

**Mariusz Kozon**

Wydział Zamiejscowy w Olsztynie, Gdańska Szkoła Wyższa

## **Najwyższa Izba Kontroli jako organ kontroli państwowej i ochrony prawa**

### **Streszczenie**

Najwyższa Izba Kontroli przypomina menhir — ze słów bretońskich: „men” — kamień, „hir” — wysoki. Porównanie to odwołuje się do słów najwyższy oraz wysoki. NIK jest swoistym hegemonem wśród innych podmiotów, które nadzorują i stoją na straży grosza publicznego. Dwojakim narzędziem NIK-u jest zakres kontroli, który dzieli się na zakres podmiotowy i przedmiotowy. Ten pierwszy oznacza, kto jest kontrolowany, a ten drugi wytycza podstawowe zadania. NIK działa na podstawie czterech fundamentalnych „złotych” zasadach, którymi są: legalność, gospodarność, rzetelność i celowość. Jest to zbiór celów, które ze sobą współgrają i prowadzą do rzetelnie przeprowadzonej weryfikacji sprawdzanej instytucji. Podsumowując celem powstania powyższego organu jest badanie prawidłowego działania wszystkich instytucji państwowych w Rzeczypospolitej Polskiej.

**Słowa kluczowe:** nadzór, struktura organizacyjna.

### **1. Wstęp. Pojęcie „kontroli bezpieczeństwa”**

Konstytucja RP oraz ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z 23 grudnia 1994 r. bezpośrednio nie wyjaśniają pojęcia „kontroli bezpieczeństwa”. Analiza tych przepisów potwierdza wszakże ustalenia znane jeszcze z nauki międzywojennej: kontrola państwowa różni się od innych rodzajów kontroli (np. administracyjnej, parlamentarnej) tym, że jest niezależna od rządu i prowadzona na podstawie określonych kryteriów. Jest bardziej przejawem władzy aniżeli funkcją pojedynczego organu. Stąd powierzana jest podmiotowi znajdującemu się poza rządem i jego wpływami. Należy dodać, że ustawa o NIK została istotnie zmieniona nowelą z 22 stycznia 2010 r. Wprowadza ona zmiany w zakresie procedury przeprowadzania kontroli, a także ustanowiła audyt wewnętrzny izby oraz kadencyjność dyrektorów i wicedyrektorów NIK.

Samo pojęcie kontroli jest nam znane z nauki prawa administracyjnego. Kontrola obejmuje ustalenie faktycznego stanu rzeczy, odniesienie go do złożonego wzorca, ustalenie relacji między nimi (w tym wyjaśnienie przyczyn niezgodności), przedstawienie wyników (kontrolowanemu, zlecającemu kontrolę, jednostce nadrzędnej) (Grant, 2014, s. 354).

W terminologii prawniczej, w szczególności prawa konstytucyjnego i administracyjnego, pojęcie „kontrola” występuje co najmniej w 3 znaczeniach jako: funkcje korygujące w całokształcie działalności danego organu, czyli łącznie z funkcją władczą, działania korygujące, polegające wyłącznie na badaniu i ocenianiu działalności

jednostki kontrolowanej, zbieraniu informacji o stanie faktycznym związanym z tą działalnością oraz wydawaniu wiążących zaleceń, bez możliwości podejmowania aktów władczych zmierzających do korekty powstałych dewiacji, kontrola prawna w obu tych znaczeniach, dokonywana przez wyodrębnione i specjalnie powołane do tego celu instytucje (np. NIK).

Kontrola to rodzaj działalności, na którą składa się:

- ustalenie stanu obowiązującego, tzn. wyznaczeń, zależnych m.in. od przyjętych kryteriów kontroli,
- ustalenie stanu rzeczywistego, tzn. wykonań,
- ustalenie relacji między wyznaczeniami a wykonaniami w sensie stopnia ich zgodności ze sobą, a także ewentualnie przyczyn niezgodności i przedstawienie wyników tego ustalenia odpowiedniemu podmiotowi (kontrolowanemu, zlecającemu kontrolę, jednostce nadrzędnej itp.).

Klasyfikacje kontroli są zależne od przyjętych kryteriów:

- 1) podział na kontrolę państwową i społeczną zasadza się na kryterium charakteru prawnego podmiotu kontrolującego. Jeżeli jest nim organ państwowy, mówi się o kontroli państwowej, a jeśli jest to obywatel, grupa obywateli lub organizacja społeczna, mówi się o kontroli społecznej. Pod pojęciem kontroli państwowej rozumie się także organy powołane do kontroli administracji i gospodarki państwowej, przede wszystkim pod względem finansowo-gospodarczym;
- 2) według kryterium czasu podjęcia działań kontrolnych wyróżnia się:
  - a) kontrolę wstępną (zwaną prewencyjną) — działania kontrolne poprzedzają podjęcie czynności będącej przedmiotem kontroli np. kontrola planów,
  - b) kontrolę faktyczną (zwaną bieżącą) — działania kontrolne podejmowane są w trakcie dokonywania czynności będącej przedmiotem kontroli,
  - c) kontrolę zastępczą (zwaną represyjną) — działania kontrolne podejmowane są po zakończeniu czynności będącej przedmiotem kontroli;
- 3) według kryterium relacji zachodzących pomiędzy podmiotem kontrolującym a kontrolowanym można wyróżnić:
  - a) kontrolę wewnętrzną — oba podmioty należą do tej samej struktury organizacyjnej,
  - b) kontrolę zewnętrzną — sprawuje ją podmiot wyłączony ze struktury organizacyjnej, do której należy podmiot kontrolowany.

Pojęcie kontroli należy odróżnić od nadzoru. Nadzór jest to działalność obejmująca kontrolę oraz kompetencję merytorycznego korygowania działalności podmiotu poddanego nadzorowi. Przepisy prawne regulują cele ingerencji nadzorczej (np. zapewnienie zgodności z prawem działania organu nadzorowanego), sytuacje, kiedy ingerencja w działalność podmiotu nadzorowanego jest możliwa, oraz środki działania podmiotu nadzorującego (Deryng, 2014, s. 143–144).

