

Państwo i Społeczeństwo
IX: 2009 nr 3

Grzegorz Kościelniak

**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI - 90 LAT TRADYCJI
NACZELNEGO ORGANU KONTROLI PAŃSTWOWEJ**
Współczesny obraz i proponowane kierunki zmian

W lutym bieżącego roku minęło 90 lat od momentu powstania naczelnego organu kontroli państwowej na ziemiach polskich. To właśnie 7 lutego 1919 r. Naczelnik Państwa Józef Piłsudski wydał dekret, na podstawie którego powołano do życia Najwyższą Izbę Kontroli Państwa (NIKP)¹. Na uwagę zasługuje data utworzenia tego organu, zwłaszcza w kontekście narodzin niepodległej Rzeczypospolitej Polskiej. NIKP była jedną z pierwszych instytucji państwowych utworzonych w odrodzonej Polsce. Już wówczas zdawano sobie sprawę ze znaczenia i roli naczelnego organu kontroli państwowej. Wraz ze wzrostem zadań stawianych przed państwem wzrasta znaczenie naczelnego organu kontroli państwowej. Znaczącym stało się oddziaływanie NIK na legalność, rzetelność i sprawność funkcjonowania organów władzy publicznej. Jako naczelny organ kontroli NIK, korzystając z szerokich uprawnień w tym zakresie, dostarcza niezwykle cennych informacji dotyczących właściwego funkcjonowania wyżej wymienionych podmiotów. Oczywiście jako organ kontroli Izba nie została wyposażona w uprawnienia władcze, rozstrzygające. Posiadanie takich kompetencji wykraczałoby poza zakres właściwości kontrolnych (wówczas właściwsze byłoby używanie pojęcia nadzoru), a ponadto nie odpowiadałoby to międzynarodowym standardom dotyczącym naczelných organów kontroli². Jednakże informacje te są

¹ Dz. P. RP z 1919 r., nr 14, poz. 183.

² Por. z Deklaracją z Limy, która została przyjęta na IX Kongresie Najwyższych Instytucji Kontrolnych – INTOSAI w 1977 r. w Limie. INTOSAI – International Organization of Supreme Audit

niezwykle cenne, chociażby w zakresie prawnej odpowiedzialności organów władzy publicznej.

Ze względu na pozycję oraz znaczenie Najwyższej Izby Kontroli szczególnej uwagi wymaga spór dotyczący przyszłego kształtu prawnych regulacji tej instytucji, nad którym trwają prace w Sejmie. Proponowane kierunki reformy naczelnego organu kontroli państwa należy rozpatrywać w odniesieniu do aktualnego obrazu tej instytucji, w świetle międzynarodowych standardów oraz prawa Unii Europejskiej.

Na kształt aktualnie istniejących regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli istotny wpływ miały również doświadczenia okresów wcześniejszych związane z narodzinami i ewoluowaniem kontroli państwowej oraz organów kontroli państwowej. Wspomniany rok 1919 nie był bowiem początkiem instytucji kontroli państwowej na ziemiach polskich³. W Polsce przedrozbiorowej istniały organy kontroli: Główna Izba Obrachunkowa Księstwa Warszawskiego (utworzona dekretem króla Fryderyka Augusta z 14 grudnia 1808 r.⁴) oraz Izba Obrachunkowa Królestwa Polskiego (powstała na podstawie Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r. nadanej przez cara Aleksandra I oraz postanowienia królewskiego z 3 (15) października 1816 r.⁵)⁶. Z uwagi na stosunkowo krótki okres funkcjonowania czy charakter tych instytucji oraz kształt samej kontroli, jak również fakt, że po roku 1866 całkowicie zniknęła rodzima kontrola państwowa, jako protoplastę współczesnego naczelnego organu kontroli państwowej wskazuje się utworzoną w 1919 r. Najwyższą Izbę Kontroli Państwowej⁷.

