 11) może wystąpić do TK z wnioskami o:

- 1) stwierdzenie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) stwierdzenie zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) stwierdzenie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) stwierdzenie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

Nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r. upoważniła ponadto Prezesa NIK do występowania do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa RM wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Stanowi-

sko to, wraz z uzasadnieniem Prezes RM przedkłada Marszałkowi Sejmu w terminie 60 dni od dnia otrzymania wniosku. Uznając w tym stanowisku potrzebę zmian w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, określa się termin podjęcia prac legislacyjnych w zakresie tych zmian oraz organ odpowiedzialny za opracowanie projektu odpowiednich przepisów (art. 11a).

Prezes NIK kieruje Najwyższą Izbą Kontroli i odpowiada przed Sejmem za jej działalność (art. 13); ma obowiązek uczestniczyć w posiedzeniach Sejmu. Nowelizacja ustawy o NIK z 21 grudnia 2001 r. (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) pozbawiła go prawa uczestniczenia z urzędu w posiedzeniach Rady Ministrów, tym niemniej z § 32 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. wynika, że na zaproszenie Prezesa RM może uczestniczyć w posiedzeniu rządu lub jego części, z głosem doradczym.

Wiceprezesów NIK, w liczbie 3 powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa NIK. Za zgodą Marszałka Sejmu Prezes NIK powołuje i odwołuje dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli.

Ze stanowiskiem wiceprezesa oraz dyrektora generalnego NIK nie można łączyć mandatu posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub radnego.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą kolegialności działania NIK, w organie tym funkcjonuje **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli**. W jego skład wchodzi: Prezes NIK jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny NIK oraz 14 członków Kolegium. Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa NIK, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, powołuje na członków Kolegium:

1. 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych,
2. 7 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK lub radców Prezesa NIK, spośród których Prezes wyznacza sekretarza Kolegium NIK.

Kadencja członka Kolegium trwa 3 lata, licząc od dnia powołania. Kadencja jednak wygasa w razie śmierci członka Kolegium lub odwołania; zgodnie z art. 22 ust. 6 ustawy Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa NIK odwołuje członka Kolegium, jeżeli:

- a) zrzekł się on funkcji,
- b) przestał zajmować stanowisko w kontrolnej jednostce organizacyjnej NIK lub pełnić funkcję radcy Prezesa NIK,
- c) nie uczestniczył w posiedzeniach Kolegium przez okres przekraczający 1 rok,
- d) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej.

Ustawa (art. 22 ust. 3) stanowi, że osoby wchodzące w skład Kolegium NIK są w sprawowaniu swych funkcji **niezawisłe** i mogą w sprawie podejmowanych uchwał zgłaszać do protokołu zdanie odrębne.

Art. 23 ustawy wymienia katalog **kompetencji Kolegium NIK**, na które składają się trzy grupy uprawnień. Są to:

- 1) **uprawnienia zatwierdzające**, na które składa się zatwierdzanie:
 - a) analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej (analiza ta jest przedkładana Sejmowi w toku prac nad wnioskiem o udzielenie rządowi absolutorium),
 - b) sprawozdania z działalności NIK za rok ubiegły,
- 2) **uprawnienia stanowiące** – sprowadzają się one do uchwalania przez Kolegium:
 - a) opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów,
 - b) wniosków w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne,
 - c) wystąpień zawierających wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędem centralnym, Prezesa NBP i innych osób kierujących jednostkami pomocniczymi centralnych organów państwowych,
 - d) projektu statutu NIK,
 - e) budżetu NIK,
 - f) rocznych planów pracy NIK.
- 3) **uprawnienia opiniodawcze**; w tym zakresie Kolegium opiniuje:

- a) wniesione przez Prezesa NIK programy kontroli i informacje o wynikach szczególnie ważnych kontroli,
- b) inne sprawy wniesione przez Prezesa NIK albo przedstawione przez co najmniej 1/3 członków Kolegium.