## 2. Rys historyczny

Najwyższa Izba Kontroli powstała w 1919 r. jako „władza stała i samodzielna” celem dokonywania „wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych”, prawidłowości administrowania majątkiem państwa oraz gospodarki określonych podmiotów

(w tym jednostek samorządowych). Wywodzi się ona ze wzorca francuskiej *Cour des comptes* (działającej od 1807 r.).

W Konstytucji marcowej (art. 9) NIK była powiązana z Sejmem, na gruncie zaś Konstytucji kwietniowej kontrola państwa znalazła się pod zwierzchnictwem Prezydenta (art. 3 i 13). W Izbie funkcjonowała kolegialność i niezależność sędziowska (członkowie kolegium NIK mogli być usunięci tylko uchwałą Sejmu, większością 3/5 głosujących). Prezes Izby odpowiadał bezpośrednio przed Sejmem za sprawowanie swojego urzędu i za podległych mu urzędników.

Od 1944 r. Najwyższy organ kontroli był likwidowany i odtwarzany, stosownie do zmian w ówczesnym ustroju państwowym. Z pewnością nie można natomiast mówić o ewolucji czy to najwyższego organu kontroli, czy to samej kontroli państwowej.

We wrześniu 1944 r. NIK została zlikwidowana. Taki stan obowiązywał do marca 1949 r. Istniała wówczas namiastka takiego organu w postaci Biura Kontroli przy naczelnych organach władzy (prezydium Krajowej Rady Narodowej i Radzie Państwa). W marcu 1949 r. NIK została przywrócona i istniała od 1952 r. Następnie Konstytucja PRL zniósła NIK, utworzono zaś ministerstwo kontroli państwowej w obrębie Rady Ministrów. W grudniu 1957 r. przywrócono NIK jako organ kontroli niezależny od administracji. Od tego czasu funkcjonuje ona nieprzerwanie. Jednakże na mocy noweli do Konstytucji PRL do 10 lutego 1976 r. pozycja NIK uległa karykaturalnej zmianie: Prezes Rady Ministrów sprawował nadzór nad Izba, a Prezes NIK stał się członkiem Rady Ministrów. W październiku 1980 r. przywrócono pozycję NIK zbliżoną do rozwiązań znanych z 1957 r. NIK obecnie działa na podstawie przepisów Konstytucji RP i ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Ustawa ta wyprzedzała regulację konstytucyjną organów kontroli (została dostosowana do niej nowelą z kwietnia 1998 r.) (Grant, 2014, s. 355–356).

### 3. Najwyższa Izba Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli jest to naczelnny organ kontroli państwowej, który podlega Sejmowi oraz działa na zasadach kolegialnych. Funkcjonuje na podstawie następujących aktów normatywnych:

- 1) art. 202–207 Konstytucji RP;
- 2) ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.) (dalej „uNIK”);
- 3) Statut NIK stanowiący załącznik do zarządzenia nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Najwyższej Izbie Kontroli;
- 4) zarządzenia Prezesa NIK:
  - Zarządzenie nr 12/2011 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli,
  - Zarządzenie nr 9/2012 Prezesa Najwyższej Izby kontroli z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad przygotowania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli,

- Zarządzenie nr 35/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie naboru do pracy na stanowiska kontrolerów w Najwyższej Izbie Kontroli,
- Zarządzenie nr 5/2013 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 4 marca 2013 r. w sprawie konkursu na stanowiska dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli.

Regulacje zawarte w przepisach prawa określają m.in. pozycję ustrojową NIK, jej zadania, tryb i zakres działania oraz wewnętrzną organizację (Deryng, 2014, s. 145).

#### 4. Pozycja ustrojowa NIK

Należy podkreślić, że pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli została określona w art. 202 Konstytucji RP. Stosownie do treści wspomnianego artykułu:

- 1) Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej (art. 202 ust. 1 Konstytucji RP); ze sformułowania tego wynika, że:
  - a) kontrola państwowa dokonywana jest przez NIK jako „organ naczelny” — stwierdzenie to oznacza, że Najwyższa Izba Kontroli posiada zwierzchnią pozycję w systemie kontroli organów państwowych i podległych mu jednostek organizacyjnych. Najwyższa Izba Kontroli — jak się ponadto w tym kontekście wskazuje — skupia w swych kompetencjach całokształt kontroli państwowej. Warto przy tym zauważyć, że przytoczony tutaj termin „organ naczelny” na gruncie aktualnie obowiązującej Konstytucji RP został użyty tylko ten raz i nie zastosowano go w odniesieniu do żadnego innego organu,
  - b) NIK jest „organem kontroli państwowej” — sformułowanie to wskazuje, że Najwyższa Izba Kontroli posiada kompetencje w zakresie badania działalności organów administracji i współdziałających z nimi jednostek;
- 2) Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi (art. 202 ust. 2 Konstytucji RP, ze wspomnianym sformułowaniem związany jest także art. 204 Konstytucji RP oraz — rozwijające to sformułowanie — odpowiednie przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli). Twierdzenie wskazujące na zasadę podległości Sejmowi przez NIK oznacza, że Najwyższa Izba Kontroli powiązana jest bezpośrednio z Sejmem. Cały czas należy przy tym pamiętać jednak, że sformułowanie to nie znaczy w konsekwencji, iż NIK jest organem legislatywy. Jest ona bowiem ulokowana, jak już wspomniano, poza monteskiuszowskim trójpodziałem władzy. Odnosząc się do uregulowanej w art. 202 ust. 2 Konstytucji RP zasady podległości NIK Sejmowi, warto w tym miejscu zauważyć, że zasadę tę należy rozpatrywać na wielu różnych płaszczyznach. Wskazuje się mianowicie na następujące jej aspekty:
  - a) Sejm wpływa na określone kierunki działalności NIK oraz zleca jej przeprowadzenie kontroli działalności Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu oraz różnych innych jednostek (art. 4 ust. 2 uNIK) Najwyższa Izba Kontroli z kolei wykonuje swoje zadania w oparciu o — przedkładany Sejmowi — roczny plan pracy (art. 6 ust. 2 uNIK),
  - b) Sejm reguluje pewne sprawy związane z zakresem organizacji NIK (dla przykładu Sejm poprzez swojego Marszałka, na wniosek Prezesa NIK, nadaje na drodze zarządzenia statut NIK — art. 25 ust. 2 uNIK),