Nie zagłębiając się w dokładną analizę funkcjonowania tych instytucji kontrolnych na ziemiach polskich, należy wyraźnie wskazać bogatą tradycję kontroli państwowej oraz Najwyższej Izby Kontroli (nazwę z Najwyższej Izby Kontroli Państwowej zmieniono na mocy Konstytucji z 17 marca 1921 r.).

Aktualną pozycję ustrojową oraz kształt Najwyższej Izby Kontroli określają Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (rozdział IX, art. 202-207) oraz ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸.

Institutions, polska nazwa: Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli, jest to międzynarodowa organizacja skupiająca najwyższe instytucje kontroli krajów członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych, zob. http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wspolpraca_miedzynarod/intosai.

³ Por. G. Kościelniak, *Rola kontroli państwowej w demokratycznym państwie prawa na gruncie polskiego ustawodawstwa*, „Częstochowski Biuletyn Oświatowy” 2007, nr 3, s. 45; A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.

⁴ *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego*, t. 1, nr 6, Warszawa 1810, s. 120.

⁵ *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 2, nr 9, Warszawa 1816, s. 182.

⁶ Por. A. Sylwestrzak, *op. cit.*, Warszawa 1997, s. 24.

⁷ Por. *ibidem*; S. Kałużny, J. Szczepaniak, *Zarys kontroli państwowej w Polsce. Geneza i funkcjonowanie państwowych organów 1808-1982*, Warszawa 1982.

⁸ Dz. U. z 1995 r., nr 13, poz. 59.

Analizując relacje na płaszczyznach NIK–władza ustawodawcza oraz NIK–władza wykonawcza, bez wątpliwości należy stwierdzić, iż Najwyższa Izba Kontroli w sposób ścisły powiązana jest z Sejmem, o czym traktuje już sama Konstytucja RP (art. 202 ust. 2). Jednocześnie prawne regulacje dotyczące relacji łączących NIK z parlamentem ukształtowane są w taki sposób, iż zapewniają one niezależność i apolityczność naczelnego organu kontroli⁹, co jest niezwykle istotne w świetle międzynarodowych standardów – „odpowiedni stopień niezależności wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej ma zasadnicze znaczenie dla prowadzenia kontroli i dla wiarygodności jej wyników”¹⁰.

Zauważalne jest również wyraźne oddzielenie naczelnego organu kontroli od organów władzy wykonawczej, co stanowi gwarancję apolityczności tej instytucji¹¹. Jeżeli naczelny organ kontroli państwowej – NIK usytuowany jest bliżej organów władzy wykonawczej, wówczas jego niezależność oraz w dużej mierze apolityczność budzić może poważne wątpliwości, ponieważ najwyższe instytucje kontrolne mogą wypełniać swe zadanie jedynie wtedy, gdy są niezależne od jednostek kontrolowanych i chronione przed naciskami z zewnątrz¹².

Na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji prawnych podmioty władzy wykonawczej nie mają żadnej możliwości władczego oddziaływania na Najwyższą Izbę Kontroli, ponieważ nie zostały wyposażone w prawne środki imperatywne umożliwiające im takie działanie. Jediną formą wpływu na kształt prac NIK jest możliwość występowania zarówno przez Prezydenta RP, jak i Prezesa RM z wnioskami o przeprowadzenie konkretnych kontroli. Jednak ze względu na charakter prawny tego rodzaju czynności możliwość ingerencji wspomnianych podmiotów w tok prac Izby jest zasadniczo iluzoryczna¹³.

Istotne jest również określenie, jak prezentuje się polski naczelny organ kontroli państwowej w świetle międzynarodowych standardów oraz prawa Unii Europejskiej.

Rozwiązania prawne przyjęte w polskim ustawodawstwie, a dotyczące Najwyższej Izby Kontroli, w pełni spełniają przesłanki wynikające z międzynarodowych standardów kontroli odnoszących się do państw demokratycznych, a zawartych w deklaracji z Limy¹⁴.

⁹ G. Kościelniak, *Najwyższa Izba Kontroli organ polityczny czy apolityczny. Rozważania na gruncie polskiego porządku prawnego*, „Res Polticae, Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2007, t. 2, s. 43-59.

