

USTAWA

z dnia 2025 r.

o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2:

1. w ust. 3 po pkt 4 dodaje się pkt 4a-4c w brzmieniu:

„4a) realizują misję publiczną lub zostały uznane za spółkę o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa w rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 125 i 834);

4b) pozostają w sytuacji, w której Skarb Państwa, państwowa osoba prawna, inna państwowa jednostka organizacyjna lub samorząd terytorialny, występuje wobec nich w relacji podmiotu dominującego lub istotnego uczestnictwa w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (Dz. U. z 2023 r. poz. 415 i z 2024 r. poz. 834) lub działa wobec nich w sposób, który stanowi przejęcie kontroli w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 594);

4c) tworzą lub zarządzają funduszami inwestycyjnymi, w których co najmniej połowa jednostek uczestnictwa lub certyfikatów inwestycyjnych stanowi własność Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej, innej państwowej jednostki organizacyjnej lub samorządu terytorialnego, innej jednostki organizacyjnej lub podmiotu gospodarczego (przedsiębiorcy), podlegających kontroli na podstawie niniejszego ustępu, bądź działają z udziałem takiego funduszu inwestycyjnego;”

2. po ust. 3 dodaje się ust. 3a i 3b w brzmieniu:

„3a. Warunek, o którym mowa w ust. 3 pkt 4b i 4c, uważa się za spełniony również w sytuacji, gdy Skarb Państwa, państwowa osoba prawna, inna państwowa jednostka organizacyjna lub samorząd terytorialny, inna jednostka organizacyjna lub podmiot gospodarczy (przedsiębiorca), nie spełniając go samodzielnie, spełniają go traktowane jako jeden podmiot.

3b. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) również po ustaniu stanów lub działań opisanych w ust. 3. Kontrola, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, obejmuje działalność prowadzoną w okresie występowania opisanych w tym przepisie stanów lub działań, a działalność prowadzoną wcześniej lub później tylko w zakresie

niezbędnym dla dokonania oceny działalności prowadzonej w okresie występowania tych stanów lub działań.”,

3. ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności działalność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, o którym mowa w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 487).”;

2) w art. 2a:

1. po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) jednostce kontrolowanej – należy przez to rozumieć urząd lub jednostkę obsługującą organ wymieniony w art. 2 ust. 1 i 2 oraz w art. 4, a także państwową osobę prawną, inną państwową jednostkę organizacyjną, samorządową osobę prawną, inną samorządową jednostkę organizacyjną, inną jednostkę organizacyjną lub podmiot gospodarczy (przedsiębiorcę), jak również osobę prawną, o których mowa w art. 2;”,

2. w pkt 3 w lit. d kropkę na końcu zdania zastępuje się średnikiem oraz po pkt 3 dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) pracownikowi jednostki kontrolowanej – należy przez to rozumieć także funkcjonariusza, żołnierza zawodowego, członka organu kolegialnego, osobę, która wykonuje pracę w jednostce kontrolowanej na podstawie innego stosunku prawnego niż umowa o pracę, a także osobę, która wykonuje zadania w jednostce kontrolowanej na podstawie delegowania lub innej decyzji z jednostki niekontrolowanej.”;

3) w art. 3 po wyrazach „audytu wewnętrznego” dodaje się wyrazy „i kontroli zarządczej”;

4) po art. 4a dodaje się art. 4b w brzmieniu:

„Art. 4b. 1. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza coroczne kontrole:

1) kształtowania wysokości cen paliw ciekłych, w szczególności uwarunkowań o charakterze fiskalnym, pozamerytorycznych wpływów na wysokość cen,

2) stanu przygotowania państwa do działania w warunkach stanów nadzwyczajnych, ocenę funkcjonowania państwa w wypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych oraz zaniechania ich wprowadzenia, w szczególności zagrożenia lub nastąpienia naruszeń praw człowieka i ładu konstytucyjnego.

2. Badanie w zakresie opisanym w ust. 1 pkt. 1) i 2) przeprowadza corocznie wyznaczany kontroler, o którym mowa w art. 66a.

3. Kierowanie przeprowadzenia rocznej kontroli prezes Najwyższej Izby Kontroli może powierzyć również osobie o publicznie uznanym autorytecie. Decyzja o wyznaczeniu takiej osoby obejmuje również postanowienia o zasadach jej wynagrodzenia oraz udziału w kontroli biur, pracowników administracji i obsługi Najwyższej Izby Kontroli. Do osoby wyznaczonej stosuje się odpowiednio przepisy o pracownikach Najwyższej Izby Kontroli, w tym o prawach kontrolerów i tajemnicy kontrolerskiej.

4. Wystąpienie pokontrolne, oprócz części opisowo-sprawozdawczej, przedstawia ogólną

ocenę pozytywną lub negatywną. W tym drugim wypadku wystąpienie pokontrolne zawiera wnioski, stosowne wnioski personalne oraz ewentualne wnioski wszczęcia dalszych postępowań, w tym przez organy ścigania”.

5) w art. 5:

1. w ust. 2 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „Kontrola wykonania przez samorząd terytorialny zadań zleconych lub powierzonych przez administrację rządową przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.”,
2. ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Kontrola działalności jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców), o których mowa w art. 2 ust. 3, jest przeprowadzana pod względem legalności i gospodarności, przy czym w przypadku jednostek i podmiotów z wyłącznym udziałem:

 - a) Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej lub innej państwowej jednostki organizacyjnej - kontrola jest przeprowadzana pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności;
 - b) Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej lub innej państwowej jednostki organizacyjnej oraz samorządu terytorialnego - kontrola jest przeprowadzana pod względem legalności, rzetelności i gospodarności; samorządu terytorialnego - kontrola jest przeprowadzana pod względem legalności, rzetelności i gospodarności.”;

6) w art. 7:

1. w ust. 1 w pkt 5 po wyrazach „z działalnością organów” dodaje się przecinek oraz wyrazy „jednostek lub podmiotów”,
2. po ust. 1a dodaje się ust. 1b w brzmieniu:

„1b. Najwyższa Izba Kontroli może przedkładać Sejmowi raporty o stanie państwa, stanowiące syntezę wyników kontroli powiązanych ze sobą, dotyczących istotnych obszarów działania państwa. W przypadku przedłożenia raportu o stanie państwa Prezes Rady Ministrów przedstawia swoje stanowisko oraz planowane działania. Przepis art. 11a ust. 2 stosuje się odpowiednio.”;

7) w art. 11a:

1. ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa, informując o tym Marszałka Sejmu.”,
2. w ust. 2 po wyrazach „Marszałkowi Sejmu” dodaje się wyrazy „oraz Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli”;

8) art. 12 otrzymuje brzmienie:

„Art. 12. 1. Organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, a także inne organy, jednostki organizacyjne bądź podmioty, ustawowo uprawnione do przeprowadzania kontroli, w zakresie ich właściwości współpracują z Najwyższą Izbą Kontroli i są obowiązane do:

1) udostępniania Najwyższej Izbie Kontroli, na jej wniosek, planów kontroli lub wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy;

2) przeprowadzania określonych kontroli pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli;

3) przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, organy, jednostki organizacyjne bądź podmioty przeprowadzają kontrolę na podstawie właściwych przepisów w zakresie i terminach określonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. W toku kontroli i po jej zakończeniu Najwyższa Izba Kontroli ma prawo wglądu do dowodów zgromadzonych przez te organy, jednostki organizacyjne bądź podmioty oraz sporządzania ich kopii lub pobierania w postaci elektronicznej, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Dokument przedstawiający ostateczne wyniki kontroli organu, jednostki organizacyjnej bądź podmiotu włącza się do akt kontroli, o których mowa w art. 35a.”;

9) w art. 16 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Ta sama osoba może być powołana na Prezesa Najwyższej Izby Kontroli ponownie tylko raz.”;

10) art. 18 otrzymuje brzmienie: „Art. 18. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności, z zastrzeżeniem ust. 2. 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.

2. W przypadku popełnienia przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wykroczenia, o którym mowa w rozdziale XI ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, ze zm.), przyjęcie przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli mandatu karnego albo uiszczenie grzywny, w przypadku ukarania mandatem karnym zaocznym, o którym mowa w art. 98 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2024 r. poz. 977, ze zm.), stanowi oświadczenie o wyrażeniu przez niego zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności w tej formie.”;

11) w art. 18c ust. 9 otrzymuje brzmienie:

„9. Sejm wyraża zgodę na pociągnięcie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do odpowiedzialności karnej w drodze uchwały podjętej większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na pociągnięcie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do odpowiedzialności karnej.”;

12) w art. 19 wyrazy „profesora szkoły” zastępuje się wyrazami „nauczyciela akademickiego w szkole”;

13) art. 20 otrzymuje brzmienie:

„Art. 20. Prezes Najwyższej Izby Kontroli lub upoważniona przez niego osoba bierze udział w posiedzeniach Sejmu lub jego organów.”;

14) w art. 21 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli, w liczbie 3, powołuje i odwołuje Prezes Najwyższej Izby Kontroli, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej. Nie wyrażenie opinii przez właściwą komisję sejmową w terminie 2 tygodni od dnia żądania jej zwołania przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli jest równoznaczne z pozytywnym zaopiniowaniem kandydatów zgłoszonych na Wiceprezesów przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli powołuje i odwołuje dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli.”;

15) w art. 22:

1. ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, powołuje na członków Kolegium:

1) 6 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych;

2) 1 przedstawiciela Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;

3) 1 przedstawiciela Sejmu.”,

2. po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Prezes Najwyższej Izby Kontroli powołuje na członków Kolegium 6 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli lub radców Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, spośród których wyznacza sekretarza Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.”,

3. ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a w przypadku, o którym mowa w ust. 2a Prezes Najwyższej Izby Kontroli, odwołuje członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli:

1) zrzekł się on funkcji;

2) nie uczestniczył w posiedzeniach Kolegium Najwyższej Izby Kontroli przez okres przekraczający 1 rok;

3) został on skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej.”;

16) w art. 23:

1. w ust. 2 w pkt 4 wyrazy „projekt statutu” zastępuje się wyrazem „statut”,

2. w ust. 2 po pkt 6 kropkę na końcu zdania zastępuje się średnikiem oraz dodaje się pkt 7 w brzmieniu:

„7) regulamin określający szczegółowy tryb działania Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.”;

17) w art. 24:

1. w ust. 1 wyrazy „Posiedzeniom Kolegium Najwyższej Izby Kontroli przewodniczy” zastępuje się wyrazami „Posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zwołuje i im przewodniczy”,

2. w ust. 2 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „W przypadku równej liczby głosów

decyduje głos przewodniczącego posiedzeniu Prezesa Najwyższej Izby Kontroli lub wyznaczonego wiceprezesa.”;

18) w art. 25 ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. 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.

3. Szczegółową organizację wewnętrzną jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli oraz ich właściwości określa, w drodze zarządzenia, Prezes Najwyższej Izby Kontroli.”;

19) art. 27 otrzymuje brzmienie:

„1. Postępowanie kontrolne przeprowadza się według przepisów niniejszej ustawy.

2. Środki odwoławcze w postępowaniu kontrolnym przysługują wyłącznie w wypadkach i w zakresie przewidzianych w niniejszej ustawie.

3. Ustanowienie pełnomocnika w postępowaniu kontrolnym jest dopuszczalne, jeżeli wymagają tego interesy osoby uczestniczącej w czynności kontrolnej. Kontroler, a w przypadku rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zespół orzekający bądź Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, może odmówić dopuszczenia do udziału w postępowaniu pełnomocnika, jeżeli uzna, że nie wymaga tego ochrona interesów danej osoby lub sprzeciwia się to dobru kontroli.”;

20) w art. 28 w ust. 2:

1. po wyrazach „w szczególności” dodaje się wyrazy „przeprowadzenie analizy przedkontrolnej oraz”,

2. w pkt 4 po wyrazach „informacje i dane” dodaje się przecinek oraz wyrazy „w tym zawarte w systemach teleinformatycznych i bazach danych,”;

21) w art. 28a w ust. 3 wyrazy „może zostać udostępniona” zastępuje się wyrazami „mogą zostać udostępnione”;

22) po art. 28a dodaje się art. 28b w brzmieniu:

„Art. 28b. 1. Kontrola jest prowadzona na wniosek grupy obywateli polskich, liczącej co najmniej 100 000 osób, mających prawo wybierania do Sejmu. Przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (tj. Dz. U. poz. 2120 z 2018 roku) stosuje się odpowiednio.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, kierowany jest do prezesa Najwyższej Izby Kontroli i określa tematykę kontroli. Może zawierać również pytania, na które odpowiedzieć ma kontrola, jak również propozycję osoby, której prezes Najwyższej Izby Kontroli może powierzyć przeprowadzenie kontroli na zasadach określonych w art. 4b ust. 3.

3. Jeśli takie żądanie zawiera wniosek o którym mowa w ust. 1, wystąpienie pokontrolne, oprócz części opisowo-sprawozdawczej, przedstawia ogólną ocenę pozytywną lub negatywną. W tym drugim wypadku wystąpienie pokontrolne zawiera wnioski, stosowne wnioski personalne oraz ewentualne wnioski wszczęcia dalszych

postępowañ, w tym przez organy ścigania”.

23) w art. 29 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Dla realizacji celu, o którym mowa w art. 28:

1) kierownicy jednostek, o których mowa w art. 2 i art. 4, mają obowiązek niezwłocznie udzielać informacji i wyjaśnień oraz przedkładać na żądanie Najwyższej Izby Kontroli wszelkie dokumenty i materiały, w tym na nośnikach elektronicznych, niezbędne do przygotowania lub przeprowadzenia kontroli, a także umożliwić dostęp do systemów teleinformatycznych i baz danych, w tym stały dostęp do systemów teleinformatycznych i baz danych wykorzystywanych do wykonywania i obsługi gospodarki finansowej, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej;

2) upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli mają prawo do:

- a) swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych,
- b) wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostek kontrolowanych, pobierania oraz zabezpieczania dokumentów i innych materiałów dowodowych, w tym na nośnikach elektronicznych, a także dostępu do systemów teleinformatycznych i baz danych, w tym stały dostęp do systemów teleinformatycznych i baz danych wykorzystywanych do wykonywania i obsługi gospodarki finansowej, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej,
- c) przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności,
- d) wzywania i przesłuchiwania świadków,
- e) żądania udzielenia informacji i wyjaśnień oraz przedłożenia dokumentów i innych materiałów dowodowych, w tym na nośnikach elektronicznych, przez obecnych lub byłych pracowników jednostek kontrolowanych, a także od innych osób,
- f) zasięgania w związku z przygotowywaną lub przeprowadzaną kontrolą informacji w jednostkach niekontrolowanych oraz żądania w wyznaczonym terminie przekazania dokumentów i innych materiałów, w tym na nośnikach elektronicznych, zapewnienia dostępu do systemów teleinformatycznych i baz danych, w tym stałego dostępu do systemów teleinformatycznych i baz danych wykorzystywanych do wykonywania i obsługi gospodarki finansowej, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, a także żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek,
- g) korzystania z pomocy biegłych i specjalistów,
- h) zwoływania narad w związku z przeprowadzaną kontrolą,
- i) przetwarzania danych osobowych,
- j) przeprowadzania eksperymentów kontrolnych,
- k) przeprowadzania w związku z przygotowywaną lub przeprowadzaną kontrolą badań kwestionariuszowych, ankietowych lub społecznych,
- l) wglądu w związku z przygotowywaną lub przeprowadzaną kontrolą do wszelkich dokumentów i materiałów, w tym na nośnikach elektronicznych, a także dostępu do systemów teleinformatycznych i baz danych, związanych z wykonywaniem

czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i analityczno-informacyjnych, w tym o szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania tych czynności oraz o stosowanych w związku z ich prowadzeniem środkach i metodach, z wyjątkiem takich, które pozwalają na identyfikację osób używających środków i techniki operacyjnej, osób udzielających pomocy przy wykonywaniu tych czynności, a także osób, wobec których są one stosowane, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej – po uprzednim uzyskaniu zgody Prezesa Najwyższej Izby Kontroli,

m) legitymowania osób uczestniczących w czynności kontrolnej, w celu ustalenia ich tożsamości,

n) korzystania z pomocy organów Policji w realizacji czynności służbowych.”;

24) po art. 29 dodaje się art. 29a w brzmieniu:

„Art. 29a. 1. W toku postępowania czynności należy przeprowadzać lub dokonywać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, chyba że przepisy niniejszej ustawy przewidują odrębną formę. Pisma utrwalone w postaci papierowej opatruje się podpisem własnoręcznym. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią. Wszelkie zmiany, w tym skreślenia, uzupełnienia lub sprostowania, a także wzmianki lub adnotacje na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, dokonywane są poprzez sporządzenie odrębnego pisma utrwalonego w postaci elektronicznej, ze wskazaniem tych zmian lub podaniem treści wzmianki lub adnotacji.

2. Czynności mogą być przeprowadzane lub dokonywane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu. W przypadku pism generowanych automatycznie przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu nie stosuje się.

3. Czynności mogą być przeprowadzane lub dokonywane z wykorzystaniem udostępnianych usług online po uwierzytelnieniu osoby w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 307).”;

25) w art. 30:

1. w ust. 1 zd. 2 otrzymuje brzmienie: „Kontrolę mogą przeprowadzać również: Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi, dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz osoba wskazana w trybie o którym mowa w art. 4b ust. 3”.

2. po ust. 5 dodaje się ust. 5a w brzmieniu:

„5a. Okazanie dokumentów, o których mowa w ust. 2 i 5, może nastąpić za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344).”.

3. w ust. 6 po wyrazach „legitymacji służbowej” dodaje się wyrazy „oraz upoważnienia do przeprowadzenia kontroli”;

26) w art. 31:

1. po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:
„1a. Kontroler podlega również wyłączeniu, na wniosek lub z urzędu, z postępowania kontrolnego, którego przedmiot stanowią zadania należące wcześniej do jego obowiązków jako pracownika jednostki kontrolowanej, przez trzy lata od zakończenia ich wykonywania.”,
2. w ust. 2 po wyrazach „na wniosek” dodaje się wyrazy „kontrolera, kierownika jednostki kontrolowanej”,
3. ust. 3 otrzymuje brzmienie:
„3. Przed rozpoczęciem czynności kontrolnych kontroler składa oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających jego wyłączenie z udziału w kontroli. Prezes Najwyższej Izby Kontroli określi, w drodze zarządzenia, wzór oświadczenia, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym.”,
4. po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:
„3a. W razie zaistnienia przyczyn powodujących wyłączenie w toku postępowania kontrolnego kontroler lub kierownik jednostki kontrolowanej niezwłocznie zawiadamia o tym dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, w której kontroler wykonuje obowiązki.”,
5. w ust. 4 skreśla się zdanie drugie,
6. w ust. 5 po wyrazach „na wniosek” dodaje się wyrazy „kierownika jednostki kontrolowanej, dyrektora albo wicedyrektora właściwej jednostki kontrolnej”;

27) w art. 32:

1. w ust. 1 wyrazy „i poza godzinami pracy” zastępuje się wyrazami „lub poza godzinami pracy”,
2. w ust. 2 po wyrazach „Najwyższej Izby Kontroli” dodaje się wyrazy „lub w innych miejscach wskazanych przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej”,
3. po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:
„3. Postępowanie kontrolne może być prowadzone w sposób zdalny na odległość, przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli charakter czynności się temu nie sprzeciwia.”;

28) po art. 33 dodaje się art. 33a w brzmieniu:

„Art. 33a. W razie uzasadnionej potrzeby oraz w celu zapewnienia bezpieczeństwa kontrolującym, organy Policji są obowiązane, na wniosek kontrolera, do udzielenia pomocy.”;

29) w art. 34 w ust. 3 dodaje się zdania drugie i trzecie w brzmieniu: „Postanowienie w przedmiocie zwrotu kosztów wraz z uzasadnieniem wydaje dyrektor właściwej jednostki kontrolnej w terminie 14 dni od dnia przekazania wniosku. Na postanowienie przysługuje zażalenie.”;

30) w art. 35 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Dowodami są w szczególności dokumenty, w tym dokumenty elektroniczne w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin i eksperymentów kontrolnych, zeznania świadków, opinie biegłych oraz wyjaśnienia, informacje i oświadczenia, a także wyniki badań kwestionariuszowych, ankietowych lub społecznych.”;

31) w art. 35a:

1. w ust. 1 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „Akta kontroli są prowadzone w postaci papierowej lub elektronicznej.”,
2. ust. 2 otrzymuje brzmienie:
„2. Akta kontroli obejmują w szczególności upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, dokumenty, o których mowa w art. 12 ust. 2 oraz w art. 31 ust. 3-5, protokoły z przeprowadzonych czynności dowodowych, notatki służbowe oraz inne dokumenty i materiały dowodowe w formie w jakiej zostały wytworzone, a także wystąpienie pokontrolne, zastrzeżenia i uchwałę w sprawie zastrzeżeń wraz z uzasadnieniem, bądź postanowienie o odmowie przyjęcia zastrzeżeń lub pozostawieniu zastrzeżeń bez rozpoznania.”,
3. w ust. 3 po wyrazach „przez niego upoważniona” dodaje się wyrazy „do czasu zakończenia postępowania kontrolnego w jednostce kontrolowanej”,
4. po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:
„3a. Czas i warunki udostępnienia akt kontroli określa kontroler, mając na względzie cel i dobro kontroli oraz interes jednostki kontrolowanej, a także ekonomikę postępowania kontrolnego. W szczególności kontroler udostępnia akta kontroli po anonimizacji lub pseudonimizacji w dokumentach danych osobowych pracownika lub innej osoby, jeżeli zastrzegły one nieujawnianie danych umożliwiających ich identyfikację, a zachodzi uzasadniona obawa, że udzielone informacje w sprawach objętych kontrolą mogą narazić tego pracownika lub osobę na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu udzielenia tych informacji. Na postanowienie kontrolera o odmowie udostępnienia akt kontroli przysługuje zażalenie.”,
5. w ust. 4 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „Przepis ust. 3a zdanie pierwsze i drugie stosuje się odpowiednio.”,
6. po ust. 4 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:
„5. Prezes Najwyższej Izby Kontroli określi, w drodze zarządzenia, zasady prowadzenia i udostępniania akt kontroli, w tym sposób tworzenia i przetwarzania akt kontroli w postaci elektronicznej, uwzględniając właściwe zabezpieczenie akt kontroli przed nieuprawnionym ujawnieniem, utratą, zniekształceniem, zniszczeniem lub dostępem osób nieuprawnionych. Akta kontroli w postaci elektronicznej udostępnia się w systemie teleinformatycznym Najwyższej Izby Kontroli po uwierzytelnieniu osoby, o której mowa w ust. 3 i 4, w sposób określony w art. 20a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.”;

32) w art. 35b:

1. po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:
„1a. Przebieg i wyniki czynności dowodowej mogą być utrwalone za pomocą urządzeń technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku, po uprzednim poinformowaniu osób uczestniczących w czynności; nośnik, na którym został utrwalony obraz lub dźwięk, stanowi załącznik do protokołu. Prezes Najwyższej Izby Kontroli określi, w drodze zarządzenia, rodzaje urządzeń i środków technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku dla celów kontroli, sposób przechowywania, odtwarzania i kopiowania zapisów, mając na uwadze dobro kontroli oraz konieczność właściwego zabezpieczenia utrwalonego obrazu lub dźwięku przed nieuprawnionym ujawnieniem, utratą, zniekształceniem, zniszczeniem lub dostępem osób nieuprawnionych.”,
2. ust. 3 otrzymuje brzmienie:
„3. Protokół, a w przypadku utrwalenia w postaci papierowej również każdą jego stronę, podpisują wszystkie osoby biorące udział w czynności dowodowej. Przed podpisaniem protokołu kontroler udostępnia go do przeczytania osobom biorącym udział w czynności dowodowej lub odczytuje go, czyniąc o tym wzmiankę.”;

33) w art. 37:

1. w ust. 1 wyraz „elektronicznych” zastępuje się wyrazami „danych z systemów teleinformatycznych i”,
2. w ust. 2 wyrazy „elektronicznych” zastępuje się wyrazami „danych z systemów teleinformatycznych i”;

34) w art. 39:

1. w ust. 1 dodaje się zdania drugie i trzecie w brzmieniu: „Oględziny przeprowadza się w czasie i miejscu wyznaczonym przez kontrolera. W wypadkach niecierpiących zwłoki oględziny mogą zostać przeprowadzone niezwłocznie.”,
2. ust. 2 otrzymuje brzmienie:
„2. Oględziny przeprowadza się w obecności kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika komórki organizacyjnej, odpowiedzialnego za przedmiot lub czynności poddane oględzinom, lub wyznaczonego przez nich pracownika jednostki kontrolowanej, a także innych osób, których obecność kontroler uzna za niezbędną. W wypadkach niecierpiących zwłoki kontroler może przeprowadzić oględziny w obecności wyznaczonego przez siebie pracownika jednostki kontrolowanej lub innej osoby przybranej.”,
3. po ust. 2a dodaje się ust. 2b w brzmieniu:
„2b. W toku oględzin można dokonywać innych czynności dowodowych.”,
4. skreśla się ust. 4;

35) po art. 39 dodaje się art. 39a w brzmieniu:

„Art. 39a. W celu sprawdzenia okoliczności mających istotne znaczenie dla ustalenia stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli kontroler może przeprowadzić, w drodze eksperymentu kontrolnego, doświadczenie lub odtworzenie

przebiegu stanowiących przedmiot rozpoznania zdarzeń lub ich fragmentów. Przepis art. 39 ust. 2-3 stosuje się odpowiednio.”;

36) w art. 40:

1. ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Kontroler może żądać od obecnych lub byłych pracowników jednostki kontrolowanej, a także od innych osób, udzielenia mu, w terminie przez niego wyznaczonym, ustnych lub pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli.”;

2. po ust. 6 dodaje się ust. 6a w brzmieniu:

„6a. W razie zasięgnięcia przez kontrolera informacji w jednostce kontrolowanej informacje te powinny być utrwalone na piśmie i podpisane przez osobę, która ich udzieliła. Przepisy ust. 1-6 stosuje się odpowiednio.”;

37) w art. 42 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Wezwanie doręcza się w sposób określony w art. 64c. W sprawach niecierpiących zwłoki można dokonać wezwania w formie elektronicznej, za pośrednictwem poczty elektronicznej, za pomocą telefaksu, telefonicznie albo w inny sposób z podaniem danych, o których mowa w ust. 4; sposób wezwania należy udokumentować dołączając do akt kontroli notatkę służbową lub potwierdzenie transmisji danych.”;

38) w art. 44:

1. w ust. 1 wyrazy „zastrzeżone” lub „poufne” zastępuje się wyrazami „zastrzeżone”, „poufne” lub „tajne”;

2. w ust. 2 skreśla się wyrazy „tajne” lub”;

3. w ust. 3 wyrazy „Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, chyba że przepisy innych ustaw” zastępuje się wyrazami „dyrektora właściwej jednostki kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, chyba że przepisy innych ustaw przewidują wyłączne uprawnienie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do zwolnienia od obowiązku zachowania tajemnicy, bądź”;

39) w art. 45 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Prawo odmowy zeznań w charakterze świadka przysługuje każdej osobie, która stawiała się na wezwanie, jeżeli złożenie zeznań mogłoby ją lub osoby wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 2 narazić na odpowiedzialność karną, majątkową lub dyscyplinarną, a także inną ustawowo przewidzianą odpowiedzialność.”;

40) w art. 46 po wyrazach „obowiązany jest” dodaje się wyrazy „sprawdzić dane osobowe oraz”;

41) art. 47 otrzymuje brzmienie:

„Art. 47. 1. Z zeznań świadka sporządza się protokół.

2. Za zgodą kontrolera świadek składa zeznanie na piśmie, w terminie i w siedzibie jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli wyznaczonych przez kontrolera. Warunkiem przyjęcia zeznania na piśmie jest równoczesne złożenie pisemnego oświadczenia o zapoznaniu się z pouczeniem, o którym mowa w art. 46. Przepis art. 48 stosuje się odpowiednio.”;

42) po art. 47 dodaje się art. 47a w brzmieniu:

„Art. 47a. 1. Przesłuchanie świadka, przyjęcie ustnych wyjaśnień lub oświadczenia może

nastąpić przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie tej czynności na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu lub dźwięku.

2. W czynności, o której mowa w ust. 1, bierze udział kontroler prowadzący kontrolę oraz kontroler zatrudniony w jednostce organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli właściwej dla miejscowości, w której świadek lub składający wyjaśnienia lub oświadczenie przebywa, a w razie potrzeby – inny upoważniony przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli do przeprowadzenia tej czynności funkcjonariusz publiczny zatrudniony w jednostce właściwej dla miejscowości lub państwa, w których świadek lub składający wyjaśnienia lub oświadczenie przebywa. Przepis art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. m stosuje się odpowiednio.