- c) Sejm sprawuje nad NIK ograniczone władztwo personalne, które polega na uczestnictwie w procedurze powoływania i odwoływania:
- Prezesa NIK (w procedurze powoływania i odwoływania bierze udział Sejm *in pleno* — art. 14 oraz art. 17 uNIK; powołanie następuje przez Sejm za zgodą Senatu),
  - wiceprezesów NIK (w procedurze powoływania i odwoływania bierze udział Marszałek Sejmu — art. 21 ust. 1 uNIK),
  - dyrektora generalnego NIK (w procedurze powoływania i odwoływania bierze udział Marszałek Sejmu — art. 21 ust. 2 uNIK),
- d) Sejm kontroluje wykonanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli (art. 26 ust. 3 uNIK),
- e) NIK — zgodnie z brzmieniem art. 204 ust. 1 Konstytucji RP — przedkłada corocznie Sejmowi:
- analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej (art. 204 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP),
  - opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów (art. 204 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP),
  - informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie (art. 204 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP).

Ponadto w świetle art. 204 ust. 2 Konstytucji RP Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Sejmowi coroczne sprawozdanie ze swojej działalności;

- 3) Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegalności (art. 202 ust. 3 Konstytucji RP) — w kontekście tego stwierdzenia wskazuje się, że Najwyższa Izba Kontroli jest organem kolegalnym. Konstytucja z 1997 r. w żaden sposób nie precyzuje jednak sformułowania odnoszącego się do kolegalności działania Najwyższej Izby Kontroli. Konstytucja RP w ogóle nie określa przy tym pełnych założeń struktury organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli i systemu jej organów wewnętrznych. Omawiana ustawa *expressis verbis* wskazuje bowiem tylko na fakt istnienia Prezesa NIK.

Wobec powyższego należy podkreślić, że rozwinięcie konstytucyjnego przepisu o kolegalności działania Najwyższej Izby Kontroli (jak również całościowe uregulowanie struktury organizacyjnej NIK) następuje dopiero na gruncie ustawowym (Ochmann, Pisz, 2014, s. 206–208).

## 5. Kompetencje NIK

Artykuł 203 Konstytucji stanowi, iż NIK kontroluje obligatoryjnie działalność organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia czterech kryteriów: legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. Fakultatywną kontrolą objęta jest działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych, z punktu widzenia legalności, rzetelności i gospodarności, z pominięciem kryterium celowości. Dwa mierniki kontroli: legalność i gospodarnosc, są zaś stosowane w fakultatywnej kontroli innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki

państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Ustawa o NIK w przepisie będącym odpowiednikiem przytaczanego art. 203 ust. 3 wymienia przykładowe kategorie podmiotów odpowiadających określeniom „inne jednostki organizacyjne” oraz „podmioty gospodarcze” (art. 2 uNIK).

### 5.1. Podmiotowy zakres kontroli

Przepisy, które mówią o kompetencjach NIK, określają zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli, a także sytuacje, w których ma ona charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Na mocy Konstytucji wyróżnić można trzy kategorie podmiotów objętych kontrolą: podmioty sfery państwowej, sfery samorządowej oraz podmioty niepubliczne, nienależące do dwóch wcześniejszych kategorii. Zakres podmiotowy to odpowiedź na pytanie, kto jest kontrolowany przez NIK.

Ustawa o NIK w art. 2 ust. 1 określa, że obligatoryjnie NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

Konstytucja nie zawiera definicji administracji rządowej, ale określa naczelnne organy tej administracji, jakimi w myśl przepisów rozdziału VI Konstytucji są: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie, przewodniczący określonych w ustawach komitetów, którzy wchodzi w skład Rady Ministrów. Administrację tę będą tworzyć także organy centralne podporządkowane Radzie Ministrów, Prezesowi RM lub ministrom. Określenie wszystkich organów administracji rządowej wymaga wykładni wielu ustaw, w szczególności zaś ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

Definicję organów administracji rządowej na szczeblu terytorialnym zawiera ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, która w art. 2 wymienia: wojewodę, działających pod zwierzchnictwem wojewody kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujących zadania i kompetencje określone w ustawach jako własne lub wojewody (z jego upoważnienia) oraz organy administracji nieszespolonej. W artykule tym wymienione są także organy samorządu terytorialnego i innych samorządów, gdy na podstawie ustaw lub porozumień wykonują zadania administracji rządowej oraz (działający pod zwierzchnictwem starosty) kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach.

Kolejnym podmiotem kontrolowanym obligatoryjnie przez NIK jest Narodowy Bank Polski. Jest to instytucja będąca bankiem centralnym państwa oraz instytucją emisyjną państwa (Sosnowska-Łozińska, 2007, s. 245–246). Państwowe osoby prawne są kolejną kategorią podmiotów kontrolowanych w myśl art. 2 ustawy o NIK. Orzecznictwo Sądu Najwyższego z lat dziewięćdziesiątych i popierająca je doktryna określają, że przymiot państwowej osoby prawnej przysługuje tylko tym podmiotom, do których należy wyłącznie mienie państwowe w rozumieniu art. 44 k.c. Z artykułu tego wynika, iż chodzi o przedsiębiorstwa państwowe, banki państwowe, państwowe szkoły wyższe i inne podmioty, do których mienie państwowe należy. Nie jest tu istotna sama forma organizacyjna tego podmiotu, jeżeli spełniony jest powyższy warunek. Nie są jednak takimi podmiotami te o mieszanym, państwowo-prywatnym kapitale.

Ostatnim podmiotem wyróżnionym w art. 2 ust. 1 są „inne państwowe jednostki organizacyjne”. Przepis ten oznacza podmioty nieposiadające osobowości prawnej. Działają one na podstawie i w formach określonych przez ustawę o finansach publicznych, a są to: państwowe jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze lub podmioty, które działają dzięki zgromadzonym na wyodrębnionych rachunkach bankowych środkom specjalnym.