Kolegium rozpatruje również zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłaszanych do Prezesa NIK przez Prezesa NBP, kierowników naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierowników podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy (chodzi o Kancelarię Prezydenta RP, Kancelarię Sejmu i Senatu, TK, Rz.P.O, KRRiT, GIODO, IPN, KBW, SN, NSA oraz PIP).

Posiedzenia Kolegium NIK zwołuje Prezes NIK z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej 1/3 członków Kolegium. Posiedzeniom przewodniczy Prezes NIK lub wyznaczony przez niego wiceprezes. Kolegium podejmuje uchwały większością głosów w obecności co najmniej połowy składu, w głosowaniu tajnym. Prezes NIK może zapraszać na posiedzenia Kolegium osoby nie wchodzące w skład Kolegium. Kierownik jednostki kontrolowanej może na posiedzeniu kolegium składać oświadczenia i wyjaśnienia dotyczące złożonych zastrzeżeń.

Jednostkami organizacyjnymi NIK są **departamenty, delegatury i biura**. Ustawa w art. 25 ust. 1a i 1b określa departamenty i delegatury jako kontrolne jednostki organizacyjne NIK wykonujące zadania w zakresie postępowania kontrolnego lub wspomagające czynności kontrolne, a biura jako jednostki wykonujące zadania w zakresie organizacji i obsługi funkcjonowania NIK.

Z art. 25 ust. 2 ustawy wynika, że organizację wewnętrzną NIK w tym siedziby delegatur i zakres ich właściwości terytorialnej oraz zasady udzielania przez Prezesa NIK upoważnień do załatwiania spraw i podejmowania decyzji w jego imieniu, określa **statut NIK** nadawany w drodze zarządzenia przez Marszałka Sejmu na wniosek Prezesa NIK po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej.

Ze statutu NIK nadanego zarządzeniem Nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 26 sierpnia 2011 r., wynika, że w skład Najwyższej Izby Kontroli wchodzi **12 departamentów wykonujących zadania kontrolne** (Administracji Publicznej, Budżetu i Finansów, Gospodarki, Skarbu

Państwa i Prywatyzacji, Infrastruktury, Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego, Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego, Obrony Narodowej, Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Środowiska, Zdrowia), **2 departamenty wspomagania postępowania kontrolnego** (Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego oraz Strategii) oraz **4 biura** (Gospodarcze, Organizacyjne, Informatyki, Rachunkowości).

Na departamentach, spoczywa zadanie przeprowadzania lub wspomagania postępowania kontrolnego w naczelnym i centralnym organach państwowych, w zakresie ich właściwości rzeczowej lub funkcjonalnej. Mogą one – w porozumieniu z właściwą terytorialnie delegaturą – przeprowadzać lub wspomagać postępowanie kontrolne w organach i jednostkach terenowych. Departamenty te, są jednostkami koordynującymi kontrole lub uczestniczącymi w postępowaniu kontrolnym, w szczególności przy przygotowywaniu kontroli, rozpatrywaniu zastrzeżeń oraz przygotowaniu informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli i innych opracowań kontrolnych (§ 3 ust. 1 statutu NIK).

Delegatury (16 – w siedzibach województw) – są terenowymi organami kontroli państwowej o właściwości porównywalnej do departamentów kontrolnych NIK *en bloc*. Przeprowadzają postępowanie kontrolne w organach i jednostkach terenowych w zakresie swojej właściwości terytorialnej, oraz mogą, w porozumieniu z właściwym departamentem, przeprowadzać postępowanie kontrolne w naczelnym i centralnym organach państwowych. Mogą być także jednostkami koordynującymi kontrole.

5. Kryteria oraz podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli NIK

NIK, celem przeprowadzenia zobiektywizowanej kontroli wymienionych w Konstytucji podmiotów, obowiązana jest do stosowania ściśle sprecyzowanych kryteriów; zastosowanie ich pozwala uwzględnić wieloaspektowość działań kontrolowanych jednostek i wpływa na skuteczność przeprowadzonej kontroli.

