

Grzegorz Kościelniak

Najwyższa Izba Kontroli – organ polityczny czy apolityczny. Rozważania na gruncie polskiego porządku prawnego

Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z art. 202 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku jest naczelnym organem kontroli państwowej. Tradycje tej instytucji bezpośrednio sięgają okresu II Rzeczypospolitej Polskiej, kiedy to 7 lutego 1919 r. dekretem Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego została ustanowiona Najwyższa Izba Kontroli Państwa (NIKP)¹.

Istniejąca w II RP Najwyższa Izba Kontroli, która zastąpiła w 1921 roku NIKP, mimo licznych niedociągnięć², „stanowi wzorzec organizacyjny polskiej kontroli od 1944 roku do chwili obecnej”³. Badając proces ewoluowania pozycji ustrojowej NIK od roku 1919 do dziś, należy stwierdzić, iż organ ten silnie powiązany był z podmiotami władzy ustawodawczej. Nie można jednak zapomnieć o latach 1976–1980, kiedy to naczelnym organem kontroli w sposób ścisły powiązany był z władzą wykonawczą⁴. Analizując funkcjonowanie NIK w tym okresie, można dojść o wniosku, że był to najczarniejszy okres polskiej kontroli państwowej, który rzuca cień na jej historię⁵.

¹ DzP RP 1919, nr 14, poz. 183.

² Por. G. Kościelniak, *Rola kontroli państwowej w demokratycznym państwie prawa na gruncie polskiego ustawodawstwa*, „Częstochowski Biuletyn Oświatowy” 2007, nr 3.

³ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Koszalin 1998, s. 46.

⁴ Por. A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.

W związku z powyższym zasadne wydaje się postawienie pytania, czy aktualnie Najwyższej Izbie Kontroli bliżej jest władzy ustawodawczej czy wykonawczej, a poprzez to czy jest ona organem politycznym czy apolitycznym?

Usytuowanie naczelnego organu kontroli państwowej – NIK bliżej organów władzy wykonawczej budzi poważne wątpliwości co do niezależności oraz w dużej mierze apolityczności tego organu, ponieważ najwyższe instytucje kontrolne mogą wypełniać swe zadania jedynie wtedy, gdy są niezależne od jednostek kontrolowanych i chronione przed naciskami z zewnątrz⁶.

Jeżeli jakaś instytucja w znaczny sposób powiązana jest z organami władzy wykonawczej (np. Radą Ministrów), to wówczas zachodzą wątpliwości co do apolityczności tego organu, ponieważ istnieje duża możliwość wpływania na jego działalność, co uwidoczniło się w funkcjonowaniu NIK w okresie 1976–1980.

Natomiast w przypadku silnego powiązania NIK z organami władzy ustawodawczej, organ ten jest zdecydowanie bardziej niezależny oraz apolityczny. Wynika to m.in. z pozycji ustrojowej podmiotu ustawodawczego oraz z funkcji, jakie organ ten realizuje. Ponadto Sejm i Senat będące w Polsce, zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji organami władzy ustawodawczej, wykonują „swoje uprawnienia bezpośrednio «w zastępstwie» Narodu”⁷, co również ma istotny wpływ na powyższą kwestię.

Aby móc odpowiedzieć na pytanie postawione we wstępie, należy również, oprócz stwierdzenia czy NIK w regulacjach ustrojowych bliżej jest organom władzy ustawodawczej czy wykonawczej, uważniej przyjrzeć się relacjom pomiędzy tymi organami. Dopiero wówczas uwidoczni się bardziej wyraźny obraz Izby oraz jego polityczność czy też apolityczność.

Najwyższa Izba Kontroli – organ polityczny czy apolityczny? Chcąc odpowiedzieć na to pytanie, postaram się zbadać, w jaki sposób na gruncie ustawy zasadniczej oraz ustaw zwykłych zostały uregulowane relacje łączące NIK z władzą ustawodawczą oraz władzą wykonawczą.

Przed przystąpieniem do badania relacji, jakie łączą Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej oraz z organami władzy wykonawczej zasadnym, wydaje się poruszenie zagadnienia dotyczącego umiejscowienia tematyki związanej z NIK w systematyce Konstytucji RP z 1997 roku.

Aktualnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 roku poświęca rozdział IX „organom kontroli państwowej i ochrony prawa”, do których zalicza w pierwszej kolejności Najwyższą Izbę Kontroli (ponadto Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji).

⁵ Należy zaznaczyć, iż w latach 1952–1957 kompetencje NIK przejęło Ministerstwo Kontroli Państwowej jednakże z uwagi na to, że w okresie tym kontrolę państwową sprawował resort ministerialny niezasadnym byłoby mówienie o naczelnym organie kontroli.

⁶ Por. Krzyżówek, *Zakres i rodzaje kontroli Najwyższej Izby Kontroli a wymagania Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 3.

⁷ *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 230.

Takie umiejscowienie problematyki dotyczącej NIK, która jest naczelnym organem kontroli państwowej jest zgodne z Monteskiuszowską zasadą trójpodziału władzy. W myśl tej zasady wyróżniamy trzy rodzaje władzy: ustawodawczą, wykonawczą oraz sądowniczą.

O zasadzie trójpodziału wprost „mówi” sama Konstytucja w art. 10 ust. 1: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”.

W aktualnie przyjętych rozwiązaniach konstytucyjnych Najwyższa Izba Kontroli nie mieści się w granicach klasycznego schematu trójpodziału władzy⁸.

Jak wskazuje Sylwestrzak, umiejscowienie „organów kontroli państwowej i ochrony prawa” w odrębnym rozdziale Konstytucji RP z 1997 roku, tj. poza rozdziałami poświęconymi poszczególnym rodzajom władzy, miało na celu „umieszczenie kontroli poza władzami klasyfikowanymi według Monteskiuszowskiego trójpodziału, ponieważ kontrola nie stanowi integralnej części żadnej z nich”⁹.

