

Paweł Cichosz

ZNACZENIE PODPORZĄDKOWANIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI SEJMOWI DLA JEJ POZYCJI USTROJOWEJ

1. Miejsce Najwyższej Izby Kontroli w systemie organów władzy państwowej

Najwyższa Izba Kontroli¹ to jeden z trzech organów, które podstawy swojej działalności wywodzą bezpośrednio z Konstytucji RP², nie zaliczanych do żadnej z klasycznych władz określonych w monteskiuszowskim trójpodziale władzy. Podział, który ustanawia fundament dla struktury organizacyjnej władzy państwowej, a zarazem jest związany z innym celem – ochroną jednostki przed konsekwencjami wynikającymi ze skoncentrowania całości władzy lub znacznego jej wycinka w rękę jednego organu. Ustrojodawca w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP wprowadza podział funkcji państwa (rozumianych jako prawne sfery jego działania), co następuje w drodze wyróżnienia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej. Chodzi tutaj o podział przedmiotowy (funkcjonalny), który w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP uzupełniono o podział polegający na przypisaniu realizacji wyżej wymienionych funkcji państwowych wskazanym tam organom władzy. Jest to podział podmiotowy, określane też mianem organizacyjnego [Pach i Tuleja 2016].

Już sam tytuł rozdziału IX Konstytucji RP – „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa” – pozwala określać NIK jako organ kontroli państwowej, w odróżnieniu od dwóch pozostałych organów wymienionych w tym rozdziale, tj. Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, które to określa się raczej mianem organów ochrony

Mgr PAWEŁ CICHOSZ, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; ul. Graniczna 17/4, 20-010 Lublin, Polska; e-mail: p.cichosz@ciwsp.pl; <https://orcid.org/0000-0003-1634-2868>

¹ Dalej cyt.: NIK lub Izba.

² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej cyt.: Konstytucja RP].

prawa³. Takie rozwiązanie legislacyjne – chociaż być może ustrojowo niedoskonałe – jako że charakter każdego z tych trzech organów jest jednak znacząco różny to jednak pozwala zaakcentować ustrojową odrębność NIK, a zwłaszcza jej niezależność od organów władzy wykonawczej. Izba skupia w swojej kompetencji całokształt kontroli państwowej rozumianej jako badanie działalności organów administracji i współdziałających z nimi jednostek, dokonywane przez fachowy organ zewnętrzny, niezależny od rządu, a powiązany bezpośrednio z parlamentem i służący mu swoim zasobem informacji i wiedzą fachową [Garlicki 2004, 345-46].

Potrzebę wyodrębnienia władzy kontrolującej uzasadnia to, że od czasów kiedy Monteskiusz sformułował swoją teorię, aparat państwowy osiągnął taki stopień rozwoju, w którym pełnienie funkcji kontrolnej staje się niezwykle doniosłe ustrojowo. Powoduje to, że nie jest możliwe dalsze utrzymywanie tejże władzy jako powiązanej organicznie z legislatywą, egzekutywą czy też władzą sądowniczą. Pewne tradycje ustrojowe sytuują władzę kontrolującą jako jednak najbliższą władzy ustawodawczej, co należy wiązać przede wszystkim z parlamentarno-gabinetowym systemem rządów, w którym w ramach kompetencji do powoływania rady ministrów, organ władzy ustawodawczej musi zachować zdolność do nieustannego kontrolowania tejże władzy. Taka konstrukcja służy jako podwaliny do wyodrębnienia samodzielnej władzy kontrolującej, opartej na zasadzie niezależności i niezawisłości od pozostałych władz, w tym także parlamentu. Celem, jaki przyświeca takiemu wyodrębnieniu władzy kontrolującej jest niewątpliwie skuteczniejsza i bardziej obiektywna kontrola, której rezultaty służą już nie tylko organowi władzy ustawodawczej ale całemu społeczeństwu [Sylwestrzak 2006, 18-20].