Kryteria kontroli – **legalność, celowość, rzetelność i gospodarność** – zostały bezpośrednio wymienione w Ustawie Zasadniczej. Jednakże, w odróżnieniu od poprzednich rozstrzygnięć, Konstytucja nie poprzestaje jedynie na ich łącznym wymienieniu, lecz **przypisuje poszczególne kryteria do odpowiednich podmiotów poddanych kontroli NIK.**

Legalność oznacza:

- badanie, czy kontrolowana działalność była zgodna z obowiązującymi w danym czasie, w określonej dziedzinie, przepisami ustaw i innych aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym,
- ocenę prawidłowości stanowienia przepisów wewnętrznych, obowiązujących w jednostce kontrolowanej oraz działalności tej jednostki w świetle takich przepisów,
- ocenę zgodności kontrolowanej działalności z aktami prawnymi nie mającymi normatywnego charakteru, np. umowami,
- ocenę, czy podejmowane działania miały właściwą podstawę prawną i mieściły się w granicach kompetencji kontrolowanego podmiotu.

Celowość oznacza:

- badanie, czy działania podejmowane przez kontrolowaną jednostkę mieściły się w celach określonych dla niej w aktach normatywnych regulujących funkcjonowanie tego rodzaju jednostek,
- badanie, czy zastosowane metody i środki były optymalne, odpowiednie dla osiągnięcia założonych celów,
- badanie, czy założone cele zostały osiągnięte, a jeżeli nie, to z jakich przyczyn,
- ocenę swobody działania podmiotu poddanego kontroli.

Rzetelność oznacza:

- badanie, czy obowiązki pracowników i innych osób odpowiedzialnych za określoną działalność w kontrolowanej jednostce, były wykonywane z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie,

- badanie, czy zobowiązania danej jednostki były wykonywane zgodnie z ich treścią,
- badanie, czy przestrzegano wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki,
- badanie, czy określone działania lub stany faktyczne są udokumentowane zgodnie z rzeczywistością.

Gospodarność oznacza:

- badanie, czy środki, którymi dysponowała kontrolowana jednostka były wykorzystywane oszczędnie i wydajnie,
- badanie relacji nakładów i efektów,
- badanie, w razie stwierdzenia szkody, czy nie można było uniknąć albo ograniczyć jej wysokości.

Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli NIK określa Konstytucja w art. 203 oraz – bardziej szczegółowo – ustawa o NIK w art. 2–5.

Obligatoryjny zakres kontroli NIK dotyczy jednostek państwowych. Art. 203 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 ust. 1 ustawy o NIK stanowią, że: „Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność **organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych** (czyli jednostek, do których należy wyłącznie mienie państwowe, np. szkoły wyższe, banki, przedsiębiorstwa państwowe, instytucje ubezpieczeniowe) **i innych państwowych jednostek organizacyjnych**” (czyli jednostek nie posiadających osobowości prawnej, prowadzących gospodarkę finansową na zasadach prawa budżetowego, występujących w formie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych lub w formie środków specjalnych).

Kontrola wyżej wymienionych podmiotów powinna być przeprowadzona w oparciu o 4 kryteria: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. **Przedmiotem kontroli** jest całokształt działalności tych podmiotów a więc **wykonanie budżetu państwa oraz realizacja ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej, w tym realizacja audytu wewnętrznego tych jednostek** (art. 3 ustawy).