Zgodnie z tym podziałem organy kontroli nie zostały „przypisane” do żadnego z rozdziałów poświęconych ww. władzom. Umiejscowienie tej problematyki w jednym z nich niejako bezpośrednio wskazywałoby na „przyporządkowanie” organów kontroli do konkretnego ww. rodzaju władzy, jak miało to miejsce w przypadku Konstytucji Marcowej z 1921 roku, w której to kwestie dotyczące NIK zawarto w rozdziale II traktującym o władzy ustawodawczej.

Należy zaznaczyć, że rozwiązania przyjęte w Konstytucji z 1921 roku, tj. umiejscowienie problematyki dotyczącej Najwyższej Izby Kontroli w części Konstytucji poświęconej władzy ustawodawczej stworzyło „ryzyko zaistnienia poważnych niejasności w interpretacji konstytucyjnego rozumienia granic legislatywy”¹⁰.

Natomiast dzięki regulacjom przyjętym na gruncie aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej, tj. poprzez wyodrębnienie osobnego rozdziału, poświęconego m. in. organom kontroli, ww. zagrożenie zostało zniwelowane.

Jednakże jednocześnie Konstytucja z 1997 roku w art. 202 ust. 2 stanowi wprost, że: „Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi”.

Taka sytuacja, tzn. z jednej strony wyszczególnienie NIK w odrębnym rozdziale Konstytucji, a ściślej mówiąc, nie umiejscowienie problematyki dotyczącej naczelnego organu kontroli, jakim jest NIK, w rozdziale IV traktującym o organach władzy ustawodawczej, z drugiej zaś strony stwierdzenie wprost, iż NIK podlega Sejmowi, wywołuje pewne wątpliwości.

Wydaje się jednak, że umiejscowienie NIK w odrębnym IX rozdziale ma na celu przede wszystkim podkreślenie znaczenia tego organu.

⁸ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji*, Koszalin 1998, s. 180.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem, s. 182.

Ponadto, jak pisze Sylwestrzak, usytuowanie kwestii dotyczących NIK „w ostatniej części ustawy zasadniczej, zamykającej sprawę struktury aparatu państwowego, przede wszystkim eksponuje niezależność kontroli”¹¹.

Z umiejscowienia NIK w systematyce konstytucji, wyłania się obraz naczelnego organu kontroli jako instytucji w dużej mierze niezależnej i apolitycznej. Jednakże, aby w sposób zdecydowany i jednoznaczny można było odpowiedzieć na pytanie postawione we wstępie tych rozważań, należy dokładnie przyjrzeć się relacjom na płaszczyźnie NIK – Parlament oraz NIK – organy władzy wykonawczej.

Kształt relacji łączących NIK z Sejmem został określony w art. 202 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku oraz w art. 1 ust. 2 ustawy o NIK z 1994 roku¹², stanowiącym niejako¹³ powtórzenie treści Konstytucji i brzmi on następująco: „Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi”.

Jak pisze Galster: „model bezpośredniej podległości NIK Parlamentowi wzmacnia pozycję nie tylko organu podporządkowanego, ale i dobrze służy umocnieniu rangi Sejmu, przez zapewnienie należytej efektywności w realizacji jego funkcji kontrolnej”¹⁴.

Unormowanie to, „stanowi jednocześnie konstytucyjną gwarancję niezależności naczelnego organu kontroli od władzy wykonawczej”¹⁵.

Takie uregulowanie jest również zgodne z tzw. Deklaracją z Limy, która została przyjęta na IX Kongresie Najwyższych Instytucji Kontrolnych – INTOSAI¹⁶ w 1977 roku w Limie¹⁷, a zawierała wytyczne w sprawie zasad kontroli finansów publicznych. Deklaracja ta w art. 5 oraz 8 stanowi m.in. : „najwyższe instytucje kontrolne mogą wypełniać swe zadanie jedynie wtedy, gdy są niezależne od jednostek kontrolowanych i chronione przed naciskami z zewnątrz. (...) Niezależność najwyższej instytucji kontrolnej gwarantowana przez konstytucję i ustawę oznacza, iż powinna ona otrzymać prawo do szerokiej inicjatywy i autonomii nawet wtedy, gdy działa jako przedstawiciel parlamentu i podejmuje kontrolę w jego imieniu”¹⁸.

¹¹ Ibidem, s. 180.

¹² Dz. U. 1995, nr 13, poz. 59.

¹³ Najpierw ww. artykuł zawarty został w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli z 23 grudnia 1994 roku a następnie dopiero zapis ten umieszczono w Konstytucji RP z 1997 roku.

¹⁴ J. Galster [w:] A. Bień, J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 1998, s. 412.

¹⁵ M. Niezgódka-Medkova [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 roku*, pod red. B. Kleczewskiej, Warszawa 2000, s. 17.

¹⁶ International Organization of Supreme Audit Institutions, polska nazwa: Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli, jest to organizacja, która skupia najwyższe organy kontroli państw będących członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych.

¹⁷ *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2005 roku*, s. 49.

¹⁸ W. Krzyżówek, *Zakres i rodzaje kontroli Najwyższej Izby Kontroli a wymagania Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 3, s. 36.

Rozwiązania przyjęte w polskim ustawodawstwie w pełni wypełniają przesłanki wynikające z tzw. Deklaracji z Limy¹⁹.

Przede wszystkim zauważalne jest wyraźne oddzielenie naczelnego organu kontroli od organów władzy wykonawczej. 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. Jedyną formą, jaką mogą one w pewien sposób wpływać 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 ww. podmiotów w tok prac Izby jest zasadniczo iluzoryczna. W sposób bardziej precyzyjny relacje na tej płaszczyźnie zostaną przeanalizowane w dalszej części pracy.

Sposób powiązania NIK z Sejmem nie narusza jej autonomii jako naczelnego organu kontroli. Granice relacji na płaszczyźnie NIK – Parlament zostały bardzo precyzyjnie określone w polskim ustawodawstwie, tj. zarówno w Konstytucji RP z 1997 roku, jak i w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli z 1994 roku.

Podporządkowanie naczelnego organu kontroli państwowej organowi ustawodawczemu „jest często spotykanym rozwiązaniem ustrojowym w państwach demokratycznych”²⁰.