Instytucja kontroli państwowej zakłada bowiem, że jest ona niezależna od rządu i prowadzona na podstawie określonych kryteriów. Jest ona bardziej przejawem władzy aniżeli funkcją pojedynczego organu. Dlatego też właśnie powszechnie przyjęło się, że jest ona powierzana organowi znajdującemu się poza rządem i sferą jego wpływów [Granat 2016, 399].

³ Nie neguje to przyznania tym organom przez Konstytucję RP pewnych uprawnień kontrolnych. Ich podstawowym zadaniem jest bowiem „stanie na straży” określonych praw i wolności, co zakłada przede wszystkim czynne działania na rzecz ochrony tych wolności, ale także i kontrolę ich przestrzegania.

Poza zakresem niniejszego artykułu jest cały rys historyczny powstania niezależnego, naczelnego organu kontroli państwowej w Polsce. Można jedynie zasygnalizować, że począwszy od 1919 r., kiedy to powstała Najwyższa Izba Kontroli, pozostawała ona raz bardziej związana z Sejmem (Konstytucja marcowa), innym razem z Prezydentem (Konstytucja kwietniowa), co zdaje się potwierdzać dążenie, aby naczelnny organ kontroli pozostawał poza systemem administracji rządowej. To ostatnie rozwiązanie – w ramach jednolitości władzy państwowej – zastosowano w latach 1952-1957, kiedy to NIK funkcjonowała jako odrębne ministerstwo kontroli państwowej oraz 1976-1980, kiedy to Izba miała wprawdzie status organu oddzielnego od rady ministrów, jednakże podlegała zwierzchnictwu Prezesa Rady Ministrów, zaś Prezes Najwyższej Izby Kontroli pozostawał członkiem Rady Ministrów [Granat 2016, 400-401].

O tym, że to właśnie Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej przesądza *explicite* art. 202 ust. 1 Konstytucji RP. Jednakże nawet jako organ naczelnny nie jest ona pozbawiona jakiegokolwiek zwierzchności. Norma zawarta w art. 202 ust. 2 Konstytucji RP wprowadza bowiem zasadę podległości Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi, która – jak już wcześniej pokazano – jest historyczną konsekwencją wyodrębnienia się władzy kontrolującej właśnie z władzy ustawodawczej.

2. Podległość Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi jako zasada konstytucyjna

Zgodnie z definicją słowa „podlegać” zawartą w *Słowniku Języka Polskiego PWN*, oznacza ono: 1) być poddanym czyjejś władzy, 2) zostać poddanym działaniu czegoś, 3) pozwolić się opanować jakimś uczuciom, doznać jakiegoś stanu fizycznego lub psychicznego⁴. Nie ulega wątpliwości, że w perspektywie konstytucyjnego uregulowania z art. 202 ust. 1 to pierwsze z wymienionych znaczeń terminu „podlegać” będzie miało przeważający wpływ na określenie jego właściwego desygnatu. Mówiąc o podległości, w każdym przypadku odnosić się będziemy do relacji pomiędzy dwoma podmiotami – stronami tejże relacji. W odróżnie-

⁴ *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/podlega%C4%87.html> [dostęp: 12.12.2019].

niu od relacji równości, w przypadku podległości, jedna ze stron tej relacji może w sposób władczy oddziaływać na drugą stronę. Oznacza to, że ta druga strona jest tej pierwszej podporządkowana, pozostaje od niej w jakiejś zależności [Stębelski 2016].

Z drugiej strony jednak, nie sposób pominąć, że dla zaistnienia jakiegokolwiek relacji wymagane jest istnienie dwóch samodzielnych podmiotów, w tym przypadku dwóch samoistnych organów władzy państwowej, tj. Sejmu jako organu władzy ustawodawczej oraz Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli państwowej (art. 202 § 1 Konstytucji). Podległość w rozumieniu konstytucyjnym, to swoista więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej ich fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków⁵. Stosunek podległości występuje przede wszystkim między NIK a Sejmem i demonstruje się najpełniej w jego, tj. Sejmu, funkcji kontrolnej. Istota tej funkcji polega na tym, że Sejm występuje w całym swym politycznym zróżnicowaniu wobec innych organów, zwłaszcza Rady Ministrów. W wymiarze ustrojowym oznacza to, iż NIK wypełnia swe zadania kontrolne na rzecz i pod nadzorem Sejmu.