NIK dokonuje także kontroli fakultatywnej. Wyraźnie na to wskazuje wykładnia językowa trzech ustępów art. 2. Mowa w nich o tym, iż Izba może dokonywać kontroli, a więc nie robi tego obligatoryjnie. NIK może dokonywać kontroli działalności organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 2 ust. 2 ustawy o NIK). Ustawa nie nakłada na NIK obowiązku kontrolowania tych podmiotów, gdyż istnieją organy sprawujące nadzór nad samorządem, o których mowa w art. 171 ust. 2 Konstytucji, tj. Prezesa Rady Ministrów, wojewodowie oraz Regionalne Izby Obrachunkowe. Z tego więc względu wyposażono Izbę w możliwość jedynie fakultatywnego przeprowadzenia kontroli.

Istotnym przepisem jest art. 2a uNIK zawierający wyjaśnienie pojęcia „samorząd terytorialny”. Ustawodawca rozumie pod tym terminem gminę, powiat, samorząd województwa oraz inne samorządowe osoby prawne i samorządowe jednostki organizacyjne. W art. 2 ust. 2 mowa jest o organach samorządu terytorialnego. Chcąc określić, o które organy ustawodawcy chodzi, należy sięgnąć do trzech podstawowych aktów w tej kwestii: ustawy o samorządzie gminnym (art. 11a ust. 1), ustawy o samorządzie powiatowym (art. 8 ust. 2) oraz ustawy o samorządzie województwa (art. 15). W myśl tych ustaw organami samorządu terytorialnego są: rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta), rada i zarząd powiatu, sejmik województwa i jego zarząd.

Ustawa o NIK mówi także o samorządowych osobach prawnych i innych samorządowych jednostkach organizacyjnych. Sięgając do ustawy o gospodarce komunalnej, czytamy, iż samorząd może tworzyć zakłady budżetowe i spółki prawa handlowego (art. 2 tej ustawy), w celu wykonywania zadań własnych, zaspokajając w ten sposób potrzeby lokalnych mieszkańców (art. 1 tej ustawy). Funkcjonowanie innych samorządowych jednostek organizacyjnych odbywa się — podobnie jak w przypadku państwowych jednostek — nad podstawie i w formach przewidzianych w ustawie o finansach publicznych, której przepisy w tej kwestii należy interpretować odpowiednio.

Trzecią kategorią podmiotów objętych kontrolą, obok aparatu państwowego i samorządu, są „inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze (przedsiębiorcy)”. Zarówno Konstytucja, jak i ustawa o NIK w sposób jednakowy określają, że fakultatywna kontrola tych podmiotów odbywa się „w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa”. Ustawa zawiera jednak pewne wyliczenie dotyczące takich sytuacji. Sformułowanie „w szczególności” poprzedzające to wyliczenie wskazuje, iż jest to katalog otwarty, mający charakter przykładowy. Artykuł 2 ust. 3 uNIK określa, że są to podmioty, które w szczególności (Sosnowska-Łozińska, 2007, s. 246–248):

- wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo lub samorząd terytorialny,
- wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego,

- organizują lub wykonują prace interwencyjne albo roboty publiczne,
- działają z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystają z mienia państwowego lub samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych,
- korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy, poręczenia lub gwarancji udzielanych przez państwo, samorząd terytorialny lub podmioty określone w ustawie z 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne,
- udzielają lub korzystają z pomocy publicznej podlegającej monitorowaniu w rozumieniu innych przepisów,
- wykonują zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego,
- wywiązują się z zobowiązań, do których stosuje się przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa, z innych należności budżetowych, gospodarki budżetowej i państwowych funduszy celowych oraz świadczeń pieniężnych na rzecz państwa wynikających ze stosunków cywilnoprawnych.

Analizując przepisy ustawy o NIK, należy określić dokładnie, co oznaczają terminy „inne jednostki organizacyjne” oraz „podmioty gospodarcze (przedsiębiorcy)”. Pierwsze określenie jest definicją, która od strony negatywnej określa katalog podmiotów niepublicznych. Dokonując w oparciu o to założenie wykładni, należy stwierdzić, że są to podmioty, które nie należą do kategorii: jednostek aparatu państwowego (art. 2 ust. 1 uNIK), samorządu (art. 2 ust. 2 uNIK), a także — w myśl art. 2 ust. 4 uNIK — do podmiotów wykonujących zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Definicja „przedsiębiorcy” wymaga przytoczenia art. 43<sup>1</sup> k.c., według którego jest to osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33<sup>1</sup> k.c., prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. NIK będzie kontrolować zarówno podmioty działające aktywnie w sferze gospodarczej, takie jak spółki prawa handlowego, banki, spółdzielnie, osoby fizyczne prowadzące zaewidencjonowaną działalność, jak i jednostki utworzone w innych celach, np. fundacje, stowarzyszenia, kościelne osoby prawne, samorząd zawodowy czy szkoły prywatne. Ustawa określa, iż podmioty niepubliczne podlegają takiej kontroli w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy wykorzystują majątek lub środki państwowe lub samorządowe, a więc dysponują „groszem publicznym”. Druga sytuacja dotyczy kontroli wywiązywania się wyżej opisanych podmiotów z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Artykuł 2 ust. 4 określa ostatnią kategorię podmiotów kontrolowanych fakultatywnie przez NIK. Są to podmioty niemieszczące się w kategoriach określonych w ust. 1 i 2 przytaczanego artykułu, nienależące do sfery samorządowej ani aparatu państwowego, a wykonujące zadania z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego. Podmiotami zobowiązanymi do finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych jest Narodowy Fundusz Zdrowia, który posiada oddziały w województwie (Sosnowska-Łozińska, 2007, s. 248–249).



## 5.2. Przedmiotowy zakres kontroli

NIK kontrolując jednostki objęte kontrolą obligatoryjną, lub fakultatywną, a więc wszystkie omówione wyżej, bada „wykonywanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej tych jednostek” (art. 3 uNIK). W komentowanym przepisie określono tzw. przedmiotowy zakres kontroli. Zakres ten jest otwarty, ponieważ cytowany fragment został poprzedzony sformułowaniem „w szczególności”. Przepis ten wyznacza jedynie podstawowe zadania, które powinien realizować NIK, prowadząc działania kontrolne. NIK prowadzi kontrole finansowe, w ramach których bada się wykonanie budżetu państwa — art. 2 ustawy wyraźnie to określa. Są to kontrole formalne, w których oceniana jest prawidłowość zarządzania finansowego i prowadzenia rachunkowości. Oprócz tego Izba ma uprawnienia do oceny, czy dany podmiot realizuje zadania, do których został powołany. Kontroluje się więc realizację ustaw i innych aktów prawnych w bardzo szerokim zakresie, nie tylko finansowym, lecz również w zakresie działalności gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej. Większość dokonywanych kontroli ocenia zarówno aspekty finansowe, jak i stronę merytoryczną działalności określonego podmiotu. Możliwe jest także kontrolowanie jednego lub kilku ściśle określonych kwestii.