Wynika to m.in. z tego, iż Parlament nie tylko pełni funkcję ustawodawczą, ale ponadto realizuje funkcję kontrolną, przejawiającą się sprawowaniem kontroli nad funkcjonowaniem władzy wykonawczej²¹.

Z kolei w myśl art. 10 ust. 2 Konstytucji z 1997 roku, władzę wykonawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Prezydent RP i Rada Ministrów.

Jednakże uprawnienia kontrolne Parlamentu względem władzy wykonawczej, realizowane poprzez NIK w zasadzie odnoszą się jedynie do Rady Ministrów oraz „stojącego na jej czele” Prezesa Rady Ministrów. Natomiast w odniesieniu do Prezydenta RP Najwyższa Izba Kontroli może na zlecenie Sejmu jedynie kontrolować działalność Kancelarii Prezydenta RP. Takie rozwiązanie nie powinno budzić jednak wątpliwości ze względu na szczególną pozycję ustrojową, jaką posiada Prezydent RP.

W związku z powyższym, rozwiązania zawarte w polskim systemie prawnym zapewniają współdziałanie NIK z Sejmem w realizacji jego funkcji kontrolnej, która wynika przede wszystkim z art. 95 ust. 2 Konstytucji stanowiącym, iż: „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”.

¹⁹ Por. M. Niezgódka-Medkova, op. cit.

²⁰ J. Mazur, *Kontroler i Audytor Generalny Wielkiej Brytanii jako organy wspomagające Izbę Gmin*, „Kontrola Państwowa” 1995, nr 1, s.150.

²¹ L. Garlicki, *Narodziny i kształtowanie się kontroli w niepodległej Polsce*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 2, s. 34.

Związanie z Sejmem fachowego organu kontroli, jakim jest NIK, posiadającego najszerze w tej dziedzinie kompetencje „daje mu faktyczną możliwość poznania i analizy stanu administracji państwa i finansów publicznych”²².

O podporządkowaniu Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi świadczy już sama procedura powoływania Prezesa NIK, który w myśl art. 13 ustawy o NIK, kieruje Najwyższą Izbą Kontroli oraz odpowiada przed Sejmem za jej działalność.

Zgodnie z art. 205 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 14 i 17 ustawy o NIK Sejm bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu powołuje Prezesa NIK.

Prezes NIK powoływany jest na 6-letnią kadencję i istnieje tylko jedna możliwość reelekcji (art. 205 ust. 1 Konstytucji).

Należy zaznaczyć, iż ustalenie 6-letniej kadencji Prezesa NIK w korespondencji z 4-letnią kadencją Sejmu w pewnym stopniu zapewnia niezależnienie Prezesa od dominującego w Parlamencie układu politycznego, a co za tym idzie, zapewnia również w dużej mierze apolityczność Izby²³.

Prawo zgłaszania kandydatów na stanowisko Prezesa NIK posiadają: Marszałek Sejmu lub grupa 35 posłów.

Sejm może również odwołać Prezesa NIK, jednak tylko w następujących sytuacjach (art. 17 ustawy o NIK):

- 1) gdy zrzekł się on stanowiska,
- 2) Sejm uzna, że stał się on trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby,
- 3) został on skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa,
- 4) Trybunał Stanu orzekł w stosunku do niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych.

Ograniczenie możliwości Sejmu do odwołania Prezesa NIK tylko w szczególnych okolicznościach z pewnością służyć miało wzmocnieniu samodzielności Prezesa NIK oraz całej Najwyższej Izby Kontroli²⁴.

Kompetencje Sejmu wobec NIK dotyczą także pewnych kwestii z zakresu organizacji NIK, jak również personalnych spraw Izby.

Marszałek Sejmu na wniosek Prezesa NIK powołuje i odwołuje wiceprezesów NIK (art. 21 ust.2 ww. ustawy) oraz członków Kolegium NIK (art. 22 ust. 2 i 6). Trzeba jednak zaznaczyć, że odwołanie członka Kolegium przez Marszałka Sejmu ma miejsce tylko w ściśle określonych przypadkach, o których mowa w art. 22 ust. 6, tj. odwołuje się członka Kolegium NIK, który:

- 1) zrzekł się funkcji,
- 2) przestał zajmować stanowisko dyrektora jednostki organizacyjnej NIK lub doradcy Prezesa NIK,

²² M. Niezgódka-Medkova, op. cit., s. 18–19.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

- 3) nie uczestniczył w posiedzeniach Kolegium NIK przez okres przekraczający 1 rok,
- 4) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej.

Ponadto powołanie i odwołanie dyrektorów generalnych NIK przez Prezesa NIK wymaga zgody Marszałka Sejmu.

„Marszałek Sejmu kształtuje także, w drodze aktów wykonawczych – zarządzeń – status pracowników NIK (art. 89 ust. 8 i art. 97).”²⁵

Jednakże wydanie tych aktów prawnych musi być poprzedzone wnioskiem Prezesa NIK.²⁶

Bardzo ważną kompetencją w zakresie organizacji NIK, jaką posiada Marszałek Sejmu, jest kwestia uprawnień do nadawania przez niego w drodze zarządzenia statutu NIK.

Ta kompetencja oraz kompetencje Marszałka Sejmu w sprawie powoływania i odwoływania zarówno wiceprezesów NIK, jak również członków Kolegium NIK, budziły na tyle dużo kontrowersji, iż Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski skierował tę kwestię do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu.

„Zdaniem wnioskodawcy przyjęte przez Sejm rozwiązanie, na mocy którego Marszałek Sejmu ma prawo nadawania w drodze zarządzenia statutu Najwyższej Izby Kontroli narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażającą się m.in. w tym, że podstawą dla wszelkiej działalności państwa jest prawo. Marszałek Sejmu nie może posłużyć się zarządzeniem, gdyż zgodnie z art. 93 Konstytucji zarządzenia mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu akt.