Nie mniej istotne jest konstytucyjne uregulowanie wprowadzające nie tylko trójpodział, ale i równowagę władz – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 Konstytucji RP). Norma konstytucyjna wprowadzająca równowagę władz nie obejmuje wprawdzie swoim zakresem *explicite* innych władz, w tym „kontrolującej”, co jednak nie oznacza, że pośrednio także i ta władza nie jest objęta zasadą równowagi. Obowiązek jej zachowania wynika chociażby z poczynionej w preambule Konstytucji inwokacji do oparcia teźże Konstytucji RP właśnie na współdziałaniu władz [Mazur 2015, 8-9].

Nie należy zatem *a priori* zakładać, że podporządkowanie NIK Sejmowi wyklucza współdziałanie w ramach konstytucyjnego podziału władz. Samodzielne oraz niezależne w ramach wykonywania swoich konsty-

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98, TK 1998 nr 7, poz. 116.

tucznych kompetencji organy dwóch różnych władz, tj. kontrolującej (która nieustannie ewoluuje) oraz ustawodawczej, pozostają jednocześnie względem siebie w takiej relacji, która przyznaje jednemu z tych organów, tj. Sejmowi szereg kompetencji wobec NIK, które mają w ogóle umożliwić jej funkcjonowanie jako naczelnego organu kontroli [Sylwestrzak 2006, 164-65]. Innymi słowy, skoro Konstytucja RP nie dokonała wyraźnego wyodrębnienia samodzielnej władzy kontrolującej, która swoją legitymację do działania czerpałaby wprost z ogólnego podziału władzy państwowej, będąc jej immanentną częścią, to niezbędne jest podporządkowanie władzy kontrolującej, jednej z wyodrębnionych władz, właśnie po to, aby zapewnić władzy kontrolującej możliwość skutecznego wykonywania władzy. Podporządkowanie zaś władzy kontrolującej Sejmowi zdaje się pozostawiać najbliższe modelowi historycznemu, a jednocześnie pozwala na osiągnięcie takiej pozycji ustrojowej NIK, w której pozostaje ona w pewnym sensie dominującą zwłaszcza wobec władzy wykonawczej wskutek takiej „pośredniej emanacji” władzy ustawodawczej.

Podległość Sejmowi jest wyznaczona konstytucyjnymi i ustawowymi ramami. Nie oznacza ona więc, że Izba nie może samodzielnie podejmować decyzji w zakresie przeprowadzania kontroli, wyboru podmiotów kontroli, doboru metod kontroli i oceny kontrolowanej działalności. Ustalenia kontroli, oceny, uwagi i wnioski formułowane przez NIK mogą być weryfikowane tylko w postępowaniu prowadzonym przez Izbę i nie podlegają zmianie nawet przez Sejm. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby Sejm czy też jakikolwiek organ wewnętrzny Sejmu podejmował działania władcze wobec Izby. Podległość zatem w żadnym wypadku nie może oznaczać naruszenia samodzielności NIK [Jarzęcka-Siwik i Skwarka 2015, 20-21].

Stosunek podległości Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi dotyczy określonych powiązań organizacyjnych i funkcjonalnych [Granat 2016, 402]. Te pierwsze umożliwiają Sejmowi, działającemu jako całość lub poprzez swoje organy wewnętrzne oddziaływanie na organizację Izby a także na jej skład, poprzez wybór oznaczonych osób do władz NIK. Te drugie zaś oznaczają udział Sejmu w wykonywaniu przez NIK jej kompetencji zastrzeżonych Konstytucją RP oraz ustawami.