Znacznie węższy zakres przedmiotowy kontroli NIK dotyczy: Kancelarii Sejmu i Senatu, Kancelarii Prezydenta RP, Sądu Najwyż-

szego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy. Co prawda, kontrola dokonywana jest również w oparciu o 4 kryteria, lecz dotyczy jedynie **wykonania budżetu, wykonania zadań audytu wewnętrznego oraz gospodarki finansowej i majątkowej tych podmiotów, bez pozostałych aspektów ich działalności**. Kontrola w szerszym zakresie (takim, jak przedstawiona w odniesieniu do pierwszej grupy) jest możliwa jedynie **na zlecenie Sejmu** (odnośnie kontroli Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu i Senatu, KRRiT, Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej oraz Państwowej Inspekcji Pracy – art. 4 ust. 2). Szeroki zakres kontroli Kancelarii Prezydenta RP, NIK może przeprowadzić także **na wniosek Prezydenta**, a Kancelarii Senatu **na wniosek Senatu** (art. 4 ust. 3).

Niezależny charakter takich instytucji jak TK, Rz.P.O., SN, NSA, KRS i KBW wyklucza możliwość przeprowadzania kontroli w szerszym zakresie.

Fakultatywny zakres kontroli NIK obejmuje:

1. działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 2 ust. 2). Przeprowadzając kontrolę tych jednostek NIK stosuje **3 kryteria: legalność, gospodarność i rzetelność**. Oczywiście, zakres przedmiotowy kontroli jest szeroki – taki sam jak w stosunku do podmiotów państwowych wymienionych w pierwszej grupie,
2. działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (**przedsiębiorców**) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe albo komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, w szczególności (art. 2 ust. 3):
 - a) wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo lub samorząd terytorialny,

- b) wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego,
- c) organizują lub wykonują prace interwencyjne albo roboty publiczne,
- d) działają z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystają z mienia państwowego lub samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych,
- e) korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy, poręczenia lub gwarancji udzielonych przez państwo, samorząd terytorialny lub podmioty określone w ustawie z dnia 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2003 r., Nr 174, poz. 1689 z późn. zm.),
- f) udzielają lub korzystają z pomocy publicznej podlegającej monitorowaniu w rozumieniu odrębnych przepisów,
- g) wykonują zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego,
- h) wywiązują się z zobowiązań, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 z późn. zm.), z innych należności budżetowych, gospodarki pozabudżetowej i państwowych funduszy celowych oraz świadczeń pieniężnych na rzecz państwa wynikających ze stosunków cywilnoprawnych.

Kontrola wyżej wymienionych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców przeprowadzana jest przez NIK przy zastosowaniu **2 kryteriów: legalności i gospodarności**; jej zakres przedmiotowy jest szeroki.

Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy. Swoje zadania NIK wykonuje na podstawie rocznego planu pracy, który przedkłada Sejmowi; może także przeprowadzać kontrole doraźne (art. 6).

Do obowiązków NIK należy przedkładanie Sejmowi (art. 7):

1. analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej,
2. opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów,
3. informacji o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy,
4. informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz innych ważniejszych kontroli,
5. wniosków w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne,
6. wystąpień zawierających wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa NBP oraz osób kierujących centralnym instytucjami państwowymi,
7. analizy wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa,
8. corocznego sprawozdania ze swojej działalności.

Nowym rozwiązaniem wprowadzonym nowelizacją z 2010 r. jest obowiązek przeprowadzania **nie rzadziej niż raz na 3 lata audytu zewnętrznego w zakresie wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej NIK** (audyt nie może zatem dotyczyć działalności kontrolnej NIK).

Audyt zewnętrzny, wg art. 7a ust. 3 ustawy oznacza ogół działań służących do wyrażenia opinii obejmującej:

- 1) ocenę prawidłowości i wiarygodności rocznego sprawozdania z wykonania budżetu NIK,
- 2) ocenę zgodności stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych,
- 3) ocenę gospodarności, celowości i rzetelności dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz udzielania zamówień publicznych, a także ocenę wykorzystania zasobów,

- 4) ocenę sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz stosowania procesów wymienionych w pkt 2.