¹⁰ *Standardy Kontroli wydane przez Komisję Standardów Kontroli INTOSAI*, Warszawa 2000, s. 24.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Por. W. Krzyżówek, *Zakres i rodzaje kontroli Najwyższej Izby Kontroli a wymagania Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 3.

¹³ G. Kościelniak, *Rola kontroli państwowej...*

¹⁴ Por. Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontrolnych w sprawie zasad kontroli finansów publicznych (deklaracja z Limy), przyjęta podczas IX Kongresu INTOSAI, który odbył się w Limie w 1977 r., cz. 5, pkt. 1-3.

Nie zagłębiając się w szczegółową analizę pozycji ustrojowej, kompetencji kontrolnych czy zasad organizacyjnych¹⁵, należy odnieść się do dotychczasowych ocen tej instytucji na forum międzynarodowym. Dokonanie rzetelnej analizy funkcjonowania NIK poprzez instytucje kontrolne funkcjonujące w Polsce jest uniemożliwione z uwagi na fakt, iż to właśnie Izba jest naczelnym organem kontroli państwowej (art. 202 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.), dlatego dla dokonania obiektywnej oceny funkcjonowania wyżej wymienionych instytucji należy sięgnąć do następujących źródeł:

1. Kompleksowego raportu monitorującego Komisji Europejskiej w sprawie przygotowań Polski do członkostwa w UE z 5 listopada 2003 r.,

2. raportu z przeglądu partnerskiego przeprowadzonego w 2006 r. przez Urząd Kontroli Państwowej Danii (istota takiego przeglądu polega na tym, że naczelny organ kontroli z jednego państwa kontroluje taki sam organ w innym państwie, natomiast wnioski z tego typu kontroli są istotnym źródłem informacji, które mogą służyć późniejszym ulepszeniom)¹⁶.

Po ich przeanalizowaniu będzie dopiero możliwa rzetelna ocena tej instytucji.

W pierwszym z wymienionych dokumentów wskazano, że „Najwyższa Izba Kontroli jest niezależną i profesjonalną organizacją, a jej służby kontrolne zadowolająco kontrolują wszystkie fundusze publiczne i unijne. Jednakże Polska powinna wzmocnić procedury dotyczące realizowania wniosków i ustaleń pokontrolnych”. Jednocześnie raport ten zawierał pozytywną ocenę wdrażania zaleceń wynikających z opublikowanego w 2001 r. raportu SIGMA (jest to program powstały dla Wspierania i Doskonalenia Sprawowania Władzy Wykonawczej i Zarządzającej w Krajach Europy Centralnej i Wschodniej; jest to wspólna inicjatywa OECD oraz Komisji Europejskiej, finansowana przez Program PHARE)¹⁷.

Nie poddając szczegółowej analizie drugiego z wyżej wymienionych dokumentów, należy zauważyć, że również z wyników kontroli przeprowadzonej przez Urząd Kontroli Państwowej Danii nasuwa się jednoznacznie pozytywna ocena: po pierwsze, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza wysokiej jakości kontrole, po drugie, zarządza zasobami ludzkimi w taki sposób, że wspomaga poprzez to proces kontroli, po trzecie, jej audyt wewnętrzny jest zgodny ze standardami międzynarodowymi¹⁸.

¹⁵ Zob. A. Sylwestrzak, *op. cit.*; L. Garlicki, *Narodziny i kształtowanie się kontroli w niepodległej Polsce*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 2; E. Jarzęcka-Siwik [et al.], *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 roku*, red. B. Kleczewska, Warszawa 2000; G. Kościelniak, *Rola kontroli państwowej...*

¹⁶ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2006 r., s. 153, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1503.pdf>.

¹⁷ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2000 r., s. 36, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1495.pdf>.

¹⁸ Por. L. Marcinkowski, *Przegląd partnerski Urzędu Kontroli Państwowej Danii*, „Kontrola Państwowa” 2007, nr 1, s. 154.