Ustawa o NIK zawiera przepis szczegółowo, odrębnie regulujący zakres przedmiotowy kontroli Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, tak więc instytucji pomocniczych najwyższych organów państwowych, a także Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Państwowej Inspekcji Pracy (art. 4 uNIK). Izba w stosunku do tych podmiotów kontroluje wykonanie budżetu, gospodarkę finansową i majątkową, wyłączne jest tu natomiast kryterium merytorycznej oceny działalności. Izba dokonuje tu kontroli formalnych w celu oceny działalności tych jednostek jako dysponentów części budżetowych. Nie ma tu jednak możliwości „rozliczania” wykonywania zadań. Nie jest to ograniczenie przedmiotowego zakresu kontroli o charakterze bezwzględny. Artykuł 4 ust. 2 mówi bowiem, iż NIK przeprowadza kontrolę — w takim zakresie jak w odniesieniu do organów i instytucji państwowych — Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, KRRiT, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, IPN — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Państwowej Inspekcji Pracy, której przedmiotem jest działalność tych podmiotów. Kontrola taka dokonywana jest na zlecenie Sejmu.

Sejm nie może jednak zlecić NIK kontroli wykonywania zadań przez Trybunał Konstytucyjny, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowe Biuro Wyborcze, SN, NSA. Rozwiązanie takie względem sądów i Trybunału Konstytucyjnego podyktowane jest obowiązkiem przestrzegania konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji). Również Rzecznik ma zagwarantowaną przez ustawę zasadniczą niezawisłość, niezależność od innych organów państwowych, a przed

Sejmem odpowiada na zasadach określonych w ustawie (Sosnowska-Łozińska, 2007, s. 249–250).

### 5.3. Kryteria kontroli

Ścisłe określony zakres podmiotowy oraz przedmiotowy kontroli NIK połączony jest tzw. miernikami kontroli. Są to kryteria służące za podstawę ocen kontrolnych. Konstytucja i ustawa mówią o kryterium legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. Należy dokonać wykładni tych pojęć.

Według wskazówek Izby dotyczących interpretacji kryteriów kontroli kontrola pod względem legalności to badanie, czy działalność kontrolowana zgodna była z obowiązującymi w danym czasie, w określonej dziedzinie ustawami i innymi aktami normatywnymi o charakterze powszechnie obowiązującym. Badana będzie również prawidłowość stanowienia przepisów wewnętrznych danej jednostki oraz to, czy działalność jednostki jest zgodna z takimi przepisami. Kryterium legalności obejmuje także ocenę zgodności kontrolowanej działalności z aktami prawnymi, które nie mają charakteru normatywnego, jak np. umowy. Badanie legalności to ocena, czy podejmowane działania miały właściwą podstawę prawną i mieściły się w granicach kompetencji kontrolowanego podmiotu, ewentualnie czy zaniechanie działania nie nastąpiło w sytuacji, gdy kontrolowany podmiot miał obowiązek prawny podjęcia działania. W przypadku oceny działalności jako „nielegalnej” Izba ma wskazać konkretne przepisy prawne lub postanowienia, które działaniem lub zaniechaniem zostały naruszone, oraz wyjaśnić — w razie potrzeby — na czym to naruszenie polegało.

Wszystkie objęte kontrolą NIK podmioty są oceniane przez pryzmat legalności działania. Zarówno organy aparatu państwowego, samorządowego, jak i nienależące do tych kategorii podmioty kontrolowane, wymienione w art. 2 ustawy, muszą działać legalnie.

Kolejnym miernikiem jest gospodarność. Oznacza ono umiejętność dobrego, racjonalnego, oszczędnego gospodarowania, „zarządzania czymś”. Gospodarność jest synonimem oszczędności, umiarkowania i racjonalności. NIK, kontrolując pod względem gospodarności, bada, czy oddane do dyspozycji jednostki środki zostały wykorzystane oszczędnie i wydajnie, bada relację nakładów i efektów, a więc czy wynik działalności w warunkach, w jakich znajdowała się jednostka kontrolowana, można było osiągnąć mniejszym nakładem środków lub czy zastosowanymi środkami można było uzyskać lepszy wynik. W przypadku stwierdzenia przez Izbę szkody należy badać, czy nie było możliwości jej uniknięcia albo ograniczenia wysokości (Sosnowska-Łozińska, 2007, s. 250–251).

Zarówno Konstytucja, jak i ustawa mówią o kryterium rzetelności, jako kolejnym w katalogu czterech mierników. Kontrola pod względem tego kryterium to badanie, czy obowiązki pracowników i innych osób, które odpowiedzialne są za określoną działalność w kontrolowanym podmiocie, było wykonywane z należytą starannością, we właściwym czasie, sumiennie. Bada się także przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki, jak i to, czy zobowiązania kontrolowanego wykonywane były zgodnie z ich treścią. Rzetelność będzie oznaczać także udokumentowanie określonych działań czy stanów faktycznych, co także będzie podlegać ocenie.

Opisywane kryterium pozwala Izbie na ocenę zachowań pracowników instytucji publicznych — kwestii często nieuregulowanej — naruszających zasady etycznego postępowania, obowiązującego osoby reprezentujące państwo.

Kolejny miernik kontroli dokonywanych przez NIK to celowość. Według NIK kontrola pod tym kątem oznacza badanie, czy działania danej jednostki mieściły się w celach dla niej przewidzianych w aktach normatywnych, regulujących funkcjonowanie tego typu jednostek. Izba będzie także oceniać dobór środków i metod służących osiągnięciu danego celu przez pryzmat ich optymalności lub choćby przydatności. Kryterium celowości jest istotne w przypadku badania działań należących do swobody działania podmiotu. Miernik ten umożliwia ocenę, czy w sytuacji, gdy przepis umożliwia uznaniowość decyzji, podejmowane na tej podstawie decyzji były zgodne z zamierzonym wynikiem racjonalnego działania.