3. Organizacyjne przejawy podporządkowania Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi

Powiązania organizacyjne przejawiają się m.in. w: 1) powoływaniu i odwoływaniu przez Sejm za zgodą Senatu Prezesa NIK (art. 205 ust. 1 Konstytucji RP i art. 14 oraz 17 ustawy⁶); 2) powoływaniu i odwoływaniu przez Marszałka Sejmu wiceprezesów NIK i wyrażaniu zgody na powołanie i odwołanie dyrektora generalnego NIK (art. 21 ustawy); 3) powoływaniu (a także odwoływaniu) przez Marszałka Sejmu członków Kolegium NIK po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej (art. 22 ust. 2 ustawy); 4) nadawaniu przez Marszałka Sejmu statutu NIK (art. 25 ust. 2 ustawy).

Podkreślenia wymaga, że zasada podległości NIK Sejmowi nie ma charakteru absolutnego. Przejawy tego można odnaleźć już w wymiarze organizacyjnym, gdzie już podstawowa kompetencja Sejmu, jaką jest powoływanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli doznaje ograniczenia poprzez udział Senatu w procedurze powołania (art. 205 ust. 1 Konstytucji RP). Także sama długość kadencji Prezesa NIK, którą Konstytucja RP określa na 6 lat, sprzyja pewnemu organizacyjnemu „uwolnieniu się” Izby od Sejmu. W przypadku bowiem kiedy Prezes NIK pełni swoją funkcję przez pełną kadencję, dochodzi z reguły – w wyniku procesu politycznego – do zmiany większości sejmowej, która doprowadziła do powołania urzędującego Prezesa NIK. Nie oznacza to, że taki Prezes Izby jest słabiej legitymowany do pełnienia swojej funkcji w pozostałej części kadencji, ale niewątpliwie nie pozostaje bez wpływu sposób realizacji zasady podporządkowania Izby Sejmowi w wymiarze funkcjonalnym.

Nie sposób także pominąć, że mimo iż Konstytucja RP milczy w tym względzie – odsyłając w art. 207 do ustawy w zakresie określenia organizacji oraz trybu działania Izby – to ustawodawca wprowadził zamknięty katalog przyczyn, które stanowią mogą przyczynę odwołania Prezesa NIK z pełnionej funkcji. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy: Sejm odwołuje Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli: 1) zrzekł się on stanowiska; 2) uzna, że stał się on trwale niezdolny do pełnienia

⁶ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*, Dz. U. z 2019 r., poz. 489 [dalej cyt.: ustawa].

obowiązków na skutek choroby; 3) został on skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa; 4) złożył on niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu; 5) Trybunał Stanu orzekł w stosunku do niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych.

Co warte podkreślenia, w przypadku zaistnienia którejkolwiek z tych przesłanek, Sejm pozostaje zobligowany do odwołania Prezesa NIK. Zasada podległości Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi przybiera zatem tak rygorystyczną postać, że wobec zaistnienia zdarzeń, które czyniłyby dalsze sprawowanie przez daną osobę funkcji Prezesa NIK niedopuszczalną według woli Sejmu wyrażonej w sposób generalny w ustawie, powstaje *sui generis* imperatyw odwołania takiej osoby, nawet jeżeli trwa wola Sejmu do tego, aby pełniła ona dalej swoją funkcję.

Poza jedną – chociaż zdecydowanie najważniejszą – kompetencją organizacyjną Sejmu wobec Najwyższej Izby Kontroli, jaką jest powołanie jej Prezesa, pozostałe przejawy podległości organizacyjnej realizowane są już nie przez Sejm działający *in pleno* ale przez jego organy wewnętrzne, w szczególności poprzez Marszałka Sejmu.