3. Z przesłuchania sporządza się protokół, który po podpisaniu przekazywany jest niezwłocznie kontrolerowi prowadzącemu kontrolę.”;

43) w art. 48:

1. w ust. 1 po wyrazach „czasie i miejscu,” dodaje się wyrazy „albo oddaliła się bez zgody kontrolera,”
2. po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:
„1a. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, kontroler może nałożyć również na osobę, która w terminie wskazanym przez kontrolera nie złożyła wyjaśnień lub informacji, nie przedstawiła żądanych dokumentów, materiałów lub zestawień, w tym na nośnikach elektronicznych, lub nie udostępniła systemów teleinformatycznych lub baz danych, a także bez uzasadnienia odmówiła odpowiedzi na pytanie lub dalszego udziału w przesłuchaniu.”
3. w ust. 4 po wyrazach „niestawienie się na wezwanie” dodaje się przecinek oraz wyrazy „bądź niewykonanie czynności, o których mowa w ust. 1a”;

44) w art. 49:

1. w ust. 1 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „Przez biegłego należy rozumieć również biegłych, instytucję naukową, badawczą lub specjalistyczną.”
2. ust. 3 otrzymuje brzmienie:
„3. W wyniku przeprowadzonych badań biegły sporządza opinię, która powinna zawierać:
 - 1) imię, nazwisko, stopień i tytuł naukowy, specjalność i stanowisko zawodowe biegłego lub innych osób, które uczestniczyły w sporządzeniu opinii, ze wskazaniem czynności dokonanych przez każdą z nich;
 - 2) czas przeprowadzonych badań oraz datę wydania opinii;
 - 3) sprawozdanie z przeprowadzonych czynności i spostrzeżeń oraz oparte na nich wnioski;
 - 4) podpisy wszystkich biegłych, którzy uczestniczyli w wydaniu opinii;
 - 5) w wypadku opinii instytucji – także pełną nazwę i siedzibę instytucji.”
3. w ust. 4 skreśla się wyraz „badawczych”;

- 45) w art. 49a dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 oraz dodaje się ust. 2 w brzmieniu:
„2. Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, udostępnia Najwyższej Izbie Kontroli opinie prawne, sporządzone raporty, analizy i stanowiska wydane na wniosek lub żądanie innych organów, jednostek organizacyjnych bądź podmiotów.”;
- 46) w art. 50 w ust. 1 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „Przepis art. 34 ust. 3 stosuje się odpowiednio.”;
- 47) w art. 51:
1. ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„1. Kontroler jest obowiązany niezwłocznie poinformować kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej oraz właściwe organy lub jednostki organizacyjne o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w rozumieniu art. 115 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17), w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie. W wypadkach niecierpiących zwłoki kontroler może poinformować o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, również innego pracownika jednostki kontrolowanej.”;
 2. w ust. 2 po wyrazach „jednostki kontrolowanej” dodaje się wyrazy „lub kierownik jednostki nadrzędnej”;
 3. ust. 4 otrzymuje brzmienie:
„4. Kontroler może w toku kontroli informować kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej oraz właściwe organy lub jednostki organizacyjne o ustaleniach wskazujących na nieprawidłowości w działalności tej jednostki. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.”;
- 48) w art. 52:
1. po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:
„1a. Kontroler ma prawo zwołać naradę pokontrolną w celu omówienia stwierdzonych nieprawidłowości i wniosków, jakie wynikają z ustaleń kontroli. W naradzie pokontrolnej uczestniczy kierownik jednostki kontrolowanej lub osoby przez niego upoważnione oraz wskazani przez kontrolera pracownicy jednostki kontrolowanej, a także dyrektor lub wicedyrektor właściwej jednostki kontrolnej. W naradzie pokontrolnej może uczestniczyć kierownik jednostki nadrzędnej.”;
 2. po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:
„3. Z narady sporządza się notatkę służbową.”;
- 49) w art. 53:
1. w ust. 1:
 - po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:
„2a) podstawę prawną podjęcia kontroli;”;
 - po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

- „3a) zakres przedmiotowy i okres objęty kontrolą;”,
- w pkt 5 skreśla się wyrazy „uwagi i”,
- po pkt 5 dodaje się pkt 5a w brzmieniu:
„5a) uwagi w sprawie usprawnienia kontrolowanej działalności lub osiągnięcia jej celów w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami lub stanami problematycznymi;”,
- 2. w ust. 3 po wyrazach „oraz dyrektor” dodaje się wyrazy „lub wicedyrektor”,
- 3. w ust. 4 w pkt 2 po wyrazie „wiceprezes” dodaje się wyrazy „Najwyższej Izby Kontroli”,
- 4. ust. 6 otrzymuje brzmienie:
„6. Wystąpienie pokontrolne sporządza się w formie pisemnej i włącza do akt kontroli oraz przekazuje się kierownikowi jednostki kontrolowanej.”;
- 50) po art. 53 dodaje się art. 53a w brzmieniu:
„Art. 53a. Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej, za zgodą Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, w przypadku długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej przeprowadzenie czynności kontrolnych może odstąpić od dalszego prowadzenia postępowania kontrolnego, informując o tym na piśmie kierownika jednostki kontrolowanej. Przepisu art. 53 nie stosuje się.”;
- 51) w art. 54 w ust. 1 liczbę „21” zastępuje się liczbą „14”;
- 52) w art. 55 skreśla się zdanie „Na postanowienie o pozostawieniu zastrzeżeń bez rozpoznania zażalenie nie przysługuje.”;
- 53) w art. 61a:
 1. w ust. 3 wyrazy „art. 42 ust. 2 i 3” zastępuje się wyrazami „art. 42 ust. 4 i 5”,
 2. w ust. 4 wyrazy „przedstawienia dokumentów” zastępuje się wyrazami „udzielenia informacji i wyjaśnień oraz przedłożenia dokumentów i innych materiałów dowodowych, w tym na nośnikach elektronicznych”,
 3. w ust. 5 po wyrazie „orzeka” dodaje się wyrazy „w granicy zgłoszonych zastrzeżeń”,
 4. w ust. 7 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „Przepis art. 35a ust. 3a stosuje się odpowiednio.”;
- 54) w art. 61b w ust. 1 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „Zmienione wystąpienie pokontrolne, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, uwzględnia sprostowania dokonane przez dyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej w trybie określonym w art. 35c.”;
- 55) w art. 62 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1, wyraz „wniesienia” zastępuje się wyrazem „zgłoszenia”, po wyrazach „niepodjęcia tych działań” dodaje się przecinek oraz wyrazy „z zastrzeżeniem ust. 2” i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:
„2. Kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany realizować obowiązek informacyjny, o którym mowa w ust. 1, na każde żądanie Najwyższej Izby Kontroli – w terminie 14 dni od dnia otrzymania żądania.”;
- 56) w art. 62a ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„1. Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej, za zgodą Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, może na piśmie powiadomić kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ lub jednostkę

organizacyjną o ustaleniach, nieprawidłowościach, ocenach, uwagach lub wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym. Przepis art. 53 ust. 2, 4 i 5 stosuje się odpowiednio.”;

57) w art. 63 w ust. 2 po wyrazach „wynikach postępowania” dodaje się przecinek oraz wyrazy „a także o jego przebiegu na każde żądanie Najwyższej Izby Kontroli – w terminie 14 dni od dnia otrzymania żądania”;

58) po art. 63 dodaje się art. 63a w brzmieniu:

„Art. 63a. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli na podstawie i w związku z ustaleniami kontroli ma prawo do wnoszenia i popierania aktu oskarżenia, jeżeli przedmiotem przestępstwa jest nieprawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi, bądź inne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania karnego.

2. Prokurator może wstąpić do postępowania wszczętego na podstawie aktu oskarżenia wniesionego przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. W wypadku wskazanym w zdaniu poprzedzającym udział prokuratora nie wyłącza udziału Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z postępowania.

3. Prezes Najwyższej Izby Kontroli na podstawie i w związku z ustaleniami kontroli ma prawo do wnoszenia i popierania wniosku o ukaranie w sprawie o wykroczenie, w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Przepisy ust. 1-2 stosuje się odpowiednio.

4. Prezes Najwyższej Izby Kontroli w razie ujawnienia w toku kontroli naruszenia dyscypliny finansów publicznych może wnieść wniosek o ukaranie, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach.”;

59) art. 64a otrzymuje brzmienie:

„Art. 64a. 1. Zażalenia na postanowienia wydane na podstawie przepisów niniejszego rozdziału wnosi się w terminie 7 dni od dnia otrzymania postanowienia, do dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, a w przypadku postanowień wydanych przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej – do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

2. Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej – w przypadku postanowień wydanych przez kontrolera, bądź Prezes Najwyższej Izby Kontroli – w przypadku postanowień wydanych przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, w drodze postanowienia, uwzględnia zażalenie albo utrzymuje zaskarżone postanowienie w mocy.

60) w art. 64b ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. Jeżeli koniec terminu przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

3. Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

- 1) złożone w siedzibie kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli;
- 2) wysłane na adres do doręczeń elektronicznych, a nadawca otrzymał dowód otrzymania, o którym mowa w art. 41 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o

doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1045);

- 3) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 1640 i z 2024 r. poz. 467) albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- 4) złożone w polskim urzędzie konsularnym;
- 5) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej;
- 6) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;
- 7) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.”;

61) po art. 64b dodaje się art. 64c w brzmieniu:

„Art. 64c. 1. Pisma doręcza się na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, w szczególności na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 25 tej ustawy, lub na adres do doręczeń elektronicznych powiązany z kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego, jeżeli adres do doręczeń elektronicznych nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu. Przepis art. 42 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych stosuje się odpowiednio.

2. W przypadku braku możliwości doręczenia w sposób, o którym mowa w ust. 1, pismo doręcza się za pokwitowaniem:

- 1) przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, albo
- 2) przesyłką rejestrowaną, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, albo
- 3) przez pracownika lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

3. W przypadku pism utrwalonych w postaci elektronicznej, doręczenie może polegać na doręczeniu wydruku pisma uzyskanego z tego systemu odzwierciedlającego treść tego pisma. Wydruk pisma stanowi dowód tego, co zostało stwierdzone w piśmie wydanym w postaci elektronicznej. Wydruk pisma zawiera:

- 1) informację, że pismo zostało wydane w postaci elektronicznej i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną;
- 2) identyfikator tego pisma, nadawany przez system teleinformatyczny, za pomocą

którego pismo zostało wydane.

Wydruk pisma może zawierać mechanicznie odtwarzany podpis osoby, która podpisała pismo.

4. Pisma doręcza się:

- 1) osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy albo na adres do korespondencji wskazany w bazie adresów elektronicznych, a także w siedzibie kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, a w razie koniecznej potrzeby w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie;
- 2) organom i jednostkom organizacyjnym w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism;
- 3) osobom korzystającym ze szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego w sposób przewidziany w przepisach szczególnych, w umowach i zwyczajach międzynarodowych.

W razie zmiany adresu i niezawiadomienia o tym kontrolera doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem uważa się za dokonane, a pismo pozostawia się w aktach kontroli.

5. Odbierający pismo utrwalone w postaci papierowej potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia. Jeżeli odbierający pismo uchyli się od potwierdzenia doręczenia lub nie może tego uczynić, doręczający sam stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo, i przyczynę braku jej podpisu. Jeżeli odbierający pismo odmawia jego przyjęcia, pismo zwraca się nadawcy z adnotacją o odmowie jego przyjęcia i datą odmowy. Doręczenie pisma, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, uważa się za dokonane, a pismo wraz z adnotacją włącza się do akt kontroli.

6. W razie niemożności doręczenia pisma w sposób wskazany w ust. 4:

- 1) operator pocztowy w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej – w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego;
- 2) pismo składa się na okres 14 dni w urzędzie właściwej gminy (miasta) – w przypadku doręczania pisma przez pracownika lub upoważnioną osobę lub organ.

Zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie 7 dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia w miejscu określonym w punkcie 1 lub 2, umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata. W przypadku niepodjęcia przesyłki w terminie, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym, pozostawia się powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pierwszego zawiadomienia. Z upływem ostatniego dnia tego okresu doręczenie uważa się za dokonane, a pismo pozostawia się w aktach kontroli.”;

62) w art. 68 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Stosunek pracy z kontrolerem nawiązuje się na podstawie mianowania na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 4-9, poprzedzonego umową o pracę na czas określony.”;

63) w art. 69a w ust. 1 wyrazy: „art. 66a pkt 3-9” zastępuje się wyrazami: „art. 66a pkt 4-9”;

64) art. 69e otrzymuje brzmienie:

„1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli powołuje i odwołuje kontrolerów, o których mowa w art. 66a pkt 4-9, na stanowiska, o których mowa w art. 66a pkt 1-3.

2. Na stanowiska, o których mowa w art. 66a pkt 1-3, mogą być powołani kontrolerzy, którzy:

1) przez okres co najmniej 3 lat byli mianowanymi kontrolerami Najwyższej Izby Kontroli lub

2) przez okres co najmniej 3 lat wykonywali lub nadzorowali czynności kontrolne jako pracownicy komórek kontroli w innej jednostce sektora finansów publicznych i w tym czasie oraz w okresie co najmniej 3 lat bezpośrednio poprzedzających powołanie nie wchodzili w skład partii politycznych, a także

3) nie byli skazani prawomocnym wyrokiem orzekającym zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych w urzędach organów władzy publicznej lub pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.

3. Powołanie na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 1-3, albo odwołanie z tego stanowiska, następuje odpowiednio z dniem wskazanym w akcie powołania albo odwołania.

4. Powołanie na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 1-3, nie jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 i Dz. U. z 2024 r. poz. 878).”;

65) skreśla się art. 69f-69g;

66) w art. 74:

1. w ust. 2 po wyrazie „funkcję” dodaje się wyrazy „Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,”

2. w ust. 3 po wyrazach „lub radnego” dodaje się przecinek oraz wyrazy „a także funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub starosty”

3. w ust. 4 po wyrazach „Parlamentu Europejskiego” dodaje się przecinek oraz wyrazy „a także Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty”;

67) w art. 76 w ust. 5 wyrazy: „art. 66a pkt 1 i 2” zastępuje się wyrazami: „art. 66a pkt 1-3”;

68) po art. 80 dodaje się art. 80a-80g w brzmieniu:

„Art. 80a. 1. Wysokość wynagrodzenia kontrolerów, zajmujących równorzędne stanowiska, różnicuje staż pracy, ocena pracy, o której mowa w ust. 6, a także zakres przydzielonych zadań.

2. Podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego kontrolera w danym roku stanowi przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i

rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, 1429 i 1672 oraz z 2024 r. poz. 834 i 858), z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Jeżeli przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 2, jest niższe od przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego za drugi kwartał roku poprzedzającego - przyjmuje się podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego kontrolera w dotychczasowej wysokości.

4. Wynagrodzenie zasadnicze kontrolera określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego, o której mowa w ust. 2. Stawki wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach kontrolerskich oraz mnożniki, służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego kontrolerów w poszczególnych stawkach, określa tabela:

Stanowisko	Stawka wynagrodzenia zasadniczego	Mnożnik
młodszy inspektor kontroli państwowej	Pierwsza	1,60
	Druga	1,70
inspektor kontroli państwowej	Trzecia	1,80
	Czwarta	2,00
	Piąta	2,10
starszy inspektor kontroli państwowej	Szosta	2,20
	Siódma	2,40
	Ósma	2,50
specjalista kontroli państwowej	Dziewiąta	2,60
	Dziesiąta	2,80
	Jedenasta	2,90
główny specjalista kontroli państwowej	Dwunasta	3,00
	Trzynasta	3,20
	Czternasta	3,30
doradca prawny, ekonomiczny, techniczny	Piętnasta	3,40
	Szesnasta	3,60
	Siedemnasta	3,70
	Osiemnasta	3,80

5. Kontrolerowi obejmującemu dane stanowisko przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w najniższej stawce wynagrodzenia zasadniczego przewidzianej dla tego stanowiska, z zastrzeżeniem ust. 6.

6. Wynagrodzenie zasadnicze kontrolera można określić w stawce wyższej dla danego stanowiska kontrolerskiego w zależności od oceny pracy, w tym poziomu kompetencji i wyników pracy, uzyskanych okresowych ocen kwalifikacyjnych, a także zakresu przydzielonych zadań.

7. W okresie powołania na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 1-3, kontrolerowi przysługuje dodatek funkcyjny.

8. W razie okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań kontrolnych Prezes Najwyższej Izby Kontroli może przyznać dodatek specjalny.

9. Od wynagrodzenia kontrolerów nie odprowadza się składek na ubezpieczenie społeczne.
10. W razie rozwiązania albo wygaśnięcia stosunku pracy kontrolera od wynagrodzenia wypłaconego kontrolerowi w okresie zatrudnienia, od którego nie odprowadzano składek na ubezpieczenie społeczne, przekazuje się składkę do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przewidzianą za ten okres w przepisach o ubezpieczeniu społecznym.
11. Składka na ubezpieczenie społeczne, o której mowa w ust. 10, podlega waloryzacji:
- 1) za okres do 31 grudnia 1998 r. wskaźnikiem wzrostu płac wynikającym ze wzrostu prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, określanego corocznie w ustawie budżetowej, które stanowiło podstawę do ustalania środków i limitów na wynagrodzenia sędziów;
 - 2) za okres od 1 stycznia 1999 r. wskaźnikiem waloryzacji składek określonym na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
12. Przy obliczaniu kwoty należnych składek, waloryzowanych na podstawie ust. 11 pkt 2, stosuje się odpowiednio art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 497 i 863).
13. Składki, o której mowa w ust. 10, nie przekazuje się, jeżeli stosunek pracy kontrolera został rozwiązany w związku z powołaniem na stanowisko sędziowskie lub prokuratorskie. Jeżeli stosunek służbowy sędziego lub prokuratora ulega następnie rozwiązaniu lub wygaśnięciu w sposób, o którym mowa odpowiednio w art. 68 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334) lub art. 93 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390), składkę należną za okres zatrudnienia na stanowisku kontrolera przekazuje się na zasadach określonych w ust. 10-12.
- Art. 80b. 1. W okresie nieobecności w pracy z powodu choroby kontroler otrzymuje 80% wynagrodzenia, nie dłużej jednak niż przez okres roku. Do okresu tego wlicza się okresy poprzedniej przerwy w zatrudnieniu z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia, jeżeli okres czynnego zatrudnienia nie przekroczył 60 dni.
2. Jeżeli nieobecność kontrolera w pracy nastąpiła z powodu:
- 1) wypadku przy pracy albo w drodze do pracy lub z pracy,
 - 2) choroby przypadającej w okresie ciąży,
 - 3) choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania obowiązków służbowych,
 - 4) choroby spowodowanej przez inną osobę w wyniku popełnienia przez nią umyślnego czynu zabronionego, w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, stwierdzonego orzeczeniem wydanym przez uprawniony organ,
 - 5) poddania się niezbędnym badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów oraz poddania się zabiegowi pobrania komórek, tkanek i narządów
- kontroler zachowuje prawo do 100% wynagrodzenia, nie dłużej jednak niż przez okres roku; przepis ust. 1 zdanie drugie stosuje się.

3. W razie ujawnienia u kontrolera choroby, co do której zachodzi podejrzenie, że powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania obowiązków służbowych, Prezes Najwyższej Izby Kontroli kieruje kontrolera do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z urzędu lub na wniosek kontrolera. Od orzeczenia lekarza orzecznika kontrolerowi przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego orzeczenia.

4. Za chorobę powstałą w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania obowiązków służbowych uznaje się chorobę spowodowaną działaniem czynników szkodliwych występujących w miejscu wykonywania przez kontrolera obowiązków służbowych.

5. Koszty badania i wydania orzeczenia przez lekarza orzecznika oraz komisję lekarską Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pokrywa Najwyższa Izba Kontroli.

6. W razie niemożności wykonywania pracy z innych przyczyn, uprawniających do uzyskania świadczeń, określonych w przepisach o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego, kontrolerowi przysługuje wynagrodzenie w wysokości świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego, przez okres przewidziany w tych przepisach.

7. Okres nieobecności w pracy z powodu choroby oraz niemożności wykonywania pracy, o której mowa w ust. 6, stwierdza zaświadczenie lekarskie wystawione zgodnie z art. 55 ust. 1 i art. 55a ust. 7 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2780) albo wydruk zaświadczenia lekarskiego, o którym mowa w art. 55a ust. 6 tej ustawy, z tym że w przypadku:

1) poddania się niezbędnym badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów oraz niezdolności do pracy wskutek poddania się zabiegowi pobrania komórek, tkanek i narządów - zaświadczenie wystawione przez lekarza na zwykłym druku, zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa;

2) o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa - decyzja wydana przez właściwy organ albo uprawniony podmiot na podstawie przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi;

3) urlopu macierzyńskiego - zaświadczenie lekarskie wystawione na zwykłym druku, określające przewidywaną datę porodu - za okres przed porodem, odpis skrócony aktu urodzenia dziecka lub jego kopia - za okres po porodzie;

4) konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem własnym lub małżonka kontrolera, dzieckiem przysposobionym, dzieckiem przyjętym na wychowanie i utrzymanie, do ukończenia przez nie 8. roku życia, w przypadku:

a) nieprzewidzianego zamknięcia żłobka, klubu dziecięcego, przedszkola lub szkoły, do których dziecko uczęszcza, a także w przypadku choroby niani, z którą rodzice mają zawartą umowę uaktywniającą, o której mowa w art. 50 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r.

o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338, 743 i 858), lub dziennego opiekuna, sprawujących opiekę nad dzieckiem,

b) porodu lub choroby małżonka kontrolera lub rodzica dziecka kontrolera, stale opiekujących się dzieckiem, jeżeli poród lub choroba uniemożliwia temu małżonkowi lub rodzicowi sprawowanie opieki nad dzieckiem,

c) pobytu małżonka kontrolera lub rodzica dziecka kontrolera, stale opiekujących się dzieckiem, w szpitalu lub innym zakładzie leczniczym podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne - oświadczenie kontrolera.

8. Doręczenie zaświadczenia lekarskiego odbywa się przy wykorzystaniu profilu informacyjnego, o którym mowa w art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, na zasadach określonych w tej ustawie. Prezes Najwyższej Izby Kontroli wykorzystuje lub tworzy profil informacyjny płatnika składek, o którym mowa w art. 58 ust. 1 tej ustawy.

9. Wydruk zaświadczenia lekarskiego, o którym mowa w art. 55a ust. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, zaświadczenie lekarskie, o którym mowa w art. 55a ust. 7 tej ustawy, zaświadczenie wystawione przez lekarza na zwykłym druku w przypadkach, o których mowa w ust. 7 pkt 1 i 3, decyzję, odpis skrócony aktu urodzenia dziecka lub jego kopię, kontroler jest obowiązany dostarczyć przełożonemu w terminie siedmiu dni od dnia ich otrzymania. Oświadczenie o wystąpieniu okoliczności, o których mowa w ust. 7 pkt 4, kontroler jest obowiązany złożyć przełożonemu w terminie siedmiu dni od dnia ich zaistnienia.

10. W przypadku niedopełnienia obowiązku, o którym mowa w ust. 9, nieobecność uznaje się za nieusprawiedliwioną, chyba że niedostarczenie zaświadczenia, decyzji, odpisu skróconego aktu urodzenia dziecka lub jego kopii lub niezłożenie oświadczenia nastąpiło z przyczyn niezależnych od kontrolera.

11. Za inną usprawiedliwioną nieobecność w pracy kontrolerowi przysługuje wynagrodzenie.

12. W przypadkach, w których pracownikom podlegającym ubezpieczeniu społecznemu przysługują zasiłki niezależnie od prawa do wynagrodzenia, kontrolerowi przysługuje świadczenie pieniężne w wysokości zasiłku z ubezpieczenia społecznego.

Art. 80c. 1. Kontrolerowi, który wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, przysługuje jednorazowe odszkodowanie.

2. Członkom rodziny kontrolera, który zmarł wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, przysługuje jednorazowe odszkodowanie. Odszkodowanie to przysługuje również w razie śmierci w następstwie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej kontrolera w stanie spoczynku, który zmarł uznany za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków służbowych wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

3. Jednorazowe odszkodowanie i jego zwiększenie, a także jednorazowe odszkodowanie dla członków rodziny kontrolera lub kontrolera w stanie spoczynku, ustala się na zasadach i

w wysokości określonej w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2189). Art. 80d. 1. Oceny uszczerbku na zdrowiu oraz jego związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową, a także ustalenia związku śmierci kontrolera lub kontrolera w stanie spoczynku z takim wypadkiem lub chorobą dokonuje, w formie orzeczenia, lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Koszty badania i wydania orzeczenia pokrywa Najwyższa Izba Kontroli.

2. Orzeczenie, o którym mowa w ust. 1, lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych doręcza zainteresowanemu kontrolerowi albo członkom rodziny zmarłego kontrolera, albo zmarłego kontrolera w stanie spoczynku oraz Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli.

3. Jednorazowe odszkodowanie przyznaje lub odmawia przyznania oraz ustala jego wysokość Prezes Najwyższej Izby Kontroli na wniosek kontrolera, a w razie śmierci kontrolera lub kontrolera w stanie spoczynku - na wniosek uprawnionych członków jego rodziny.

4. Decyzję w sprawie, o której mowa w ust. 3, Prezes Najwyższej Izby Kontroli wydaje w ciągu 30 dni od dnia:

1) otrzymania orzeczenia lekarza orzecznika;

2) wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji.

5. Jednorazowe odszkodowanie wypłaca się z urzędu w terminie 30 dni od dnia wydania decyzji, o której mowa w ust. 3.

6. Od decyzji, o której mowa w ust. 3, kontrolerowi lub uprawnionym członkom rodziny kontrolera lub kontrolera w stanie spoczynku, przysługuje odwołanie do sądu okręgowego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Do postępowania w tych sprawach stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

7. W zakresie nieuregulowanym ustawą, do wypadków przy pracy i chorób zawodowych kontrolera stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące pracowników określone w ustawie, o której mowa w art. 80c ust. 3.

Art. 80e. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, oraz na jego wniosek Zakład Ubezpieczeń Społecznych, są uprawnieni do kontrolowania prawidłowości wykorzystywania przez kontrolera zwolnienia lekarskiego od pracy z powodu choroby zgodnie z jego celem.

2. Na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest uprawniony do kontrolowania prawidłowości i zasadności udzielenia kontrolerom zwolnienia lekarskiego od pracy z powodu choroby.

3. Kontroler wykonujący w okresie orzeczonej niezdolności do pracy pracę zarobkową lub wykorzystujący zwolnienie lekarskie od pracy z powodu choroby niezgodnie z jego celem traci prawo do wynagrodzenia za cały okres tego zwolnienia.

4. Kontroler traci prawo do wynagrodzenia w razie odmowy poddania się badaniom kontrolnym lub w razie niedostarczenia dokumentacji medycznej lekarzowi orzecznikowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od dnia następującego po upływie wyznaczonego

terminu badania lub po upływie wyznaczonego terminu dostarczenia dokumentacji medycznej. Utratę wynagrodzenia stwierdza Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

5. Koszty postępowań kontrolnych pokrywa Najwyższa Izba Kontroli.

6. W zakresie dotyczącym kontrolowania prawidłowości wykorzystania zwolnienia lekarskiego, kontrolowania prawidłowości zwolnienia lekarskiego, zasad utraty prawa do wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1, 2 i 4 stosuje się odpowiednio przepisy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Art. 80f. 1. Kontrolera, który nie pełnił obowiązków służbowych z powodu choroby lub płatnego urlopu dla poratowania zdrowia przez okres roku, ustalony zgodnie z art. 80b ust. 1 zdanie drugie i złożył wniosek o skierowanie na badanie lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Prezes Najwyższej Izby Kontroli kieruje na to badanie na wniosek kontrolera lub z urzędu.

2. W przypadku wydania przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych orzeczenia o dalszej niezdolności do pełnienia obowiązków służbowych, gdy leczenie lub rehabilitacja lecznicza rokuje odzyskanie zdolności do pracy, Prezes Najwyższej Izby Kontroli udziela kontrolerowi urlopu rehabilitacyjnego na czas od miesiąca do trzech miesięcy.

3. W okresie urlopu rehabilitacyjnego, co miesiąc od daty wydania orzeczenia, o którym mowa w ust. 2, kontroler jest obowiązany poddać się badaniu kontrolnemu lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który wydaje orzeczenie o dalszej niezdolności do pełnienia obowiązków służbowych albo o zdolności do pełnienia obowiązków służbowych, chyba że Prezes Najwyższej Izby Kontroli, udzielając urlopu rehabilitacyjnego, zwolni kontrolera z tego obowiązku.

4. Orzeczenia, o których mowa w ust. 2 i 3, lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych doręcza zainteresowanemu kontrolerowi oraz Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli.

5. Od orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, o którym mowa w ust. 2 i 3, kontrolerowi przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w ciągu 7 dni od dnia doręczenia tego orzeczenia.

6. Listę lekarzy orzeczników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, uprawnionych do przeprowadzania badań, o których mowa w ust. 1 i 3, wraz ze wskazaniem ich specjalizacji, ustala Prezes Najwyższej Izby Kontroli w porozumieniu z Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

7. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 i 3, lekarza orzecznika wskazuje Prezes Najwyższej Izby Kontroli z listy, o której mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę jego specjalizację oraz mając na względzie potrzebę zapewnienia niezwłocznego przeprowadzenia badania.

8. Koszty badania i wydania orzeczenia przez lekarza orzecznika oraz komisję lekarską Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pokrywa Najwyższa Izba Kontroli.

Art. 80g. 1. W okresie urlopu rehabilitacyjnego kontrolerowi przysługuje 80% wynagrodzenia.

2. Niepoddanie się przez kontrolera badaniu lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń

Spółecznych, o którym mowa w art. 80f ust. 3, powoduje obniżenie wynagrodzenia do wysokości 50%.

3. Jeżeli kontroler lub inna osoba wykaze, że niepoddanie się badaniu, o którym mowa w art. 80f ust. 3, nastąpiło z przyczyn niezależnych od kontrolera, Prezes Najwyższej Izby Kontroli nakazuje wypłatę kontrolerowi równowartości niewypłaconej części wynagrodzenia.”;

69) w art. 91a w ust. 1 w pkt 6 po wyrazach „lub radnego” dodaje się przecinek oraz wyrazy „bądź mianowania, powołania lub wyboru do pełnienia funkcji w organach państwowych, samorządu terytorialnego, w służbie dyplomatycznej, konsularnej lub w organach organizacji międzynarodowych oraz ponadnarodowych działających na podstawie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską”;

70) w art. 92 w ust. 2 w pkt 1 po wyrazie „chorobą” dodaje się wyrazy „lub chorobami; do okresu trwania niezdolności do pracy nie wlicza się urlopu dla poratowania zdrowia”;

71) w art. 93 w ust. 2 w pkt 2 kropkę na końcu zdania zastępuje się średnikiem oraz dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) odmowy poddania się badaniom kontrolnym, o których mowa w art. 80e ust. 3 i 4 oraz art. 80f ust. 3, za wyjątkiem gdy niepoddanie się badaniom kontrolnym nastąpiło z przyczyn niezależnych od kontrolera.”;

72) po art. 95 dodaje się art. 95a-95d w brzmieniu:

„Art. 95a. 1. Kontroler, który przepracował łącznie na stanowisku kontrolera, sędziego lub prokuratora nie mniej niż 15 lat, przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 60. roku życia przez kobietę a 65. roku życia przez mężczyznę, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli wolę dalszego zatrudnienia i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków kontrolera.