Co prawda zespół ekspercki wskazał kilka zaleceń, jednakże ich celem było ulepszenie już dobrze funkcjonującego organu kontroli, natomiast nie stanowiły one negatywnej oceny działalności całej Izby¹⁹. W kwestii oceny dotyczącej wdrażania zaleceń SIGMA zespół ekspertów wypowiedział się jednoznacznie pozytywnie, stwierdzając, że „NIK wdrożyła lub jest w trakcie wdrażania propozycji SIGMA, a tym samym podniosła standardy swojej praktyki kontrolnej do poziomu międzynarodowego”²⁰.

W świetle powyższego kształtuje się obraz fachowego, niezależnego, naczelnego organu kontroli spełniającego międzynarodowe standardy. Potwierdza to fakt, iż Najwyższa Izba Kontroli od 2008 r. pełni przewodnictwo w EUROSAI²¹.

Aktualnie w parlamencie, w sejmowej komisji ds. kontroli państwowej, trwają prace nad projektem ustawy zmieniającej ustawę z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²². W przedłożonym projekcie wnioskodawca (Komisja do Spraw Kontroli Państwowej reprezentowana przez byłego prezesa NIK – Mirosława Sekułę) przewiduje wprowadzenie 71 zmian do tekstu obowiązującego.

Ze względu na dotychczasowe znaczenie, renomę oraz pozycję Najwyższej Izby Kontroli z uwagą należy prześledzić planowane kierunki reformy Naczelnego Organu Kontroli Rzeczypospolitej Polskiej. Proponowane zmiany mają różny charakter gatunkowy. Dotyczą one zarówno kwestii czysto technicznych, jak i zagadnień kluczowych dla niezależności tej instytucji, dlatego właściwe będzie odniesienie się jedynie do najistotniejszych zmian.

Jednym z pierwszych postulatów jest poszerzenie katalogu podmiotów, w odniesieniu do których kompetencje kontrolne posiada NIK, o Krajową Radę Sądownictwa i Rzecznika Praw Dziecka. Istotna jest propozycja umieszczenia Krajowej Rady Sądowniczej w szczególnej grupie podmiotów, które mogą być kontrolowane przez Izbę w zakresie wykonania budżetu, gospodarki finansowej i majątkowej z własnej inicjatywy Izby, tzn. żaden inny podmiot nie może zlecać (Sejm i jego organy) ani wnioskować (Prezydent RP, Prezes RM) o jej dokonanie²³.

Ponadto rozszerzono zakres podstawowych czynności kontrolnych dokonywanych przez NIK; oprócz dotychczasowej kontroli wykonania budżetu

¹⁹ *Ibidem*, s. 23.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (European Organisation of Supreme Audit Institutions) jest jedną z ośmiu grup regionalnych INTOSAI – zob. http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wspolpraca_miedzynarod/eurosai; <http://www.eurosai2008.pl/pl/eurosai>.

²² Druk sejmowy nr 1349, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/82C49FAE2A2C531CC1257-5060047B263/\\$file/1349.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/82C49FAE2A2C531CC1257-5060047B263/$file/1349.pdf).

²³ Dotychczas do tej grupy zaliczamy: Trybunał Konstytucyjny, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowe Biuro Wyborcze, Sąd Najwyższy oraz Naczelną Sąd Administracyjny, por. G. Kościełniak, *Rola kontroli państwowej...*

państwa oraz realizacji ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej tych jednostek dodano jeszcze dokonywanie kontroli realizacji zadań audytu wewnętrznego.

Proponuje się, by rozszerzono zakres informacji, które Prezes NIK jest zobligowany podawać do publicznej wiadomości, np. by nałożono obowiązek przedstawiania wystąpień pokontrolnych zrezygnowano z uprzedniego przedstawiania wyżej wymienionych informacji Sejmowi. Wcześniej Prezes NIK musiał najpierw przekazać je Sejmowi i dopiero wówczas mógł je podać do wiadomości publicznej.