Zarówno Konstytucja, jak i ustawa określają grupy podmiotów kontrolowanych, a także precyzują, jakie kryteria kontroli są wobec nich stosowane. Organy administracji rządowej, NBP, państwowe osoby prawne i innej jednostki organizacyjnej są kontrolowane pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. Jest to pełny i najszerszy, zakres kontroli Izby. Kontrola działalności samorządu terytorialnego dokonywana jest z punktu widzenia trzech kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności. Brak tu kryterium celowości. Przyjęcie takiego rozwiązania przez ustawodawcę jest wyrazem respektowania autonomii samorządu przy wykonywaniu jego zadań. Dwa mierniki: legalność i gospodarność zastosowano do tzw. innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań na rzecz państwa. Ustawa zawiera otwarty katalog sytuacji najbardziej typowych w tej kwestii. Przepis art. 2 stanowi, że w takim zakresie — a więc pod względem legalności i gospodarności — kontroluje się jednostki organizacyjne i podmioty nienależące do sfery państwowej (art. 2 ust. 1) ani sfery samorządowej, wykonujące zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (Sosnowska-Łozińska, 2007, s. 251–252).

## 6. Zakres działania NIK

W modelu kontroli państwowej typu *Cour de comptes* funkcją najwyższego organu kontroli jest badanie zamknięcia rachunków państwa i przedstawienie parlamentowi corocznie wniosków o absolutorium dla rządu. Podobną konstrukcję obserwujemy w przypadku określenia zakresu działania NIK, w tym jej relacji z Sejmem (art. 204). Z wnioskiem o udzielenie absolutorium NIK występowała do 1980 r. (obecnie czyni to sejmowa Komisja Finansów Publicznych).

Jak wiadomo, rząd w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedstawia Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa (art. 226). Izba przedkłada Sejmowi w tej sprawie opinię dotyczącą udzielenia absolutorium za wykonanie ustawy budżetowej, która stanowi jedną z podstaw do udzielenia (lub odmowy udzielenia) rządowi absolutorium.

Oprócz tej funkcji NIK przedkłada Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej (art. 204 ust. 1 pkt 1) oraz informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia określone w ustawie (art. 204 ust. 1 pkt 3).

Aby Izba mogła wywiązać się z tego rodzaju obowiązków, musi realizować swoje zadania polegające na przeprowadzeniu kontroli, której zakres oraz kryteria są określone w art. 203 (Grant, 2014, s. 359).

## **7. Organy NIK oraz organizacja wewnętrzna Najwyższej Izby Kontroli**

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli została uregulowana jej struktura organizacyjna. Stosownie do treści odpowiednich regulacji tej ustawy można wyróżnić dwa organy wewnętrzne Najwyższej Izby Kontroli. Są to mianowicie: Prezes Najwyższej Izby Kontroli oraz Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Wspomnianych organów wewnętrznych Najwyższej Izby Kontroli nie można mylić z aparatem urzędniczym NIK, do którego należą departamenty i delegatury (departamenty to jednostki centralne, z kolei delegatury to jednostki terenowe).

### **7.1. Prezes NIK**

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli uznaje się za taki organ wewnętrzny NIK, który kieruje Najwyższą Izbą Kontroli i odpowiada przed Sejmem za jej działalność (art. 13 uNIK). Bierze on przy tym udział w posiedzeniach Sejmu (art. 20 ust. 1 uNIK) (Ochmann, Pisz, 2014, s. 208).

Zgodnie z brzmieniem art. 205 ust. 1 Konstytucji RP Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, na 6 lat i może być ponownie powołany tylko raz. Możliwość tylko jednej reelekcji potwierdza również art. 16 ust. 2 uNIK.

Doprecyzowujący powyższą regulację konstytucyjną art. 14 ust. 1 uNIK wskazuje przy tym, że powołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli przez Sejm następuje na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów. Ponadto — jak wynika z tego artykułu — Sejm powołuje Prezesa NIK bezwzględną większością głosów.

Warto również zauważyć, że uchwałę w sprawie powołania Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu podejmuje następnie Senat. Niepodjęcie uchwały w tym terminie oznacza wyrażenie zgody na powołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Sejm powołuje na stanowisko Prezesa NIK inną osobę (art. 14 ust. 3 uNIK).

Kadencja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli — w świetle art. 16 ust. 1 uNIK — liczy się od dnia złożenia przysięgi. Po upływie kadencji Prezes Najwyższej Izby Kontroli pełni ponadto obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Prezesa NIK. Istotne jest przy tym, że ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli w art. 16 ust. 3 wskazuje również przypadki wygaśnięcia kadencji Prezesa NIK. Kadencja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wygasa w razie:

- śmierci Prezesa NIK,
- orzeczenia przez Trybunał Stanu utraty zajmowanego przez niego stanowiska,
- jego odwołania.

Odnosząc się do procedury odwołania Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że w świetle art. 17 ust. 2 w zw. z art. 14 uNIK procedura odwołania Prezesa Najwyższej Izby Kontroli przebiega podobnie jak cała procedura jego powołania. Do procedury odwołania Prezesa NIK stosuje się bowiem odpowiednio przepisy dotyczące jego powołania. Odwołania tego dokonuje zatem Sejm za zgodą Senatu.

Artykuł 17 uNIK wskazuje równocześnie przypadki, w których Sejm odwołuje Prezesa NIK. Zgodnie z jego brzmieniem Sejm odwołuje Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli:

- zrzekł się on stanowiska,
- uzna, że stał się on trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby,
- został on skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwa,
- złożył on niezgodnie z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu,

Trybunał Stanu orzekł w stosunku do niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych.

W kontekście rozważań poświęconych Prezesowi NIK należy zwrócić równocześnie uwagę, że art. 205 ust. 2 Konstytucji RP stanowi o tym, że Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej ani wykonywać innych zajęć zawodowych. Ponadto Konstytucja RP w art. 205 ust. 3 określa, że Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Przepis ten — jak się wskazuje — gwarantuje niezawisłość Prezesa NIK (Ochmann, Pisz, 2014, s. 209–210).