2. Kontroler przechodzi na swój wniosek w stan spoczynku, z zachowaniem prawa do uposażenia określonego w art. 95b ust. 1, po ukończeniu 55 lat przez kobietę, jeżeli przepracowała na stanowisku kontrolera, sędziego lub prokuratora nie mniej niż 25 lat, a 60 lat przez mężczyznę, jeżeli przepracował na stanowisku kontrolera, sędziego lub prokuratora nie mniej niż 30 lat.

3. W razie dalszego zatrudnienia, o którym mowa w ust. 1, kontroler może być zatrudniony nie dłużej niż do ukończenia 70. roku życia. Kontroler ten może przejść w stan spoczynku za trzymiesięcznym uprzedzeniem, składając odpowiednie oświadczenie Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli. Okres uprzedzenia ulega wydłużeniu o przysługujący kontrolerowi urlop wypoczynkowy niewykorzystany do końca okresu uprzedzenia. Na wniosek kontrolera Prezes Najwyższej Izby Kontroli może udzielić zgody na przejście w stan spoczynku przed upływem okresu uprzedzenia.

4. Kontrolera przenosi się w stan spoczynku w razie rozwiązania stosunku pracy z przyczyn, o których mowa w art. 93 ust. 1 pkt 2 lub art. 93 ust. 2 pkt 2. W razie ustania przyczyn

będących podstawą przeniesienia w stan spoczynku, w szczególności w razie przedstawienia zaświadczenia stwierdzającego zdolność do pełnienia obowiązków do pełnienia obowiązków służbowych, wydanego przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, kontroler ma prawo powrócić na poprzednio zajmowane stanowisko kontrolerskie lub stanowisko równorzędne.

5. Kontrolera nie przenosi się w stan spoczynku w razie rozwiązania stosunku pracy w trybie art. 94.

6. Prezes Najwyższej Izby Kontroli stwierdza przejście lub przeniesienie kontrolera w stan spoczynku, a także wydaje decyzje w sprawie prawa powrotu kontrolera na poprzednio zajmowane stanowisko kontrolerskie lub stanowisko równorzędne w przypadkach, o których mowa w ust. 4. Przepisów art. 69a-69d nie stosuje się.

Art. 95b. 1. Kontrolerowi przechodzącemu lub przeniesionemu w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku.

2. Kontrolerowi, który został przeniesiony w stan spoczynku, w razie likwidacji kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli lub reorganizacji tej jednostki przysługuje do czasu osiągnięcia wieku, o którym mowa w art. ust. 1, uposażenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku.

3. Uposażenie, o którym mowa w ust. 1 i 2, podwyższa się stosownie do zmian wysokości wynagrodzeń zasadniczych kontrolerów czynnych zawodowo.

4. Kontrolerowi przechodzącemu w stan spoczynku przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, kontroler w stanie spoczynku otrzymuje jednorazową odprawę z chwilą osiągnięcia wieku 65 lat.

5. Kontrolerowi, który powrócił na stanowisko lub został ponownie mianowany na stanowisko kontrolera, w razie przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku przysługuje jednorazowa odprawa w kwocie stanowiącej różnicę między wysokością odprawy wyliczonej na dzień przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku a wysokością odprawy wypłaconej. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, odprawa przysługuje z chwilą osiągnięcia wieku 65 lat.

6. Z tytułu pracy na stanowisku kontrolera nie przysługuje prawo do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, z zastrzeżeniem przypadków, o których mowa w art. 80a ust. 10.

7. W razie zbiegu prawa do uposażenia w stanie spoczynku z prawem do emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wypłaca się wyłącznie uposażenie. Jeżeli zbieg praw dotyczy kontrolera przechodzącego lub przeniesionego w stan spoczynku, który jest członkiem otwartego funduszu emerytalnego, środki zgromadzone na rachunku w tym funduszu otwarty fundusz emerytalny przekazuje za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na dochody budżetu państwa.

8. W razie zbiegu prawa do uposażenia w stanie spoczynku z prawem do uposażenia

rodzinnego, na wniosek uprawnionego wypłaca się uposażenie w stanie spoczynku albo uposażenie rodzinne.

9. Wynagrodzenie z tytułu pracy na stanowisku kontrolera oraz uposażenie przysługujące w stanie spoczynku jest osiągnięciem przychodu powodującym zawieszenie prawa do emerytury lub renty albo zmniejszenie tych świadczeń, w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Prezes Najwyższej Izby Kontroli i kontroler uprawniony do świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych są obowiązani do powiadamiania organu rentowego o osiągnięciu wynagrodzenia albo uposażenia i jego wysokości, na zasadach i w terminach określonych w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Art. 95c. 1. W razie śmierci kontrolera jego rodzinie przysługuje odprawa pośmiertna na zasadach przewidzianych w Kodeksie pracy dla rodzin pracowników. Do okresu zatrudnienia, od którego zależy wysokość odprawy, wlicza się wszystkie okresy zatrudnienia na stanowiskach kontrolera.

2. W razie śmierci kontrolera albo kontrolera w stanie spoczynku lub członka jego rodziny, osobie, która pokryła koszty pogrzebu, przysługuje świadczenie pieniężne w wysokości i na zasadach określonych dla zasiłku pogrzebowego z ubezpieczenia społecznego.

3. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio w razie śmierci osoby pobierającej uposażenie rodzinne albo członka rodziny tej osoby.

4. W razie zbiegu prawa do świadczenia, o którym mowa w ust. 2 i 3, z prawem do zasiłku pogrzebowego z ubezpieczenia społecznego, przysługuje prawo do jednego ze świadczeń, wybranego przez uprawnionego.

Art. 95d. 1. W razie śmierci kontrolera albo kontrolera w stanie spoczynku, członkom jego rodziny, spełniającym warunki wymagane do uzyskania renty rodzinnej w myśl przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przysługuje uposażenie rodzinne w wysokości:

- 1) dla jednej osoby uprawnionej - 85%,
- 2) dla dwóch osób uprawnionych - 90%,
- 3) dla trzech lub więcej osób uprawnionych - 95%

- podstawy wymiaru.

2. Podstawę wymiaru uposażenia rodzinnego przysługującego rodzinie stanowi:

- 1) w przypadku rodziny zmarłego kontrolera w stanie spoczynku - uposażenie, jakie przysługiwało w chwili śmierci zmarłemu kontrolerowi w stanie spoczynku, z zastrzeżeniem pkt 2;
- 2) w przypadku rodziny zmarłego kontrolera albo zmarłego kontrolera w stanie spoczynku przeniesionego na podstawie art. 95b ust. 2 - uposażenie, jakie przysługiwałoby mu w chwili śmierci zgodnie z art. 95b ust. 1.

3. Do uposażenia, o którym mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 95b ust. 3.

4. W razie zbiegu prawa do uposażenia rodzinnego z prawem do emerytury lub renty, na wniosek uprawnionego, przysługuje uposażenie rodzinne albo emerytura lub renta.

5. Do uposażenia rodzinnego przysługuje dodatek dla sierot zupełnych w wysokości i na zasadach określonych w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.”;
- 73) w art. 96 po wyrazach „w art. 92 i 93” dodaje się wyrazy „oraz art. 95a”;
- 74) art. 97 otrzymuje brzmienie:
„Art. 97. 1. Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, określi, w drodze zarządzenia: wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania, w tym sposób ustalania dodatków funkcyjnych i specjalnych, o których mowa w art. 80a ust. 7 i 8, oraz tabele stanowisk pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".
2. Marszałek Sejmu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, określi, w drodze zarządzenia, sposób i tryb ustalania i wypłacania uposażeń kontrolerom w stanie spoczynku oraz uposażeń rodzinnych oraz terminy przekazania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek, o których mowa w art. 80a ust. 10-12, mając na względzie w szczególności konieczność zapewnienia osobom uprawnionym ciągłości źródeł utrzymania oraz udogodnień w odbiorze uposażeń i uposażeń rodzinnych. Zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".”;
- 75) w art. 97a:
1. w ust. 4 po wyrazach „członka komisji” dodaje się przecinek oraz wyrazy „zatrudnionych na stanowiskach, o których mowa w art. 66a pkt 4-9” oraz dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „Przewodniczącym Komisji Dyscyplinarnej oraz Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej, a także ich zastępcami, mogą być tylko mianowani kontrolerzy posiadający wykształcenie prawnicze.”,
2. w ust. 6 wyraz „advokat” zastępuje się wyrazami „osoba uprawniona do obrony według przepisów o ustroju adwokatury lub ustawy o radcach prawnych”;
- 76) w art. 97c w ust. 1 po wyrazach „wykształcenie prawnicze” dodaje się przecinek oraz wyrazy „zatrudnionych na stanowiskach, o których mowa w art. 66a pkt 4-9.”;
- 77) w art. 97g:
1. w ust. 1 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „Przewodniczącym zespołu orzekającego może być tylko mianowany kontroler posiadający wykształcenie prawnicze.”,
2. w ust. 2 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „O terminie i miejscu rozprawy informuje się osoby, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, w sposób określony w zarządzeniu wydanym na podstawie art. 97q.”;
- 78) w art. 97p po wyrazach „Kodeksu postępowania karnego” dodaje się wyrazy „oraz przepisy rozdziałów I-III i VI Kodeksu karnego”;
- 79) po art. 97q dodaje się art. 97r w brzmieniu:
„Art. 97r. 1. Kontroler w stanie spoczynku jest obowiązany dochować godności kontrolerskiej.
2. Za uchybienie godności kontrolera po przejściu lub przeniesieniu w stan spoczynku oraz uchybienie godności kontrolera w okresie zatrudnienia kontroler w stanie spoczynku odpowiada dyscyplinarnie.

3. Do odpowiedzialności dyscyplinarnej kontrolerów w stanie spoczynku stosuje się odpowiednio przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej kontrolerów, z tym że karami dyscyplinarnymi są kary:

- 1) upomnienia;
- 2) nagany;
- 3) obniżenia uposażenia o 5%-50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat;
- 4) zawieszenia podwyższenia uposażenia, o którym mowa w art. 95b ust. 3, na okres od roku do trzech lat;
- 5) pozbawienia prawa do stanu spoczynku wraz z prawem do uposażenia.

4. Orzeczenie kary pozbawienia prawa do stanu spoczynku wraz z prawem do uposażenia wywołuje skutek w postaci obniżenia do 50% uposażenia do czasu prawomocnego zakończenia postępowania dyscyplinarnego. W razie prawomocnego zakończenia postępowania dyscyplinarnego orzeczeniem kary innej niż kara pozbawienia prawa do stanu spoczynku wraz z prawem do uposażenia dokonuje się wyrównania uposażenia do pełnej wysokości.

5. Skazanie kontrolera w stanie spoczynku prawomocnym wyrokiem sądu na pozbawienie praw publicznych za przestępstwo popełnione po przejściu lub przeniesieniu w stan spoczynku, jak również przed przejściem lub przeniesieniem w stan spoczynku, lub prawomocne orzeczenie kary wydalenia z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli za przewinienie popełnione, w tym przed przejściem lub przeniesieniem w stan spoczynku, powoduje utratę uprawnień do stanu spoczynku i uposażenia oraz uposażenia rodzinnego członków jego rodziny.

6. W razie orzeczenia kary wymienionej w ust. 3 pkt 5, lub w przypadkach przewidzianych w ust. 5, kontroler pozbawiony prawa do stanu spoczynku i uposażenia albo członek jego rodziny pozbawiony prawa do uposażenia rodzinnego nabywa prawo do emerytury lub renty, jeżeli spełnia warunki określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym. Przepisy art. 80a ust. 10-12 stosuje się odpowiednio.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 69 § 2 otrzymuje brzmienie:
„§ 2. Sędzia przechodzi na swój wniosek w stan spoczynku, z zachowaniem prawa do uposażenia określonego w art. 100 § 2, po ukończeniu 55 lat przez kobietę, jeżeli przepracowała na stanowisku sędziego, prokuratora lub kontrolera Najwyższej Izby Kontroli nie mniej niż 25 lat, a 60 lat przez mężczyznę, jeżeli przepracował na stanowisku sędziego, prokuratora lub kontrolera Najwyższej Izby Kontroli nie mniej niż 30 lat.”;
- 2) w art. 91 § 13 otrzymuje brzmienie:
„§ 13. Składki, o której mowa w § 10, nie przekazuje się, jeżeli sędzia zrzekł się urzędu w związku z powołaniem na stanowisko prokuratorskie lub mianowaniem na stanowisko kontrolera Najwyższej Izby Kontroli. Jeżeli stosunek służbowy prokuratora lub stosunek pracy mianowanego kontrolera Najwyższej Izby Kontroli ulega następnie rozwiązaniu lub

wygaśnięciu w sposób, o którym mowa odpowiednio w art. 93 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390) lub w art. 91a ust. 1 pkt 2-5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), składkę należną za okres pełnienia służby na stanowisku sędziowskim przekazuje się na zasadach określonych w § 10-12.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 72 po § 2 dodaje się § 3 w brzmieniu:
„§ 3. Prokurator Generalny, z własnej inicjatywy bądź na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, przedkłada informację o stanie postępowań w sprawach prowadzonych na podstawie zawiadomień Najwyższej Izby Kontroli.”;
- 2) w art. 126 § 5 otrzymuje brzmienie:
„§ 5. Składki, o której mowa w § 2, nie przekazuje się, jeżeli prokurator zrzekł się urzędu w związku z powołaniem go na stanowisko sędziego lub mianowaniem na stanowisko kontrolera Najwyższej Izby Kontroli. Jeżeli stosunek służbowy sędziego lub stosunek pracy mianowanego kontrolera Najwyższej Izby Kontroli ulega następnie rozwiązaniu lub wygaśnięciu w sposób, o którym mowa odpowiednio w art. 68 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334) lub w art. 91a ust. 1 pkt 2-5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), składkę należną za okres służby na stanowisku prokuratora przekazuje się na zasadach określonych w § 2-4.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 57 ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„1. Organami właściwymi do prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wypełniania funkcji oskarżyciela w pierwszej instancji są rzecznicy dyscypliny finansów publicznych, zwani dalej "rzecznikami dyscypliny", i ich zastępcy oraz kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli.”;
- 2) w art. 58 ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„1. Organem właściwym do wypełniania funkcji oskarżyciela w drugiej instancji jest Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, zwany dalej "Głównym Rzecznikiem", i jego zastępcy oraz kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli.”;
- 3) w art. 109 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:
„1a. Z wnioskiem o ukaranie może także - za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ujawnione w wyniku kontroli przeprowadzonej w danej jednostce - wystąpić Prezes Najwyższej Izby Kontroli.”.

Art. 5. 1. Do postępowań kontrolnych niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego, stosuje się dotychczasowe przepisy.

2. Do postępowań dyscyplinarnych niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się dotychczasowe przepisy.

Art. 6. 1. Z dniem wejścia w życie ustawy wygasa stosunek pracy wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli.

2. Dotychczasowi wiceprezesi Najwyższej Izby Kontroli pełnią obowiązki do czasu powołania nowych wiceprezesów, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 7. Z dniem wejścia w życie ustawy dyrektor i wicedyrektor bądź pełniący obowiązki dyrektora i wicedyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, a także radca Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, pozostaje na dotychczasowym stanowisku do czasu obsadzenia tego stanowiska w drodze powołania, o którym mowa w art. 69e ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 8. W przypadkach, o których mowa w art. 6 i 7, Prezes Najwyższej Izby Kontroli mianuje osobę, która zajmowała stanowisko, o którym w art. 21 ust. 1 i art. 66a pkt 1-3 ustawy zmienianej w art. 1, na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 4 ustawy zmienianej w art. 1, w kontrolnej jednostce organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli w tej samej miejscowości, w której znajduje się siedziba kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której zajmowała dotychczasowe stanowisko.

Art. 9.1. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy kontrolerzy zatrudnieni na stanowisku:

- 1) o którym mowa w art. 66a pkt 1 i 3, ustawy zmienianej w art. 1, otrzymują stawkę maksymalną wynagrodzenia zasadniczego przysługującą na stanowisku doradcy prawnego, ekonomicznego i technicznego oraz dodatek za wieloletnią pracę i dodatek funkcyjny;
- 2) o którym mowa w art. 66a pkt 2, ustawy zmienianej w art. 1, otrzymują stawkę podstawową wynagrodzenia zasadniczego przysługującą na stanowisku doradcy prawnego, ekonomicznego i technicznego oraz dodatek za wieloletnią pracę i dodatek funkcyjny, z zastrzeżeniem art. 80a ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1;
- 3) o którym mowa w art. 66a pkt 4-9 ustawy zmienianej w art. 1, otrzymują stawkę podstawową wynagrodzenia zasadniczego przysługującą na zajmowanym stanowisku oraz dodatek za wieloletnią pracę, z zastrzeżeniem art. 80a ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1.

2. Wynagrodzenie zasadnicze obliczone w sposób określony w ust. 1 nie może być niższe niż dotychczas otrzymywane.

Art. 10. Kontrolerzy, którzy w dniu wejścia w życie ustawy pobierają emerytury lub renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zachowują prawo do tych świadczeń w wysokości ustalonej przed dniem wejścia w życie ustawy. Do kontrolerów, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, przepisów ustawy zmienianej w art. 1 nie stosuje się.

Art. 11. Pierwsze kontrole prowadzone w trybie o którym mowa w art. 4b, oprócz oceny roku, do którego się odnoszą, zawierają ocenę lat wcześniejszych, ze szczególnym uwzględnieniem lat 2020 – 2023 i obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego.

Art. 11. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 30 ust. 6, art. 97 i

art. 97q ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 12. Ustawa wchodzi w życie 1 stycznia 2026 r.

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wydania ustawy

Ostatnie lata to okres publikacji bardzo dużej ilości krytycznych raportów Najwyższej Izby Kontroli dotyczących różnych aspektów rządów PiS. Chodzi zwłaszcza o okres tzw. pandemii, czyli okresu po roku 2020. Wówczas podejmowano działania fundamentalnie kolidujące z pryncypiami prawa, godzące w podstawowe standardy konstytucyjne. Całkowicie runęła hierarchia źródeł prawa, gdy okazało się, że zarządzenia sanitarne najniższej rangi mogą wyłączać obowiązywanie praw człowieka. Inny aspekt tych działań, to gospodarowanie środkami publicznymi w sposób nakazujący podejrzewać, iż mogło dochodzić do nieprawidłowości na gigantyczną skalę. Również gospodarowanie środkami okazywało się mechanizmem do psucia podstaw państwa, gdy dochodziło do pozabudżetowego wydatkowania środków publicznych w wielkiej skali, a dopiero obecnie ujawniają się konsekwencje np. w postaci tego, iż ten mechanizm miał na celu również podporządkowywania sobie firm prywatnych władzom publicznym na nielegalnych zasadach tworzenia mechanizmów nacisku o charakterze wręcz przestępczym. Pomimo tego, iż raporty NIK opisały przynajmniej niektóre z tych zjawisk, brak jest dostatecznych środków prawnych, by NIK mogła skutecznie zainicjować (nie mówiąc już o realizacji) mechanizmy zniwelowania takich nieprawidłowości oraz pociągnięcia winnych do odpowiedzialności. Okazało się, iż stosownych procesów uzdrawiających i rozliczeniowych nie przyniosła również zmiana władzy na skutek wyborów w 2023 roku. Może to oznaczać, iż klasa polityczna w Polsce, jako całość, nie jest zainteresowana przywróceniem i ustaleniem zasad gwarantujących podstawowe prawa Polaków. Jeśli jedyną instytucją gotową nazywać po imieniu to, co się wydarzyło, jest NIK, to dla ochrony praw zwykłych ludzi konieczna okazuje się aktywność ich samych – w takim razie najbardziej logicznym wydaje się podjęcie inicjatywy obywatelskiej w celu wzmocnienia kompetencji NIK oraz utworzenia możliwości aktywności obywatelskiej w ramach tej instytucji. Taki jest właśnie cel niniejszego projektu obywatelskiego.

II. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana.

Działania klasy politycznej, zwłaszcza po 2020 roku, to ciąg zdarzeń, które, jeśli nie zostaną transparentnie wyjaśnione, zagrażać będą degradacją moralną całego narodu, gdyż ustanowi to standard moralny, którego trwanie musi oznaczać zgubę nie tylko państwa (życia publicznego), ale również degradację

wszelkich relacji społecznych a nawet prywatnych. Wiadomo bowiem, iż wzorce ustanowione przez elity i liderów społecznych, są naśladowane przez pozostałych.

Niektóre z patologii stały się już wręcz przysłowiowe, jak „zakup respiratorów”, „szpitale tymczasowe” itp. Pojęcie „Fundusz Sprawiedliwości” na zawsze będzie już synonimem dbania o prywatę pod najbardziej szczytnymi hasłami. Manipulowanie cenami paliw przez Orlen na potrzeby wyborcze to z kolei symbol przekonania rządzących, iż manipulowanie zwykłymi ludźmi jest możliwe w zasadzie bez ograniczeń. Całość działań w czasie tzw. pandemii to jeden ciąg poczynań polegających na przekonaniu, iż władzy wszystko wolno i nawet nie musi uzasadniać swoich, dowolnie daleko idących decyzji, co chociażby ilustruje – anegdotyczny już – zakaz wstępu do lasu. Przez wiele miesięcy wyglądało na to, że rządzący wręcz testują wytrzymałość społeczną by sprawdzić, jak daleko można się posunąć – czy w warunkach współczesności, przede wszystkim wpływu mediów tradycyjnych i przekazów internetowych, ludziom można wmówić wszystko, zmusić ich do wszystkiego, i to nawet w sprawach dotyczących ich zdrowia i życia? Wiele z tych zjawisk zahaczało już bezpośrednio o mechanizmy z czasów państw totalitarnych, przy czym obecnie przemoc państwa wobec obywateli jest znacznie skuteczniejsza, choćby z powodu tego, iż cele mogą być osiągnięte bez bezpośrednich działań fizycznych. Okazało się np. że można zamknąć dziesiątki, jeśli nie setki, tysięcy ludzi w domach (w istocie pozbawić wolności) i wcale nie są do tego potrzebne odpowiednie do takich działań akty prawne, czy nawet merytoryczne uzasadnienie takich kroków. Wystarczy twierdzenie rządzących, że tak trzeba.

Brak stosownego rozliczenia tych poczynań, przywrócenie ładu prawnego, w którym rządzącym wolno tylko tyle, ile pozwala prawo, a nie wszystko, co arbitralnie uznają oni za uzasadnione, jest zagadnieniem najbardziej fundamentalnej doniosłości. Jeśli tak się nie stanie, klasa polityczna wróci do działań na takich samych zasadach. Sam brak podjęcia rozliczeń stanowi zapowiedź, iż prędzej czy później tak się stanie. Właśnie dlatego nie wyciąga się wniosków i konsekwencji z działań poprzedników, gdyż nie wyklucza się przez to podejmowania analogicznych działań.

Rozszerzenie możliwości Najwyższej Izby Kontroli do rozliczania nieprawidłowości jest słabym środkiem niwelowania patologii. Kompleksowe rozwiązanie może być zrealizowane jedynie werdyktem wyborczym, jeśli większość Polaków wypowie się, iż żąda rozliczeń i gwarancji swych praw na przyszłość. Doraźnie celowe zdaje się wspieranie działań Najwyższej Izby Kontroli, jak również poddanie testowi klasy politycznej, przez zmuszenie jej do konfrontacji z niniejszym projektem obywatelskim. Jego blokowanie, poddawanie procedurze zamrażarki sejmowej czy odrzucenie, może być sygnałem dla

Polaków jak daleko zaszła autonomizacja interesów klasy politycznej w stosunku do reszty narodu.

III. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Zaproponowana nowelizacja przewiduje wprowadzenie kontroli cyklicznych. W praktyce NIK, przeprowadzenie kontroli powoduje, iż powrót do danego zagadnienia (jakiegoś zakresu kontroli czy konkretnego kontrolowanego podmiotu) zazwyczaj nie następuje, co powodowane jest chociażby mnogością innych potrzeb kontrolnych. Tymczasem istnieje wiele takich zjawisk, gdzie dopiero uwzględnienie periodiczności i porównanie kolejnych okresów pozwala na dostrzeżenie nieprawidłowości i wyciągnięcie stosownych wniosków.

Krokiem w stronę instytucjonalizacji kontroli cyklicznej było wprowadzenie w 2019 r. do ustawy o Najwyższej Izby Kontroli art. 4a, mówiącego o corocznych kontrolach Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego. Obecnie proponuje się rozszerzenie takich kontroli również na badanie wpływu władz publicznych na ceny paliw ciekłych. Jest coś zaskakującego w tym, iż cena ciepła (nawet w relatywnie niewielkiej miejscowości) jest kontrolowana i ustalana przez Urząd Regulacji Energetyki, tymczasem koszty paliw ciekłych – w których zdecydowana większość ceny to podatki – które dotyczą wszystkich Polaków (jeśli nie przy zakupie paliwa do własnego samochodu, to w koszcie przewozu uwzględnianego przy prawie wszystkim), są ustalane w zasadzie przez praktycznie monopolistyczny podmiot, jakim jest Orlen (na którą to spółkę władze publiczne mają decydujący wpływ). W takim układzie polityczno-gospodarczym podmiot decydujący o wysokości cen paliw w istocie odgrywa rolę przede wszystkim fiskalną, gdyż manipulowanie parametrami cen paliwa oznacza konkretny skutek podatkowy. Stwarza to ryzyko podejmowania przez rządzących działań polegających w istocie na pozaustawowym ustalaniu wysokości kwot, które mają być ściągnięte z portfelów Polaków pod pretekstem cen paliw płynnych. Możliwości manipulacyjne dla klasy politycznej są tu znakomite, gdyż zawsze można powołać się na rzekome „światowe ceny paliw” – zwykli ludzie nie mają żadnych możliwości weryfikacji takich twierdzeń. Nawet wówczas, gdy gdzieś wybrzmiewa głos ekspertów twierdzących, iż działanie rządzących polega na manipulacji, a uwarunkowania ekonomiczne są zupełnie inne (chociażby w sytuacji, gdy światowe ceny ropy spadają, a w Polsce na stacjach benzynowych trend jest dokładnie odwrotny), to głos ten bywa przeważnie słabo słyszalny i nie dociera do większości Polaków. Dlatego domagać się należy przynajmniej tego, aby raz w roku maksymalnie niezależny podmiot dokonał badania, czy taki proceder miał miejsce, oraz aby poinformował o tym opinię publiczną.

Kolejny przypadek kontroli cyklicznych, przewidziany przez projektodawców, to coroczne badanie przygotowania do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, badanie okoliczności obowiązywania stanów nadzwyczajnych, które były wprowadzone w danym roku, jak również tego, czy władze publiczne w sytuacji, gdy występują obiektywne przesłanki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego w rozumieniu przewidzianym przez ustawę, taką decyzję podjęły (a jeśli nie to dlaczego – jak chociażby w roku 2020). W świetle doświadczeń lat 2020-2023 chodzi przede wszystkim o sprawdzenie, czy państwo jest gotowe na wprowadzenie stanów nadzwyczajnych, chociażby pod

kątem niezbędnej infrastruktury technicznej (np. wielokrotnie dyskutowany w ostatnich latach problem schronów), ale również infrastruktury prawnej i instytucjonalnej. Niezbędne jest wyjaśnienie, jak to możliwe, iż w 2020 roku w jednym momencie runął jakikolwiek reżim hierarchii źródeł prawa, co sprawiło, iż akty (stanowione nawet nie przepisami rangi aktów powszechnie obowiązujących!) nagle w praktyce stały się silniejsze niż gwarancje konstytucyjne, a żadne późniejsze procedury nie doprowadziły do transparentnego, skutecznego wyjaśnienia, dlaczego tak się stało, kto za to odpowiada oraz co należy uczynić, by w przyszłości takie sytuacje nie miały miejsca. Dlatego okoliczności te powinny być poddawane corocznej kontroli tak, by Polacy mieli możliwość zaznajomienia się ze stanem rzeczy i podjęcia stosownych decyzji politycznych, gdyby zaistniało powszechne społeczne przekonanie, iż sytuacja w Polsce nie może wyglądać w ten sposób.

Proponowany nowy przepis art. 28b dodaje nową formę kontroli dokonywanej na wniosek inicjatywy społecznej, czyli w wyniku poparcia stu tysięcy obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. To rozwiązanie jest próbą wprowadzenia rozwiązania dającego realne możliwości uruchomienia mechanizmów kontrolnych w sytuacji, gdy cała klasa polityczna kontroli sobie nie życzy, a społeczne zapotrzebowanie na kontrolę istnieje. Właśnie takiej możliwości zabrakło chociażby po 2022 roku i okresie tzw. pandemii, aby na żądanie Polaków podjąć przynajmniej próbę wyjaśnienia, co się właściwie wydarzyło oraz na czym polegało działanie polityków?