Kolejna zmiana zakłada zobligowanie premiera do występowania na wniosek Prezesa NIK ze stanowiskiem Rady Ministrów wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa (premier ma 30 dni na wyrażenie stanowiska). Prezes RM, wskazując w tym stanowisku na potrzebę zmian w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, musi określić termin podjęcia prac legislacyjnych w zakresie tych zmian oraz organ odpowiedzialny za opracowanie projektu odpowiednich przepisów (propozycja spotkała się ze sprzeciwem strony rządowej).

Zaproponowano wprowadzenie regulacji, które dotyczą możliwości współpracy NIK z organami kontroli z poza terytorium RP, co jest niezwykle istotne zwłaszcza w kontekście art. 248 traktatu Wspólnot Europejskich, który mówi o współdziałaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i najwyższych organów kontroli poszczególnych państw, natomiast nasze prawo jak do tej pory milczy na temat tego, jak ma się to odbywać.

Ograniczono pozycję Prezesa NIK w ramach Kolegium NIK, bowiem projekt zakłada, iż w przypadku równej liczby głosów podczas głosowania nad uchwałą jego głos nie ma charakteru rozstrzygającego, tak jak miało to miejsce dotychczas.

Zaproponowano utworzenie nowego rodzaju jednostek organizacyjnych, biur, wykonujących zadania w zakresie organizacji i obsługi funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli.

Istotna zmiana dotyczy propozycji wskazania regulaminu Sejmu jako właściwego do szczegółowego określenia trybu uprawnień kontrolnych Sejmu w przedmiocie wykonania budżetu przez NIK, co może budzić wątpliwości regulacji tak istotnej kwestii poprzez regulamin Sejmu.

Projekt przewiduje zwiększenie obszaru uprawnień kontrolnych Izby przez umożliwienie kontrolującemu wglądu do dokumentów związanych z działalnością jednostki kontrolowanej zawierających informację stanowiącą tajemnicę ustawowo chronioną, z wyjątkiem takich sytuacji, gdy ustawodawca uniemożliwia NIK dostęp do nich (aktualnie Izba ma prawo wglądu do tych informacji, jeżeli ustawodawca ją do tego upoważni). Celem wnioskodawcy było m.in. zapewnienie kontrolerom NIK dostępu do tajemnicy przedsiębiorcy (obecnie przedsiębiorca musi wyrazić na to zgodę)²⁴.

²⁴ Por. Druk sejmowy nr 1349 – uzasadnienie.

W założeniach pozbawiono kontrolera uprawnień do powiadomienia o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo niepowetowanej szkody w mieniu kierownika jednostki nadrzędnej lub odpowiedniego organu państwowego w sytuacji, gdy poinformowany o tej sytuacji kierownik jednostki kontrolowanej nie podejmie stosownych działań w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie. Ograniczenie uprawnień kontrolera budzi poważne wątpliwości, zwłaszcza w obliczu występowania tak istotnych zagrożeń.

Bardzo istotna, a jednocześnie budząca kontrowersje zmiana dotyczy uproszczenia procedury odwoławczej jednostek kontrolowanych. Związane jest to z likwidacją jednego z dokumentów pokontrolnych. Dotychczas bezpośrednio po przeprowadzeniu kontroli sporządzany jest protokół kontroli, a następnie wystąpienie pokontrolne, które zawiera zalecenia skierowane do jednostki kontrolowanej w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Wnioskodawca postuluje wprowadzenie w ich miejsce tylko jednego dokumentu – wystąpienia pokontrolnego, by skrócić procedurę odwoławczą dotyczącą tylko jednego dokumentu. W tym zakresie postulat autora projektu niejako wpisuje się w zalecenia przedstawione w wyżej wymienionym raporcie Komisji Europejskiej.

Zaproponowano określenie celu przeprowadzania aplikacji kontrolerskich – „Aplikacja kontrolerska ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie kontrolera do wykonywania i nadzorowania czynności kontrolnych”.