Ponadto, jak twierdzi wnioskodawca, przyznanie Marszałkowi Sejmu prawa powoływania i odwoływania wiceprezesów NIK oraz członków Kolegium NIK na wniosek jej Prezesa, sprzeczne jest z pozycją Marszałka, jako organu wewnętrznego Parlamentu. Organami władzy ustawodawczej są tylko Sejm i Senat, toteż ustawodawca zwykły nie może rozszerzać uprawnień Marszałka o charakterze zewnętrznym, gdyż nadawałby temu organowi pozycję ustrojową organu władzy publicznej”²⁷.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 1 grudnia 1998 roku stwierdził:

- 1) „Nadając statut Najwyższej Izbie Kontroli, Marszałek Sejmu działa jedynie w granicach przyznanego mu przez Sejm upoważnienia ustawowego, to jest przedłożony projekt statutu akceptuje, nadając mu prawną formułę, bądź odrzuca projekt statutu, jeżeli jest on sprzeczny z prawem lub wykracza poza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 25 ustawy o Najwyższej Izbie Kontro-

²⁵ M. Niezgódka-Medkova, *Problemy dostosowania istniejącego systemu źródeł prawa do wymogów nowej konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 2, s. 24.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K. 21/98, OTK 1998, nr 7, poz. 116.

li”²⁸. Co za tym idzie, statut jest w istocie aktem NIK, rola Marszałka ogranicza się jedynie do akceptacji bądź odrzucenia przedłożonego mu dokumentu.

2) „Nie ma konstytucyjnych przeszkód, by ustawa powierzyła kompetencję do nadawania statutu zarówno Sejmowi, jako konstytucyjnemu organowi państwa, wobec którego NIK stanowi organ podległy, jak i Marszałkowi Sejmu, będącemu wewnętrznym organem Sejmu. Ponieważ zaś art. 120 konstytucji wymienia „ustawy i uchwały” jako formy wyrażania woli przez Sejm, to gdyby ustawodawca uznał za uzasadnione powierzenie Sejmowi kompetencji do nadawania statutu NIK, musiałoby to następować w formie uchwały. Jeżeli natomiast uprawnienie tego rodzaju służy zgodnie z ustawą Marszałkowi Sejmu, to może on zrealizować to uprawnienie przy pomocy zarządzenia spełniającego warunki art. 93 Konstytucji. Z tego względu przepis ustawy powierzający Marszałkowi Sejmu kompetencję do nadawania statutu NIK jest zgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji, odczytywanym w związku z art. 202 ust. 2 Konstytucji.

3) Trybunał Konstytucyjny uważa, że powierzenie Marszałkowi Sejmu kompetencji do powoływania i odwoływania wiceprezesów NIK oraz członków Kolegium NIK nie narusza zasady podległości NIK Sejmowi i mieści się w dyspozycji art. 207 Konstytucji”²⁹.

Zdaniem Niezgódki-Medkovej, w świetle „rozwiązań personalnych i organizacyjnych rysuje się konkluzja, że podległość NIK Sejmowi ma charakter ograniczony”, ponieważ „działania organu Sejmu muszą być poprzedzone inicjatywą Prezesa NIK, a w przypadku statutu, również Kolegium NIK”³⁰.

Jak już wspominałem, NIK jest organem podległym Sejmowi. Z podporządkowania NIK Sejmowi wynika również obowiązek przedkładania Parlamentowi następujących dokumentów (art. 204 ust. 1 i 2 Konstytucji):

- 1) analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej,
- 2) opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów,
- 3) informacji o wynikach kontroli, wniosków i wystąpień, określonych w ustawie, tj. informacji o wynikach kontroli: zleconych przez Sejm lub jego organy, przeprowadzonych na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz innych ważniejszych kontroli; wniosków w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne; wystąpień zawierających wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład RM, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK,
- 4) corocznego sprawozdania ze swojej działalności.

Oprócz ww. dokumentów, zgodnie z art. 126 ust. 1 pkt. 3 Regulaminu Sejmu Prezes NIK przedkłada Prezydium Sejmu : „wnioski w sprawie rozpatrzenia przez

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ M. Niezgódka-Medkova, *Komentarz do ustawy o NIK...*, s. 20.

Sejm lub jego organy określonych problemów społeczno-gospodarczych i organizacyjno-prawnych związanych z działalnością organów administracji państwowej.”³¹

Ponadto z tej podległości wynika zgodnie z art. 4 ust.2 ustawy o NIK, iż Najwyższa Izba Kontroli na zlecenie Sejmu przeprowadza kontrolę działalności: „Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy.” Kontrola ta może być przeprowadzona w takim samym zakresie jak w odniesieniu do organów i instytucji państwowych, o których mowa w art. 2 ust. 1, tj. z punktu widzenia legalności, gospodarności, rzetelności i celowości³². Jednocześnie zapis ten stanowi jakoby potwierdzenie pełnienia przez Sejm funkcji kontrolnej, a ponadto pomocniczego charakteru NIK przy realizacji tej funkcji.

Z podległości NIK wobec Sejmu wynika ponadto obowiązek określony w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, tj. podejmowaniu kontroli na zlecenie Sejmu lub jego organów oraz z wykonywania swoich zadań na podstawie określonych planów pracy, które NIK uprzednio przedkłada Sejmowi.

Stwierdzenia zawarte w wyżej przytoczonym artykule mogą powodować wątpliwości co do niezależności Izby. Owe zastrzeżenia wydają się jednak bezpodstawne, ponieważ zgodnie z zapisami zawartymi w Deklaracji z Limy: „Najwyższe instytucje kontrolne prowadzą kontrole zgodnie z określonym przez siebie programem. Nie ogranicza to uprawnień niektórych organów państwowych do żądania przeprowadzenia pewnych kontroli w szczególnych przypadkach”³³.

Należy również zwrócić uwagę na zapis zawarty ww. art. 6 ust. 1, a dokładnie na zdanie: „NIK podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów”. Zgodnie z przytoczonym artykułem kontrole Izbie może zlecać nie tylko Sejm, ale również jego organy, tj. Marszałek Sejmu, Prezydium Sejmu oraz poszczególne komisje sejmowe. Powyższy zapis stanowi kolejny dowód świadczący o podporządkowaniu Izby organowi władzy ustawodawczej.