Tak w rozwiązaniu dotyczącym kontroli w trybie obywatelskim, jak i przy kontrolach cyklicznych, zaproponowana została kolejna nowa koncepcja, tj. powierzenie kontroli NIK osobie o powszechnie uznanym autorytecie. Projektodawcy doszli do wniosku, iż w wypadku inicjatywy obywatelskiej pełniejsze gwarancje realizacji obywatelskich zamierzeń daje sytuacja, gdy sami udzielający poparcia wnioskowi o kontrolę mogą wskazać propozycję osoby, która ma ją przeprowadzić. Ostatecznej decyzji w tym zakresie dokonywać miałyby prezes NIK, należy jednak liczyć na to, iż każdorazowo brałby on pod uwagę wolę postulujących, negując ją wyłącznie w przypadku, gdy byłby w stanie uzasadnić nieodpowiedniość kandydatury. Po refleksji, projektodawcy doszli do wniosku, iż rozwiązanie to można również zaproponować w przypadku kontroli cyklicznych. Celem wprowadzenia tych kontroli ma być właśnie to, iż Polacy otrzymają jasny sygnał o ewentualnych nieprawidłowościach, który to sygnał powinien zostać potraktowany jako wezwanie do podjęcia stosownych decyzji politycznych przy najbliższych wyborach. Temu samemu służą dalsze postulowane rozwiązania w postaci tego, iż wynik kontroli ma być konkluzywny, to znaczy ma orzekać jednoznacznie o prawidłowości, bądź nieprawidłowości. Może to budzić pewne wątpliwości, gdyż rzeczywistość zawsze jest zniuansowana, jednak ostatecznie celem projektodawców jest doprowadzenie do jasnej społeczno-politycznej sytuacji, gdy konkretna osoba, o uznanym autorytecie, dokonuje rozstrzygnięcia i stawia na jego szali właśnie swój autorytet. Duża część kontroli przeprowadzanych w strukturach życia publicznego ma jedynie charakter sprawozdawczo-opisowy. Przedstawione w takiej formule wnioski nie dają jednak zwykłemu wyborcy klarownej informacji, a często nie wiadomo również, kto konkretnie odpowiada za sformułowane wnioski. Przedłożony projekt dąży do przełamania tego problemu, gdyż polityka, sprawy publiczne, to przede wszystkim decyzje, a brak jasnych decyzji jest często najlepszym gruntem dla trwania

patologicznego status quo.

Proponowane zmiany polegają na doprecyzowaniu brzmienia art. 2 ust. 3. Przepis ten może być wskazywany jako samodzielna podstawa do przeprowadzenia kontroli, bez odwoływania się do któregoś z punktów wymienionych w tym ustępie, albowiem przedstawiony tu katalog ma charakter otwarty, o czym świadczy użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”. Wyliczenia takiego mogłoby zatem w ogóle nie być i za wystarczającą można by uznać odpowiednią wykładnię przepisu. Z drugiej jednak strony wyliczenie to stanowi swego rodzaju autentyczną wykładnię tego przepisu (a także odpowiednio art. 203 Konstytucji RP¹) i swoisty „drogowskaz” (zarówno dla NIK, jak i dla kontrolowanych), kto może zostać objęty kontrolą. Przy czym, takie dookreślenie stanowi zawężenie uprawnień kontrolnych NIK, jakkolwiek bowiem ujęte jest od strony pozytywnej, to w istocie pokazuje, których podmiotów kontrola państwowa (w rozumieniu uoNIK) nie może objąć. Nie ulega wątpliwości, że uprawnienia kontrolne NIK powinny sięgać tak daleko, jak daleko państwo / samorząd partycypuje w danej jednostce / podmiocie. I to niezależnie od tego czy jest to funkcją udziału w kapitale akcyjnym / udziałowym spółki, również mniejszościowego, jeśli przy rozproszeniu akcjonariatu / wspólników daje on faktyczną kontrolę, czy też szczególnych uprawnień statutowych, czy też sytuacji faktycznej, determinującej np. okoliczność posiadania większości rekomendowanych przez siebie członków w organach korporacyjnych. Wymaga przy tym podkreślenia, że o ile uprawnienia kontrole względem podmiotów wskazanych w art. 2 ust. 1 i 2 są w zasadzie nieograniczone (swobodę krępuje jedynie możliwość zastosowania określonych kryteriów kontroli), to w przypadku jednostek / podmiotów zakres przedmiotowy kontroli jest zakreślony do działalności związanej z wykorzystywaniem majątku / środków państwowych / komunalnych oraz wywiązywaniem się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa (już nie samorządów terytorialnych, skoro ustrójodawca i ustawodawca rozróżnia pojęcia państwo i samorząd). Słuszne wydaje się odwołanie w omawianym obszarze do analogicznych regulacji zawartych w art. 4 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks Spółek Handlowych², art. 3 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji³ czy art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴, opisujących stosunek zależności / dominacji podmiotów. Na doprecyzowanie brzmienia art. 2 ust. 3 poprzez wyodrębnienie – z pkt widzenia ochrony interesów Państwa – zasługuje także grupa podmiotów, która realizuje misję publiczną lub zostały uznane za spółkę o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa w rozumieniu ustawy z dnia

¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 415, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 594, ze zm.

16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵. Nie ma przy tym problemu w odwołaniu się w uoNIK wprost do przepisów innych ustaw, skoro takie odesłania już znalazły się w art. 2 ust. 3 pkt 5 i 7 (i nie można wykluczyć kolejnych), należałoby jednak rozważyć czy wskazywać konkretny przepis danego aktu prawnego, czy raczej odwołać się do tego aktu w sposób ogólny – tak jak zaproponowano w nowym brzmieniu ust. 3 pkt 4a-4b. Uprawnienia kontrolne NIK powinny również pozwalać na niebudzące wątpliwości badanie sposobu zarządzania majątkiem publicznym *sensu largo* wniesionym do funduszy inwestycyjnych, jak również funkcjonowania spółek działających z udziałem funduszu inwestycyjnego.

Odnosząc się do obowiązującej regulacji art. 2 ust. 5 uoNIK należy zauważyć, że oddaje ono istotę działania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego z czasów, kiedy jego zasadniczym przedmiotem działania było zapewnienie funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów. Na przestrzeni lat, tj. od 13 grudnia 2008 r. – kiedy dodano ww. przepis, w ręce BFG zostały powierzone również inne zadania o kluczowym znaczeniu dla interesu publicznego, w postaci prowadzenie przymusowej restrukturyzacji oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP. Szczególny problem braku możliwości prowadzenia kontroli w BFG, a nawet uzyskiwania informacji, ujawnił się w kontroli P/21/010 pn. „Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych”. Ponadto, zasadnym jest również rozszerzenie zakresu kompetencji NIK o możliwość prowadzenie kontroli BFG na podstawie kryteriów rzetelności oraz celowości. Wprowadzenie takiego rozwiązania zagwarantuje bowiem możliwość uzyskania pełnej wiedzy o gospodarowaniu środkami tego Funduszu.

Dotychczas obowiązująca uoNIK nie zawierała definicji jednostki kontrolowanej oraz pracownika jednostki kontrolowanej, pomimo posługiwania się takimi pojęciami. W projekcie zmiany rozwiązano ten problem poprzez dodanie w art. 2a pkt 2a i 4, w których zdefiniowano powyższe pojęcia.

Instytucja kontroli zarządczej została wprowadzona do systemu prawa polskiego wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ i stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Dzięki temu systemowi publiczne instytucje miały położyć nacisk na realizowanie założonych celów i osiąganie konkretnych rezultatów. Zagadnienie wywiązywania się przez kierowników kontrolowanych jednostek z zobowiązań nałożonych przez ustawodawcę w zakresie ustanowienia i wdrożenia elementów systemu kontroli zarządczej, osiągania jej celów, podnoszenia jej adekwatności i efektywności, czy rezultatów jej wdrożenia są elementem kontroli prowadzonych przez Izbę. Dlatego zmiana art. 3 stanowi jedynie doprecyzowanie zakresu przedmiotu kontroli.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.

Dodanie zdania drugiego do art. 5 ust. 2 opiera się na założeniu, że badanie zadań zleconych / powierzonych z zakresu administracji rządowej nie ingeruje w autonomiczność samorządu terytorialnego, skoro nie leżą one w zakresie jego własnych kompetencji⁷.

Proponowana zmiana art. 5 ust. 3 jest pochodną problematyki kontroli spółek państwowo-samorządowych, w tym o mieszanej strukturze właścicielskiej, tj. takiej, w której udziały / akcje należą do podmiotów, które NIK może kontrolować i oceniać w oparciu o kryteria wskazane w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o NIK. Ustawa o NIK różnicuje zatem kryteria kontroli stosowane do oceny kontrolowanej działalności w zależności od tego, czy jest ona wykonywana przez organy i jednostki ze sfery państwowej, samorządowej czy też niepublicznej (tj. przedsiębiorców i innych podmiotów niepaństwowych i niesamorządowych). Taki kierunek podejścia do kompetencji Izby w zakresie dokonywania oceny działalności kontrolowanych jednostek znajduje potwierdzenie w art. 203 Konstytucji RP, który określa zakres kontroli NIK pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Obydwa zakresy mają charakter zamknięty, co wynika wprost z art. 203 Konstytucji RP, zawierającego – z jednej strony – wykaz podmiotów podlegających kontroli, z drugiej zaś – wykaz kryteriów kontroli, odpowiednich dla każdej z grupy podmiotów⁸. Wątpliwości interpretacyjne w zakresie wskazania podstawy prawnej kontroli, a w konsekwencji stosowanych kryteriów kontroli mogą jednak rodzić podmioty o mieszanym charakterze struktury właścicielskiej, tj. takiej, w której udziały / akcje należą do podmiotów, które NIK może kontrolować i oceniać w oparciu o kryteria wskazane w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o NIK. W tym zakresie można wyodrębnić dwa stanowiska. W ramach pierwszego poglądu, dominującego w praktyce Izby, wskazuje się, że cyt.: „(...) samo utworzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej nie przesądza jeszcze, że mamy do czynienia z samorządową osobą prawną, która może być kontrolowana w oparciu o trzy kryteria. Istotne jest tu bowiem, czy udziały lub akcje należą w całości do jednostki samorządu terytorialnego lub samorządowej osoby prawnej, czy też nie. W przeciwieństwie do spółek akcyjnych z udziałem państwa, które przepisy prawne uznają za państwowe osoby prawne tylko wtedy, gdy akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne⁹, takich regulacji nie ma w stosunku do spółek samorządowych. Jednakże w orzecznictwie i literaturze przedmiotu przyjmuje się, że zarówno spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, jak i spółka akcyjna może być uznana za samorządową osobę prawną, jeżeli wszystkie udziały albo akcje należą do jednostki samorządu terytorialnego bądź związku międzygminnego¹⁰. Wydaje się, że sprawę rozstrzygają też same przepisy ustawy o NIK. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 3 tej ustawy Izba może kontrolować w oparciu o dwa kryteria przedsiębiorców, jeżeli działają oni z udziałem

⁷ A. Sylwestrzak, Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, str. 201.

⁸ M. Haczowska – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz do art. 203, LexisNexis 2014, LEX.

⁹ Zob. powołany przepis art. 3 ust. 3 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

¹⁰ Szerzej orzecznictwo i literatura dotycząca problemu utraty przez państwową lub samorządową spółkę przymiotu państwowej bądź samorządowej osoby prawnej przytoczone w E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, wydanie 3 zaktualizowane, s. 28 i nast. Zob. też C. Banasiński, M. Kulesza, B. Szafrąński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Warszawa 1997, s. 54–55, oraz C. Banasiński, K. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2017, s. 149.

państwa lub samorządu terytorialnego. Gdyby więc przyjąć, że taka spółka działająca z udziałem podmiotu prywatnego jest nadal samorządową osobą prawną, to doszłoby do swobodnego paradoksu. Działalność spółki mogłaby być kontrolowana jako całość w oparciu o trzy kryteria, zaś działalność w spółce jej udziałowców, będących przedsiębiorstwami, w oparciu o dwa kryteria, choćby nawet mieli oni decydujący wpływ na funkcjonowanie tej spółki”.¹¹ W ramach tego poglądu punktem odniesienia czyni się bowiem istnienie jednolitej struktury własnościowej (państwa lub samorządu) – a *contrario* w razie jej braku ich zastosowanie nie będzie możliwe.¹² Jednocześnie zwraca się również uwagę na pojęcie „inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze”, które należy interpretować w powiązaniu z art. 203 ust. 3 Konstytucji RP, co oznacza możliwie szeroki zakres podmiotów. Dlatego należy przyjąć, że art. 2 ust. 3 ustawy o NIK obejmuje wszystkie podmioty, które nie zostały wymienione w ust. 1 i 2, niezależnie od tego, czy mieszczą się w definicji przedsiębiorcy, czy też nie. Natomiast dodatkowym ograniczeniem kontroli jednostek niepublicznych (tj. podmiotów niepaństwowych i niesamorządowych) jest wyznaczenie zakresu, który obejmuje wykorzystywanie przez nie majątku lub środków państwowych albo komunalnych, bądź wywiązywanie się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. W konsekwencji powyższego, w przypadku spółki, której udziały / akcje nie należą w całości do jednostek samorządu terytorialnego, ani innych samorządowych osób prawnych – spółka ta nie podlega kontroli w trybie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK. W takim wypadku prawidłową podstawę stanowić będzie tu art. 2 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 3 ustawy o NIK. Z kolei w ramach drugiego poglądu, z uwagi na mieszany charakter struktury właścicielskiej spółki, kładzie się nacisk, że nadal jest to podmiot publicznoprawny albowiem całość udziałów / akcji przysługuje podmiotom publicznym, tj. państwowej osobie prawnej i samorządowi terytorialnemu. Tym samym skoro wszystkie udziały / akcje spółki należą do podmiotów publicznych, czyli spółka działa w całości z udziałem państwa i samorządu terytorialnego, to nieprawidłowe jest stosowanie podstawy w postaci art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, która dotyczy oceny kontrolowanej działalności wykonywanej przez organy i jednostki ze sfery niepublicznej. W tym zakresie zwraca się bowiem uwagę, że istotne znaczenie dla dopuszczalności kontrolowania przez NIK podmiotów na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK ma nie tylko forma organizacyjna, lecz to czy dany podmiot stanowi w całości lub części własność niepubliczną. Dlatego w ramach tego poglądu przyjmuje się, że skoro wszystkie udziały / akcje spółki należą do podmiotów publicznych, czyli spółka działa w całości z udziałem państwa i samorządu terytorialnego, to przyjmując, że dla państwowych osób prawnych podstawą kontroli jest art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, a dla jednostek samorządowych art. 2 ust. 2 ustawy o NIK należy zastosować węższą podstawę. Takie działanie prowadzi bowiem do wyodrębnienia wspólnych elementów zbioru kryteriów w przypadku państwowych osób prawnych i jednostek samorządu terytorialnego w postaci kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności. Przy czym, nie rodzi

¹¹ E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona – Najwyższa Izba Kontroli i Prawne Aspekty Funkcjonowania Kontroli Państwowej, Warszawa 2018, s. 89.

¹² E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka – Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz, *op. cit.*, str. 28 i nast.

wątpliwości, że kryteria określone w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK są prawnie dopuszczalne zarówno w zakresie kontroli państwowych osób prawnych, jak i działalności jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie czego działalność spółki może być kontrolowana w oparciu o trzy kryteria, podobnie jak działalność ich udziałowców / akcjonariuszy. Równocześnie przyjęcie podstawy prawnej w postaci art. 2 ust. 2 ustawy o NIK nie pozbawia takiego podmiotu charakteru publicznego, co ma miejsce w przypadku przyjęcia art. 2 ust. 3 ustawy o NIK. W ramach ww. poglądu pojawiają się także głosy¹³, że *nie forma prawna działania (spółka prawa handlowego lub innego rodzaju przedsiębiorca) a dominująca forma – struktura właścicielska decyduje o tym, które z kryteriów kontroli Najwyższej Izby Kontroli znajdą zastosowanie do kontroli konkretnego podmiotu. Jeżeli dominująca w nim własność jest własnością państwową, należy zastosować wszystkie cztery kryteria kontroli. Jeżeli dominująca jest własność samorządowa, wyłączone jest kryterium celowości działania, ale nie kryterium rzetelności, jeżeli w strukturze właścicielskiej pojawia się także własność podmiotu państwowego. W żadnym razie przy mieszanej strukturze własnościowej (państwowo-samorządowej) o zastosowaniu kryteriów kontroli nie może decydować forma działania podmiotu (przedsiębiorca – spółka prawa handlowego). Działanie podmiotów stanowiących własność państwową, samorządową lub mieszaną: państwowo-samorządową, w formie spółki prawa handlowego pozwala tym podmiotom wykorzystywać swobodę działania związaną z taką formą prawną, zaś państwu i organom samorządu skorzystać z instrumentu komercjalizacji (działanie na własne ryzyko i odpowiedzialność), w żadnym razie nie może ograniczać w zasadniczy sposób wykonywania kontroli państwowej nad tego rodzaju podmiotami. Tożsamo w literaturze przedmiotu pojawia się koncepcja, że państwową osobą prawną, a więc kontrolowaną na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, jest spółka w której Skarb Państwa lub państwowa osoba prawna ma pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹⁴. Niemniej jednak różne jest podejście doktryny do wskazania właściwej podstawy prawnej (czy art. 2 ust. 1 i 2, czy art. 2 ust. 3 ustawy o NIK) w zakresie kontroli spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych (to samo dotyczy spółek działających z udziałem samorządu terytorialnego lub innych samorządowych osób prawnych), co w następstwie rzutuje również na problematykę dopuszczalności kontroli tzw. spółek córek¹⁵. Niezależnie od powyższego, w doktrynie pojawia się również propozycja wyodrębnienia trzeciego typu podmiotów, które nie stanowią ani państwowych osób prawnych, ani też nie są uznawane za podmioty prywatne. Nie ustosunkowując się do trafności takiej propozycji sądzę, że *de lege ferenda* wskazane byłoby zrównanie tego rodzaju podmiotów (gdyby istotnie były wyróżnione) z podmiotami wyliczonymi w art. 203 ust. 1, a przynajmniej ust. 2. W przeciwnym wypadku kontrola Izby byłaby wobec nich fakultatywna oraz ograniczona do legalności i gospodarności, podczas gdy wykorzystanie środków tego samego rodzaju przez organy administracji rządowej*

¹³ Opinia prawna sporządzona przez dr hab. Teresę Gardocką, profesor uniwersytetu SWPS dla Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.

¹⁵ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka – *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz*, op. cit., s. 31.

podlega kontroli także co do rzetelności i celowości. Nie widać powodów, dla których gorsze wykorzystanie tych środków przez niepaństwowe podmioty publiczne miałyby spotkać się z łagodniejszym traktowaniem niż w przypadku podmiotów państwowych. Podejście takie wydaje się być zgodne także z doktryną grosza publicznego. Skoro ustawodawca zdecydował się objąć zakresem kontroli NIK także samorząd terytorialny, należy domniemywać, że podmioty niepaństwowe inne niż ten samorząd również powinny być objęte takim samym reżimem. Obawiam się jednak, że obecna ustawa o NIK nie daje możliwości przeprowadzenia interpretacji tego rodzaju. Brak rozróżnienia państwowych osób prawnych oraz niepaństwowych osób prawnych prawa publicznego (albo objęcia obydwu tych pojęć szerszym określeniem) uniemożliwia prowadzenie kontroli na podstawie kryteriów rzetelności oraz celowości. Jediną możliwością objęcia tych podmiotów kontrolą NIK stwarza art. 203 ust. 3 Konstytucji i art. 2 ust. 3 ustawy, ze wszystkimi wynikającymi z tego faktu konsekwencjami. (...) Gdy chodzi o określenie „inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze”, trzeba pamiętać o tym, że zwrot ten nie może być analizowany w oderwaniu od brzmienia pozostałej części przepisu art. 203 ust. 3 Konstytucji. W związku z tym dla ustalenia ostatecznej listy podmiotów, które mogą podlegać kontroli NIK, konieczne jest dokonanie jego całościowej wykładni. Najistotniejsze znaczenie dla dopuszczalności kontrolowania przez NIK podmiotów wymienionych w art. 203 ust. 3 Konstytucji ma nie tyle forma organizacyjna, lecz to, czy wykorzystują one środki państwowe bądź komunalne, a także to, czy dany podmiot stanowi w całości lub części własność niepubliczną. Gdy chodzi zatem o problem znaczenia pojęcia „inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze (przedsiębiorcy)”, wydaje się, że ustawodawca starał się uwzględnić w art. 203 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 ust. 3 ustawy o NIK możliwie szeroki zakres podmiotów. Wystarczające wydaje się założenie, że art. 2 ust. 3 obejmuje wszystkie podmioty, które nie zostały wymienione w ust. 1 i 2. W tym świetle nie wydaje się być konieczne prowadzenie rozważań dotyczących dokładnego znaczenia pojęcia „podmiot gospodarczy (przedsiębiorca)”, a w szczególności dokonywanie wykładni art. 2 ustawy – Prawo działalności gospodarczej. Artykuł 2 ust. 3 ustawy o NIK obejmuje bowiem wszelkiego rodzaju podmioty, niezależnie od tego, czy mieszczą się w definicji przedsiębiorcy, czy też nie. (...) W konkluzji należy zatem uznać, że art. 203 ust. 3 dopuszcza kontrolę wszystkich podmiotów niewymienionych w art. 203 ust. 1 i 2, które korzystają z mienia lub środków państwowych lub komunalnych. (...) Dopuszczalna wydaje się zatem kontrola wszystkich podmiotów z udziałem Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego (wtrącenie: na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK), niezależnie od wysokości tego udziału.¹⁶ Przedmiotowa opinia przywoływana jest w orzecznictwie – m.in. w wyroku WSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2017 r. o sygn. akt II SAB/Wa 399/17, LEX 2760258; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2017 r. o sygn. akt II SAB/Wa 205/17, LEX 2766841; WSA w Krakowie z dnia 14 czerwca 2016 r. o sygn. akt II SAB Kr 90/16, LEX 2066841. W świetle

¹⁶ Opinia prawna sporządzona przez prof. dr hab. Piotra Winczorek w sprawie interpretacji art. 203 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w związku z art. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. (ze zmianami) o Najwyższej Izbie Kontroli, Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęcone sytuacji prawnej podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli, s. 6-14. Link: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1754.pdf>

powyższego projektowana zmiana ma na celu rozstrzygnąć wątpliwości interpretacyjne w przypadku spółek z udziałem państwa i samorządu doprecyzowując kryteria kontroli ze względu na formę prawną tych podmiotów, zapewniając przy tym z punktu widzenia celowościowego stosowanie „najdalszych wspólnych kryteriów kontroli”.

Propozycja dodania w art. 7 ust. 1b związana jest z możliwością przygotowywania przez NIK zbiorczej analizy pod nazwą „Raport o stanie państwa” stanowiącej syntezę wyników kontroli powiązanych ze sobą, a dotyczących istotnych obszarów działania państwa. Zaproponowano ujęcie przedkładania takiego dokumentu w fakultatywnej formie („może przedkładać”) nie zaś obligatoryjnej („przedkłada”), jak to określa ust. 1 i 1a, pozostawiając do decyzji Prezesa NIK czy i kiedy przedłożyć przedmiotowy raport (w zależności od potrzeb i sytuacji).

Jednym z rezultatów kontroli NIK jest wskazywanie luk w prawie, postulowanie zmian obowiązujących przepisów lub wydania nowych aktów prawnych. Modyfikacja art. 11a ust. 1 i 2 ma na celu ten proces przyspieszyć poprzez wprowadzenie możliwości bezpośredniego występowania do Prezesa Rady Ministrów o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa – oczywiście przy zachowaniu obowiązku informacyjnego wobec Marszałka Sejmu. Zmiana taka wydaje się prawnie dopuszczalna i nie narusza wzajemnej ustrojowej pozycji NIK i Rady Ministrów.

Pozycja Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli państwowej uzasadnia szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy prowadzonych przez nią kontroli. Konsekwencją tego jest między innymi nałożenie w art. 12 na organy kontroli, rewizji i inspekcji w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym obowiązku współpracy z Izbą, celem umożliwienia jej realizacji ustawowych zadań. Niestety brak szczegółowych regulacji prawnych określających zasady prowadzenia wspólnych kontroli stał się główną przyczyną, ale nie jedyną, rzadkiego korzystania przez Izbę z tego instrumentu. Dlatego propozycja zmiany art.12 ma na celu określić nie tylko zasady tej współpracy, ale również rozszerzyć ten katalog o inne organy, jednostki organizacyjne bądź podmioty, ustawowo uprawnione do przeprowadzania kontroli.

Modyfikacja art. 16 ust. 2 jest podyktowana brzmieniem art. 205 ust. 1 Konstytucji RP.

Zmiana art. 18 umożliwi Prezesowi NIK przyjęcie i zapłacenie mandatu karnego - np. wręzonego podczas kontroli drogowej, oraz opłacenie mandatu zaocznego - np. otrzymanego na podstawie zapisu z fotoradaru, na takich samych zasadach, jakie obowiązują pozostałych uczestników ruchu drogowego. Dotychczas ukaranie Prezesa NIK za wykroczenia drogowe wymagało stosowania procedury pozbawienia immunitetu w tym zakresie. Wydaje się jednak, że propozycja takiej zmiany znajduje uzasadnienie w ekonomice postępowania, nie naruszając przy tym art. 206 Konstytucji RP.

Propozycja zmiany w zakresie procedury rozpatrywania wniosku o pociągnięcie Prezesa NIK do odpowiedzialności karnej wynika z konieczności ujednoczenia zakresu ochrony organów kontroli państwowej i ochrony prawa przewidzianych w rozdziale IX Konstytucji RP. W tym przedmiocie powołanie na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich następuje bezwzględną większością głosów (art. 31 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP), zaś jego odwołanie wymaga

kwalifikowanej większości 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich)¹⁷. Prezes NIK kierujący naczelnym organem kontroli, który nie może być członkiem żadnej partii politycznej, ani wykonywać zajęć lub prowadzić działalności publicznej prowadzącej do naruszenia godności sprawowanego przez niego urzędu, powinien mieć zapewniony ten sam poziom ochrony, w celu zagwarantowania bezstronności i obiektywizmu w działaniu Izby.

Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 19 uoNIK Prezes NIK nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, wykonywać innych zajęć zawodowych ani prowadzić działalności publicznej, niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu. Powyższy przepis pierwotnie – tj. do 24 grudnia 1998 r. - wskazywał, że stanowiskiem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli nie można było łączyć innego zatrudnienia ani pełnienia funkcji publicznej, z wyjątkiem dodatkowej pracy w charakterze nauczyciela akademickiego w szkole wyższej. Bezspornym zatem jest, że w opinii ustawodawcy pełnienie nauczyciela akademickiego w szkole wyższej nie godzi w autorytet Prezesa NIK. Wątpliwości może zatem budzić wprowadzenie ograniczenia pierwotnego brzmienia ustawy do stanowiska profesora, podobnie jak i dopuszczenie zatrudnienia jedynie w szkole wyższej. Takie samo stanowisko naukowo-dydaktyczne można bowiem zajmować w innych jednostkach, takich jak instytuty naukowo-badawcze, jednostki badawczo-rozwojowe czy PAN. Dlatego też za B. Cudowskim powtórzyć należy, że „*trudno tu odgadnąć intencję ustawodawcy*”¹⁸. Podzielić również należy pogląd, że niezbyt poprawne jest również stwierdzenie, że chodzi o stanowisko profesora, które należy rozumieć jako zatrudnienie na etacie profesora. W chwili obecnej w uczelniach publicznych funkcjonuje stanowisko profesora nadzwyczajnego, zwyczajnego i wizytującego. Ponadto do zajmowania stanowiska profesora nie zawsze konieczny jest tytuł naukowy lub stopień doktora habilitowanego¹⁹. Możliwe jest zatem zatrudnienie na stanowisku profesora osoby ze stopniem doktora, co dopuszczają statuty wielu uczelni niepublicznych. W związku z tym za B. Cudowskim należy powtórzyć, że bardziej poprawny byłby wyjątek polegający na możliwości zatrudnienia w charakterze nauczyciela akademickiego. Nie ulega wątpliwości, że celem regulacji zawartej w art. 19 ustawy o NIK jest zapewnienie apolityczności, oraz ograniczenia konfliktu interesów i możliwości naruszenia obowiązków służbowych, w tym uchybienia godności stanowiska. W tym zakresie prowadzenie zajęć w charakterze nauczyciela akademickiego nie pozostaje w żadnej relacji z postępowaniem kontrolnym NIK i jej wynikami. Dlatego działalność o charakterze naukowym żadną miarą nie może wywołać konfliktu interesów, godzić w autorytet Izby albo stać w sprzeczności z obowiązkami wynikającymi z pełnienia funkcji Prezesa NIK.

Propozycja zmiany art. 21 ust. 1 i 2 (a także kolejnych zmian w art. 23 ust. 2 pkt 4 i art. 25 ust. 2 i 3) wynika z potrzeby uelastyczenia i usprawnienia zarządzania organizacją wewnętrzną NIK.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.

¹⁸ B. Cudowski, Pracownicy organów nadzoru i kontroli [w:] Dodatkowe zatrudnienie, Kraków-Warszawa 2007.

¹⁹ Art. 116 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 poz. 742, ze zm.).

Zauważyć należy, że stosownie do art. 1 ust. 2 uoNIK, a także art. 202 ust. 2 Konstytucji RP, NIK podlega Sejmowi, jednak podległość tę należy przede wszystkim rozpatrywać w kategoriach wykonywania funkcji naczelnego organu kontroli państwowej, tj. bezpośrednio w powiązaniu z art. 202 ust. 1 Konstytucji RP (stosownie do wykładni systematycznej). Biorąc pod uwagę, że w myśl art. 13 uoNIK Prezes Najwyższej Izby Kontroli kieruje Najwyższą Izbą Kontroli i odpowiada przed Sejmem za jej działalność, powinien on mieć swobodę w kształtowaniu wewnętrznej struktury organizacyjnej, w tym powoływania i odwoływania Wiceprezesów NIK, a także dyrektora generalnego NIK, którego zadania leżą w sferze organizacji i obsługi funkcjonowania NIK, a więc niezwiązanych bezpośrednio funkcją kontrolną NIK.