Warto przy tym zauważyć, że Konstytucja RP przyznaje także Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli w art. 206 immunitet formalny i przywilej nietykalności, które uznawane są za proceduralną gwarancję jego niezawisłości. Jak bowiem stanowi przytoczony przepis: „Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego” (Ochmann, Pisz, 2014, s. 210).

## 7.2. Kolegium NIK

Drugim organem wewnętrznym Najwyższej Izby Kontroli — obok Prezesa NIK — jest Kolegium NIK. Co istotne, status prawny Kolegium Najwyższej Izby Kontroli — w odróżnieniu od jej Prezesa — reguluje tylko ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, z kolei Konstytucja RP nie wspomina ani razu o tym organie wewnętrznym. Ponadto dla odróżnienia Kolegium NIK od Prezesa NIK wskazuje się, że o ile Prezes NIK jest organem kierowniczym w zakresie władztwa administracyjnego, o tyle Kolegium NIK posiada kompetencje na obszarze wypracowania modelowych rozwiązań kontroli.

Artykuł 22 ust. 1 uNIK wskazuje, że w skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wchodzi: Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, wiceprezesa, Dyrektor Generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz 14 członków Kolegium.

Równocześnie art. 22 ust. 2 uNIK stanowi, że Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, powołuje na członków Kolegium: 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych, 7 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli lub radców Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, spośród których Prezes Najwyższej Izby Kontroli wyznacza sekretarza Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Niewątpliwie tak ukształtowane Kolegium NIK daje wyraz ukazanej już wcześniej konstytucyjnej regulacji z art. 202 ust. 3, odnoszącej się do kolegialności działania NIK. Osoby wchodzące w skład Kolegium NIK są w sprawowaniu swych funkcji niezależne i mogą w sprawie podejmowanych uchwał zgłaszać do protokołu zdanie odrębne (art. 22 ust. 3 uNIK).

Należy w tym miejscu także podkreślić, że wchodzący w skład Kolegium w liczbie trzech wiceprezesa NIK powoływani i odwoływani są przez Marszałka Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa NIK (art. 21 ust. 1 uNIK). Wiceprezesa NIK w praktyce kierują działalnością określonych przez Prezesa NIK departamentów i delegatur (wyznaczony przez Prezesa wiceprezes w razie potrzeby zastępuje także Prezesa NIK). Podobnie jak wiceprezesa NIK powoływani są także, jak już wspomniano, członkowie Kolegium NIK. Dyrektor Generalny NIK z kolei powoływany jest, za zgodą Marszałka Sejmu, przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 21 ust. 2 uNIK) (Ochmann, Pisz, 2014, s. 210–211).

Dokonując charakterystyki Kolegium NIK trzeba zwrócić uwagę, że kadencja członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli trwa 3 lata, licząc od dnia powołania (art. 22 ust. 4 Konstytucji RP). Wspomniana kadencja wygasa jednak w razie jego śmierci lub odwołania (art. 22 ust. 5 Konstytucji RP). Wskazuje się przy tym, że Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, odwołuje członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli: rzekł się on funkcji, przestał zajmować stanowisko dyrektora jednostki organizacyjnej NIK lub radcy Prezesa NIK, nie uczestniczył w posiedzeniach Kolegium Najwyższej Izby Kontroli przez okres przekraczający rok, został on skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwa z winy umyślnej.

Charakteryzując Kolegium NIK warto także wspomnieć o jego kompetencjach. Do tego zagadnienia odnosi się art. 23 uNIK, wyszczególniając co Kolegium NIK zatwierdza, co uchwała, a co opiniuje. Stosownie do art. 23 ust. 1 uNIK Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zatwierdza: analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w roku ubiegłym (Ochmann, Pisz, 2014, s. 211–212).

Jednocześnie, stosownie do treści art. 23 ust. 2 uNIK, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwała:

- opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów,
- wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne,

- wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzutu, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1 uNIK,
- projekt statutu Najwyższej Izby Kontroli,
- projekt budżetu Najwyższej Izby Kontroli,
- roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli.

Ponadto zgodnie z brzmieniem art. 23 ust. 3 uNIK, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli opiniuje:

- wniesione przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli programy kontroli i informacje o wynikach szczególnie ważnych kontroli,
- inne sprawy wniesione przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli albo przedstawione przez co najmniej 1/3 członków Kolegium.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli rozpatruje również zastrzeżenia do wskazanych w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli wystąpień pokontrolnych (art. 23 ust. 4 uNIK). Charakteryzując Kolegium NIK warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że posiedzenie Kolegium NIK przewodniczy Prezes NIK lub wyznaczony przez niego wiceprezes (art. 24 ust. 1 uNIK). Co przy tym istotne, Prezes NIK może zapraszać na posiedzenia Kolegium także osoby niewchodzące w jego skład (art. 24 ust. 4 uNIK). Ukazując charakterystykę Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, należy na koniec wspomnieć także o procedurze, jakiej podlega podejmowanie przez nią uchwał. W tym kontekście wskazuje się, że Kolegium Najwyższej Izby Kontroli podejmuje uchwały większością głosów w obecności co najmniej połowy składu Kolegium w głosowaniu tajnym (art. 24 ust. 2 uNIK) (Ochmann, Pisz, 2014, s. 212–213).

### 7.3. Departamenty i delegatury

Struktura organizacyjna Izby jest jednostopniowa. Oprócz organów o charakterze centralnym, jak: Prezes, wiceprezesi, dyrektor generalny, Kolegium, NIK posiada jednostki organizacyjne, tj. Departamenty i delegatury. Departamenty i delegatury to jednostki równorzędne. Różni je to, że departamenty znajdują się w centrali NIK w Warszawie, a delegatury mają swe siedziby w miastach wojewódzkich. Kontrolerzy w nich zatrudnieni mają takie same uprawnienia w toku postępowania kontrolnego.