Z całą pewnością znaczący wpływ na organizację Izby uzyskuje Marszałek Sejmu poprzez prawo do powoływania wiceprezesów NIK. Art. 21 ust. 1 ustawy określa ich liczbę w sposób sztywny na trzech (w poprzednim stanie prawnym było to od 2 do 4 wiceprezesów stosownie do wniosku Prezesa NIK). Doceniając wagę kompetencji Marszałka Sejmu do powołania wiceprezesów Izby, nie można nie zauważyć, że jest on związany wnioskiem samego Prezesa NIK, co oznacza że nie ma możliwości powołania na wiceprezesa Izby osoby spoza kandydatur przedłożonych przez Prezesa NIK. W procesie powoływania wiceprezesów NIK udział bierze także komisja sejmowa, którą ustawa określa jako właściwa, tj. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, której zadaniem jest wydanie opinii o kandydacie na wiceprezesa Izby przed powołaniem go przez Marszałka Sejmu. Nie pozostawia wątpliwości, że opinia ta – jak to wynika z samej istoty opinii jako pewnej rekomendacji – nie jest wiążąca dla Marszałka Sejmu. Samo zaś wydanie opinii może, ale nie musi, zostać poprzedzone wysłuchaniem kandydata na wiceprezesa Izby na posiedzeniu

Komisji. Z kolei powołanie dyrektora generalnego nie wymaga zasięgnięcia jakiejkolwiek opinii Komisji [Jarzęcka-Siwik i Skwarka 2015, 83].

Kolejnym przejawem uprawnienia Marszałka Sejmu polegającego na ingerencji w obsadę personalną NIK jest powoływanie członków Kolegium. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy: Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, powołuje na członków Kolegium: 1) 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych; 2) 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.

Procedura powoływania członków Kolegium jest zatem analogiczna jak procedura powoływania wiceprezesów Izby. Warto natomiast podkreślić, że poprzez wpływ na powoływanie członków Kolegium NIK, Marszałek Sejmu uzyskuje także pośredni wpływ na działalność Izby, a to z uwagi na kompetencje samego Kolegium, określone w art. 23 ustawy. Podobnie jak w przypadku samego Prezesa NIK, odwołanie członków Kolegium następuje także w enumeratywnie określonych przypadkach z art. 22 ust. 6 ustawy. Oznacza to, że Marszałek Sejmu rozpoznając wniosek Prezesa NIK o odwołanie członka Kolegium, ma też ustawowy obowiązek zbadania, czy wskazana przez Prezesa we wniosku przesłanka odwołania rzeczywiście istnieje.

Obok kształtowania składu osobowego władz Najwyższej Izby Kontroli, nie do przecenienia jest kompetencja Marszałka Sejmu do kształtowania organizacji Izby poprzez nadawanie Izbie statutu. Art. 25 ust. 2 ustawy: Organizację wewnętrzną Najwyższej Izby Kontroli, w tym siedziby delegatur i zakres ich właściwości terytorialnej oraz zasady udzielania przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli upoważnień do załatwiania spraw i podejmowania decyzji w jego imieniu, określa statut Najwyższej Izby Kontroli nadawany w drodze zarządzenia przez Marszałka Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej. Marszałek Sejmu nie jest w zakresie realizacji tego uprawnienia nieograniczony albowiem określona w statucie organizacja Izby musi mieścić się w ramach ustalonych zarówno przez Konstytucję jak i ustawę. Nie posiada on także własnej inicjatywy przy

nadawaniu statutu NIK. W tym kontekście aktualizuje się także problem, czy w przypadku kiedy Marszałek Sejmu zamierza zmodyfikować propozycję statutu przedstawioną przez Prezesa, może to zrobić samodzielnie czy też powinien wezwać Prezesa do przedstawienia zmienionej propozycji pod rygorem odmowy nadania statutu. Wydaje się, że należy opowiedzieć się raczej za pierwszym rozwiązaniem, przyjmując założenie, że Prezes NIK właściwy jest do złożenia wniosku o nadanie statutu w ogóle, a Marszałek Sejmu nie jest związany ewentualnie przedstawionym wraz z wnioskiem projektem statutu. Jest do dodatkowe wzmocnienie pozycji Marszałka Sejmu – a zatem i całego Sejmu – wobec Najwyższej Izby Kontroli.