Modyfikacja art. 22 ust. 2 ma na celu z jednej strony rozszerzenie składu osobowego Kolegium o osoby spoza jej struktury, z dotychczasowych 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych do w sumie 8 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych, Sejmu i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Rozszerzenie składu Kolegium o przedstawiciela Sejmu jest oczywiste w kontekście podlegania NIK Sejmowi (art. 1 ust. 2 uoNIK i art. 202 ust. 2 Konstytucji RP), a także stanowiłoby ujęcie w ramy prawne przyjętej praktyki, w której przedstawiciel Marszałka Sejmu uczestniczył w posiedzeniach Kolegium, bez prawa głosu, na zaproszenie Prezesa NIK (wystosowywane na podstawie art. 24 ust. 4). Z kolei rozszerzenie składu Kolegium o przedstawiciela Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stanowi swoiste dopełnienie kompetencji najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP), czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP), a zatem również przestrzegania jej w odniesieniu do funkcjonowania NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej (art. 202 ust. 1 Konstytucji RP). Kompetencje te, choć niewielkie, wyróżniają się na tle innych naczelnych organów władzy państwowej, bowiem w myśl uoNIK Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma prawo:

a) skierować do NIK wnioski o podjęcie kontroli (art. 6 ust. 1); b) otrzymać od NIK informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a także o wynikach innych ważniejszych kontroli (art. 8 ust. 1). Dodanie ust. 2a ma na celu uelastycznienie kreowania składu Kolegium przez Prezesa NIK w zakresie przedstawicieli tej instytucji, przy jednoczesnym zmniejszeniu (z 7 do 6) ich liczby. Zmiana ta ograniczy również wpływ polityczny na skład Kolegium, uzależniony obecnie wyłącznie od decyzji Marszałka Sejmu, niezwiązanego opinią właściwej komisji sejmowej. Z kolei zmiana w ust. 6 jest konsekwencją zmian zaproponowanych powyżej. Przy czym, skreślenie możliwości odwołania członka Kolegium na skutek przestania zajmowania przez niego stanowiska dyrektora joNIK lub radcy Prezesa NIK wynika z modyfikacji sposobu obsadzania stanowisk dyrektorów i radców Prezesa NIK. Dzięki wprowadzeniu takiego rozwiązania kadencyjność pełnienia funkcji członka Kolegium, która ma charakter indywidualny, będzie chroniona na skutek zmian organizacyjnych, stając się gwarancją jego niezawisłości. Tym samym możliwość odwołania członka Kolegium dopuszczalna będzie jedynie w ściśle określonych przypadkach – tj. zrzeczenia się funkcji, nie uczestniczenia

w posiedzeniach Kolegium przez okres przekraczający 1 rok, a także skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej.

Wprowadzenie w art. 23 propozycji, by statut NIK był uchwalany przez Kolegium NIK koresponduje ze zmianami zaproponowanymi w art. 25 ust. 2 i 3. Biorąc pod uwagę, że członkami Kolegium NIK są osoby powoływane przez Marszałka Sejmu, przyjęcie, że organizacja wewnętrzna NIK jest ustalana przez ten organ NIK nie powinna być odbierana jako próba ograniczenia kompetencji Marszałka Sejmu. Ponadto, w art. 23 ust. 2 w zakresie zajmowania stanowiska przez Kolegium w drodze uchwały dodano również do zamkniętego katalogu regulamin określający szczegółowy tryb działania Kolegium. Podstawą tej zmiany jest § 6 ust. 5 statutu NIK stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 26 sierpnia 2011 r., zgodnie z którym Kolegium uchwała regulamin określający szczegółowy tryb jego działania.

Nad przebiegiem posiedzenia Kolegium czuwa przewodniczący, którym może być Prezes lub wyznaczony przez niego wiceprezes. Proponowana zmiana art. 24 ust. 1 stanowi jedynie doprecyzowanie w zakresie czynności poprzedzającej posiedzenie Kolegium w postaci jego zwołania. Natomiast propozycja dodania zdania drugiego w art. 24 ust. 2 stanowi niejako próbę rozwiązania potencjalnego problemu niemożności podjęcia uchwały w przypadku równej liczby głosów członków Kolegium NIK, co w praktyce miało nieraz miejsce.

Propozycja zmiany art. 25 ust. 2 i 3 ma na celu uelastycznienie i usprawnienie zarządzania organizacją NIK. Obecna regulacja przewiduje sztywny mechanizm wprowadzania zmian organizacyjnych, co w przypadku np. zmian regulacji w zakresie działów administracji rządowej powoduje, że struktura organizacyjna NIK może przez długi czas nie odpowiadać ustalonemu podziałowi właściwości poszczególnych ministrów, a przez to - wpływać na sprawność procesu kontrolnego. Zmiana ta powiązana być powinna z odpowiednią zmianą w zakresie sposobu uchwalania statutu (vide proponowane nowe brzmienie art. 23 ust. 2 pkt 4), a także ewentualną zmianą zabezpieczającą bardziej interesy pracownicze kontrolera w sytuacji likwidacji lub reorganizacji jednostki organizacyjnej (art. 93 ust. 2 pkt 2). Należy bowiem mieć na uwadze, że bezpieczeństwo stosunku pracy ma niebagatelny wpływ na cenę niezależności kontrolera w ramach pełnienia przez niego służby.

W ramach projektowanego art. 27 przewidziano pod pewnymi warunkami możliwość ustanowienia pełnomocnika w postępowaniu kontrolnym. Dotychczas ustawodawca nie wprowadził takiej instytucji do przepisów regulujących postępowanie kontrolne, jak i nie zamieścił odesłania w tym zakresie do innych przepisów – stąd nie można się powołać na przepisy procedury administracyjnej, cywilnej lub karnej. Oczywiście ustawodawca wyraźnie wskazał uprawnienia odnoszące się tylko do kierownika jednostki kontrolowanej (np. art. 54 ust. 1, art. 62 ww. ustawy o NIK), pozostawiając w pozostałych przypadkach możliwość działania strony kontrolowanej poprzez inne osoby (np. art. 37 ust. 2, art. 39 ust. 2 ustawy o NIK). Rozgraniczenie reprezentacji kontrolowanego należy odczytywać jako celowe oddzielenie zadań zarezerwowanych do wykonania przez osobę odpowiedzialną za działalność jednostki

i uprawnioną do jej reprezentowania, którą jest kierownik jednostki kontrolowanej. Jego definicję zawiera art. 2a pkt 3 ustawy o NIK, tworząc krąg osób z uprawnieniami kierownika jednostki kontrolowanej. Katalog ten jest szeroki, ale zamknięty i nie zależy od interpretacji przepisów lub przyjętego stanowiska. Nie włączono, celowo, do niego pełnomocnika jednostki kontrolowanej, ponieważ – jak wynika z uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy wprowadzającej ww. definicję – *wyniki kontroli powinny być adresowane tylko do osoby, która władna jest je wykorzystać w bieżącej działalności*²⁰. Skoro ustawodawca świadomie zrezygnował z wprowadzenia instytucji pełnomocnika jednostki kontrolowanej, wyklucza to również możliwość uznania, że w ustawie o NIK występuje luka prawna, która uzasadnia odwoływanie się do przepisów innych ustaw dopuszczających działanie pełnomocnika w imieniu strony, w tym do art. 95 § 2 k.c. Niemniej jednak wydaje się zasadne umożliwienie dopuszczenia pełnomocnika wyłącznie w sytuacji jeżeli wymagają tego interesy osoby uczestniczącej w czynności kontrolnej i nie sprzeciwia się to dobru kontroli.

W art. 28 ust. 2 proponowana zmiana polega na dodaniu czynności przeprowadzenia analizy przedkontrolnej do katalogu czynności podejmowanych w ramach przygotowania do kontroli, jak i uwzględniania w nim informacji i danych zawartych w systemach teleinformatycznych i bazach danych. Zmiana ta – z uwagi na istniejący katalog otwarty, który nie wyczerpuje źródeł informacji, które mogą być wykorzystane przez Izbę – wydaje się na pierwszy rzut nieuzasadniona. Niemniej jednak dotychczasowa praktyka kontrolerska pokazała, że brak wymienienia enumeratywnie tych elementów nie tylko utrudnia ale nierzadko pozbawia dostępu NIK do materiałów potrzebnych do opracowania programu kontroli lub tematyki kontroli. W tym przedmiocie propozycja zmiany ust. 4 ma na celu umożliwienie rozpoznania środowiska pod kątem dostępu do systemów teleinformatycznych i baz danych, zapewniając możliwość zaplanowania czynności kontrolnych z ich wykorzystaniem na etapie przygotowywania kontroli. Propozycja zmiany art. 29 ma na celu rozszerzenie katalogu uprawnień kontrolerów w związku z przygotowaniem i prowadzeniem postępowania kontrolnego w szczególności o możliwość zapewnienia dostępu do systemów teleinformatycznych, w tym stałego dostępu do systemów teleinformatycznych i baz danych wykorzystywanych do wykonywania i obsługi gospodarki finansowej wraz z odpowiadającym tym uprawnieniom obowiązkom jednostki kontrolowanej i niekontrolowanej. Nie ulega wątpliwości, że archaiczny już zapis w uoNIK o zapewnieniu dostępu do baz danych jest w dzisiejszych czasach niewystarczający. Dla realizacji celu kontroli konieczne jest zapewnienie także dostępu do systemów teleinformatycznych, gdyż coraz więcej procesów w jednostkach podlegających kontroli jest realizowana cyfrowo i ich odzwierciedlenia nie ma w bazach danych. Postulowana zmiana dałaby również podstawę do uzyskania stałego dostępu do systemu TREZOR, w którym realizowane są operacje w zakresie obsługi budżetu państwa, co ograniczy liczbę czynności biurowatycznych, które muszą być ponawiane do przygotowania i przeprowadzenia każdej kolejnej kontroli wykonania budżetu państwa.

²⁰ Druk sejmowy nr 1349.

Swoistą nowością jest również propozycja zawarcia w ust. 2 lit. e możliwości żądania udzielenia informacji i wyjaśnień oraz przedłożenia dokumentów i innych materiałów dowodowych od innych osób niż obecni lub byli pracownicy jednostek kontrolowanych. Projektowany przepis wprowadza także dwa nowe rozwiązania do procedury kontrolnej w postaci możliwości przeprowadzania eksperymentów kontrolnych, jak i badań kwestionariuszowych, ankietowych lub społecznych, które uzupełnią katalog dowodów określonych w art. 35 ust. 2. Ponadto, zgodnie z ust. 2 lit. n kontrolerzy będą mieli prawo do korzystania z pomocy organów Policji w realizacji czynności służbowych. Rozwiązanie to polegać będzie na swoistej asyście funkcjonariuszy Policji, która ma nie tylko zapewnić bezpieczeństwo kontrolerom podczas wykonywania przez nich czynności służbowych, ale również pomóc w ich realizacji, na co wskazuje brzmienie projektowanego art. 33a. Z kolei dodanie w ust. 2 lit. m uprawnienia do legitymowania osób uczestniczących w czynności kontrolnej, w celu ustalenia ich tożsamości jest konsekwencją braku w uoNIK podstawy prawnej do dokonania tej czynności.

Na gruncie ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu²¹ przez służby specjalne należy rozumieć Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej ABW), Agencję Wywiadu (dalej AW), Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), Służbę Wywiadu Wojskowego (SWW) oraz Centralne Biuro Anty korupcyjne (CBA), o czym przesądza art. 11 tej ustawy. Dodatkowo ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego²² określa służby te mianem służb specjalnych (art. 1 i 2). Podobnie ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym²³ przydaje formacji tej przymiot służby specjalnej (art. 1). Nadzór nad Służbami Specjalnymi nie jest ukształtowany jednolicie. W odniesieniu do ABW, AW i CBA nadzór powierzony został Prezesowi Rady Ministrów. Natomiast SKW i SWW są służbami podlegającymi Ministrowi Obrony Narodowej, z zastrzeżeniem określonych w ustawie o SKW i SWW uprawnień Prezesa Rady Ministrów. Wskazanie ogólnej kompetencji Prezesa Rady Ministrów w zakresie nadzoru nad cywilnymi służbami specjalnymi (ABW, AW i CBA) wynika z art. 5 pkt 2 ustawy o Radzie Ministrów²⁴ oraz art. 33a ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy o działach administracji rządowej²⁵. Na podstawie art. 5 pkt 2 ustawy o RM, Premier „w celu wykonywania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji RP i ustawach” może żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od kierowników urzędów centralnych oraz pracowników tych urzędów, po zawiadomieniu kierownika właściwego urzędu. Na podstawie tego przepisu należy uznać, iż w katalogu uprawnień nadzorczych Premiera znajduje się prawo do uzyskiwania informacji, a sposób redakcji tej normy wskazuje, że inicjatywa korzystania z tego prawa leży po stronie Premiera. Zakres przedmiotowy tego uprawnienia nie jest już tak jednoznaczny. Redakcja przepisu, w którym nie dokonano jakichkolwiek wyłączeń ani zastrzeżeń

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 812, ze zm., dalej: ustawa o ABW i AW.

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 81, ze zm., dalej: ustawa o SKW i SSW.

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 184, ze zm., dalej: ustawa o CBA.

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, dalej: ustawa o RM.

²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm., dalej: ustawa o działach.

sugeruje, iż Premier może żądać wszelkich informacji związanych z aktywnością służb specjalnych, w tym także informacji niejawnych, w tym związanych z działalnością operacyjną. Interpretację taką osłabiają jednak identycznie brzmiące przepisy ustaw o ABW i AW oraz o CBA (zwane dalej ustawami kompetencyjnymi), zgodnie z którymi informacje niejawne przetwarzane przez te służby podlegają szczególnej ochronie, w tym ścisłym regułom ich udostępniania. Podkreślić trzeba, że na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o ABW i AW oraz art. 28 ust. 1 ustawy o CBA tylko szefowie służb specjalnych mogą zezwalać funkcjonariuszom podległych służb na udzielanie informacji niejawnych podmiotom zewnętrznym, a więc także Prezesowi Rady Ministrów. Tak więc wyłącznie w gestii szefów tych służb pozostawiono kompetencję do decydowania, czy funkcjonariusze tych służb udostępnią takie informacje. Co więcej kolejne przepisy tych artykułów zakazują udzielania informacji dotyczących aktywności operacyjnej (za wyjątkiem informacji udzielanych sądom i prokuraturze, w ściśle określonych przypadkach). Należy sądzić, że przepisy ustaw kompetencyjnych mają charakter przepisów szczegółowych wobec art. 5 pkt 2 ustawy o RM, a tym samym powinny mieć pierwszeństwo zastosowania. Zgodnie z art. 33b ustawy o działach, Prezes Rady Ministrów wykonując politykę Rady Ministrów wydaje kierownikom nadzorowanych urzędów wiążące wytyczne i polecenia, które jednak nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów ustaw kompetencyjnych, Szefowie ABW, AW i CBA są centralnymi organami administracji rządowej podporządkowanymi Prezesowi Rady Ministrów, a ściślej Szefowie ABW i AW „podlegają bezpośrednio” szefowi rządu, a Szef CBA jest organem „nadzorowanym” przez premiera. Ustawy te nie definiują pojęć „nadzoru” i „podległości bezpośredniej”. Przyjmuje się, że jeżeli organ wyposażony jest w kompetencje wydawania wiążących poleceń i wytycznych, a przy tym może jeszcze decydować o obsadzie personalnej organu nadzorowanego, to układ wzajemnych relacji między tymi organami przybiera postać „podległości bezpośredniej”. W świetle powszechnie akceptowanej w nauce prawa administracyjnego definicji za nadzór uważa się aktywną możliwość władczego wkraczania w działalność jednostki nadzorowanej oraz oznacza określony stopień współodpowiedzialności za jej pracę. Nadzór nie może być realizowany tylko w oparciu o ogólne normy kompetencyjne, a przepisy muszą ściśle określać organ, środki i zakres nadzoru. Rozwinięciem ogólnej kompetencji Prezesa Rady Ministrów do nadzoru cywilnych służb specjalnych są przepisy poszczególnych ustaw kompetencyjnych dotyczących tych służb. Zgodnie z przepisami tych ustaw, Prezesowi RM przysługuje zespół uprawnień nadzorczych, przy czym nie są to jednorodnie ukształtowane środki władczego oddziaływania Premiera na te służby. Analizując przepisy ustaw kompetencyjnych można mówić o dwóch rodzajach uprawnień Premiera. Pierwszy z nich ma postać delegacji ustawowych do wydania przepisów określających organizację i sposób funkcjonowania cywilnych służb specjalnych. Przykładem jest kompetencja do nadania statutu określającego organizację wewnętrzną tych służb czy określenia w drodze rozporządzenia sposobu dokumentowania kontroli operacyjnej. Drugim rodzajem uprawnień nadzorczych Premiera są kompetencje do wyznaczania, w drodze wytycznych, kierunków

działania służb cywilnych lub też, jak w przypadku wojskowych służb specjalnych, wytyczne Ministra Obrony Narodowej, wydawane w uzgodnieniu z Ministrem Koordynatorem Służb Specjalnych, podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów. Dopełnieniem tych kompetencji są obowiązki dotyczące przedstawienia Premierowi, najpóźniej na 3 lub 2 miesiące przed końcem roku kalendarzowego rocznych planów działania na rok następny (odpowiednio art. 7 ust. 2 ustawy o ABW i ustawy o SKW i SWW i art. 12 ust. 2 ustawy o CBA) oraz obowiązki informacyjne szefów cywilnych służb specjalnych. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o ABW i AW szefowie tych służb przedstawiają corocznie do dnia 31 stycznia Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie z działalności za rok poprzedni. Szef CBA przedstawia takie sprawozdanie do 31 marca Prezesowi Rady Ministrów oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych (art. 12 ust. 3 ustawy o CBA). Dodatkowo Szef CBA w tym samym terminie przekazuje Sejmowi i Senatowi informację o wynikach działalności CBA, za wyjątkiem informacji do których stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych. Wojskowe służby specjalne przedstawiają sprawozdania ze swojej działalności Premierowi i Ministrowi Obrony Narodowej do dnia 31 marca. Cywilne służby specjalne mają też inne obowiązki informacyjne polegające na przekazywaniu właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego (art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o ABW i AW oraz art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o CBA). Z racji podporządkowania tych służb Premierowi nie może budzić wątpliwości iż organem właściwym informowanym w pierwszej kolejności będzie Prezes Rady Ministrów. Należy jednak wskazać, że zgodnie z literalnym brzmieniem tych przepisów inicjatywa w zakresie przekazywania tych informacji należy wyłącznie do szefów służb specjalnych. To oni decydują o rodzaju gromadzonych informacji oraz ich klasyfikacji pod kątem ewentualnej wagi dla ochrony bezpieczeństwa państwa, co może stwarzać ryzyko, iż nie wszystkie ważne dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa obowiązki informacyjne będą prawidłowo realizowane. W tym miejscu należy podkreślić, że podstawowym zadaniem NIK jest kontrola finansów państwa oraz kontrola wykonywania zadań. Zakres ten jest bardzo szeroki. Jednakże ww. ustawowe zakazy wynikające z ustaw kompetencyjnych dotyczących służb specjalnych w zakresie uzyskiwania informacji związanych z przeprowadzanymi przez te służby czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi, znacząco utrudniają lub wręcz uniemożliwiają w praktyce kontrolę i ocenę prawidłowości wykonywania przez nie zadań. Dotyczy to zakazu udzielania informacji o: a) osobie, jeżeli zostały uzyskane w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych; b) szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych; c) stosowanych w związku z prowadzeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych środków i metodach; d) osobach udzielających pomocy przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych. Kwestie te zostały wprost uregulowane w art. 39 ust. 3 ustawy o ABW i AW, art. 28 ust. 2 ustawy o CBA, art. 43 ust. 3 ustawy o SKW i SWW. Z brzmienia tych przepisów wynika, że informacje te nie są ujawniane nie tylko NIK, ale również Prezesowi Rady Ministrów, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych czy też Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Ustawodawca bowiem

rozstrzygnął, iż zakaz udostępniania tych informacji nie dotyczy tylko sądu i prokuratora w przypadkach określonych w art. 39 ust. 4 i 5 ustawy o ABW i AW, art. 28 ust. 3 i 4 ustawy o CBA i art. 43 ust. 4 i 5 ustawy o SKW i SW. Zakazy te, na co wskazują doświadczenia kontrolne NIK, są często przez służby interpretowane rozszerzająco i stanowią swoisty „pretekst” do nieujawniania także innych informacji, do których NIK posiada dostęp na mocy obowiązujących przepisów. Działanie takie oczywiście powinno być interpretowane w kontekście utrudniania kontroli. Teoretycznie NIK może w takiej sytuacji skorzystać np. z art. 98 ustawy o NIK. Należy jednak zauważyć, iż w praktyce podjęcie takich działań okazałoby się najprawdopodobniej bezskuteczne. Nawet gdyby bowiem sprawa trafiła do sądu, służby będą mogły odmówić udostępnienia sądowi informacji (z powołaniem się na wyżej wskazane przepisy), bez których posiadania nie będzie on w stanie rozstrzygnąć sprawy. Dlatego też bez zmiany przepisów niemal każda kontrola NIK w służbach będzie mogła być, w stosunkowo prosty sposób, przez nie zablokowana. W świetle powyższego zasadne wydaje się – z pkt widzenia zadań nałożonych na NIK, a także możliwości prowadzenia przez nią kontroli – w ramach projektowanego art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. m zapewnić Izbie prawo wglądu w związku z przygotowywaną lub przeprowadzaną kontrolą do wszelkich dokumentów i materiałów, w tym na nośnikach elektronicznych, a także dostępu do systemów teleinformatycznych i baz danych, związanych z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i analityczno-informacyjnych, w tym o szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania tych czynności oraz o stosowanych w związku z ich prowadzeniem środkach i metodach, z wyjątkiem takich, które pozwalają na identyfikację osób używających środków i techniki operacyjnej, osób udzielających pomocy przy wykonywaniu tych czynności, a także osób, wobec których są one stosowane.

Propozycja dodania art. 29a wynika z potrzeby uwzględnienia w procedurze kontrolnej nowych rozwiązań prawnych umożliwiających wykorzystanie i zastosowanie w tej procedurze technologii informatyczno-komunikacyjnych, jak również stanowi odpowiedź na zaawansowany już proces informatyzacji administracji oraz polityki paperless, której głównym celem jest ograniczenie zużycia papieru na korzyść coraz szerszej digitalizacji poszczególnych procesów, w tym dokumentów. Stąd proponowany zapis ma na celu zrównoważenie postaci papierowej z postacią elektroniczną. Konsekwencją tego jest wprowadzenie do postępowania kontrolnego możliwości prowadzenia akt kontroli w formie elektronicznej, o czym mowa w art. 35a ust. 1, jak i uzupełnienia katalogu dowodów o dokumenty elektroniczne, o czym mowa w art. 35 ust. 2. Oczywiście zmiana ta przewiduje nie tylko możliwość sporządzania dowodu w postaci elektronicznej, ale i korygowania dokumentu niezależnie od jego postaci, dopuszczając skreślenia, uzupełnienia lub sprostowania, a także wzmianki lub adnotacje na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej.

W projektowanym art. 30 ust. 5a przewidziano możliwość okazania upoważnienia do przeprowadzenia kontroli i legitymacji służbowej za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą

elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344). Analogiczne rozwiązanie zostało przewidziana m.in. w art. 30 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) czy w art. 134 ust. 1a ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1124, ze zm.).

Propozycja zmiany art. 31 stanowi jedynie rozszerzenie katalogu wyłączeń z postępowania kontrolnego o sytuację, która mogłaby prowadzić do naruszenia zasady bezstronności przez pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne. Wydaje się, że w przypadku kontrolera wpływ trzyletniego okresu, od czasu wykonywania przez niego zadań należących wcześniej do jego obowiązków w ramach jednostki kontrolowanej, gwarantuje prowadzenie czynności kontrolnych bez emocji i bezstronnie, zgodnie z powszechnie uznanymi standardami kontroli. W ramach przedmiotowej zmiany proponuje się również sformalizowanie procesu wyłączenia kontrolera m.in. poprzez określenie w drodze zarządzenia wzoru oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających jego wyłączenie z udziału w kontroli. Jednocześnie zmiana w art. 31 ust. 4, art. 55 i art. 64a ust. 2 polegająca na skreśleniu zdania informującego o nieprzysługiwaniu zażalenia jest konsekwencją zasady wynikającej z art. 27 ust. 2, że środki odwoławcze w postępowaniu kontrolnym przysługują wyłącznie w wypadkach i w zakresie przewidzianych w niniejszej ustawie.

Modyfikacja art. 32 wynika z konieczności zapewnienia możliwości prowadzenia postępowania kontrolnego w innych miejscach niż siedziba jednostki kontrolowanej i siedziba jednostki organizacyjnej NIK, a także w sposób zdalny na odległość, przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344, ze zm.). Oczywiście wiązać się to będzie z koniecznością posiadania wykazów urzędzeń gwarantujących poufność i integralność przekazu telekomunikacyjnego, sposobu korzystania z tego rodzaju urzędzeń i środków, jak również sposobu przechowywania, odtwarzania i kopiowania zapisów dokonanych podczas przeprowadzenia dowodu. Niemniej jednak takie rozwiązanie powszechnie już funkcjonuje, np. w art. 115a ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1035, ze zm.), w art. 56 § 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390), czy w art. 235 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.). Szczegółowe zasady dotyczące zwrotu poniesionych przez jednostkę kontrolowaną kosztów zawarte są w treści art. 34 ustawy o NIK. W myśl tego przepisu jednostka kontrolowana ma prawo do uzyskania zwrotu kosztów wynagrodzenia dla pracowników jednostki kontrolowanej uczestniczących w postępowaniu kontrolnym prowadzonym w dniach wolnych od pracy i poza godzinami pracy oraz kosztów związanych z korzystaniem przez kontrolera z urzędzeń technicznych i środków transportu jednostki kontrolowanej. W przepisie tym nie określono jednak wymogów dot. formy odpowiedzi na wniosek kierownika jednostki kontrolowanej w przedmiocie pokrycia poniesionych kosztów, jak i ewentualnej ścieżki odwoławczej. Dlatego w ramach

propozycji postuluje się rozpatrywanie wniosku poprzez wydanie postanowienia w przedmiocie zwrotu kosztów wraz z uzasadnieniem, na które przysługiwać będzie zażalenie.

Propozycja zmiany art. 35a wynika z dopuszczenia możliwości prowadzenia akt kontroli w wersji elektronicznej, wykorzystywania i włączania do nich wyników kontroli prowadzonych w trybie art. 12 ust. 1 pkt 2, a także doprecyzowania katalogu dowodów związanych z rozpatrywaniem zgłoszonych zastrzeżeń. Analogiczne rozwiązanie zostało przewidziana m.in. w art. 12a § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.) czy art. 155 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1691, ze zm.). Zmiana ta ma również na celu modyfikację przysługującego kierownikowi jednostki kontrolowanej uprawnienia do dostępu do dokumentów znajdujących się w aktach kontroli. W aktualnym brzmieniu tego przepisu realizacja uprawnienia dostępu do akt kontroli, o którym mowa w art. 35a ust. 3 uoNIK, przysługuje kierownikowi jednostki kontrolowanej lub osobie przez niego upoważnionej niezależnie od etapu postępowania kontrolnego, jednak nie później niż do czasu jego zakończenia. Przy czym postępowanie kontrolne w świetle literatury przedmiotu kończy się wraz z upływem terminu na zgłoszenie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego lub doręczenia wystąpienia pokontrolnego, zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.²⁶ W konsekwencji praktyka kontrolerska pokazuje, że narzędzie w postaci uprawnienia do żądania dostępu do akt kontroli staje się formą wymuszania odroczenia terminu posiedzenia Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej lub posiedzenia Kolegium NIK w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń, a pośrednio nawet utrudniania zamknięcia toku postępowania kontrolnego, np. poprzez wielokrotne, w krótkich odstępach czasu występowanie o dostęp do akt kontroli, których zawartość nie uległa zmianie od czasu zejścia kontrolerów z jednostki kontrolowanej. Nie ulega wątpliwości, że przedmiotowa regulacja, przyznająca wskazanym podmiotom uprawnienie do dostępu do dokumentów znajdujących się w aktach kontroli, wyraża zarówno zasadę jawności postępowania kontrolnego, jak i przede wszystkim jest przejawem realizacji zasady kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym. Wydaje się jednak, że uprawnienie to powinno przysługiwać do czasu zakończenia postępowania kontrolnego w jednostce kontrolowanej lub ewentualnie do terminu wyznaczenia posiedzenia Zespołu Orzekającego lub Kolegium NIK w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń. Abstrahując od tego, należy jeszcze podkreślić, że po zakończeniu postępowania kontrolnego jednostka kontrolowana, może wystąpić z wnioskiem o udostępnienie konkretnych elementów akt kontroli w trybie udip i to niezależnie od autonomicznego uregulowania uoNIK. Ponadto, projektowana zmiana ma na celu również określić czas i warunki udostępnienia akt kontroli mając na względzie cel i dobro kontroli oraz interes jednostki kontrolowanej, a także ekonomikę postępowania kontrolnego. W tym zakresie zawarto propozycję delegacji ustawowej do wydania przepisów wykonawczych określających szczegółowe zasady prowadzenia i udostępniania akt kontroli.

²⁶ E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona – Najwyższa Izba Kontroli i Prawne Aspekty, *op. cit.*, s.318-319.