Oprócz tego zgodnie z ustawą o NIK Sejm powinien być jako pierwszy informowany o ustaleniach kontrolnych Izby, np. analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdaniach z działalności Najwyższej Izby Kontroli. Dopiero po spełnieniu tego obowiązku Prezes NIK ma możliwość podania tych informacji do publicznej wiadomości (art. 10 ustawy o NIK).

Ponadto zgodnie z art. 64 ust. 3 Sejm posiada prawo do żądania od NIK niezwłocznego przekazania informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli z pominięciem prawnie określonej procedury, stanowiącej o obowiązku

³¹ M.P. 1992, nr 26, poz. 185.

³² M. Niezgódka-Medkova, op. cit., s. 33.

³³ W. Krzyżówek, op. cit. s. 152.

przedłożenia ww. informacji właściwym naczelnym lub centralnym organom państwowym (obowiązek ten wynika z art. 63 ust. 2 ustawy o NIK).

Dość istotną kwestię reguluje art. 26 ust. 3 ustawy o NIK, zgodnie z którym Sejm sprawuje kontrolę nad wykonaniem budżetu przez NIK. Należy również wspomnieć, iż zgodnie z art. 26 ust. 1 NIK uzyskała niezależność finansową poprzez włączenie projektu budżetu NIK w brzmieniu uchwalonym przez Kolegium NIK do projektu budżetu państwa, a ponadto Prezes NIK w myśl art. 26 ust. 2 uzyskał w zakresie wykonywania budżetu NIK uprawnienia przysługujące Ministrowi Finansów.

Swoistym przejawem podległości NIK wobec Sejmu jest odpowiedzialność Prezesa NIK przed Sejmem za działalność Izby (art. 13 ustawy), jak również obowiązek nakazujący prezesowi uczestnictwo w posiedzeniach Sejmu (art. 20 ustawy). Prezes NIK potwierdza swoją obecność na posiedzeniu podpisem na liście obecności. W razie niemożności wzięcia udziału w posiedzeniu, może on delegować swojego upoważnionego zastępcę (art. 170 ust. 2 Regulaminu Sejmu)³⁴.

W myśl art. 186 ust. 2 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu udziela głosu podczas posiedzenia Sejmu m. in. Prezesowi NIK „poza kolejnością mówców zapisanych do głosu, ilekroć tego zażąda.” Trzeba zaznaczyć, iż takie uprawnienie oprócz Prezesa NIK posiadają jedynie: członkowie Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezydenta oraz Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta zastępujący Szefa Kancelarii Prezydenta na danym posiedzeniu.

Należy wspomnieć również o tym, że przedstawiciele NIK biorą udział w pracach komisji sejmowych. Zgodnie z art. 152 ust. 5 Regulaminu Sejmu o terminie i porządku dziennym posiedzenia komisji zawiadamia się m.in. NIK.

Co do obowiązków przedstawicieli NIK biorących udział w posiedzeniach komisji sejmowych stanowi art. 153 ust. 3 Regulaminu Sejmu: „Przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli, który uczestniczy w posiedzeniu komisji, może zgłaszać uwagi do sprawozdań i informacji przedkładanych komisji przez przedstawicieli Rządu bądź inne osoby uczestniczące w posiedzeniu, a na żądanie komisji udziela wyjaśnień w sprawach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli”.

Ponadto, zgodnie z art. 189 ust. 1 i 4 Regulaminu Sejmu, dezyderat komisji, który zawiera postulaty komisji w określonych sprawach, może być skierowany m.in. do Prezesa NIK. W takiej sytuacji NIK ma obowiązek ustosunkować się do niego i pisemnie powiadomić Marszałka Sejmu o zajęтым stanowisku w wyznaczonym terminie.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku skierowania przez komisję opinii do NIK. Komisja może zwrócić się do Prezesa NIK z opinią o przedstawienie stanowiska w sprawach podniesionych w opinii oraz o informacje o przebiegu realizacji wniosków wynikających z tej opinii, a adresat opinii jest obowiązany na żądanie komisji przedstawić stanowisko w określonym terminie (art. 160 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu).

³⁴ M.P. 1992, nr 26, poz. 185.

Poruszając tematykę komisji sejmowych nie sposób nie wspomnieć o Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, do której zakresu działania należą m.in.: „sprawy działalności Najwyższej Izby Kontroli (...), a w szczególności opiniowanie planów pracy Najwyższej Izby Kontroli i rocznych sprawozdań z działalności Najwyższej Izby Kontroli (...), jej budżetu i sprawozdania z jego wykonania, opiniowanie projektu statutu Najwyższej Izby Kontroli (...), opiniowanie innych rozstrzygnięć organów Sejmu oraz wniosków i materiałów wynikających z ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, składanie Sejmowi wniosków o niezwłoczne przekazanie informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, przeprowadzanie okresowych ocen działalności Najwyższej Izby Kontroli (...), w tym analizy przeprowadzonych kontroli i realizacji wystąpień pokontrolnych i przedkładanie ich Marszałkowi Sejmu” (załącznik do uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 roku, Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – w sprawie przedmiotowego zakresu działania komisji sejmowych).

Na zakończenie rozważań dotyczących relacji na płaszczyźnie NIK – Parlament należy jeszcze wspomnieć o powiązaniach łączących NIK z Senatem.

Dokonując analizy polskiego systemu prawnego w kwestii kontroli państwowej, uwidacznia się fakt, iż ustawodawca nie określił obowiązków Najwyższej Izby Kontroli względem drugiej izby Parlamentu – Senatu³⁵.

Regulacje zawarte zarówno w Konstytucji RP z 1997 roku, jak i w ustawie o NIK z 1994 roku, a dotyczące powiązań NIK z Senatem, są jedynie szcątkowe:

- 1) do powołania i odwołania przez Sejm Prezesa NIK wymagana jest zgoda Senatu (art. 205 ust. 1 Konstytucji),
- 2) NIK na wniosek Senatu może dokonywać kontroli Kancelarii Senatu (art. 4 ust. 3 ustawy).

Ponadto, co wynika już z regulaminu Senatu, Prezes NIK bierze udział w posiedzeniach Senatu (art. 33 ust. 1), a przedstawiciele NIK w posiedzeniach komisji senackich.