4. Funkcjonalne przejawy podporządkowania Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi

Powiązania funkcjonalne przejawiają się w czynnościach, które – chociaż nie kształtują w sposób bezpośredni struktury organizacyjnej Izby ani też nie desygnują osób nią kierujących – to jednak stwarzają silne ramy oddziaływania pomiędzy NIK a Sejmem, przede wszystkim na płaszczyźnie realizacji przez Izbę jej ustawowych zadań [Granat 2016, 402]. Powiązania takie mają swój wyraz się w: 1) rozpatrywaniu przez Sejm corocznego sprawozdania z wykonania budżetu NIK w ramach wykonania budżetu państwa (art. 226 Konstytucji RP); 2) uchwalaniu przez Sejm budżetu NIK w ramach budżetu państwa oraz kontroli wykonania budżetu (art. 219 ust. 1 Konstytucji RP, art. 26 ustawy); 3) rozpatrywaniu przez Sejm corocznego sprawozdania z działalności NIK (art. 7 ust. 1a ustawy); 4) zleceniu Izbie przez Sejm lub jego organy przeprowadzenia kontroli (art. 6 ustawy); 5) odpowiedzialności Prezesa NIK przed Sejmem za działalność Izby (art. 13 ustawy), 6) regulowaniu przez Marszałka Sejmu, w drodze zarządzenia wydawanego na wniosek Prezesa NIK, wynagrodzeń pracowników NIK (art. 97 ustawy); 7) zleceniu przez Marszałka Sejmu przeprowadzenia audytu zewnętrznego NIK (art. 7b ust. 1 ustawy).

Porównując zakres uprawnień Sejmu jako całości wobec Najwyższej Izby Kontroli w zakresie organizacyjnym do uprawnień w zakresie funkcjonalnym, to właśnie te drugie zyskują znaczną przewagę.

Sejm – co oczywiste – uchwała budżet NIK w ramach kompetencji do uchwalania budżetu całego państwa (art. 219 ust. 1 Konstytucji RP). Jednakże Izba należy do grupy podmiotów, które same opracowują projekt budżetu (w przypadku Izby projekt jej budżetu uchwała Kolegium), a następnie przekazują go ministrowi właściwemu do spraw budżetu, który włącza ten projekt do projektu budżetu państwa (art. 26 ust. 1 ustawy). W tym miejscu aktualizuje się szczególnie aspekt podporządkowania NIK właśnie Sejmowi. Jedynym podmiotem władnym do tego, aby zmienić uchwalony przez Kolegium NIK projekt budżetu jest bowiem właśnie Sejm w procedurze uchwalania budżetu⁷. Także Sejm dokonuje kontroli wykonania budżetu NIK, co w założeniu zapobiegać ma sytuacji, w której to NIK byłaby jedyną instytucją pozostająca poza kontrolą budżetową. Uprawnienie do Sejm realizuje przy udziale Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji do Spraw Finansów Publicznych, które opiniują wykonanie budżetu przez NIK, a następnie przyjmując stosowną uchwałę Sejmu [Jarzęcka-Siwik i Skwarka 2015, 96].

Niezależnie od kontroli wykonania budżetu przez Sejm, Marszałek Sejmu zleca przeprowadzenie, nie rzadziej niż raz na trzy lata, audytu zewnętrznego Izby przez wyspecjalizowany podmiot. Po zakończeniu swoich czynności audytor sporządza sprawozdanie, które wraz z Ewentualnymi uwagami Prezesa NIK przekazuje Marszałkowi Sejmu (art. 7a-7d ustawy).

Obie wyżej wymienione kompetencje Sejmu oraz Marszałka Sejmu o charakterze kontrolnym wobec Izby mają na celu zachowanie transparentności jej działania i zapobieżeniu sytuacji, w której organ mający w założeniu dbać o przejrzystość finansów państwa sam stałby się przykładem niegospodarności.

Obok kontroli nad aspektem finansowym działalności Izby, Sejm sprawuje też kontrolę w wymiarze merytorycznym, jednakże bez naruszania niezależności samej Izby. Odbywa się to poprzez przedstawienie przez Najwyższą Izbę Kontroli sprawozdania z corocznej działalności Izby (art. 7 ust. 1a ustawy).

⁷ Oczywiście w określonym stopniu w procedurze tej uczestniczy także Senat, jednakże z uwagi na uprawnienie Sejmu do odrzucenia poprawek wprowadzonych przez Senat, to Sejm pełni w tym procesie rolę wiodącą.