Zgodnie z art. 35b ust. 1 uoNIK kontroler ma obowiązek sporządzić protokół z przeprowadzenia czynności dowodowej, gdy ustawa tak stanowi – tj. w wypadku: przyjęcia ustnych wyjaśnień lub ustnego oświadczenia, przesłuchania świadka, oględzin, pobrania rzeczy. W innych przypadkach kontroler może sporządzić notatkę służbową albo wydruk potwierdzający przekazanie informacji w formie elektronicznej. Możliwość utrwalenia przebiegu czynności dowodowej za pomocą urządzeń technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku ustawodawca dopuścił jedynie w przypadku oględzin i przesłuchania świadka. Przy czym, nośnik, na którym został utrwalony obraz lub dźwięk, stanowi zawsze załącznik do protokołu. Tym samym możliwość korzystania z tych urządzeń nie zastępuje protokołu, który pozostaje metodą dokumentowania czynności dowodowych. Natomiast projektowana zmiana w postaci dodania ust. 1a w art. 35b jest rozszerzeniem zakresu dopuszczalności korzystania w postępowaniu kontrolnym z urządzeń służących do utrwalania obrazu lub dźwięku na wszystkie czynności dowodowe, w których ustawa wymaga sporządzenia protokołu. W konsekwencji tego w art. 39 i 47 odpowiednio skreślono ust. 4 i ust. 1. Z kolei propozycja zmiany ust. 3 w art. 35b wynika z dopuszczenia możliwości prowadzenia akt kontroli w wersji elektronicznej i konieczności rozróżnienia sposobu podpisania protokołu z przeprowadzonej czynności dowodowej w zależności od jego postaci wytworzenia. W przypadku postaci papierowej dotychczasowe rozwiązanie polegające na obowiązku podpisywania każdej ze stron protokołu pozostaje niezmienione. Natomiast w przypadku postaci elektronicznej z uwagi na integralność danych, złożenie podpisu w sposób, o którym mowa w art. 29a, oznacza objęcie całej jego treści w znaczeniu całości zbioru elektronicznych danych składających się na ten protokół. Warto również pamiętać, że *podpis elektroniczny dotyczy danych jako takich, a nie plików bądź dokumentów. Innymi słowy, niezależnie od tego, czy dojdzie do podpisania każdego pliku z osobna, kilku oświadczeń bądź dokumentów znajdujących się w jednym pliku, czy wszystkich plików łącznie poprzez podpisanie pliku skompresowanego, należy uznać, że podpis złożony pod zestawem oświadczeń bądź dokumentów znajdujących się w jednym pliku lub zestawem plików obejmuje całość zawartych w nim danych (wyrok z dnia 5 marca 2020 r. KIO 296/20, KIO 297/20)*. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. c i art. 39 ust. 1 kontroler ma prawo do przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności. Do kontrolera należy decyzja co do terminu przeprowadzenia oględzin, ale musi uwzględniać różne okoliczności, jak choćby konieczność udziału kierownika komórki organizacyjnej odpowiedzialnego za przedmiot lub czynności poddane oględzinom lub pracownika wyznaczonego przez kierownika jednostki kontrolowanej, czy samą specyfikę przedmiotu oględzin itp. Istotna zmiana tego przepisu polega na dodaniu w wypadkach niecierpiących zwłoki możliwości zarządzenia przez kontrolera przeprowadzenia oględzin niezwłocznie w obecności wyznaczonego przez niego pracownika jednostki kontrolowanej lub innej przybranej osoby. Modyfikacja ta ma być pewnym rozwiązaniem szczególnym w sytuacjach nagłych, kiedy istnieje ryzyko, że przeprowadzenie oględzin w późniejszym terminie doprowadzi do utraty, zniekształcenia lub zniszczenia przedmiotu oględzin i tym samym nie zostanie zrealizowany cel postępowania kontrolnego jakim jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli.

Na marginesie należy podkreślić, że w świetle dotychczasowych przepisów pozbawienie możliwości udziału osób reprezentujących podmiot kontrolowany nie prowadziło do stwierdzenia nieważności dowodu, ale stanowiło naruszenie prawa. Natomiast pozostałe proponowane zmiany mają charakter porządkujący – tj. a) wyraźne wskazanie, że o czasie i miejscu przeprowadzenia oględzin decyduje kontroler; b) dodanie do katalogu uczestników oględzin również kierownika jednostki kontrolowanej, a także innych osób, których obecność kontroler uzna za niezbędną; c) możliwość wyznaczenia pracownika przez kierownika komórki organizacyjnej, odpowiedzialnej za przedmiot lub czynności poddane oględzinom; d) możliwość dokonywania podczas oględzin innych czynności dowodowych.

Propozycja dodania art. 39a ma na celu dodanie do procesu kontrolnego instrumentu w postaci eksperymentu kontrolnego. W celu sprawdzenia okoliczności mających istotne znaczenie dla ustalenia stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli kontroler może przeprowadzić, w drodze eksperymentu kontrolnego, doświadczenie lub odtworzenie przebiegu stanowiących przedmiot rozpoznania zdarzeń lub ich fragmentów. Instrument ten polegałby na oględzinach określonych czynności lub przebiegu zjawisk, w ramach którego kontroler mógłby wytworzyć sztuczną sytuację w celu sprawdzenia w jaki sposób wpłynie ona na badany proces. Efektem skorzystania z takiego instrumentu byłoby albo uzyskanie nowych dowodów albo potwierdzenie wiarygodności dowodów już zgromadzonych w aktach kontroli.

Proponowana zmiana w art. 40 ma na celu rozszerzyć katalog osób zobowiązanych do udzielenia wyjaśnień. Poza obecnymi lub byłymi pracownikami jednostki kontrolowanej postulowana jest zmiana w zakresie możliwości uzyskiwania ustnych lub pisemnych wyjaśnień także od innych osób, które posiadają lub mogą posiadać istotne informacje dla realizacji celu kontroli, o którym mowa w art. 28. Jednocześnie w razie zasięgnięcia przez kontrolera informacji w jednostce kontrolowanej informacje te powinny być utrwalone na piśmie i podpisane przez osobę, która ich udzieliła. W tym zakresie wprowadzenie ust. 6a stanowi rozwinięcie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. e i jest powieleniem analogicznego zapisu przewidzianego w ust. 7 oraz zasady pisemności, ale w odniesieniu do jednostek kontrolowanych.

Modyfikacja art. 42 ust. 5 oraz dodanie art. 64c ma na celu kompleksowe uregulowanie czynności doręczenia w ramach postępowania kontrolnego.

Proponowana zmiana art. 44 ma za zadanie usprawnić proces przesłuchania w charakterze świadka osoby obowiązanej do zachowania tajemnicy ustawowo chronionej. W tym przedmiocie zwolnienie z tajemnicy nie będzie wymagane również przy klauzuli „tajne”, a nie jak dotychczas tylko przy klauzuli „zastrzeżone” i „poufne”. W konsekwencji przewiduje się, że w przypadku informacji niejawnych o klauzuli „ściśle tajne”, niezbędne jest pisemne zwolnienie przez Prezesa NIK z obowiązku zachowania tajemnicy. Natomiast w zakresie innych tajemnic to dyrektor właściwej jednostki kontrolnej może udzielić takiej zgody, o ile przepisy innych ustaw nie przewidują wyłącznego uprawnienia w tym zakresie dla Prezesa NIK, bądź nie wyłączają wprost dostępu Izby do tego rodzaju informacji.

Osobie wezwanej w charakterze świadka przysługuje prawo do odmowy zeznań, które to uprawnienie ma charakter osobisty i autonomiczny. W świetle art. 42 w zw. z art. 45 z prawa do

odmowy zeznań można skorzystać w każdej chwili od momentu otrzymania wezwania. Wątpliwości budzi jednak kwestia czy istnienie prawa do odmowy zeznań może stanowić usprawiedliwienie nieobecności niestawienia się na wezwanie. Wydaje się, że istnienie prawa do uchylenia obowiązku zeznawania nie jest równa istnieniu prawa do odmowy stawienia się. Świadczy o tym przede wszystkim wykładnia celowościowa, zgodnie z którą osoby te mogą być przesłuchiwane na inne okoliczności, co do których nie przysługuje im uprawnienie do odmowy składania zeznań, a tym samym gdyby nie istniał obowiązek stawienia się, niemożliwe byłoby wyegzekwowanie od nich tego obowiązku. Na gruncie wykładni kpc²⁷ w przedmiotowej materii, należy przywołać utrwalone stanowisko, zgodnie z którym: „świadek ma bezwzględny obowiązek stawienia się w sądzie nawet wtedy, gdyby nie miał żadnej wiedzy o okolicznościach sprawy albo gdyby już wcześniej podjął decyzję o skorzystaniu z prawa odmowy zeznań”²⁸. Z kolei w orzecznictwie sądów administracyjnych chociażby na gruncie art. 196 ordynacji podatkowej²⁹ potwierdza się także pogląd wyrażony przez sądy cywilne, że cyt: „prawo odmowy zeznań, uregulowane w art. 196 § 1 o.p., nie upoważnia jednak wezwanego świadka do odmowy stawienia się w odpowiedzi na wezwanie”³⁰. Warto również podkreślić, że są to różne instytucje – jedna jest obowiązkiem, a druga uprawnieniem, zaś żadne przepisy uoNIK nie zwalniają z obowiązku stawienia się prawidłowo wezwanej osoby w charakterze świadka, co w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności przesądza o słuszności nałożenia kary. Dlatego postulowane jest doprecyzowanie art. 45 poprzez wskazanie, że prawo odmowy zeznań w charakterze świadka przysługuje każdej osobie, która stawiała się na wezwanie, jeżeli złożenie zeznań mogłoby ją lub osoby wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 2 narazić na odpowiedzialność karną, majątkową lub dyscyplinarną, a także inną ustawowo przewidzianą odpowiedzialność. Na marginesie wspomnieć można także, że wykładnia gramatyczna art. 45 ustawy o NIK nie pozwala na ustalenie formy wyartykułowania przez osobę wezwaną w charakterze świadka woli skorzystania z prawa do odmowy zeznań – tj. osobistej wypowiedzi wobec organu kontroli lub złożenia pisemnego oświadczenia w tym zakresie.

Przed rozpoczęciem przesłuchania kontroler zobowiązany jest uprzedzić świadka o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy – art. 233 § 2 i 3 kk³¹, oraz poinformować go o przysługujących mu uprawnieniach – prawie do odmowy zeznań w charakterze świadka. Na tym wczesnym etapie konieczne jest również sprawdzenie danych personalnych świadka. Dlatego projektowana zmiana ma na celu dodanie do treści art. 46

²⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.), dalej: kpc.

²⁸ Krzysztof Knoppek – komentarz do art. 274 kodeksu postępowania cywilnego, LEX. Podobnie Małgorzata Manowska – komentarz do art. 274 kodeksu postępowania cywilnego, LEX – cyt: „osoba wezwana w charakterze świadka ma obowiązek stawić się w sądzie niezależnie od tego, czy może być świadkiem, czy ma informacje istotne dla sprawy lub czy przysługuje jej prawo do odmowy zeznań i chce z tego prawa skorzystać. Niestawienie się w sądzie mimo wezwania i przesłanie do sądu informacji, że zachodzi któraś z wyżej wymienionych okoliczności, nie stanowi usprawiedliwienia niestawienia się”. Wyrok SA w Krakowie z dnia 15 lipca 2015 r. o sygn. akt I Acz 1253/15.

²⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383, ze zm.), dalej: o.p.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r. o sygn. akt. II FSK 131/11, LEX nr 1215851.

³¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17), dalej: kk.

ww. obowiązku, który w praktyce jest elementem oczywistym wstępnej fazy przesłuchania i służy identyfikacji osoby przystępującej do tej czynności dowodowej. Powyższa zmiana pozostaje w korelacji z projektowanym art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. m.

Propozycja zawarta w art. 47 ust. 2 ma na celu dodanie do postępowania kontrolnego nowej instytucji w postaci możliwości składania zeznania na piśmie. Nie ulega wątpliwości, że takie zeznanie powinno mieć charakter wyjątkowy i nie można go stawiać na równi z formą ustną zeznania świadka. Forma ta nie zapewnia zachowania fundamentalnej zasady bezpośredniości i powoduje, że trudno będzie ocenić wiarygodność zeznań świadka złożonych na piśmie. Niemniej sytuacja epidemiologiczna w postaci COVIDa przyczyniła się do rozwoju tej instytucji. Podobne rozwiązania zostały przewidziane m.in. w art. 271¹ kpc czy art. 50 § 1 kpa³². W tym przedmiocie należy także podkreślić, że dowód z zeznań świadka na piśmie nie jest absolutną nowością, albowiem od 12 grudnia 2012 r. obowiązywał art. 505²⁵ § 1 kpc, stanowiący, że w europejskim postępowaniu w sprawach drobnych roszczeń świadek mógł składać zeznania na piśmie, jeśli sąd tak postanowił. Wydaje się jednak, że dopuszczenie do wyjątkowego stosowania tej instytucji w postępowaniu kontrolnym uzasadnione będzie sytuacją epidemiologiczną, chorobą, kalectwem lub inną nie dającą się usunąć przeszkodą służąc w takich okolicznościach ekonomicznie postępowania.

W obecnym stanie prawnym kontrolerzy NIK nie mogą prowadzić przesłuchania przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających dokonanie tej czynności na odległość, które musi odbywać się w siedzibie jednostki kontrolowanej lub kontrolnej joNIK, a jedynie w przypadku niemożności stawienia świadka w wyznaczonym miejscu, z powodów wskazanych w art. 42 ust. 3 ustawy o NIK, w miejscu pobytu tej osoby.³³ Propozycja dodania art. 47a zmienia tą regulację dopuszczając możliwość przesłuchania świadka na odległość i to nie tylko w miejscach wyżej wymienionych, ale również w razie potrzeby poza granicami RP i z pomocą funkcjonariusza publicznego zatrudnionego w jednostce właściwej dla miejscowości lub państwa, w których świadek lub składający wyjaśnienia lub oświadczenie przebywa. Oczywiście z przesłuchania sporządza się protokół, który po podpisaniu przekazywany jest niezwłocznie kontrolerowi prowadzącemu kontrolę. Zmiana ta jest również następstwem dopuszczenia w art. 32 ust. 3 możliwości prowadzenia postępowania kontrolnego w sposób zdalny na odległość, przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

Literalne brzmienie art. 48 ust. 1 wskazuje, że kara za niestawienie się na prawidłowe wezwanie kontrolera bez uzasadnionej przyczyny może być nałożona na osobę wezwaną w charakterze świadka. Przy czym, świadek może się nie stawić wyłącznie z przyczyn uzasadnionych, a taką może być m.in. jego choroba potwierdzona zaświadczeniem lekarskim, ważny wyjazd służbowy czy inny poważny wypadek losowy. W przedmiocie wezwania w charakterze świadka,

³² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

³³ S. Dziwisz, Przesłuchanie świadka na odległość – rozważania o zastosowaniu w procedurze kontrolnej NIK, Kontrola Państwowa 2022, nr 3.

w orzecznictwie podkreśla się, że cyt. „osoba wezwana na podstawie art. 155 § 1 o.p. jest zobowiązana podporządkować się temu wezwaniu nie tylko poprzez obowiązek dokonania określonej w wezwaniu czynności, ale także poprzez stawiennictwo w miejscu i czasie określonym przez organ. To organ podatkowy, jako gospodarz i prowadzący postępowanie, decyduje o tym, jakiej czynności osoba wezwana powinna dokonać (np. złożenie zeznań w charakterze świadka lub pisemnych wyjaśnień), wyznacza datę i miejsce przeprowadzenia oznaczonej czynności. To na organie spoczywa bowiem nie tylko obowiązek ustalenia stanu faktycznego sprawy, ale także zapewnienie, aby postępowanie prowadzone było sprawnie, bacząc na dochowanie ustawowych terminów jego zakończenia.”³⁴. Prowadzi to do konstatacji, że jednym z obowiązków nałożonych na osobę wezwaną w charakterze świadka jest nie tylko stawiennictwo we wskazanym miejscu i czasie, ale i obowiązek przystąpienia do tej czynności. Tym samym zasadnym jest dodanie do art. 48 możliwości nałożenia kary w sytuacji, gdy świadek stawiał się na wezwanie i w trakcie prowadzenia czynności dowodowej w postaci jego przesłuchania, bądź jeszcze przed przystąpieniem do niej, oddalił się bez zgody kontrolera. Podobnie karę pieniężną kontroler może nałożyć również na osobę, która w terminie wskazanym przez kontrolera nie złożyła wyjaśnień lub informacji, nie przedstawiła żądanych dokumentów, materiałów lub zestawień, w tym na nośnikach elektronicznych, lub nie udostępniła systemów teleinformatycznych lub baz danych, a także bez uzasadnienia odmówiła odpowiedzi na pytanie lub dalszego udziału w przesłuchaniu.

Proponowana zmiana w art. 49 polega na zdefiniowaniu pojęcie biegłego z uwagi na dotychczasowy brak w ustawie definicji legalnej, pomimo istnienia szeregu przepisów odwołujących się do tej instytucji (art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. g, art. 35 ust. 2, art. 49, art. 50 ust. 2, art. 97d ust. 3). W znaczeniu potocznym przez biegłego rozumie się eksperta, znawcę, osobę znającą się na rzeczy.³⁵ Wskazówkę do zdefiniowania biegłego w procesie kontrolnym daje przepis art. 49 ust. 1, zgodnie z którym jeżeli w toku kontroli konieczne jest zbadanie określonych zagadnień wymagających wiadomości specjalnych, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej, z własnej inicjatywy lub na wniosek kontrolera, powołuje biegłego. Do pełnienia czynności biegłego może być powołana każda osoba, która posiada wiedzę specjalistyczną niezbędną do zbadania określonego zagadnienia. Z wykładni literalnej art. 49 nie wynika jaki podmiot może zostać powołany na biegłego. Dopiero wykładnia celowościowa i systemowa pozwala stwierdzić, że ustawa nie przewiduje możliwości powołania na biegłego instytutu naukowego lub naukowo-badawczego. Natomiast takie rozwiązanie przewidziane jest już w innych procedurach – np. w procedurze cywilnej – art. 290 kpc, czy w procedurze karnej – art. 176. Dlatego dodanie w art. 49 zdania drugiego pozwoli uznać przez biegłego również biegłych, instytucję naukową, badawczą lub specjalistyczną – co będzie niezwykle istotne w sytuacji kiedy jednocześnie wymagana jest wiedza o różnych specjalnościach w ramach danego zagadnienia kontrolnego, bądź sporządzenie opinii wymaga udziału instytutu naukowego, badawczego

³⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2021 r. o sygn. akt I SA/Gd 914/21, LEX nr 3305107.

³⁵ Red. W. Doroszewski: Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa 1958, s. 504.

lub specjalistycznego. W dalszej części proponowana modyfikacja art. 49 polega na uszczegółowieniu elementów, jakie powinny się znaleźć w opinii biegłego. I tak, zgodnie z ust. 3 opinia biegłego powinna zawierać: a) imię, nazwisko, stopień i tytuł naukowy, specjalność i stanowisko zawodowe biegłego lub innych osób, które uczestniczyły w sporządzeniu opinii, ze wskazaniem czynności dokonanych przez każdą z nich; b) czas przeprowadzonych badań oraz datę wydania opinii; c) sprawozdanie z przeprowadzonych czynności i spostrzeżeń oraz oparte na nich wnioski; d) podpisy wszystkich biegłych, którzy uczestniczyli w wydaniu opinii; a także e) w wypadku opinii instytucji – także pełną nazwę i siedzibę instytucji.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 dostęp Najwyższej Izby Kontroli do dokumentów i materiałów potrzebnych do ustalenia stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności – lecz zawierających informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną – może być wyłączony lub ograniczony jedynie na podstawie innych ustaw. Ograniczenie dostępu NIK do tajemnicy ustawowo chronionej musi zatem wynikać *expressis verbis* z innego przepisu rangi ustawowej, którego *ratio legis* będzie – wyłączenie NIK z kręgu depozytariuszy danej tajemnicy. Wśród podmiotów, które mogą dostarczać istotnych informacji na potrzeby przygotowywania się do kontroli, tudzież realizacji postępowania kontrolnego wyróżnić należy Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej³⁶, będącą państwową jednostką organizacyjną, nad którą nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów, a której zadaniem jest ochrona prawna interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa³⁷. Wydaje się, że współpraca między obiema instytucjami jest szczególnie istotna i pożądana dla optymalizacji wyników kontroli państwowej. Przewodnią misją Prokuratorii Generalnej RP jest: *zapewnienie wysokiej jakości obsługi prawnej na etapie negocjacji i opiniowania umów, wykonywania prawa, ugodowego rozwiązywania sporów i zastępstwa procesowego oraz wsparcie regulacyjne i strategiczne doradztwo prawne dla organów państwa z wykorzystaniem nowych technologii*.³⁸ Założenia te opisujące misję i cel ww. instytucji prawa wpisują się w treść uzasadnienia do projektu u.p.g., gdzie m.in. zaprezentowano *ratio legis* nowopowstałej jednostki państwowej, stwierdzając, że Prokuratoria Generalna RP ma przyczynić się do maksymalizacji bezpieczeństwa i efektywności ochrony praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa oraz mienia państwowego nienależącego do Skarbu Państwa, w szczególności w postępowaniach przed sądami, trybunałami i innymi organami jurysdykcyjnymi. Określając zasady współpracy między obiema instytucjami pamiętać należy o tajemnicy prokuratorii. Została ona ustanowiona w art. 38 ust. 1 u.p.g., który przewiduje, że czynności Prokuratorii Generalnej RP związane z wykonywaniem zastępstwa, wydawaniem opinii, sporządzaniem raportów analiz i stanowisk, z udziałem w negocjacjach i mediacjach oraz w postępowaniach przed organami międzynarodowymi, a także informacje i dokumenty stanowiące podstawę dokonania takich czynności są objęte tajemnicą. Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że tajemnica Prokuratorii Generalnej ma *stricto* procesowe znaczenie.

³⁶ Dalej: Prokuratoria Generalna RP.

³⁷ Szer. zob. J. Mucha-Kujawa, *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej jako instytucjonalny zastępca prawno-procesowy Skarbu Państwa*, INPPAN 2019.

³⁸ Oba fragmenty zob. <https://www.gov.pl/web/prokuratoria>.

Potwierdza to dobitnie art. 38 ust. 2 i 3 u.p.g., zgodnie z którym dokumenty sporządzone w związku z czynnościami, o których mowa w ust. 1 ww. przepisu przez Prokuratorię Generalną RP lub podmiot reprezentujący Skarb Państwa, a także organ lub osobę zastępowaną mogą być udostępnione przez właściwą jednostkę albo osobę prawną po zakończeniu sprawy³⁹. Charakter procesowy tajemnicy prokuraturii potwierdza również odwołanie się do niej w art. 180 § 2 kpk, zgodnie z którym informacja chroniona ww. tajemnicą oraz innymi podobnymi instytucjami o procesowym charakterze, tj. tajemnicami: adwokacką, radcy prawnego, doradcy podatkowego⁴⁰ może być udostępniona sądowi, gdy jest to niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu⁴¹. Rozważając wpływ tajemnicy prokuraturii na współpracę między NIK a Prokuratorią Generalną RP, podkreślić należy, że pomiędzy ww. instytucjami nie występuje problem wzajemnych relacji procesowych. Prowadzone przez Izbę postępowanie kontrolne, w ramach którego występuje ona do Prokuraturii Generalnej RP o informacje bądź dokumenty nie jest procedurą, na potrzeby której powołana została do życia instytucja, o której mowa w art. 38 u.p.g. Przepis ten bowiem ma na celu ochronę autonomii informacyjnej osób będących uczestnikami postępowań sądowych. Natomiast uprawnienie Izby wynikające z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w żaden sposób nie narusza tej autonomii. Nie jest ono związane z uczestnictwem NIK w postępowaniu sądowym, lecz z wykonywaniem przez tę instytucję swoich ustawowych prerogatyw. Dlatego udzielenie Izbie przez Prokuratorię Generalną RP informacji i materiałów, o których mowa w art. 38 u.p.g. nie prowadzi do udostępnienia ich pozostałym uczestnikom procesu⁴². Czynność ta pozostaje zatem bez wpływu na interesy stron reprezentowanych przez Prokuratorię Generalną RP w ramach zastępstwa procesowego. Istotne dla ochrony informacji objętych tajemnicą prokuraturii jest również i to, że przekazanie ww. danych Izbie nie oznacza, że wraz z ich udostępnieniem tracą one swój dotychczas poufny charakter⁴³. Ustawa o NIK wielokrotnie i wyraźnie podkreśla obowiązek zachowywania przez pracowników Izby przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej⁴⁴. Co więcej zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o NIK wszystkie informacje, które pracownik NIK uzyskał w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych objęte są tajemnicą kontrolerską. Oznacza to, że na czas toczącego się postępowania kontrolnego – do momentu podania do wiadomości publicznej jego wyników – informacje, o których mowa w art. 38 u.p.g. dodatkowo są chronione inną tajemnicą ustawowo chronioną o podobnym,

³⁹ Pod warunkiem, że dokumenty zakończonej sprawy nie są związane z inną sprawą prowadzoną przez Prokuratorię Generalną, podmiot reprezentujący Skarb Państwa, organ lub osobę zastępowaną. W takiej sytuacji dokumenty chronione tą tajemnicą mogą być udostępnione dopiero po zakończeniu tej sprawy.

⁴⁰ Przepis ten dotyczy również tajemnic: notarialnej, lekarskiej, dziennikarskiej, statystycznej.

⁴¹ W postępowaniu przygotowawczym w przedmiocie przesłuchania lub zezwolenia na przesłuchanie decyduje sąd, na posiedzeniu bez udziału stron, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od daty doręczenia wniosku prokuratora.

⁴² Nawet w przypadku gdy kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba przez niego upoważniona albo ktokolwiek inny z zgodą Prezesa NIK uzyska wgląd do akt kontroli zawierających tajemnicę prokuraturii, zgodnie z art. 35a ust. 3 i 4 ustawy o NIK są one udostępniane z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

⁴³ Szerz. na temat granic ochrony tajemnicy w działalności NIK zob. E. Jarzęcka Siwik, A. Serlikowska, Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa, Kontrola Państwowa 5/2019, s. 13.

⁴⁴ Zob. art. 10, art. 29 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 lit. (b), art. 35a ust. 3 i 4, art. 49 ust. 5 ustawy o NIK.

co tajemnica prokuratury zawodowym charakterze⁴⁵. Po zakończeniu zaś postępowania kontrolnego Prezes NIK, podając do wiadomości publicznej wyniki kontroli, jest obowiązany respektować przepisy o tajemnicy prokuratury stosownie do art. 10 ustawy o NIK. Powyższe prowadzi to do konstatacji, że trudno w jakikolwiek sposób uzasadnić racjonalność stanowiska Prokuratury Generalnej RP polegającego na praktyce pozbawiania NIK dostępu do tej tajemnicy. Nie przemawia za tym ani okoliczność, że jest to tajemnica o znaczeniu procesowym, ani brak negatywnych skutków związanych z udostępnieniem Izbie informacji chronionej ww. tajemnicą. Dostępność do informacji i materiałów objętych tajemnicą prokuratury dla *naczelnego organu kontroli państwowej* potwierdza również wykładnia autorska i historyczna przepisów prawa regulujących tę problematykę⁴⁶. Dlatego pomimo, że dostęp Najwyższej Izby Kontroli do dokumentów i materiałów chronionych tajemnicą Prokuratury jest możliwy na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy o NIK – wobec zgłaszanych wątpliwości przez Prokuraturę RP – konieczne jest dodanie w art. 49a regulacji jednoznacznie wskazującej na uprawnienie Prezesa NIK do żądania udostępnienia opinii prawnych, sporządzonych raportów, analiz i stanowisk wydanych na wnioski lub żądanie innych organów, jednostek organizacyjnych bądź podmiotów, a chronionych powyższą tajemnicą.

W zakresie wynagrodzenia biegłego i specjalisty, w tym zwrotu kosztów, o których mowa w art. 50, postuluje się określenie wymogów dot. formy odpowiedzi na żądanie świadka wypłacenia mu utraconego zarobku, poniesionych przez niego kosztów podróży i zakwaterowania, diet oraz innych należności z tytułu podróży na obszarze kraju, poprzez odesłanie do art. 34 ust. 3, uwzględniając także wprowadzenie ścieżki odwoławczej. Dlatego rozpatrzenie żądania zwrotu ww. kosztów i wynagrodzenia powinno się każdorazowo odbywać poprzez wydanie postanowienia w tym przedmiocie wraz z uzasadnieniem, na które przysługiwać będzie zażalenie.

W razie istnienia niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie, kontroler na podstawie art. 51 ust. 1 jest obowiązany do poinformowania o tym kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej oraz właściwe organy lub jednostki organizacyjne. Proponowana zmiana tego przepisu polega na: a) dodaniu zdania drugiego w celu umożliwienia w wypadkach niecierpiących zwłoki poinformowanie również innego pracownika jednostki kontrolowanej; b) doprecyzowaniu pojęcia znacznej szkody poprzez odesłanie do art. 115 § 7 kk; c) zobowiązaniu kierownika jednostki nadrzędnej do niezwłocznego poinformowania kontrolera o podjętych działaniach zapobiegających ww. stanom zagrożenia; d) umożliwieniu informowania kierownika jednostki nadrzędnej oraz właściwe organy lub jednostki organizacyjne o ustaleniach wskazujących na nieprawidłowości w działalności jednostki, a także

⁴⁵ Szerz. na temat *ratio legis* tajemnicy kontrolerskiej zob. M. Jędrzejczyk, S. Dziwisz, *Istota tajemnicy kontrolerskiej*, Kontrola Państwowa 4/2021, str. 14-15.