Reasumując rozważania dotyczące zagadnienia relacji łączących NIK z Parlamentem, należy podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli jest organem podległym Sejmowi, o czym traktuje już sama Konstytucja RP (art. 202 ust. 2). Jednocześnie trzeba zaznaczyć, to co wynika z systematyki Konstytucji RP, a mianowicie kwestie dotyczące Izby umieszczone są w odrębnym rozdziale, poświęconym organom kontroli państwowej i ochrony prawa. Pomimo tego, że Konstytucja stanowi wprost o podporządkowaniu NIK Sejmowi, kwestie dotyczące naczelnego organu kontroli ustawodawca umieścił poza rozdziałem traktującym o władzy ustawodawczej.

Postępowanie współczesnego ustawodawcy wydaje się celowe i przemyślane, miało ono przede wszystkim służyć podkreśleniu znaczenia naczelnego organu kontroli, przy jednoczesnym zachowaniu jego autonomii³⁶.

³⁵ Por. M. Niezgódka-Medkova, op. cit.

³⁶ Ibidem.

Jeszcze raz wyraźnie należy zaznaczyć, że zadaniem NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej jest przede wszystkim pomoc Parlamentowi w realizowaniu przez niego funkcji kontrolnej³⁷.

Jednocześnie zgodnie ze współcześnie obowiązującymi standardami dotyczącymi funkcjonowania najwyższych instytucji kontrolnych w państwach demokratycznych (Deklaracja z Limy) zachodzi potrzeba wyraźnego uniezależnienia ww. instytucji od organów władzy wykonawczej. W związku z powyższym zapisy zawarte w art. 202 ust. 1 i 2 Konstytucji spełniają jednocześnie oba wyżej przedstawione cele.

Dokonując badania polskiego systemu prawnego w zakresie dotyczącym relacji na płaszczyźnie Najwyższa Izba Kontroli – Sejm w sposób nie budzący wątpliwości uwidacznia się podległość Izby względem organu władzy ustawodawczej. Zasady funkcjonowania oraz forma organizacji NIK w dużej mierze wskazywać mogą na podporządkowanie Izby Sejmowi.

Jak zauważa Banaszak NIK jako naczelny organ kontroli państwowej podlega jedynie Sejmowi. Jednocześnie autor stwierdza, iż podległość Sejmowi nie ma charakteru organizacyjnego ani hierarchicznego³⁸, co z kolei świadczy o niezależności tego organu. Ponadto m. in. procedura odwołania Prezesa NIK oraz niezależność finansowa Izby, dowodzą tego, iż organ ten jest autonomiczny, a uprawnienia, które posiada Sejm względem NIK mają przede wszystkim na celu wyrażne odgraniczenie tego organu od władzy wykonawczej³⁹. Rozwiązania prawne przyjęte w polskim ustawodawstwie w odniesieniu do relacji łączących Najwyższą Izbę Kontroli z Sejmem w pełni spełniają przesłanki wynikające z międzynarodowych standardów kontroli odnoszących się do państw demokratycznych, czego dowodem może być opublikowany w 2001 roku raport SIGMA⁴⁰, w którym wysoko oceniono profesjonalizm funkcjonowania NIK w oparciu o międzynarodowe standardy kontroli.

Po przeanalizowaniu relacji łączących NIK z Parlamentem można po części odpowiedzieć na pytanie postawione na wstępie tych rozważań, a mianowicie można stwierdzić, iż Izba ściśle związana jest z Parlamentem, jednakże przyjęte roz-

³⁷ J. Galster, op. cit., s. 412.

³⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 560.

³⁹ Por. M. Niezgódka-Medkova, op. cit.

⁴⁰ Jest to program powstały dla Wspierania i Doskonalenia Sprawowania Władzy Wykonawczej i Zarządzającej w Krajach Europy Centralnej i Wschodniej; jest to wspólna inicjatywa OECD (ang. Organization for Economic Co-operation and Development, pol. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) oraz Komisji Europejskiej, finansowana przez Program PHARE. Najwyższe organy kontroli nie podlegają zewnętrznej kontroli. Dlatego powszechnie stosowaną praktyką służącą ww. celowi są przeglądy partnerskie. Polegają one na tym, że naczelny organ kontroli z jednego państwa kontroluje tego typu instytucję w innym państwie. Tego rodzaju kontrola po pierwsze jest obiektywna, a po drugie przeprowadzana jest przez fachowców doskonale znających się na specyfice kontrolnej (por. Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2006 roku). Przegląd partnerski SIGMA był prowadzony od września 2000 roku do marca 2001 roku. Członkami grupy, którzy dokonali przeglądu, byli przedstawiciele najwyższych organów kontroli krajów Europy Zachodniej, wyróżniający się wieloletnim stażem oraz doświadczeniem zawodowym.

wiązania prawne gwarantują jej w dużej mierze niezależność, a co za tym idzie – również apolityczność.

Reasumując powyższe rozważania, należałoby stwierdzić, iż Najwyższa Izba Kontroli jest organem apolitycznym. Jednakże należy jeszcze dokonać dokładnej analizy relacji, jakie łączą NIK z organami władzy wykonawczej, aby powyższe stwierdzenie było lepiej uargumentowane.

Określając relacje łączące NIK z egzekutywą, należałoby wyjść od powiązań łączących naczelny organ kontroli z władzą ustawodawczą.

Jak już wcześniej wspomniałem, NIK, jako naczelny organ kontroli, pełni niezwykle istotną rolę w realizowaniu przez Parlament funkcji kontrolnej. Dlatego też związan z Parlamentem fachowego organu kontroli, jakim jest NIK, posiadającego najszerze w tej dziedzinie kompetencje, „daje mu faktyczną możliwość poznania i analizy stanu administracji państwa i finansów publicznych.”⁴¹

Powyższe stwierdzenie jednoznacznie rzutuje na relacje łączące NIK z władzą wykonawczą. Ściślej mówiąc, NIK jako naczelny organ kontroli pomaga w realizacji przez Parlament jego funkcji kontrolnej, m.in. poprzez kontrolę administracji rządowej.