Korelatem prawa Sejmu do zapoznania się merytoryczną działalnością Izby i jej oceną przez Sejm jest z kolei prawo Prezesa NIK do Marszałka Sejmu do o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa, uregulowane w art. 11a ustawy. W konsekwencji Prezes Rady Ministrów zobowiązany jest do przedstawienia Marszałkowi Sejmu w ciągu 60 dni od dnia otrzymania wniosku takiego właśnie stanowiska wraz z uzasadnieniem. Co jednak najistotniejsze z punktu widzenia ustrojowej pozycji NIK, jeżeli Prezes Rady Ministrów uzna w swoim stanowisku potrzebę zmian w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, określa jednocześnie termin podjęcia prac legislacyjnych w zakresie tych zmian oraz organ odpowiedzialny za opracowanie projektu odpowiednich przepisów (art. 11a ust. 3 ustawy). Prowadzi to do wniosku, że Prezes NIK ma możliwość pośredniego inicjowania procesów legislacyjnych przez Radę Ministrów, nazywaną innymi słowy inspiracją ustawodawczą [Gubała 2016, 60]. Co jednak najważniejsze, czynić to musi zawsze za pośrednictwem Marszałka Sejmu, co petryfikuje pewien aspekt podporządkowania Izby Sejmowi.

Prezes NIK odpowiada przed Sejmem za działalność całej Izby (art. 13 ustawy). Odpowiedzialność ta nie jest zdefiniowana, co rodzi pytanie o jej charakter. Z pewnością można nadać jej wymiar odpowiedzialności społecznej, tj. krytyki na forum Sejmu lub też Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Odpowiedzialność w wymiarze organizacyjnym, tj. przejawiająca się w prawie Sejmu do odwołania Prezesa NIK będzie z kolei miała wymiar kwalifikowany, ponieważ ograniczona jest tylko do przypadków enumeratywnie wymienionych w art. 17 ustawy [Jarzęcka-Siwik i Skwarka 2015, 73]. Nie może ona zatem w żaden sposób wiązać się z wynikami prowadzonych przez Izbę kontroli, co należy ocenić jako przejaw istotnego przełamania zasady podporządkowania NIK Sejmowi. Ewentualne zaś naruszenie przez Prezesa NIK Konstytucji RP lub ustaw, skutkować będzie pociągnięciem do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 198 ust. 1 Konstytucji RP).

Podsumowanie

Podejmując próbę oceny w jaki sposób ukształtowana jest pozycja ustrojowa NIK w świetle wyrażonej w art. 202 Konstytucji RP zasady podporządkowania Izby Sejmowi dopuszczalne wydaje się stwierdzenie, że pomimo istnienia całego szeregu uprawnień przysługujących Sejmowi wobec Izby – i to niekiedy o fundamentalnym znaczeniu dla jej funkcjonowania – NIK pozostaje niezależna w realizowaniu swojej konstytucyjnej roli. Uprawnienia Sejmu lub jego organów wobec Izby, zarówno te o charakterze organizacyjnym, jak i funkcjonalnym, raczej tej niezależności sprzyjają niż ją niwelują.

W demokratycznym państwie prawnym nie sposób wyobrazić sobie istnienie organu w stu procentach niezależnego od pozostałych organów tego państwa. Dotyczy to nawet organów, które swoją legitymację wprowadzają bezpośrednio z woli Suwerena.

Konstrukcja ustrojowa, w której naczelny organ kontrolny podlega bezpośrednio najwyższemu organowi ustawodawczemu wydaje się najbardziej prawidłowa spośród wszystkich możliwych, zwłaszcza w odniesieniu do włączenia naczelnego organu kontrolnego w struktury władzy wykonawczej, co miało już miejsce w historii Polski, i co ocenić należy zdecydowanie negatywnie [Garlicki 2004, 346].