⁴⁶ Szerz. na temat tajemnicy Prokuratury Generalnej zob. P. Dziwisz, T. Zaberek, *Dostęp NIK do informacji objętych tajemnicą Prokuratury Generalnej RP*, Kontrola Państwowa 4/2023, str. 48-67.

zobowiązaniu ich i kierownika jednostki kontrolowanej do niezwłocznego informowania kontrolera o podjętych działaniach w celu usunięcia tych nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 kontroler ma prawo zwołać w toku kontroli, w szczególnie uzasadnionych okolicznościach, naradę z pracownikami jednostki kontrolowanej dla omówienia kwestii związanych z przeprowadzaną kontrolą. Powyższe przepis ma na celu usprawnienie prowadzonego postępowania kontrolnego poprzez omówienie kwestii organizacyjnych bądź technicznych, zaś nie może obejmować wyników kontroli przedstawianych w wystąpieniu pokontrolnym. Propozycja dodania ust. 1a do tego przepisu ma na celu przywrócenie możliwości zwoływania narady pokontrolnej w celu omówienia stwierdzonych nieprawidłowości i wniosków, jakie wynikają z ustaleń kontroli. Taka możliwość istniała w procedurze kontrolnej do 22 stycznia 2012 r., gdzie w ramach ówczesnego art. 58 przewidziano, że na wniosek kontrolera kierownik jednostki kontrolowanej lub jednostki nadrzędnej zwołuje naradę pokontrolną, z udziałem zainteresowanych pracowników, w celu omówienia stwierdzonych nieprawidłowości i wniosków, jakie wynikają z ustaleń kontroli. Propozycja ta nie wymaga modyfikacji dotychczasowego brzmienia art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. h.

Propozycja zmiany art. 53 polega na rozszerzeniu danych jakie muszą się znaleźć w wystąpieniu pokontrolnym o podstawę prawną podjęcia kontroli, zakres przedmiotowy i okres objęty kontrolą, a także rozdzieleniu uwag i wniosków. Obowiązujące brzmienie ust. 1 pkt 5 oznacza ściśle powiązanie uwag i wniosków z koniecznością sformułowania nieprawidłowości w wystąpieniu pokontrolnym. Jednocześnie wyodrębnienie tych pojęć w ustawie oznacza, że nie są to pojęcia tożsame. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu uwaga w stosunku do wniosku ma szersze znaczenie. *Może bowiem oznaczać spostrzeżenie, informację, wypowiedź na jakiś temat, albo też krytykę czyjegoś zachowania, postępowania, czyjejś pracy. Skoro więc potraktujemy uwagę jako spostrzeżenie, informację, wypowiedź, to musi odnosić się do kontrolowanej działalności i musi odnosić się do stanu, który NIK uważa za nieprawidłowy, ale nie musi dotyczyć nieprawidłowości stwierdzonych konkretnie w kontrolowanej jednostce. Uwagi również muszą wynikać z ustalonego stanu faktycznego. Nie zawsze można jakieś działanie lub zaniechanie ocenić wg kryteriów kontroli, jako nielegalne, niecelowe, niegospodarne, czy nierzetelne. Nie jest to jednak działanie, które kontrolerzy uważają za prawidłowe.*⁴⁷ Mając na uwadze powyższe propozycja zakłada, że wnioski będą formułowane w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, zaś uwagi w sprawie usprawnienia kontrolowanej działalności lub osiągnięcia jej celów w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami lub stanami problematycznymi. Przy czym przez stan problematyczny należy tu rozumieć stan faktyczny niebędący nieprawidłowością, który w szczególności: a) mimo prawidłowego działania jednostki – według przyjętych kryteriów – utrudnia realizację działań bądź osiągnięcie celów, ewentualnie im zagraża, z przyczyn niezależnych od jednostki; b) może mieć negatywny skutek dla kontrolowanej działalności w przyszłości, a skutek ten nie wystąpił jeszcze w okresie objętym kontrolą;

⁴⁷ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka – *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz, op. cit.*, s. 211.

c) ma negatywny skutek dla kontrolowanej działalności w okresie objętym kontrolą, a wystąpił przed tym okresem. Ponadto, dopuszcza się aby wystąpienie pokontrolne obok kontrolera prowadzącego kontrolę mógł podpisać nie tylko dyrektor, lecz wicedyrektor jednostki kontrolnej również. Z kolei modyfikacja ust. 6 jest konsekwencją wprowadzenia do postępowania kontrolnego możliwości prowadzenia akt kontroli w formie elektronicznej, o czym mowa w art. 35a ust. 1.

Swoistą nowością jest propozycja zawarcia w art. 53a możliwości odstąpienia od kontroli. Proponuje się aby dyrektor właściwej jednostki kontrolnej mógł odstąpić od dalszego prowadzenia postępowania kontrolnego w przypadku długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej przeprowadzenie czynności kontrolnych. Sytuacja taka jest oczywiście wyjątkowa i mogłaby się ziścić wyłącznie w sytuacji braku możliwości prowadzenia czynności kontrolnych i dopuszczalna by była wyłącznie za zgodą Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Warto nadmienić, że sama ustawa przewiduje taką możliwość, penalizując w art. 98 zachowanie w postaci udaremnienia przeprowadzenia kontroli, rozumiane jako uniemożliwienie jej przeprowadzenia, np. przez niewpuszczenie kontrolerów do kontrolowanej jednostki. Wydaje się jednak, że dotychczasowa praktyka sporządzania w takiej sytuacji tzw. „pustego wystąpienia pokontrolnego” całkowicie zaprzecza idei kontroli, jak i jej celowi, jakim jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5.

Zmiana w art. 54 ust. 1 polegająca na skróceniu terminu prawa zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z 21 do 14 dni od dnia jego przekazania, stanowi usprawnienie przebiegu postępowania kontrolnego i ujednoczenie terminów określonych w ustawie. Warto podkreślić, że w procedurze kontrolnej w brzmieniu ustawy do dnia 22 stycznia 2012 r. termin ten w przypadku wystąpienia pokontrolnego wynosił tylko 7 dni (art. 61 ust. 1), zaś w wypadku protokołu kontroli, czyli dokumentu o wiele bardziej rozbudowanego, często nawet kilkuset stronicowego, który zawierał opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli działalności jednostki kontrolowanej, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych – od sporządzenia którego odstąpiono od dnia 2 czerwca 2012 r.⁴⁸ na rzecz syntetycznego ujmowania ustaleń i ocen w wystąpieniu pokontrolnym – wynosił 14 dni (art. 55 ust. 2). Tym samym z pkt widzenia samej ekonomiki postępowania, w tym czasu potrzebnego do zapoznania się z treścią wystąpienia pokontrolnego, propozycja skrócenia terminu prawa zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego jest w pełni uzasadniona, znajdując jednocześnie historyczne oparcie w praktyce Izby.

Modyfikacja art. 61a ma na celu: a) w ust. 3 skorygowanie błędu legislacyjnego w zakresie zawiadomienia o terminie posiedzenia zespołu orzekającego polegającego na odesłaniu do odpowiedniego stosowania art. 42 ust. 2 i 3, podczas gdy powinno być do art. 42 ust. 4 i 5,

⁴⁸ Od dnia wejścia w życie art. 1 pkt 38 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482).

czyli odesłanie do katalogu informacji jakie powinny się znaleźć w treści tego zawiadomienia; b) w ust. 4 rozszerzenie kompetencji komisji rozstrzygającej w zakresie przeprowadzania dodatkowych czynności dowodowych o możliwość żądania udzielenia informacji i wyjaśnień oraz przedłożenia innych materiałów dowodowych, w tym na nośnikach elektronicznych. Warto nadmienić, że do dnia 2 czerwca 2012 r. komisja rozstrzygająca mogła przyjmować wyjaśnienia od zgłaszającego zastrzeżenia i kontrolera, a gdy uznała to za konieczne, przeprowadzać także inne czynności dowodowe (art. 56 ust. 3 i 6); c) w ust. 5 doprecyzowanie obowiązującej regulacji poprzez wskazanie, że zespół orzekający związany jest zakresem zastrzeżeń, a tym samym niedopuszczalne jest formułowanie nowych zastrzeżeń podczas wyznaczonego terminu posiedzenia zespołu; d) w ust. 7 w zakresie protokołu z posiedzenia zespołu orzekającego odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 35a ust. 3a, czyli umożliwienia kierownikowi jednostki kontrolowanej lub osobie przez niego upoważnionej zapoznania się z tym dokumentem w terminie i na warunkach określonych przez kontrolera. W tym przedmiocie aktualna pozostaje argumentacja odnośnie art. 35a ust. 3.

Zmiana art. 61b polega na doprecyzowaniu, że zmienione wystąpienie pokontrolne na skutek treści uchwały w sprawie zastrzeżeń, uwzględnia sprostowania dokonane przez dyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej w trybie określonym w art. 35c. Tym samym obowiązkiem dyrektora właściwej jednostki kontrolnej jest sporządzenie ujednoliconej wersji wystąpienia pokontrolnego, uwzględniającego zarówno zmiany na skutek podjętej uchwały w sprawie zastrzeżeń, jak i ewentualnych dokonanych sprostowań na podstawie art. 35c.

W ramach art. 62 postuluje się wprowadzenie obowiązku informacyjnego w zakresie sposobu wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań na każde żądanie NIK. Celem projektowanego przepisu jest rozszerzenie dotychczasowego sposobu monitorowania realizacji wniosków pokontrolnych i uzyskanie bieżącej informacji o poziomie zaawansowania postępu w ich realizacji np. pod kątem zasadności uruchomienia ewentualnej kontroli sprawdzającej. Możliwość uzyskania takiej informacji jest niezwykle istotna z punktu widzenia oceny rezultatów kontroli i wzmocnienia jej skuteczności. Dlatego ustawodawca w art. 98 zakwalifikował jako występpek utrudnianie kontroli polegające na niezgodnym z prawdą informowaniu albo nieinformowaniu o wykonaniu wniosków pokontrolnych.

Nie ulega wątpliwości, że adresatem powiadomienia o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, o którym mowa w art. 62a, musi być podmiot, który jest funkcjonalnie powiązany z podmiotem kontrolowanym. Propozycja zmiany tego przepisu przewiduje przeniesienie tego uprawnienia niżej, tj. z poziomu Prezesa NIK na dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, a także rozszerzeniu katalogu adresatów tego powiadomienia, oczywiście z zachowaniem ww. powiązania. Jednocześnie w przepisie tym dodano możliwość zawierania w treści powiadomienia obok uwag, ocen i wniosków również ustalenia w zakresie stanu faktycznego i nieprawidłowości z nimi związane. W przypadku powiadomienia w trybie art. 62a wymagane jest uzyskanie każdorazowo zgody Prezesa NIK. Natomiast poprzez zawarcie

odwołania do art. 53 ust. 4 i 5, Prezes NIK zawsze może zastrzec dla siebie to uprawnienie albo w tym przedmiocie upoważnić jednego z wiceprezesów.

Zgodnie z art. 45 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.)⁴⁹ oskarżycielem publicznym przed wszystkimi sądami jest prokurator. Inny organ państwowy może być oskarżycielem publicznym z mocy szczególnych przepisów ustawy, określających zakres jego działania. Uprawnienie do działania w roli oskarżyciela publicznego nie zawsze jednak wynika wprost z aktu prawnego rangi ustawowej. W art. 325d ustawodawca wprowadził bowiem upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach, w których prowadzono dochodzenie, jak również do określenia zakresu spraw zleconych tym organom, mając przy tym na względzie zakres ich kompetencji. Obecnie obowiązujący akt prawny z dnia 22 września 2015 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 522)⁵⁰ jako uprawnione do prowadzenia dochodzenia oraz wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji – w zakresie spraw wyszczególnionych w przywołanych w tym rozporządzeniu przepisach ustaw szczególnych – wymienia: 1) organy Inspekcji Handlowej w sprawach o ujawnione przez nie w czasie przeprowadzania kontroli przestępstwa określone w art. 43 ust. 1 i 2 (sprzedaż napojów alkoholowych bez zezwolenia lub wbrew jego warunkom i w wypadkach zabronionych) oraz w art. 45³ ust. 1 (naruszenia hurtowego obrotu napojami alkoholowymi) ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, ze zm.) oraz w art. 38 (sankcjonującym naruszenia decyzji Inspekcji Handlowej i zabezpieczeń dokonanych w toku kontroli przez ten organ) ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2024 r., ze zm.); 2) organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w sprawach o przestępstwa określone w art. 37b (sankcjonującym postępowanie z substancjami chemicznymi, ich mieszaninami lub wyrobami wbrew decyzji inspektora sanitarnego) ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 416), w art. 96-99 (naruszenia dotyczące produkcji lub wprowadzania do obrotu środka spożywczego, warunków sprzedaży żywności na odległość oraz żywności genetycznie zmodyfikowanej) ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2023 r. poz. 1448) oraz w art. 31-34 i art. 36-40 (występki związane z obrotem, wywozem, stosowaniem substancji chemicznych i ich mieszanin), art. 50 (naruszenia w zakresie wymiany informacji o substancjach SIEF) i art. 51 (przeprowadzanie badań na zwierzętach, ludziach i innych organizmach wbrew rozporządzeniu Nr 1272/2008) ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1816); 3) Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w sprawach o przestępstwa określone w art. 208 ust. 2 (uporczywe używanie bez wymaganego pozwolenia urządzenia radiowego, nadawczego lub

⁴⁹ Dalej: kpk.

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 września 2015 r. w sprawie organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach, w których prowadzono dochodzenie, jak również zakresu spraw zleconych tym organom.

nadawczo-odbiorczego) ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2024 r. poz. 34, ze zm.). Władne do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji są również organy Straży Granicznej odnośnie do kilku występów wymienionych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17) – tj. art. 264 § 2 - organizowanie innym osobom przekraczania granicy wbrew przepisom, art. 264a § 1 - umożliwienie w celu osiągnięcia korzyści pobytu innej osobie na terytorium RP wbrew przepisom, art. 270, art. 271 § 1 i 2, art. 272-277. Zgodnie z zakresem delegacji uprawnienia oskarżycielskie tych organów zamykają się na oskarżaniu w pierwszej instancji, a zatem bez możliwości zaskarżenia wydanego przez sąd orzeczenia. Niemniej jednak należy zaznaczyć, istnieje także grupa oskarżycieli publicznych, które tworzą organy, których uprawnienia do działania w tym charakterze przyznają ustawy szczególne. I tak na mocy art. 47 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r. poz. 530) strażnicy leśni są uprawnieni do prowadzenia dochodzeń oraz wnoszenia i popierania aktu oskarżenia, jeżeli przedmiotem przestępstwa jest drzewo lub drewno pochodzące z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, w trybie i na zasadach określonych w kpk. Podobnie skonstruowany jest przepis art. 39 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo Łowieckie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1082), w świetle którego strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej są uprawnieni do prowadzenia dochodzeń oraz wnoszenia i popierania aktu oskarżenia, jeżeli przedmiotem przestępstwa jest zwierzyna, również w trybie i na zasadach określonych w kpk. Analogicznie jeśli chodzi o art. 2 ust. 1a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 425), do której zadań należy również ściganie przestępstw przeciwko środowisku określonych w kk oraz wykroczeń określonych w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, ze zm.)⁵¹ i ustawach szczególnych, a w tym wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia, co nadaje w tym aspekcie Inspekcji Ochrony Środowiska status oskarżyciela publicznego. Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z treścią art. 63 w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia uprawniona jest jedynie do zawiadamiania organu powołanego do ścigania przestępstw lub wykroczeń oraz informowania o tym kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej i właściwego organu państwowego lub samorządowego – bez możliwości wnoszenia i popierania właściwego aktu oskarżenia w przypadku przestępstwa, czy wnoszenia i popierania wniosku o ukaranie w przypadku wykroczeń. Wyposażenie NIK w uprawnienia oskarżyciela publicznego jest szczególnie ważne w przypadku ujawnienia tzw. przestępstw urzędniczych nazywanych nadużyciem władzy, a polegających na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, działającego w ten sposób na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, czyli przestępstwa z art. 231 kk. Głównym bowiem dobrem chronionym jest prawidłowe funkcjonowanie instytucji, których przedstawicielem jest funkcjonariusz publiczny, dobrem pobocznym zaś - jakiegokolwiek dobro prawne, bez względu na to, czy należy ono do sfery

⁵¹ Dalej: kw.

prywatnej, czy publicznej. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że gdy funkcjonariusz publiczny, będący wyposażony przez państwo w pewien zakres uprawnień i obowiązków, zawodzi zaufanie, którym został obdarzony, w następstwie czego instytucja publiczna, którą reprezentuje nie działa w sposób wymagany prawem, to godzi w ten sposób w wyrażoną w Konstytucji RP zasadę, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W świetle powyższego modyfikacja art. 63 ust. 2 polegająca na przyznaniu Izbie uprawnienia do informowania o wynikach postępowań wydaje się nader oczywista i jest niejako konsekwencją traktowania Izby jako uczestnika postępowania wszczętego na skutek zawiadomienia NIK. Natomiast propozycja przewidziana w ust. 4 art. 63a, tj. dodania możliwości wystąpienia przez NIK z wnioskiem o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowi w istocie przywrócenie konstrukcji prawnej, która istniała do 11 lutego 2012 r. w nieobowiązującym już art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104). W tym przedmiocie uzasadnienie zniesienia art. 109 ust. 2 w związku z koniecznością zapewnienia w toku postępowania równych praw osób obwinionych o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym prawa do odmowy składania wyjaśnień, ustanowienia obrońcy wydaje się już nieaktualne na skutek projektowanych zmian, tj. przewidzenia w ustawie prawa do odmowy udzielania wyjaśnień, gdy wyjaśnienia mają dotyczyć faktów i okoliczności, których ujawnienie mogłoby narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową (art. 40 ust. 2), jak i wprowadzenia możliwości ustanowienia zawodowego obrońcy (art. 27 ust. 3). Natomiast sama odmienność zasad kontroli, w tym zobowiązanie do udzielania wyjaśnień i przedstawiania dokumentacji w zakresie przedmiotu kontroli wydaje się, że nie wpływa na nierespektowanie praw osoby, wobec której będzie wniesiony wniosek o ukaranie.

Zasadą jest, że środki odwoławcze w postępowaniu kontrolnym przysługują wyłącznie w wypadkach i w zakresie przewidzianych w uoNIK. W tym przedmiocie rozwinięciem tej regulacji jest art. 64a, w którym określono, że zażalenia na postanowienia wnosi się w terminie 7 dni od dnia otrzymania postanowienia, do dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, a w przypadku postanowień wydanych przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej – do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Natomiast dyrektor właściwej jednostki kontrolnej – w przypadku postanowień wydanych przez kontrolera, bądź Prezes Najwyższej Izby Kontroli – w przypadku postanowień wydanych przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, w drodze postanowienia, uwzględnia zażalenie albo utrzymuje zaskarżone postanowienie w mocy.

Propozycja w zakresie art. 64b i 64c to regulacje określające sposób obliczania terminów i tryb doręczania, z którymi wiążą się rozmaite skutki prawne w toku prowadzonego postępowania kontrolnego. Regulacja ta ma charakter zupełny i nie może zostać rozszerzona w drodze analogii lub odwołań do innych ustaw.

Zmiana art. 68 ust. 1 dotyczy limitu czasowego zatrudnienia kontrolera na podstawie umowy o pracę i jest podyktowana zmianą art. 25¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm.), który został zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia

25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1220) zmieniającej niniejszą ustawę z dnia 22 lutego 2016 r. W wyniku tej zmiany łączny okres zatrudnienia na podstawie umów na czas określony między tymi samymi stronami nie może przekraczać 33 miesięcy.

Projektowana modyfikacja sposobu obsadzania stanowisk dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych joNIK, a także radców Prezesa NIK, o której mowa w art. 69e, wynika z potrzeby usprawnienia zarządzania organizacją wewnętrzną NIK i jest postulatem wprowadzenia rotacji kadr kierowniczych. Model ten pozwala nie tylko ocenić posiadanie kompetencji kierowniczych czy nadzorczych, ale i praktyczne wykorzystanie wiedzy merytorycznej i doświadczenia zawodowego, a tym samym przydatność danej osoby do zarządzania zespołem ludzi. Za słuszością takiego modelu zarządzania przemawia fakt jego powszechności – np. zgodnie z art. 53a ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 409, ze zm.) stanowisko dyrektora generalnego urzędu, kierującego departamentem lub komórką równorzędną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, urzędzie ministra, urzędzie obsługującym przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz kierującego wydziałem lub komórką równorzędną w urzędzie wojewódzkim, a także zastępcy tych osób, wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcy, powiatowego lekarza weterynarii i jego zastępcy, wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych i jego zastępcy, kierującego komórką organizacyjną w Biurze Nasiennictwa Leśnego, a także zastępcy tej osoby, dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektora izby administracji skarbowej, naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego, a także zastępcy tych osób, obsadza się w drodze powołania. Podobnie zgodnie z art. 5 i 40 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 97, ze zm.), stanowisko okręgowych inspektorów pracy, w Głównym Inspektoracie Pracy – dyrektora i wicedyrektora Gabinetu Głównego Inspektora Pracy, dyrektorów i wicedyrektorów departamentów, oraz kierowników sekcji; w okręgowym inspektoracie pracy – zastępców okręgowego inspektora pracy, kierowników oddziałów oraz kierowników sekcji; w Ośrodku – dyrektora i jego zastępców, obsadzone są w drodze powołania. Bez wątplenia osoba obsadzona na stanowisku kierowniczym w drodze powołania, może być w każdym czasie z niego odwołana przez organ, który go powołał, ale z drugiej strony nie ma żadnych innych narzędzi, ani możliwości do weryfikacji predyspozycji kierowniczych na etapie poprzedzającym objęcie tego stanowiska. Jednocześnie biorąc pod uwagę, że w myśl art. 13 uoNIK Prezes Najwyższej Izby Kontroli kieruje Najwyższą Izbą Kontroli i odpowiada przed Sejmem za jej działalność, powinien on mieć swobodę w kształtowaniu wewnętrznej struktury organizacyjnej, w tym powoływania i odwoływania dyrektorów i wicedyrektorów jednostek organizacyjnych, których zadania pomimo przypisania ich do korpusu kontrolerskiego i możliwości faktycznego prowadzenia kontroli, skupiają się przede wszystkim na organizacji pracy i funkcjonowaniu właściwej jednostki kontrolnej⁵². W tym

⁵² Zgodnie z § 4 ust. 1 zarządzenia 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 (publikowane na stronie NIK) dyrektorzy jednostek

przedmiocie należy także podkreślić, że ustawodawca w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej nie wskazał argumentów w zakresie wprowadzenia kadencyjności na tych stanowiskach. Wydaje się jednak, że przywrócenie konstrukcji powołania nie będzie miało wpływu na funkcjonowanie Izby i niezależność kontrolerów, której nie traci się na skutek obsadzenia w ten sposób stanowiska, lecz przyczyni się to do prowadzenia racjonalnej polityki kadrowej. Za dopuszczeniem takiego rozwiązania przemawia również stabilność zatrudnienia wynikająca z mianowania na czas nieokreślony, która jest niezależna od sposobu obsadzenia stanowisk kierowniczych, tj. wyłonienia w drodze konkursu czy w następstwie powołania. Na samym końcu warto podkreślić również, że proponowany model jest historycznie uzasadniony, gdyż do 31 grudnia 2012 r. ustawa nie przewidywała obowiązku prowadzenia konkursów na te stanowiska kierownicze, jak również kadencyjności w ich piastowaniu.⁵³ Również w literaturze przedmiotu podkreśla się wyraźnie, że kadencyjność wiąże się z ryzykiem niepożądanego wpływu na niezależność kontrolerów zajmujących kierownicze stanowiska, którzy zamierzając ponownie wziąć udział w konkursie po zakończeniu kadencji, mogą być podatni na oddziaływania różnego rodzaju grup nacisku.⁵⁴ Ponadto, wprowadzenie systemu powołania na te stanowiska będzie wymagać większego wysiłku od kontrolerów niż w przypadku konkursu, w tym ich ciągłego rozwoju w pożądanym przez Izbę kierunku. Powyższe stanowić będzie nie tylko bodziec motywacyjny, ale i pozwoli na uniknięcie zjawiska opisywanego w nauce o zarządzaniu jako „efekt opadania”, czyli obniżenia jakości na skutek zagwarantowania kadencyjności piastowanego stanowiska. W uzasadnieniu tej zmiany nie sposób też pominąć nie tak dawnych medialnych informacji o podjętych działaniach prokuratury polegających na sformułowaniu zarzutów „o ustawianiu konkursów na ww. stanowiska kierownicze” – bez odniesienia się do oceny ich prawdziwości. Przywołana wyżej argumentacja znajduje również odpowiednie zastosowanie wobec stanowisk radców Prezesa NIK, do których należy nadzór i wspieranie realizacji zadań kontrolnych w ramach przypisanych im kontroli. W tym przedmiocie nie powinno budzić wątpliwości organizowanie przez Prezesa NIK nadzoru nad przebiegiem czynności kontrolnych poprzez właściwy dobór merytorycznych i doświadczonych w procedurze kontrolnej radców Prezesa NIK, zaś sam model tego nadzoru powinien być elastyczny. W konsekwencji projektowanej zmiany skreśla się art. 69f-69g oraz modyfikuje się brzmienie art. 69a ust. 1 i art. 76 ust. 5.

Modyfikacja art. 74 polega na ujednoczeniu zapisów ust. 2-4 oraz art. 91a ust. 1 pkt 6 w zakresie zakazu łączenia stanowiska kontrolera z pełnieniem innych funkcji publicznych, z którymi ustawa wiąże skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy.

Propozycja dodania art. 80a-80g ma na celu uregulowanie wynagrodzenia kontrolera, m.in. w przypadku nieobecności w pracy z powodu choroby, wypadku przy pracy albo w drodze

organizacyjnych NIK kierują pracą tych jednostek przy pomocy wicedyrektorów, a w szczególności dokonują podziału pracy i nadzorują wykonanie poszczególnych zadań oraz oceniają pracę podległych pracowników.

⁵³ Art. 69e dodany przez art. 1 pkt 51 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 227, poz. 1482, ze zm.) zmieniającej nin. ustawę z dniem 2 czerwca 2011 r., z tym że przepis ten ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2013 r.

⁵⁴ E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona – Najwyższa Izba Kontroli i Prawne Aspekty, *op. cit.*, s. 269.

do pracy lub z pracy, powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania obowiązków służbowych, doznania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, w okresie urlopu rehabilitacyjnego. Najważniejsza zmiana dotyczy jednak wprowadzenia zasady ustalania wynagrodzenia kontrolera na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, 1429 i 1672 oraz z 2024 r. poz. 834 i 858). Wprowadzenie takiego rozwiązania stanowić będzie odejście od dotychczasowego modelu, w którym Prezes ustalał wynagrodzenie kontrolera zgodnie z przepisami zarządzenia Marszałka Sejmu z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie wynagradzania pracowników Najwyższej Izby Kontroli (M. P. Nr 79, poz. 803, ze zm.). W konsekwencji powyższego zmiana obejmie także art. 97, który zawierał upoważnienie ustawowe do określenia przez Marszałka Sejmu w drodze zarządzenia wymaganych kwalifikacji, zasad wynagradzania oraz tabel stanowisk pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Potrzeba zmiany sposobu ustalania wynagrodzeń kontrolerskich wynika z konieczności zapewnienia finansowej niezależności i jest odpowiedzią na wyniki raportu o systemowych ograniczeniach niezależności Najwyższej Izby Kontroli⁵⁵ przygotowanej przez INTOSAI Development Initiative⁵⁶ – tj. niezależny organ międzynarodowej organizacji zrzeszającej instytucje i urzędy kontrolne z całego świata INTOSAI, sporządzony w ramach mechanizmu szybkiego orzecznictwa na rzecz niezależności NOK (SIRAM). W raporcie tym wskazano, że zasada 8 Deklaracji z Meksyku w sprawie niezależności NOK przemawia za tym, że NIK powinna zostać wyposażona w niezbędne zasoby ludzkie, materialne i finansowe w celu wykonywania swoich czynności. Natomiast rozdział 32 Wspólnotowego Dorobku Prawnego Unii Europejskiej, który omawia kwestie kontroli finansowej, wymaga aby najwyższe organy kontroli były niezależne pod względem instytucjonalnym, operacyjnym i finansowym. W dokumencie tym stwierdzono również brak odpowiedniego finansowania, który wpływał negatywnie na proces rekrutacji w NIK, co ma bezpośrednie przełożenie na prawidłowe funkcjonowanie NIK w kontekście realizacji konstytucyjnych zadań. W 2022 roku nie rozstrzygnięto 21 procesów rekrutacyjnych, co stanowiło ok. 35% wszystkich rekrutacji. Głównym z powodów odrzucenia ofert przez kandydatów było zbyt niskie wynagrodzenie. Podobnie w przypadku odejść z pracy, aż w 35,4% związane to było z nieatrakcyjnym wynagrodzeniem. Jednocześnie z uwagi na zmniejszenie budżetu na wynagrodzenia, Izba nie mogła konkurować z sektorem prywatnym i innymi podmiotami w sektorze finansów publicznych w celu pozyskiwania nowych wykwalifikowanych pracowników. W ocenie ekspertów IDI brak zapewnienia NIK odpowiednich środków finansowych może znacznie ograniczyć zdolności NIK do wykonywania swoich obowiązków – i zarekomendowano, aby właśnie przez wzgląd na rangę NIK jako naczelnego i niezależnego organu kontroli państwowej, zapewnić Izbie poziom finansowania adekwatny do realizowanych powinności

⁵⁵ https://www.nik.gov.pl/plik/id,27698_vp_.pdf

⁵⁶ Dalej: IDI.

konstytucyjnych i ustawowych. Na marginesie, problematyka w zakresie braku zwiększenia budżetu NIK w celu możliwości zapewnienia podwyżek płac i dostosowania ich do poziomu wynagrodzeń oferowanych na podobnych stanowiskach w innych instytucjach państwowych, wspomniana została również w sprawozdaniu Komisji Europejskiej na temat praworządności z 2023 r.⁵⁷ Niezależnie od powyższego, należy podkreślić, że zarówno ONZ, jak i INTOSAI wskazują na niezależność najwyższych organów kontroli jako elementu niezbędnego do prawidłowego funkcjonowania demokratycznych państw. Tylko w pełni niezależny – zarówno od władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej – najwyższy organ kontroli może wiarygodnie i obiektywnie oceniać funkcjonowanie państwa. W tym zakresie niezależność NOK w ujęciu instytucjonalnym, operacyjnym i finansowym została podkreślona w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr A/66/209 z 2011 r. i nr A/69/228 z 2019 r., a wcześniej w Deklaracji INTOSAI z Limy z roku 1977 i w Deklaracji z Meksyku z 2007 r. Dlatego bezspornym jest, że jedną z gwarancji niezależności naczelnego organu kontroli jest zapewnienie mianowanym kontrolerom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu i zakresowi ich obowiązków, uniezależnionego od władzy wykonawczej, aktualnego układu sił politycznych w parlamencie, czy bieżących decyzji Marszałka Sejmu lub innych organów państwa. Gwarancja odpowiedniego sposobu określania wynagrodzenia, w tym jej wysokości, musi zapewniać możliwość utrzymania w zasobach Izby wysoko wyspecjalizowanych kontrolerów, jak i możliwość pozyskiwania ich z rynku. Jednocześnie adekwatny poziom zarobków wpływa nie tylko na prestiż pracy w naczelnym organie kontroli państwowej i jakość kadr zainteresowanych tą służbą, ale pomaga w zachowaniu bezstronności i utrzymaniu wysokiego poziomu etycznego kadry kontrolerskiej. W konsekwencji powyższego we wszystkich demokratycznych państwach odpowiedni poziom wynagradzania kontrolerów NOK uznaje się za istotny element oraz ekonomiczną gwarancją zachowania niezależności najwyższych organów kontroli, postulując w tym zakresie by wskaźniki tych wynagrodzeń nie były zależne w jakimkolwiek stopniu od czynnika politycznego i administracyjnego.