Przeprowadzenie audytu zewnętrznego zleca Marszałek Sejmu podmiotowi wybranemu zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. **Audyt przeprowadza podmiot niezależny od NIK**, posiadający odpowiednie kwalifikacje i wiedzę z zakresu audytu. Audyt mogą przeprowadzać:

- 1) osoby spełniające warunki przewidziane dla audytora wewnętrznego określone w przepisach o finansach publicznych,
- 2) osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, zatrudniające przy przeprowadzaniu audytu osoby wymienione w pkt 1.

Audytorski sporządza pisemne sprawozdanie z przeprowadzonego audytu, w którym przedstawia w sposób jednoznaczny, rzetelny i zwięzły ustalenia i wnioski poczynione w trakcie audytu. Sprawozdanie to audytor przekazuje Prezesowi NIK w terminie 14 dni od zakończenia audytu, któremu przysługuje prawo, w terminie 14 dni od przekazania sprawozdania, przedstawienia do niego swojego stanowiska. Sprawozdanie, wraz z ewentualnym stanowiskiem Prezesa NIK, audytor zewnętrzny przekazuje Marszałkowi Sejmu (art. 7a–7d ustawy).

NIK obowiązana jest do przedkładania Prezydentowi RP informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezesa RM, a także o wynikach ważniejszych kontroli. Z kolei, Prezesowi Rady Ministrów NIK przedkłada informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informuje o wynikach kontroli przedkładanych Sejmowi i Prezydentowi RP (art. 8 ustawy).

NIK może przedkładać:

- 1) właściwym wojewodom informacje o wynikach ważniejszych kontroli dotyczących działalności terenowych organów administracji rządowej,

- 2) właściwym wojewodom i organom jednostek samorządu terytorialnego informacje o wynikach ważniejszych kontroli dotyczących działalności samorządu terytorialnego.

NIK może przeprowadzać kontrole wspólnie z naczelnymi organami kontroli Wspólnot Europejskich oraz naczelnymi organami kontroli innych państw. Zasady i zakres przeprowadzania takich kontroli określa porozumienie zawarte pomiędzy NIK a wyżej wymienionymi organami.

6. Postępowanie kontrolne i konsekwencje kontroli NIK

Z art. 28 ustawy wynika, że **celem postępowania kontrolnego** jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według określonych w ustawie kryteriów.

Przygotowanie kontroli obejmuje opracowanie programu lub tematyki kontroli, w którym uwzględnia się: a) wyniki wcześniejszych kontroli, b) wyniki badań analitycznych określonych problemów oraz skarg i wniosków, c) opinie naukowe i specjalistyczne, d) informacje i dane pochodzące od jednostek podlegających kontroli. Program kontroli i jej tematyka są dokumentami chronionymi tajemnicą kontrolerską, udostępnianymi pracownikom NIK w związku z wykonywaniem zadań służbowych. Innym pracownikom dokumenty te mogą zostać udostępnione w uzasadnionych przypadkach za zgodą Prezesa NIK.

Dla osiągnięcia celu będącego podstawą postępowania kontrolnego:

- 1) kierownicy jednostek podlegających kontroli mają obowiązek przedkładać na żądanie NIK wszelkie dokumenty i materiały niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia kontroli, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej,
- 2) upoważnieni przedstawiciele NIK mają prawo do:
 - a) swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych,

- b) wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostek kontrolowanych, pobierania oraz zabezpieczania dokumentów i innych materiałów dowodowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej,
- c) przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności,
- d) wzywania i przesłuchiwanie świadków,
- e) żądania od pracowników jednostek kontrolowanych udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień,
- f) zasięgania w związku z przeprowadzaną kontrolą informacji w jednostkach niekontrolowanych oraz żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek,
- g) 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 (art. 29 ust. 1 ustawy).