Należy wspomnieć, iż takie rozwiązanie było stosowane przez większość okresu funkcjonowania kontroli państwowej na ziemiach niepodległego państwa polskiego od czasu II RP⁴².

W odmienny sposób relacje łączące naczelny organ kontroli z egzekutywą były ukształtowane jedynie: w okresie działania NIK pod „rządami” Konstytucji Kwietniowej z 1935 r. oraz w okresie PRL w latach 1976–1980⁴³.

W pierwszym ze wspomnianych okresów, tj. w czasie, gdy NIK funkcjonowała na mocy Konstytucji Kwietniowej najogólniej mówiąc była ona ściśle powiązana z Prezydentem, który niejako przejął rolę, którą wcześniej (tj. na mocy Konstytucji Marcowej z 1921 roku) odgrywał Parlament w relacjach z NIK.

Kolejny okres, jak twierdzi wiele autorytetów w tej materii, był najczarniejszymi latami funkcjonowania kontroli państwowej na ziemiach polskich (o ile o kontroli państwowej w ogóle można było mówić).

W latach 1976–1980, naczelny organ kontroli państwowej został ściśle podporządkowany władzy wykonawczej, a dokładniej mówiąc Prezesowi Rady Ministrów.

W latach 1952–1957, co prawda Najwyższa Izba Kontroli została zastąpiona przez Ministerstwo Kontroli Państwowej, jednak już w okresie 1976–1980 organ kontroli funkcjonował pod nazwą Najwyższa Izba Kontroli, co stanowiło dość absurdalną sytuację⁴⁴.

⁴¹ M. Niezgódka-Medkova, op. cit., s. 18–19.

⁴² Por. A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

Omawiając relacje łączące NIK z egzekutywą można dokonać podziału na dwie części: pierwszą dotyczącą powiązań na płaszczyźnie NIK – rząd, skupiając się w szczególności na relacjach łączących naczelny organ kontroli z Prezesem Rady Ministrów oraz drugą określającą zależności na płaszczyźnie NIK – Prezydent.

Aktualnie zgodnie z art. 203 ust. 1 oraz art. 2 ust. 1 ustawy z 1994 roku, NIK m.in. kontroluje działalność władzy wykonawczej sprawowanej przez Radę Ministrów i podporządkowane jej organy administracji rządowej⁴⁵.

Jak zauważa Niezgódka-Medkova, powyższy zapis de facto stanowi, że kontrolowanie administracji rządowej oznacza obowiązek objęcia jednakową kontrolą „wszystkich szczebli administracji zarówno na poziomie centralnym, jak i terenowym”⁴⁶.

NIK, dokonując kontroli działalności organów administracji rządowej, w szczególności bada wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej tego organu (art. 3 ustawy o NIK).

Jak już wcześniej wspominałem, głównym zadaniem NIK jest pomoc Parlamentowi w realizacji jego funkcji kontrolnej, co przejawia się prowadzeniem postępowania kontrolnego w organach administracji rządowej. To zadanie zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt. 1, 2, 6 realizowane jest poprzez:

- 1) dokonanie analiz wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej,
- 2) wyrażenie opinii w przedmiocie absolutorium dla RM,
- 3) wystąpienie zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład RM oraz osób kierujących urzędami centralnymi.

Istotną rolę w realizacji ww. czynności zgodnie z zasadą kolegialności odgrywa Kolegium NIK, gdyż ono właśnie zatwierdza analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, podejmuje uchwały w sprawach opinii w przedmiocie absolutorium dla RM. Ponadto „uchwały Kolegium wymagają także wystąpienia, zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład RM oraz osób kierujących urzędami centralnymi”⁴⁷.

Oprócz ww. czynności kontrolnych nakierowanych na administrację rządową, NIK może również dokonywać kontroli na zlecenie Prezesa RM (art. 6 ust. 1 ustawy o NIK). W tym miejscu należy jednocześnie wskazać, że na mocy ww. artykułu takie same uprawnienia jak Premier uzyskał również Prezydent.

Zaliczenie na mocy ww. przepisu, zarówno Prezydenta RP, jak i Premiera RM do grona podmiotów „uprawnionych do składania wniosków o podejmowanie kontroli świadczy o tym, że jednym z zadań NIK, jako naczelnego organu kontroli państwowej, jest dostarczenie informacji o stanie państwa, także najwyższym organom sprawującym władzę wykonawczą”⁴⁸. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ww. ustawy

⁴⁵ J. Galster, op. cit., s. 414.

⁴⁶ M. Niezgódka-Medkova, op. cit., s. 24.

⁴⁷ H. Zięba-Załucka, op. cit., s. 45.

Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Premierowi informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informacje o wynikach kontroli przedkładane Sejmowi i Prezydentowi RP.

Dość istotny zapis stanowi art. 64 ust. 2, w myśl którego informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli przed przedłożeniem Sejmowi, Prezydentowi RP i Prezesowi RM, Prezes NIK przesyła właściwym naczelnym lub centralnym organom państwowym, które w wyznaczonym terminie (7 dni od dnia otrzymania), mogą przedstawić swoje stanowisko. Jednakże na żądanie ww. podmiotów, którym owe informacje mają być przekazane, bądź w sytuacji, gdy wystąpiły szczególnie ważne okoliczności, Prezes NIK niezwłocznie przekazuje wspomniane informacje, nie czekając na zajęcie stanowiska przez wyżej wskazane organy państwowe.

Kończąc tematykę dotyczącą relacji łączących NIK z administracją rządową, należy jeszcze wspomnieć o dwóch kwestiach.

Po pierwsze, o wynikającym z art. 12 ustawy o NIK, a ciążącym na organach kontroli, rewizji, inspekcji działających w administracji rządowej obowiązku współpracy z NIK, a w szczególności o zobowiązaniu do:

- 1) udostępniania NIK, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzanych przez te organy,
- 2) przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK,
- 3) przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie NIK.

Po drugie, o uprawnieniu Prezesa NIK do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami oraz o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 11 pkt 3 i 5 ustawy o NIK).