Projekt ustawy zakłada ograniczenie kompetencji Prezesa NIK w zakresie możliwości mianowania pracownika, który nie spełnia wymogów ustawowych. Obecnie Prezes Najwyższej Izby Kontroli może w wyjątkowych przypadkach mianować pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne, nawet jeśli nie spełnia on wymogów określonych przez ustawodawcę do zajmowania tego stanowiska.

Ponadto wnioskodawca zakłada nieznaczne zmiany oraz ujednoczenie przepisów ustawy dotyczącej postępowania dyscyplinarnego wobec kontrolerów NIK i umieszczenie całej regulacji w tej materii w nowym rozdziale (4a – Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów) ustawy. Do tej pory ten zakres spraw był szczegółowo regulowany zarządzeniem Marszałka Sejmu wydanym na wniosek Prezesa NIK.

Wprowadzono również zapis, na podstawie którego dyrektor właściwej kontrolnej jednostki organizacyjnej, a w odniesieniu do wyżej wymienionego dyrektora – Prezes NIK, może w przypadku mniejszej wagi, naruszenia obowiązków lub uchybienia godności stanowiska ukarać mianowanego kontrolera upomnieniem na piśmie.

Projekt przewiduje wzmocnienie gwarancji niezależności kontrolerów NIK przez wprowadzenie zakazu łączenia funkcji kontrolera NIK z mandatem do Parlamentu Europejskiego.

Wnioskodawca zastrzega sankcje za utrudnianie przeprowadzania czynności kontrolnych przez kontrolera, dodając do występujących dotychczas kar

aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny karę pozbawia wolności do lat 3 przy jednoczesnej likwidacji kary aresztu.

Wskazane powyżej zmiany jedynie w sposób ogólny zarysowują kształt reformy NIK. Obecnie NIK charakteryzuje się niezależnością, bezstronnością oraz fachowością działania, a postępowanie kontrolne prowadzone przez uprawnionych pracowników NIK odpowiada międzynarodowym standardom. W związku z powyższym rysuje się pytanie o cele nowelizacji aktualnie obowiązującej ustawy. Jak wskazuje wnioskodawca, zmiany są niezbędne do „dostosowania niektórych rozwiązań do przepisów Konstytucji RP oraz w związku z potrzebą uproszczenia, skrócenia czasu trwania i uczynienia postępowania kontrolnego bardziej przejrzystym oraz przyjaznym dla podmiotów kontrolowanych”²⁵. Powyższe zmiany nie tylko odpowiadają standardom międzynarodowym, lecz również nie budzą wątpliwości w zakresie zgodności z prawem UE. Można nawet wskazać, iż art. 12a projektu ustawy spełnia niejako dyspozycję określoną w art. 248 TWE. Na aprobatę zapewne zasługuje chęć ujednoczenia dotychczas obowiązujących przepisów przez zamieszczenie w tym projekcie materii regulowanych dotychczas w aktach rangi zarządzenia (Prezesa NIK bądź Marszałka Sejmu). Nieco niepokojące natomiast jest ograniczenie dotychczasowej pozycji Prezesa NIK. Jednakże kwestią budzącą największe wątpliwości była poprawka zaproponowana przez sekretarz stanu, pełnomocniczkę ds. opracowania programów zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Julię Piterę, „która dotyczyła przeprowadzania co najmniej raz na 3 lata, na zlecenie Prezydium Sejmu, audytu zewnętrznego w NIK. W uzasadnieniu minister argumentowała, iż «w obecnym stanie prawnym ocena działalności NIK i wykonywania przez nią ustawowych zadań nie podlega żadnej zewnętrznej analizie i ocenie. Izba ma jedynie obowiązek przedłożenia Sejmowi rocznego sprawozdania ze swojej działalności. Taka forma nadzoru nie daje możliwości uzyskania obiektywnej, niezależnej oceny działalności najwyższego organu kontroli i wykrycia ewentualnych nieprawidłowości bądź zapobieżenia ich wystąpieniu w przyszłości. Należy również zauważyć, że międzynarodowe standardy audytu określają obowiązek zapewnienia tzw. zewnętrznych przeglądów jakości działania instytucji audytowych w celu zapewnienia prawidłowości działania i zgodności ze standardami. Wskazana częstotliwość tego typu przeglądów zewnętrznych waha się od 3 do 5 lat. Istnieje więc potrzeba wprowadzenia regulacji przyznającej Prezydium Sejmu uprawnienia do zlecenia audytu zewnętrznego Izby»”²⁶. Pomimo zgodności proponowanego rozwiązania z międzynarodowymi standardami poważne wątpliwości budzi niedoprecyzowanie zasad, na jakich przeprowadzany byłby audyt w NIK. Po pierwsze, istotne jest określenie podmiotów przeprowadzających audyt w Izbie. Podczas prac w sejmowej