Kontrolę przeprowadzają pracownicy NIK (**kontrolerzy**). Kontrola może być również przeprowadzana przez Prezesa NIK, wiceprezów oraz dyrektora generalnego NIK. Wyżej wymienione organy jak również dyrektorzy i wicedyrektorzy kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK a także radcy Prezesa NIK oraz doradcy prawni, ekonomiczni i techniczni, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej. Pozostali kontrolerzy (główni specjaliści i specjaliści kontroli państwowej oraz inspektorzy) przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Upoważnienia te wydają: Prezes NIK, wiceprezesi oraz dyrektorzy i wicedyrektorzy kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK. W upoważnieniu wskazuje się: a) imię i nazwisko kontrolera oraz kontrolną jednostkę organizacyjną NIK, b) podstawę prawną podjęcia kontroli, c) numer i tytuł kontroli, d) zakres przedmiotowy i okres objęty kontrolą e) nazwę i adres jednostki kontrolowanej.

Kontrolę spraw lub dokumentów zawierających informacje niejawne oznaczone jako ściśle tajne, przeprowadza się na podstawie

legitymacji służbowej i odrębnego upoważnienia wydanego przez Prezesa NIK.

Ustawa wprowadza możliwość **wyłączenia kontrolera z postępowania kontrolnego**, na wniosek lub z urzędu, jeżeli wyniki kontroli mogłyby oddziaływać na jego prawa lub obowiązki, bądź też na prawa lub obowiązki jego najbliższych; ponadto, kontroler może być wyłączony, na wniosek lub z urzędu, z postępowania kontrolnego w każdym czasie, jeżeli zachodzą uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. O przyczynach powodujących wyłączenie kontroler lub kierownik jednostki kontrolowanej niezwłocznie zawiadamia na piśmie dyrektora jednostki organizacyjnej NIK, w której kontroler wykonuje obowiązki. O wyłączeniu postanawia dyrektor właściwej jednostki organizacyjnej NIK – na to postanowienie nie przysługuje zażalenie. Prezes NIK może, na wniosek lub z urzędu, postanowić o **wyłączeniu z postępowania kontrolnego właściwej jednostki kontrolnej**, jeżeli wyniki kontroli mogłyby oddziaływać na prawa lub obowiązki dyrektora lub wicedyrektora jednostki lub osób mu bliskich; w przypadku wyłączenia, Prezes NIK wyznacza do postępowania kontrolnego inną jednostkę kontrolną, powiadamiając o tym Kolegium NIK (art. 31 ustawy).

Postępowanie kontrolne prowadzone jest w siedzibie jednostki kontrolowanej oraz w miejscach i czasie wykonywania jej zadań, a jeżeli tego wymaga dobro kontroli – również w dniach wolnych od pracy i poza godzinami pracy. Kontroler jest upoważniony do swobodnego poruszania się na terenie jednostki kontrolowanej bez obowiązku uzyskiwania przepustki oraz zwolniony jest od rewizji osobistej, jeżeli przewiduje ją wewnętrzny regulamin jednostki kontrolowanej. Kierownik jednostki kontrolowanej zapewnia kontrolerowi warunki i środki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności niezwłoczne przedstawianie do kontroli żądanych dokumentów i materiałów, terminowe udzielanie wyjaśnień przez pracowników jednostki, udostępnianie urządzeń technicznych oraz środków transportu z ich obsługą, a w miarę możliwości oddzielnych pomieszczeń z odpowiednim wyposażeniem.

Kontroler ustala stan faktyczny na podstawie zebranych w toku postępowania dowodów, którymi w szczególności są dokumenty, za-

bezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, zeznania świadków, opinie biegłych oraz pisemne wyjaśnienia i oświadczenia. Ustalenia kontroli dokumentowane są przez kontrolera w **aktach kontroli**, które w szczególności obejmują 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. 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.

Kontroler jest obowiązany niezwłocznie poinformować kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej oraz właściwe organy lub jednostki organizacyjne o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie (art. 51 ust. 1 ustawy).