Propozycja modyfikacji art. 92, w którym określono przesłanki obowiązku rozwiązania stosunku pracy z mianowanym kontrolerem, polega na doprecyzowaniu przepisu, że do obliczania okresu trwania niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub chorobami nie wlicza się urlopu dla poratowania zdrowia. Natomiast w zakresie przesłanek obligatoryjnego rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem, do katalogu dodaje się odmowę poddania się badaniom kontrolnym, o których mowa w art. 80e ust. 3 i 4 oraz art. 80f ust. 3, za wyjątkiem gdy niepoddanie się badaniom kontrolnym nastąpiło z przyczyn niezależnych od kontrolera. Przy czym, to na kontrolerze spoczywa ciężar dowodu wykazania pracodawcy, że odmowa poddania się kontrolnemu badaniu lekarskiemu była obiektywnie usprawiedliwiona.

Propozycja dodania art. 95a, art. 95b i art. 97r ma na celu przyznanie mianowanym kontrolerom

⁵⁷ Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r. – rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Polsce, towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela dnia 5 lipca 2023 r., str. 35.

prawa do wcześniejszego przejścia w stan spoczynku, tj. po ukończeniu 55 lat przez kobietę, jeżeli przepracowała łącznie na stanowisku kontrolera, sędziego lub prokuratora nie mniej niż 25 lat, a 60 lat przez mężczyznę, jeżeli przepracował łącznie na stanowisku kontrolera, sędziego lub prokuratora nie mniej niż 30 lat. W tym przedmiocie aktualna pozostaje argumentacja w zakresie art. 80a-80g, a dotycząca konieczności wzmocnienia niezależności naczelnego organu kontroli. Prawo do spoczynku nie jest bowiem przywilejem, lecz jedną z gwarancji zachowania niezależności, bezstronności i niezawisłości. Jednocześnie należy mocno zaakcentować, że problematyka kontroli państwowej została potraktowana w sposób szczególny poprzez umieszczenie w Konstytucji RP właściwych regulacji dotyczących naczelnego organu kontroli państwowej w osobnej części pt. „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa” – rozdział IX – w ramach której oprócz Najwyższej Izby Kontroli swoje podstawy znalazły jeszcze instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Bogusław Banaszak wskazuje, że istotną kwestią w systemie podziału władz *„ma wzajemne kontrolowanie się władz, leżące u podstaw opartych na równowadze stosunków między nimi”*. W wyniku osiągnięcia konsensusu kilku, często zupełnie odmiennych projektów dotyczących umiejscowienia w systematyce Konstytucji RP kontroli państwowej, powstała konstrukcja, w której kontrola nie stanowi jednak w pełni integralnej części żadnej z władz wyodrębnionych według klasycznej Monteskiuszowskiej teorii trójpodziału. Zatem celowe umieszczenie kontroli państwowej w jednej z ostatnich części ustawy zasadniczej stanowi wyraz woli ustawodawcy, gdyż domyka konstrukcję podstawowego aparatu państwowego jednocześnie eksponując niezależność tego elementu. Już choćby z tego względu nie da się porównać mianowanego kontrolera NIK do pracowników mianowanych innych organów kontroli. Paweł Sarnecki zauważa, że dokonanie w systematyce konstytucji zabiegu klasyfikacyjnego polegającego na umieszczeniu instytucji w specjalnym podrozdziale *„(...) służy podkreśleniu nader daleko posuniętej specyfiki czy to pewnych jednostkowych organów, czy to pewnych grup organów państwowych. Ta specyfika dotyczy nie tylko określonych aspektów funkcjonalnych, ale służy również – znajdując w tym pierwszym aspekcie swe uzasadnienie – wskazaniu na potrzebę daleko posuniętej odrębności organizacyjnej określonych podmiotów.”*⁵⁸ Dzięki takiemu usytuowaniu NIK w systematyce ustawy zasadniczej doktryna wskazuje, że *„Najwyższa Izba Kontroli jest odrębnym organem konstytucyjnym „zawieszonym” pomiędzy Sejmem, a rządem i powołanym do kontroli zarówno Rady Ministrów i ministrów, jak i poszczególnych jednostek organizacyjnych składających się na system administracji rządowej, a nawet pozostających poza tym systemem”*.⁵⁹ Andrzej Sylwestrzak podkreśla, że koncepcja „władzy czwartej – kontrolującej” okazuje się rezultatem prostego rozbudowania Monteskiuszowego trójpodziału o kolejną władzę kontrolującą, w niczym nie narusza równowagi funkcjonowania tradycyjnego trójpodziału władz, harmonizuje stabilność i ich współdziałanie, eksponuje współdziałanie kontroli z pozostałymi władzami oraz umożliwia konstruowanie jasnych relacji łączących kontrolę z legislatywą,

⁵⁸ P. Sarnecki, Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle konstytucji, Kontrola Państwowa 2002 r., Numer specjalny (2) Maj.

⁵⁹ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu, część 2, Warszawa 1998 r., s. 139.

egzekutywą i sądownictwem⁶⁰. Zastosowana zatem systematyka ustawy zasadniczej nawiązuje do problemu samodzielności i niezależności organu kontrolnego w relacjach z innymi instytucjami i organami państwa. Natomiast samą niezależność NIK potwierdza ustanawiając konstytucyjne wymogi w kwestii zakazu przynależności prezesa NIK do partii politycznych oraz związków zawodowych, jak również prowadzenia wszelkiej działalności publicznej, niedającej się pogodzić z godnością tego urzędu. Niezależność ta wpisana jest również w samą procedurę kontrolną będącą podstawą działania Izby. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5. Jednocześnie kierownikowi jednostki kontrolowanej w zakresie ustalonego obrazu kontrolowanej działalności, na podstawie art. 54 ust. 1, przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. W tym przedmiocie rozstrzygnięcie zgłoszonych zastrzeżeń – odbywa się przy zachowaniu wymogu niezależności orzekania, na co wprost wskazuje art. 60, zgodnie z którym członkowie komisji rozstrzygającej są w zakresie orzekania niezależni. Tym samym, jak wskazuje literatura przedmiotu *„niezależnym jest kontroler orzekający w komisji rozstrzygającej, który bez żadnych nacisków zewnętrznych lub wewnętrznych wykonuje swoje zadania i podejmuje samodzielnie decyzje dotyczące tych zadań. Przyznany członkom komisji rozstrzygającej atrybut niezależności oznacza, że wydawanie im, w zakresie działalności orzeczniczej, jakichkolwiek poleceń służbowych przez przełożonych będzie stanowiło naruszenie zasady niezależności. Nie mogą oni ponosić też żadnych konsekwencji z powodu podjęcia takiego czy innego rozstrzygnięcia zastrzeżeń”*.⁶¹ Z kolei członkowie Kolegium NIK, do których należy m.in. rozpatrywanie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych, o których mowa w art. 54 ust. 3, są na podstawie art. 22 ust. 3 w zw. z art. 23. ust. 4 niezawisli w zakresie sprawowania swych funkcji, co stanowi istotne wzmocnienie niezależności. W tym zakresie gwarancją ww. niezawisłości jest tajne głosowanie, jak i kadencyjność pełnienia funkcji. Dodatkowo w przypadku członka Kolegium NIK będącego kontrolerem gwarancją niezawisłości jest również ochrona jego stosunku pracy polegająca na możliwości rozwiązania tego stosunku wyłącznie za zgodą Kolegium, o czym mowa w art. 68 ust. 3. Odnośnie procedury kontrolnej na szczególną uwagę zasługuje także zasada niezależności, która oznacza brak możliwości ingerowania w ustalenie stanu faktycznego dokonywane przez kontrolerów, oraz opracowanie i prezentację wyników kontroli, a także zasada bezstronności (obiektywizmu), która wyraża się w obowiązku rzetelnego i bezstronnego ustalania stanu faktycznego oraz dokumentowania czynności. Obok nich w procedurze kontrolnej można również wyróżnić zasadę praworządności, i kolegialności (z pkt. widzenia Konstytucji RP), legalności i prawdy materialnej (z pkt. widzenia ustawy o NIK), a także ochrony praw kontrolowanego, podmiotowości, ograniczonej jawności, pisemności i sprawności postępowania (z pkt. widzenia innych przepisów szczególnych

⁶⁰ A. Sylwestrzak, Najwyższa Izba Kontroli. Studium Prawnoustrojowe, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006 r.

⁶¹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka – Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz, op. cit., str. 228-229.

regulujących model postępowania kontrolnego).⁶² W procedurze kontrolnej pojawiają się również takie instytucje jak wyłączenie kontrolera, immunitet, tajemnica kontrolerska. Instytucje te, jak i przywołane wyżej zasady są analogiczne, bądź bardzo zbliżone do zawartych w ustawie – Prawo o prokuraturze, Prawo o ustroju sądów powszechnych. Dla przykładu zgodnie z art. 102 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze obowiązek zachowania tajemnicy trwa także po ustaniu stosunku służbowego. Analogiczne rozwiązanie zawarto w art. 73 ust. 3 ustawy o NIK, zgodnie z którym obowiązek zachowania tajemnicy trwa również po ustaniu zatrudnienia lub upływie albo wygaśnięciu kadencji członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Jednocześnie charakter pracy mianowanego kontrolera jest w istocie zbliżony do pełnienia funkcji prokuratora, albowiem kontroler w czasie wykonywania swoich obowiązków jest zobligowany sumiennie, bezstronnie i niezależnie ustalić stan faktyczny i dokonać jego subsumcji prawnej w świetle kryteriów uoNIK, którego gwarancją działania jest bezterminowe mianowanie na stanowisko kontrolera. Mianowanie powoduje bowiem uzyskanie przez kontrolera szczególnej ochrony stosunku pracy, którego wygaśnięcie bądź rozwiązanie jest w uoNIK określone bardzo wąsko i precyzyjnie, pozbawiając tym samym pracodawcy uznaniowości i możliwości wpływania na czynności kontrolera prowadzone w toku postępowania kontrolnego. W tej sytuacji nie występuje różnica w ochronie prawnej niezależności i bezstronności działania kontrolera, a w konsekwencji narzędzie jego ochrony prawnej powinno być tożsame z przyznanym prokuratorowi. Niezależnie od powyższego warto nadmienić, że niezawisłość i niezależność naczelnego organu kontroli znajduje również potwierdzenie historyczne. Już na etapie Konstytucji marcowej⁶³, zarysował się problem odpowiedniej klasyfikacji NIK w myśl przyjętego w art. 2 Monteskiuszowego trójpodziału władzy. Andrzej Sylwestrzak wskazuje, że umieszczenie organu kontrolnego w systematyce ustawy zasadniczej w części dotyczącej władzy ustawodawczej miało jednoznacznie podkreślać jego rangę i niezawisłość, natomiast sprawą oczywistą pozostawało, że NIK nie jest organem władzy ustawodawczej, a jedynie instytucją współdziałającą z parlamentem. Dlatego NIK na gruncie Konstytucji marcowej należało uznać za organ legislacyjny, a tym samym klasyfikację taką argumentować tym, że traktujący o NIK art. 9 Konstytucji umieszczony został celowo w rozdziale dotyczącym „Władz ustawodawczych”. Natomiast w samej ustawie z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej przewidziano m.in. że członkowie Kolegium Najwyższej Izby korzystają z ustawowych przywilejów sędziów i podlegają przepisom dyscyplinarnym, ustanowionym dla sędziów (art. 30). W tym miejscu należy podkreślić, że w świetle art. 67 Konstytucji RP zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Powyższe oznacza, że nie należy postrzegać instytucji stanu spoczynku jako wyjątkowej, w stosunku do innych form zabezpieczenia społecznego, a w konsekwencji wiązać to prawo wyłącznie z wymiarem sprawiedliwości, czy przynależnością do służb mundurowych. Dlatego postulat wprowadzenia stanu spoczynku dla kontrolerów znajduje nie tylko uzasadnienie prawne, ale i historyczne, a w szczególności przemawia za nim umiejscowienie naczelnego organu

⁶² Szerzej: E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona – Najwyższa Izba Kontroli i Prawne Aspekty, *op. cit.*, s. 151-162.

⁶³ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44, poz. 267).

kontroli w systemie podziału władz, podkreślenie jego wagi i pozycji ustrojowej poprzez wyodrębnienie go w ustawie zasadniczej w rozdziale bezpośrednio obok Sądów i Trybunałów (w tym zakresie takiej rangi nie nadano Prokuraturze, która została całkowicie pominięta przez ustawę zasadniczą), przyznanie mianowanym kontrolerom niezależności, członkom Kolegium niezależności, wprowadzenie do procedury kontrolnej zasad (w szczególności niezależności, bezstronności i prawdy materialnej) oraz instytucji analogicznych (w szczególności immunitet i obowiązek przestrzegania tajemnicy po ustaniu stosunku pracy) bądź zbliżonych do przewidzianych w ustawie – Prawo o prokuraturze, Prawo o ustroju sądów powszechnych. Abstrahując od tego, warto również podkreślić zasadniczą różnicę w pozycji prawnej mianowanych kontrolerów NIK, w stosunku do innych pracowników organów kontroli, np. pracowników Państwowej Inspekcji Pracy. W tym przedmiocie odmiennie uregulowany jest byt prawny, który w przypadku PIP nie został ukształtowany w ustawie zasadniczej, jak i szerszy jest zakres uprawnień i obowiązków kontrolerów NIK. Dla przykładu zgodnie z art. 88 uoNIK wiceprezesi, dyrektor generalny oraz kontrolerzy nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej z powodu swoich czynności służbowych bez uprzedniej zgody Kolegium, a w przypadku Prezesa bez zgody Sejmu. Co więcej, przepis ten stosuje się odpowiednio również po ustaniu stosunku pracy. W tym zakresie instrument w postaci immunitetu, który niejako stanowi wyjątek od zasady jednakowej odpowiedzialności dla wszystkich i gwarancję prawidłowego działania i realizacji zadań powierzonych ustawą, nie jest przewidziany w przypadku innych pracowników organów kontroli i zbliża byt prawny mianowanych kontrolerów do prokuratorów i sędziów. Jednocześnie trudno sobie również wyobrazić, że wieloletni kontroler NIK, który kontrolował jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych, w szczególności organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej, sądy, trybunały, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, związki metropolitalne, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, państwowe i samorządowe instytucje kultury i państwowe instytucje filmowe, inne państwowe lub samorządowe osoby prawne oraz inne jednostki zaliczone do sektora finansów publicznych, a także inne podmioty jak choćby Narodowy Bank Polski, spółki Skarbu Państwa, przedsiębiorstwa państwowe, stowarzyszenia, fundacje, czy przedsiębiorców, po ustaniu stosunku pracy będzie się parą zajęciami stojącymi w sprzeczności z godnością sprawowanego wcześniej urzędu. Dlatego wydaje się, że objęcie mianowanych kontrolerów NIK stanem spoczynku powinno dodatkowo implikować analogiczne obowiązki i zakazy, jak w przypadku prokuratorów i sędziów, np. obowiązek dochowania godności urzędu czy zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia, w zakresie w jakim zakaz dodatkowego zatrudnienia obowiązuje w przypadku pełniących służbę czynną. W konsekwencji projektowanej zmiany zmodyfikowano także art. 96, który przewiduje uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Ponadto, w art. 95c i 95d zamieszczono regulacje dotyczące świadczenia pośmiertnego oraz uposażenia rodzinnego. Pozostałe zmiany przewidziano w rozdziale 4a regulującym

problematykę odpowiedzialności dyscyplinarnej mianowanych kontrolerów. W ramach tych zmian przewidziano w szczególności: a) doprecyzowanie katalogu kontrolerów, którzy mogą zostać powołani do Komisji Dyscyplinarnej i Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej oraz rozszerzeniu katalogu obrońców o radcę prawnego (art. 97a); b) doprecyzowanie katalogu kontrolerów, którzy mogą zostać wyznaczeni na Rzecznika dyscyplinarnego (art. 97c); c) dodaniu do postępowania dyscyplinarnego zasady, że przewodniczącym zespołu orzekającego komisji dyscyplinarnej może być tylko mianowany kontroler posiadający wykształcenie prawnicze (art. 97g); d) uzupełnieniu w ramach postępowania dyscyplinarnego odwołania o odpowiednim stosowaniu kodeksu karnego w postaci przepisów rozdziałów I-III i VI (art. 97p).

IV. Skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne przyjęcia nowelizacji

a. Skutki społeczne

Najbardziej pożądanym skutkiem społecznym jest przywrócenie wiary zwykłych ludzi w to, iż w życiu publicznym możliwe są zmiany, weryfikacja i ocena działania klasy politycznej. Od kilku dekad realia kampanii wyborczych to manipulacja i pusta propaganda. Realne zaangażowanie i zainteresowanie opinii publicznej spada. Proponowane rozwiązania są próbą sprawienia, by Polacy mogli uzyskać informację i wyrażoną przez osoby z odpowiednim autorytetem opinię o zagadnieniach istotnych dla najszerszych grup. Po drugie, przedłożenie podejmuje próbę stworzenia instytucji, mocą której możliwe będzie oddolne uruchamianie procedur kontrolnych dotyczących problemów istotnych dla społeczeństwa, a które cała klasa polityczna solidarnie usiłuje ukrywać przed rządzonymi.

Przyjęcie ustawy spowoduje usprawnienie procedury kontrolnej, w szczególności otworzy możliwość prowadzenia kontroli w formie elektronicznej, w tym w sposób zdalny na odległość, przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344, ze zm.). Konieczność uwzględnienia w procedurze kontrolnej nowych rozwiązań prawnych umożliwiających wykorzystanie i zastosowanie w tej procedurze technologii informatyczno-komunikacyjnych, stanowi niejako odpowiedź na zaawansowany już proces informatyzacji administracji oraz polityki paperless, której głównym celem jest ograniczenie zużycia papieru na korzyść coraz szerszej digitalizacji poszczególnych procesów, w tym dokumentów. Dlatego priorytetowe jest zapewnienie dostępu do systemów teleinformatycznych, gdyż coraz więcej procesów w jednostkach podlegających kontroli jest realizowana cyfrowo i ich odzwierciedlenia nie ma w bazach danych. Postulowana w tym przedmiocie zmiana dałaby także podstawę do uzyskania stałego dostępu do systemu TREZOR, w którym realizowane są operacje w zakresie obsługi budżetu państwa, co ograniczy liczbę czynności biurokratycznych, które muszą być ponawiane do przygotowania i przeprowadzenia każdej kolejnej kontroli wykonania budżetu państwa.

b. Skutki gospodarcze

Kluczową zmianą jest także doprecyzowanie zakresu kompetencji NIK. Nie ulega wątpliwości, że uprawnienia kontrolne NIK powinny sięgać tak daleko, jak daleko państwo / samorząd partycypuje w danej jednostce / podmiocie. I to niezależnie od tego czy jest to funkcją udziału w kapitale akcyjnym / udziałowym spółki, również mniejszościowego, jeśli przy rozproszeniu akcjonariatu / wspólników daje on faktyczną kontrolę, czy też szczególnych uprawnień statutowych, albo też sytuacji faktycznej, determinującej np. okoliczność posiadania większości rekomendowanych przez siebie członków w organach korporacyjnych. W tym przedmiocie na szczególne wyróżnienie zasługuje – z punktu widzenia ochrony interesów Państwa – grupa podmiotów, która realizuje misję publiczną lub zostały uznane za spółkę o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa w rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Uprawnienia kontrolne NIK powinny również pozwalać na niebudzące wątpliwości badanie sposobu zarządzania majątkiem publicznym *sensu largo* wniesionym do funduszy inwestycyjnych, jak również funkcjonowania spółek działających z udziałem tego funduszu. W ramach problematyki kontroli spółek państwowo-samorządowych, w tym o mieszanej strukturze właścicielskiej konieczne jest doprecyzowanie kryteriów kontroli ze względu na formę prawną tych podmiotów, zapewniając przy tym, z punktu widzenia celowościowego, stosowanie najdalszych wspólnych kryteriów kontroli. Jednocześnie w ramach projektowanych zmian przewiduje się wprowadzenie nowych rozwiązań do procedury kontrolnej, jak choćby dokumentu pn. raport o stanie państwa, stanowiącego zbiorczą syntezę wyników kontroli powiązanych ze sobą, a dotyczących istotnych obszarów działania państwa, możliwość składania zeznania na piśmie, przeprowadzania eksperymentów kontrolnych, badań kwestionariuszowych, ankietowych lub społecznych. Postulowane zmiany mają także na celu usprawnić już istniejące rozwiązania, jak np. narzędzie w postaci wspólnych kontroli – gdzie określono nie tylko zasady tej współpracy, ale również rozszerzono ten katalog o inne organy, jednostki organizacyjne bądź podmioty, ustawowo uprawnione do przeprowadzania kontroli, a także zlikwidować luki prawne, jak np. brak podstawy prawnej do legitymowania osób uczestniczących w czynności kontrolnej, czy brak wyraźnego rozdzielenia uwag od wniosków. Projekt zmian przyczyni się również do uelastycznienia i usprawnienia zarządzania strukturą organizacją Izby, a tym samym do prowadzenia racjonalnej polityki kadrowej. W tym zakresie postulowana jest zmiana sposobu obsadzania stanowisk dyrektorów i wicedyrektorów kontrolnych joNIK, a także radców Prezesa NIK. Proponowany model pozwoli nie tylko ocenić posiadanie kompetencji kierowniczych czy nadzorczych, ale i praktyczne wykorzystanie wiedzy merytorycznej i doświadczenia zawodowego, a tym samym przydatność danej osoby do zarządzania zespołem ludzi. Z kolei zmiana sposobu ustalania wynagrodzeń kontrolerskich i wprowadzenie stanu spoczynku dla mianowanych kontrolerów przyczyni się do zwiększenia niezależności w ujęciu instytucjonalnym, operacyjnym i finansowym. Adekwatny poziom zarobków wpływa bowiem nie tylko na prestiż pracy w naczelnym organie kontroli państwowej i jakość kadr zainteresowanych tą służbą, ale pomaga w zachowaniu bezstronności i utrzymaniu wysokiego poziomu etycznego kadry kontrolerskiej, stanowiąc ekonomiczną gwarancją

zachowania przez nich niezależności. Jednocześnie potrzeba zmiany sposobu ustalania wynagrodzeń kontrolerskich wynika z konieczności zapewnienia finansowej niezależności i jest odpowiedzią na wyniki raportu o systemowych ograniczeniach niezależności NIK przygotowanej przez INTOSAI Development Initiative, sporządzony w ramach mechanizmu szybkiego orzecznictwa na rzecz niezależności NOK (SIRAM). Zmiany te przyniosą wyłącznie pozytywne skutki społeczne, gospodarcze i prawne, przyczyniając się do uzyskiwania lepszych efektów kontroli, co przełoży się na całokształt funkcjonowania Państwa Polskiego.

c. Skutki finansowe

Odnosząc się do skutków finansowych należy wskazać, że w ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 122) w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli zaplanowano wydatki w kwocie 441 130 tys. zł. Wprowadzenie nowego sposobu ustalania wynagrodzenia zasadniczego kontrolera oznacza konieczność zwiększenia budżetu o 209 758 tys. zł, tj. 47,55%⁶⁴. Powyższa kwota nie obejmuje wyłącznie kosztów wzrostu wynagrodzeń, ale uwzględnia w niej wszelkie pochodne od nich, a także wydatki na odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe, nagrody roczne, odpisy na PPK i ekwiwalent za niewykorzystany urlop. Podkreślić jednak należy, że w wyniku działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli stwierdzono finansowe lub sprawozdawcze skutki na kwotę ogółem 52 775 810 tys. zł⁶⁵, w tym 12 642 344 tys. zł stanowiło uszczuplenie środków lub aktywów. W świetle powyższego koszt wprowadzenia nowego sposobu ustalania wynagrodzenia zasadniczego dla kontrolerów stanowi jedynie 0,4% finansowych rezultatów działań Izby, w tym 1,66% stwierdzonych uszczupień środków lub aktywów. Niezależnie od tego, zmiana sposobu ustalania wynagrodzeń kontrolerskich wpisuje się w oczekiwany w ramach ONZ, jak i INTOSAI element gwarancji zachowania niezależności najwyższych organów kontroli, w tym uniezależnienie od wpływu czynnika politycznego i administracyjnego. Ponadto zwiększenie budżetu NIK zapewni nie tylko możliwość utrzymania w zasobach Izby wysoko wyspecjalizowanych kontrolerów, jak i możliwość pozyskania ich z rynku, ale pozytywnie przełoży się na realizowanie misji strażnika grosza publicznego.

Ponadto realizacja postanowień projektu polegać będzie na rozszerzeniu działalności NIK. W tym zakresie powodować może to skutki wewnętrzne w ramach budżetu NIK. Łatwo przewidywalne skutki zewnętrzne, w wypadku zrealizowania koncepcji zawartych w projekcie, zwiększenie skuteczności wykrywania i likwidowania nadużyć, przede wszystkim dotyczących środków publicznych. Powinno to spowodować oszczędności w zakresie wyeliminowania działań nielegalnych i dokonywanych kosztem przede wszystkim właśnie środków publicznych.

d. Skutki prawne

Proponowane nowe rozwiązania kontroli cyklicznych i kontroli w trybie obywatelskim nie powodują systemowych skutków prawnych. Istnieje

niebezpieczeństwo, iż nie będą one wykorzystywane, czy też nie okażą się skutecznym środkiem zaradczym na problemy, które projektodawca chciał rozwiązać. Jeśli okażą się ślepą drogą, możliwe będzie (niepociągające poważnych konsekwencji) ich uchylenie i poszukiwanie innych rozwiązań.

⁶⁴ Wartość obliczona w oparciu o komunikat Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2023 r. (M.P. z 2023 r. poz. 831) zgodnie z którym przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2023 r. wyniosło 7005,76 zł.

⁶⁵ Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2023 r. zatwierdzone uchwałą Kolegium NIK w dniu 6 czerwca 2024

V. Źródła finansowania

Jak wskazano powyżej, koszt wprowadzenia nowego sposobu ustalania wynagrodzenia zasadniczego dla kontrolerów stanowi jedynie 0,4% finansowych rezultatów działań Izby, w tym 1,66% stwierdzonych uszczupień środków lub aktywów. Stąd też finansowe korzyści dla budżetu państwa z rezultatów działań NIK nieporównywalnie przewyższają zarówno obecne, jak i projektowane, koszty funkcjonowania Izby, przy czym należy spodziewać się, że wprowadzenie proponowanych zmian przyczyni się do wzrostu efektywności działań Izby, co z kolei przełoży się na wzrost finansowych korzyści dla budżetu państwa z rezultatów działań NIK.

Proponowane zmiany winny zostać uwzględnione w uchwalanych corocznie przez Kolegium NIK projektach budżetu na kolejne lata po uchwaleniu ustawy. Projekt budżetu NIK, zgodnie z ustawą o NIK, jest włączany przez ministra właściwego ds. budżetu do całościowego projektu budżetu państwa.

VI. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Projekt ustawy zakłada wprowadzenie do porządku prawnego sześć upoważnień ustawowych do wydania aktów wykonawczych. Upoważnienia te stanowią podstawę do określenia:

a) szczegółowej organizacji wewnętrznej NIK; b) wzoru oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających wyłączenie kontrolera z udziału w kontroli; c) zasad prowadzenia i udostępniania akt kontroli, w tym sposobu tworzenia i przetwarzania akt kontroli w postaci elektronicznej, uwzględniając właściwe zabezpieczenie akt kontroli przed nieuprawnionym ujawnieniem, utratą, zniekształceniem, zniszczeniem lub dostępem osób nieuprawnionych; d) rodzaju urządzeń i środków technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku dla celów kontroli, sposobu przechowywania, odtwarzania i kopiowania zapisów; e) wymaganych kwalifikacji, zasad wynagradzania, w tym sposobu ustalania dodatków funkcyjnych i specjalnych; f) sposobu i trybu ustalania i wypłacania uposażeń kontrolerom w stanie spoczynku oraz uposażeń rodzinnych oraz terminów przekazania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek, o których mowa w art. 80a ust. 10-12. Zakłada się, że trzy z nich – przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 30 ust. 6, art. 97 i art. 97q – zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

VII. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

VIII. Przeprowadzane konsultacje

Projekt nie był poddawany konsultacjom.