Dokonując opisu relacji łączących NIK z Prezydentem, przede wszystkim należy wskazać uprawnienia kontrolne ww. organu względem „Głowy Państwa”.

Zaliczyć do nich można obligatoryjnie przeprowadzaną przez NIK kontrolę z wykonania budżetu oraz kontrolę gospodarki finansowej i majątkowej Kancelarii Prezydenta RP oraz przeprowadzaną na zlecenie Sejmu kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta RP.

Jak można zauważyć, ww. uprawnienia kontrolne, jakie posiada NIK „względem” Prezydenta, są dość nikłe i zdecydowanie mniejsze niż te, które dotyczą organów administracji rządowej.

Dość duże znaczenie w kwestii współdziałania NIK z Prezydentem wypełnia prawo Prezydenta do wnioskowania o przeprowadzenie określonych kontroli.

Ogólne uprawnienie w tej materii zawiera art. 6 ustawy, w myśl którego NIK podejmuje kontrolę m. in. na wniosek Prezydenta RP.

⁴⁸ M. Niezgódka-Medkova, op. cit., s. 38.

Bardziej szczegółowo ta kwestia została uregulowana w art. 4 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym NIK przeprowadza na wniosek Prezydenta kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta RP, w taki sposób jak prowadzi kontrolę w stosunku do podmiotów określonych w art. 2 ust. 1 ww. ustawy tj. „organów administracji rządowej, NBP, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych”, czyli w pełnym zakresie⁴⁹.

Ponadto należy zaznaczyć, że NIK przedkłada Prezydentowi informacje o wynikach kontroli przeprowadzanych na jego wniosek oraz informacje o wynikach kontroli przeprowadzanych na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Premiera, jak również o wynikach innych ważniejszych kontroli (art. 8 ust. 1 ustawy o NIK).

Na zakończenie rozważań dotyczących relacji na płaszczyźnie NIK – Prezydent należy wspomnieć jeszcze o uprawnieniach wynikających z art. 64 ust. 2 ustawy z 1994 roku, o których pisałem już w tej części pracy.

Reasumując rozważania dotyczące powiązań na płaszczyźnie NIK – władza wykonawcza trzeba wskazać, iż są one przede wszystkim kształtowane przez relacje łączące NIK z władzą ustawodawczą, a dokładniej mówiąc wynikają z faktu, że NIK jako naczelny organ kontroli pomaga w realizacji przez Parlament jego funkcji kontrolnej względem władzy wykonawczej. Co za tym idzie, trzon relacji pomiędzy Izbą a władzą wykonawczą stanowią uprawnienia kontrolne naczelnego organu kontroli względem egzekutywy⁵⁰.

Należy również wspomnieć o tym, że zarówno Prezydent RP jak i Prezes RM na mocy ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku, zostali „wyposażeni” w uprawnienia pozwalające im na zlecanie NIK dokonywania ustawowo określonych rodzajów kontroli. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, iż ww. uprawnienia nie naruszają konstytucyjnych gwarancji „niezależności naczelnego organu kontroli od władzy wykonawczej”⁵¹.

Reasumując, po zbadaniu relacji na płaszczyznach NIK – władza ustawodawcza oraz NIK – władza wykonawcza, 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, co wynika z wyżej przeprowadzonych badań, prawne regulacje dotyczące relacji łączących NIK z Parlamentem ukształtowane są w taki sposób, iż zapewniają one niezależność i apolityczność naczelnego organu kontroli.

Zauważalne jest również wyraźne oddzielenie naczelnego organu kontroli od organów władzy wykonawczej, co stanowi gwarancję apolityczności tej instytucji. Jeżeli naczelny organ kontroli państwowej – NIK usytuowany jest bliżej organów władzy wykonawczej, wówczas jego niezależność oraz w dużej mierze apolityczność budzić może wątpliwości, ponieważ najwyższe instytucje kontrol-

⁴⁹ Por. M. Niezgódka-Medkova, op. cit.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem, s. 17.

ne mogą wypełniać swe zadanie jedynie wtedy, gdy są niezależne od jednostek kontrolowanych i chronione przed naciskami z zewnątrz⁵². Jeżeli prześledzimy funkcjonowanie NIK w latach 1976–1980, kiedy Izba w sposób ścisły powiązana była z władzą wykonawczą, a dokładnie mówiąc z Prezesem Rady Ministrów, rysuje się wyraźny obraz politycznego charakteru tej instytucji⁵³.

Na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji prawnych podmioty władzy wykonawczej nie mają możliwości władczego oddziaływania na Najwyższą Izbę Kontroli, ponieważ nie zostały wyposażone w prawne środki imperatywne umożliwiające im takie działanie. Jediną formą, jaką mogą one w pewien sposób wpływać 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 ww. podmiotów w tok prac Izby jest zasadniczo iluzoryczna.

Na zakończenie jeszcze raz trzeba podkreślić, iż po dokonaniu badań rozwiązań prawnych dotyczących relacji na płaszczyźnie Najwyższa Izba Kontroli a władza wykonawcza oraz władza ustawodawcza, należy stwierdzić, iż NIK jest organem apolitycznym. Najlepszym dowodem na to jest fakt, iż 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, co potwierdzają:

1) opublikowany w 2001 roku raport SIGMA, w którym wysoko oceniono profesjonalizm funkcjonowania NIK w oparciu o międzynarodowe standardy kontroli,

2) Kompleksowy Raport Monitorujący Komisji Europejskiej w sprawie przygotowań Polski do członkostwa w UE z dnia 5 listopada 2003 roku, w myśl którego: „Najwyższa Izba Kontroli jest niezależną i profesjonalną organizacją”,

3) raport z przeglądu partnerskiego (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 późniejszemu ulepszeniom)⁵⁴ przeprowadzonego w 2006 roku przez Urząd Kontroli Państwowej Danii, w którym jednoznacznie pozytywnie oceniono funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli.

⁵² Por. Krzyżówek, *Zakres i rodzaje kontroli Najwyższej Izby Kontroli a wymagania Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 3.

⁵³ Por. A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli...*

⁵⁴ *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2006 roku*, s. 153.