Organizację wewnętrzną, w tym siedziby delegatur i zakres ich właściwości terytorialnej, określa statut (art. 25 ust. 2 uNIK). Według tego dokumentu jednostkami organizacyjnymi NIK, wykonującymi w szczególności zadanie kontrolne, są departamenty: Administracji Publicznej; Budżetu i Finansów; Gospodarki; Skarbu Państwa i Prywatyzacji; Komunikacji i Systemów Transportowych; Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego; Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego; Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia; Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego (§ 2 statutu). Statut wymienia także dwa departamenty, które wykonują zadania w zakresie wspomaganie postępowania kontrolnego: Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego oraz Departament Strategii Kontrolnej. Wszystkie te jednostki (a jest ich dziesięć) przeprowadzają lub wspomagają postępowanie kontrolne w naczelnym i centralnym organach państwowych w zakresie swej właściwości rzeczowej lub funkcjonalnej oraz

mogą, w porozumieniu z właściwą terytorialnie delegaturą, przeprowadzić lub wspomagać postępowanie kontrolne w organach i jednostkach terytorialnych. Departamenty te są jednostkami koordynującymi kontrole lub uczestniczącymi w postępowaniu kontrolnym, w szczególności przy przygotowaniu kontroli, rozpatrywaniu zastrzeżeń oraz przygotowaniu informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli i innych opracowań kontrolnych (§ 3 ust. 1 statutu). Poza omówionymi departamentami są jeszcze cztery wykonujące zadania w zakresie organizacji i obsługi NIK: Gospodarczy, Organizacyjny, Spraw Osobowych, Rachunkowości. Ich podstawowa funkcja to zapewnienie sprawnego działania całej Izby, łącznie z jednostkami terenowymi, czyli delegaturami.

Delegatury to — według § 2 ust. 2 statutu — jednostki organizacyjne wykonujące w szczególności zadania w zakresie przeprowadzania postępowania kontrolnego. Jest ich obecnie 16 z siedzibami w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze. Podmioty te przeprowadzają postępowanie kontrolne w organach i jednostkach terenowych w zakresie swej właściwości terytorialnej — określonej dokładnie w § 2 ust. 2 — oraz mogą, w porozumieniu z właściwym departamentem, przeprowadzić postępowanie kontrolne w naczelnych organach państwowych (Sosnowska-Łozińska, 2007, s. 256–257).

## 8. Zakończenie

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) to naczelny i niezależny organ kontroli państwowej z misją strażnika grosza publicznego. Od ponad 90 lat NIK ocenia funkcjonowanie państwa i gospodarowanie środkami publicznymi.

Najwyższa Izba Kontroli powstała jako jedna z pierwszych instytucji w odrodzonej, niepodległej Polsce. To nie przypadek. Dla sprawnego funkcjonowania państwa niezbędne jest istnienie kompetentnego i niezależnego od władzy wykonawczej organu kontroli, stojącego na straży publicznych pieniędzy. W demokratycznym świecie funkcjonowanie takich instytucji uważa się za normę.

Kontrola państwowa sprawowana przez NIK opiera się na jasno określonych zasadach: przejrzystości intencji, rzetelności informacji, apolityczności kontrolerów oraz kolegialności w podejmowaniu kluczowych decyzji. W ten sposób Izba nawiązuje do światowych standardów w dziedzinie kontroli państwowej (pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/o-nik/>).

NIK jest mitycznym Cerberem, który stoi na straży pieniędzy publicznych Rzeczypospolitej Polskiej i nie pobiera opłat (łapówek) jak mitologiczny Charon za swoje wykonane usługi. Organ ten walczy zaciekle na szeroką skalę z korupcją panującą wewnątrz administracji rządowej, jak i również innych instytucjach i jednostkach państwowych podlegających kontroli NIK. Budżet NIK nie jest adekwatny w stosunku do przychodów, które są bardzo niskie, a samo utrzymanie tego organu kosztuje państwo polskie rocznie w granicach 260–270 mln zł, w stosunku do przychodów rządu 0,5–0,8 mln zł. Wewnętrzna struktura NIK jest dobrze skonstruowanym ciałem kolegialnym, które jest rozmaicie podzielonym organem spełniającym swoją funkcję wykonawczą w celach do tego przeznaczonych. Jednym z przykładów są delegatury, które mieszczą się w miastach wojewódzkich i jest ich 16. Spełniają one swoje funkcje



jako jednostki pomocnicze, które można nazwać „zamiejscowymi filiami” Najwyższej Izby Kontroli i służą one łatwą dostępnością dla mieszkańców miast wojewódzkich, jak i instytucji znajdujących się w danym mieście wojewódzkim.

Kontrola jest szeroko rozumianym pojęciem, które ma wiele znaczeń w zależności od jego zastosowania w danej sytuacji, wydarzeniu, branży itd. Może dzielić się na wiele rodzajów i typów. Jednym z rodzajów kontroli jest kontrola państwowa, która polega na wzajemnym nadzorze organów państwowych nad innymi organami, a które również mają nadzór nad innymi instytucjami, przedsiębiorstwami oraz obywatelami. W Rzeczypospolitej Polskiej głównym organem kontrolującym działanie wszelkich organów państwa jest Najwyższa Izba Kontroli, która stoi na straży korupcji jak mityczny Cerber.

## Bibliografia

- Deryng, A. (2014). *Prawo konstytucyjne minirepetitorium*. Warszawa: Wolters Kluwers.
- Grant, M. (2014). *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*. Warszawa: LexisNexis.
- Ochmann, P., Pisz, M. (2014). Organy kontroli państwowej i ochrony prawa. W: R. Piotrowski (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*. Warszawa: C.H. Beck.
- Sosnowska-Łozińska, M. (2007). Najwyższa Izba Kontroli. W: H. Zięba-Załucka (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: LexisNexis.

## Strony internetowe

<https://www.nik.gov.pl/o-nik/> (dostęp 24.01.2010).

## The Supreme Audit Office as a body of state control and law protection

### Abstract

The Supreme Audit Office (NIK in Polish) resembles a menhir — from the Breton words: "men" — stone, "hir" — high. This comparison uses the words tallest and tall. NIK is a kind of hegemon among other entities that oversee and protect the public penny. A double tool of the Supreme Audit Office is the scope of the audit, which is divided into subjective and objective scope. The former signifies who is controlled, and the latter sets out the basic tasks. NIK operates on the basis of four fundamental "golden" principles, which are: legality, economy, reliability, and purposefulness. It is a set of goals that interact with each other and lead to a reliable verification of the tested institution. To sum up, the purpose of establishing the above-mentioned body is to test the proper operation of all state institutions in the Republic of Poland.

**Keywords:** supervision, organizational structure.