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ *Ibidem.*

Komisji ds. Kontroli Państwowej przedstawiano kilka propozycji. Jedna z nich zakładała powierzenie wyżej wymienionych czynności prywatnym instytucjom audytowym. Z kolei inna wskazywała na powierzenie tych czynności właściwej komisji sejmowej lub wyłonionemu przez nią zespołowi. Wskazywano również możliwość przeprowadzania audytu przez osoby wyznaczone przez właściwą komisję sejmową spośród biegłych rewidentów zaaprobowanych przez Prezydium Sejmu. Kolejną niezwykle istotną kwestią jest określenie zakresu audytu przeprowadzanego w Izbie. W tym przypadku nie było już tylu rozbieżności, ponieważ jest to naczelny organ kontroli państwowej, a co za tym idzie kontrola mogłaby jedynie ograniczać się do wykonania budżetu²⁷.

Proponowane powyżej zmiany w większości nie budzą zastrzeżeń. Jednakże na szczególną uwagę zasługuje propozycja przeprowadzania audytu w NIK. W świetle standardów międzynarodowych jest to dopuszczalne, ale niezwykle istotne w tym przypadku jest określenie szczegółowych relacji dotyczących tego postępowania. Jeżeli wyraźnie zostanie zastrzeżone, iż audyt w Izbie będzie przeprowadzany jedynie w odniesieniu do wykonania budżetu przez NIK oraz że będzie on przeprowadzany przez biegłych wskazywanych przez Sejm lub jego organy, to takie postępowanie nie budzi niepokoju. Jednakże uważać należy, aby ustawodawca w taki właśnie sposób uregulował to zagadnienie, ponieważ w przeciwnym razie dojdzie do poważnego zachwiania niezależności naczelnego organu kontroli w Polsce oraz jego upolitycznienia, czego konsekwencją będzie zniszczenie dotychczasowej pozycji tej instytucji, co negatywnie odbije się na funkcjonowaniu całego państwa.

²⁷ Sprawozdanie z posiedzenia sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej z 26 lutego 2009 r., Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych, Biuletyn z posiedzenia Komisji do spraw Kontroli Państwowej (nr 50), nr 1925/VI kad. 26.02.2009 r., dostępne na stronie internetowej – [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/118B09F313A7E9E0C12575920030A704/\\$file/0192506.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/118B09F313A7E9E0C12575920030A704/$file/0192506.pdf).

Bibliografia

- Garlicki L., *Narodziny i kształtowanie się kontroli w niepodległej Polsce*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 2.
- Jarzęcka-Siwik E. [et al.], *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 roku*, red. B. Kleczewski, Warszawa 2000.
- Kałużny S., Szczepaniak J., *Zarys kontroli państwowej w Polsce. Geneza i funkcjonowanie państwowych organów 1808-1982*, Warszawa 1982.
- Kościelniak G., *Rola kontroli państwowej w demokratycznym państwie prawa na gruncie polskiego ustawodawstwa*, „Częstochowski Biuletyn Oświatowy” 2007, nr 3.
- Kościelniak G., *Najwyższa Izba Kontroli organ polityczny czy apolityczny. Rozważania na gruncie polskiego porządku prawnego*, „Res Polticae. Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2007, t. 2.
- Krzyżówek W., *Zakres i rodzaje kontroli Najwyższej Izby Kontroli a wymagania Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 3.
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.