W dalszym ciągu nie wyszedł także poza ramy doktryny taki podział władzy w państwie, który obok trzech klasycznych władz wymienionych przez Monteskiusza, ustanawiałby władzę kontrolującą. Nie można jednakże twierdzić, że czyniony przez naukę podział, który uwzględnia istnienie tego rodzaju „czwartej władzy” pozbawiony jest normatywnych podstaw. Konstytucja wyróżnia przecież Izbę jako naczelny organ kontroli państwowej i przyznaje nader mocną pozycję ustrojową stojącemu na jej czele Prezesowi.

Dla istnienia niezależnej, efektywnej kontroli państwowej, niezbędnej w funkcjonowaniu współczesnego państwa, podporządkowanie Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi musi zostać uzupełnione o współpracę między tymi dwoma organami, która owocować będzie z jednej strony inicjowaniem przez Sejm kontroli o tematyce istotnej dla podejmowanych prac legislacyjnych, z drugiej zaś korzystaniem przez NIK z możliwości infor-

mowania Sejmu o stwierdzonych problemach czy też samodzielnym inicjowaniem procesów legislacyjnych lub składaniem wniosków w zakresie inspiracji ustawodawczej [Mazur 2015, 26].

PIŚMIENNICTWO

- Garlicki, Leszek 2004. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Wyd. 8. Warszawa: Liber.
- Granat, Mirosław. 2016. *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*. Wyd. 7. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Gubała, Marcin. 2016. „Przykład prawa inspiracji ustawodawczej – art. 11a ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.” *Kontrola Państwowa* 1:54-67.
- Jarzęcka-Siwik, Elżbieta, i Bogdan Skwarka. 2015. *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*. Wyd. 2. Warszawa: Difin.
- Mazur, Jacek. 2015. „Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem.” *Kontrola Państwowa* 2:8-27.
- Mazur, Jacek. 2016. „Wnioski de lege ferenda formułowane przez NIK.” *Kontrola Państwowa* 1:28-53.
- Pach, Maciej, i Piotr Tuleja. 2016. *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. Marek Safjan, i Leszek Bosek, Legalis.
- Słownik Języka Polskiego PWN*. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/podlega%C4%87.html> [dostęp: 12.12.2019].
- Stębelński, Marcin. 2016. *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. Marek Safjan, i Leszek Bosek, Legalis.
- Sylwestrzak, Andrzej. 2006. *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Znaczenie podporządkowania Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi dla jej pozycji ustrojowej

Streszczenie

Artykuł omawia konstytucyjną zasadę podporządkowania Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi. W szczególności przedstawia uprawnienia przysługujące Sejmowi lub też jego organom wobec Izby. W ustroju demokratycznego państwa prawnego, w którym wyróżnia się obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, także władzę kontrolującą, ta ostatnia także zajmuje określone miejsce ustrojowe poprzez podporządkowanie jej władzy ustawodawczej. Stosunek podległości pomiędzy Sejmem a Najwyższą Izbą Kontroli nie wyklucza jednakże współdziałania obu tych organów dla lepszej realizacji przypisanej im funkcji kontrolnej.

Słowa kluczowe: kontrola państwowa, Najwyższa Izba Kontroli, trójpodział władzy, podporządkowanie Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi

The Meaning of Subordination of Supreme Chamber of Control to Sejm to Its Legal Position

Summary

The article focuses on the constitutional principle of subordination of Supreme Chamber of Control to Sejm. Specifically the author describes numerous Sejm prerogatives in the area of state control. In a rule-of-law state, where there is a separation of authorities between the legislative, executive and judiciary, there is also a fourth, control authority that has its place in the legal system and is subordinated to legislative. The subordination of Supreme Chamber of Control to Sejm does not exclude a fine cooperation between those two for the better performance of their own tasks.

Key words: State control, Supreme Chamber of Control, separation of authorities, Subordination of Supreme Chamber of Control to Sejm

Information about Author: PAWEŁ CICHOSZ, J.C.L., Ph.D. student at the Faculty of Law and Administration, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin; ul. Graniczna 17/4, 20-010 Lublin, Poland; e-mail: p.cichosz@ciwsp.pl; <https://orcid.org/0000-0003-1634-2868>