Po przeprowadzeniu kontroli, kontroler przygotowuje **wystąpienie pokontrolne**, które zawiera:

- 1) numer i tytuł kontroli,
- 2) imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe kontrolera, nazwę właściwej jednostki kontrolnej oraz numer i datę upoważnienia do przeprowadzenia kontroli,
- 3) oznaczenie jednostki kontrolowanej, jej adres oraz imię i nazwisko kierownika,
- 4) zwięzły opis 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,
- 5) uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości,
- 6) wzmiankę o przekazaniu informacji, o których mowa w art. 51 ust. 1, oraz wzmiankę o podjętych w związku z tym działaniach zapobiegających i ich skutkach do czasu zakończenia kontroli albo o niepodjęciu takich działań,
- 7) pouczenie o prawie zgłoszenia zastrzeżeń.

W wystąpieniu pokontrolnym może być także zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości w jednostce kontrolowanej. Ocena ta, może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia albo odwołania go z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji.

Wystąpienie pokontrolne podpisuje kontroler prowadzący kontrolę oraz dyrektor właściwej jednostki kontrolnej. Jednakże, wystąpienia pokontrolne do Prezydenta RP, Marszałków Sejmu i Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Prezesa NBP, Prezesa SN, Prezesa NSA, Przewodniczącego KRS, Prezesa TK, RzPO, RzPDz, Przewodniczącego KRRiT, GIODO, Prezesa IPN, kierownika KBW oraz Głównego Inspektora Pracy, podpisuje Prezes NIK; z kolei, wystąpienia kierowane do ministrów i kierowników urzędów centralnych podpisuje wiceprezes NIK.

Wystąpienie pokontrolne sporządza się w dwóch egzemplarzach. Jeden egzemplarz przekazuje się kierownikowi jednostki kontrolowanej, a drugi włącza się do akt kontroli.

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 właściwej jednostki kontrolnej (je-dynie zastrzeżenia zgłaszane przez Prezesa NBP, kierowników naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierowników podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy, kierowane są do Prezesa NIK).

Dyrektor jednostki kontrolnej odmawia przyjęcia zastrzeżeń, jeżeli zostały one zgłoszone przez osobę nieuprawnioną lub po upływie terminu bądź też są niedopuszczalne z mocy ustawy, i informuje o tym zgłaszającego. Na postanowienie o odmowie przyjęcia zastrzeżeń przysługuje zażalenie do Prezesa NIK. O ile powyższe okoliczności nie zachodzą, **dyrektor właściwej jednostki kontrolnej przekazuje zastrzeżenia, wraz z aktami kontroli i swoim stanowiskiem w sprawie zastrzeżeń dyrektorowi kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK właściwej w sprawach orzecznictwa, który z kolei niezwłocz-**

nie przekazuje zastrzeżenia komisji rozstrzygającej, wyznaczając zespół orzekający w celu ich rozpatrzenia (Prezes NIK zgłoszone mu zastrzeżenia przekazuje Kolegium NIK wraz z wystąpieniem pokontrolnym i stanowiskiem przedłożonym przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej). Członków komisji rozstrzygającej powołuje i odwołuje Prezes NIK spośród kontrolerów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK. On też ustala liczbę członków komisji rozstrzygającej.

Komisja rozstrzygająca orzeka w trzyosobowych zespołach orzekających (przewodniczącym zespołu jest kontroler posiadający wyższe wykształcenie prawnicze). Członkowie komisji są w zakresie orzekania niezależni. Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego rozpatrywane są na posiedzeniu jawnym dla stron postępowania kontrolnego (na posiedzeniu niejawnym zespół może jedynie uwzględnić zastrzeżenia w całości).

O terminie posiedzenia zespołu zawiadamia się kierownika jednostki kontrolowanej oraz dyrektora właściwej jednostki kontrolnej i kontrolera. Obecność dwóch ostatnich nie jest obowiązkowa, chyba że komisja rozstrzygająca uzna ich udział za konieczny. **Zespół orzekający orzeka 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 zdanie odrębne, co wymaga pisemnego uzasadnienia). Uchwałę w sprawie zastrzeżeń wraz z uzasadnieniem przekazuje się kierownikowi jednostki kontrolowanej i dyrektorowi właściwej jednostki kontrolnej. Ten ostatni obowiązany jest do dokonania zmian w wystąpieniu pokontrolnym zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń, podpisanie zmienionego wystąpienia pokontrolnego i przesłania go kierownikowi jednostki kontrolowanej; w stosunku do tego wystąpienia nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń (art. 53–61 ustawy).

Kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym 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.

Prezes NIK może pisemnie powiadomić kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy lub samorządowy o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym. Podmioty te są obowiązane, w wyznaczonym terminie nie krótszym niż 14 dni, poinformować NIK o zajęтым stanowisku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

W razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, NIK zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń oraz informuje o tym kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej i właściwy organ państwowy lub samorządowy. Organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń obowiązany jest zawiadomić NIK o wynikach postępowania. W razie ujawnienia innych czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność, NIK zawiadamia o tym właściwe organy. W przypadku ujawnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych NIK może wnieść wniosek o ukaranie, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 62–64 ustawy).

Ustawa w art. 98 przewiduje karę grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3 w stosunku do każdego, kto osobie uprawnionej do kontroli, lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, w szczególności przez nieprzedstawienie do kontroli dokumentów lub materiałów, nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych.

Literatura

1. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C. H. Beck, Warszawa 2008.
2. Breitkopf J., *Organizacja NIK w nowej ustawie (komentarz do rozdziału 2)*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 4.
3. Biuletyn Informacyjny NIK 1996, nr 2, *Interpretacja kryteriów kontroli*.
4. Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1976.

5. Doda Z., *Węzłowe problemy postępowania kontrolnego w świetle ustawy o NIK*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 5.
6. Dziadoń J., *Próba interpretacji kryteriów kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 6.
7. Galster J., *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 1998.
8. Garlicki L., *Nowa regulacja kontroli państwowej*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 11.
9. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Wyd. Liber, Warszawa 2010.
10. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999.
11. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wyd. Difin, Warszawa 2011.
12. Jarzęcka-Siwik E., *Stosowanie środków dowodowych w postępowaniu kontrolnym NIK*, „Kontrola Państwowa” 1996, nr 4.
13. Jaworska-Gromczyńska W., *Obowiązki i uprawnienia kontrolerów w postępowaniu kontrolnym NIK*, „Kontrola Państwowa” 1996, nr 1.
14. Jaworska-Gromczyńska W., *Konstytucyjne kryteria ocen kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 5.
15. Krawczyk R., *Najwyższa Izba Kontroli w okresie II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawnicze” 1990, nr 4.
16. Kulig A., *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, Wyd. 4, C. H. Beck, Warszawa 2002.
17. Liszcz T., *Ustawa o NIK przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 1.
18. Martan L., *O kryteriach kontroli*, „Kontrola Państwowa” 1971, nr 4.
19. Martan L., *O nowej ustawie o NIK*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 1.
20. Mazur J., *Nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8.
21. Niezgódka-Medkova M., *Wpływ nowej Konstytucji na regulację prawną dotyczącą Najwyższej Izby Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 5.
22. Padrak R., *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 5.
23. Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
24. Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.
25. Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli w projektach konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 1.

26. Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.
27. Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli. Studium Prawnoustrojowe*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
28. Szewczyk M., *Pozycja prawna delegatur Najwyższej Izby Kontroli*, Poznań 1990.
29. Witkowski Z., *Pozycja ustrojowa i zadania Najwyższej Izby Kontroli w okresie 80-lecia*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 2.
30. Zięba-Załucka H., *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Wyd. MORPOL, Lublin 2002.