



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli
(druk nr 666)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 24 września 2009 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, zwanej dalej "NIK", ma na celu m.in. dostosowanie niektórych jej rozwiązań do postanowień Konstytucji RP oraz uproszczenie postępowania kontrolnego. Ponadto potrzeba nowelizacji ustawy wynika z konieczności wprowadzenia nowych technik i instrumentów kontroli, a także międzynarodowych standardów w tym zakresie.

W związku z powyższym w wyniku wprowadzonych zmian został rozszerzony zakres podmiotowy ustawy o organy, które utworzono po wejściu w życie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli tj. Krajową Radę Sądownictwa oraz Rzecznika Praw Dziecka. Natomiast do zakresu przedmiotowego kontroli NIK włączono realizację zadań audytu wewnętrznego. Ponadto przewidziana została możliwość przeprowadzania przez NIK wspólnych kontroli z naczelnymi organami kontroli innych państw oraz organami kontroli Wspólnot Europejskich.

Do najistotniejszych zmian należy wprowadzenie obowiązku przeprowadzania, co najmniej raz na trzy lata, audytu zewnętrznego w NIK. W świetle obowiązującego stanu prawnego ocena działalności NIK i wykonywania przez nią ustawowych zadań nie podlega żadnej zewnętrznej analizie i ocenie. NIK ma jedynie obowiązek przedłożenia Sejmowi rocznego sprawozdania ze swojej działalności. Taka forma nadzoru nie daje możliwości uzyskania obiektywnej, niezależnej oceny działalności najwyższego organu kontroli i wykrycia ewentualnych nieprawidłowości. Ponadto międzynarodowe standardy audytu określają obowiązek zapewnienia tzw. zewnętrznych przeglądów jakości działania instytucji audytowych w celu zapewnienia prawidłowości działania i zgodności ze standardami. W opinii ekspertów konstytucyjny status NIK wyklucza dopuszczalność dokonywania niezależnej kontroli sposobu funkcjonowania tego organu w odniesieniu do tej sfery jego działalności, która polega na sprawowaniu kontroli państwowej. Jednakże można dopuścić wynikające z regulacji ustawowej czynności kontrolne podejmowane przez podmioty organizacyjnie niezależne od NIK, których zadaniem byłoby sprawdzenie sposobu

wydatkowania przez ten organ powierzonych mu środków publicznych. Uwzględniając powyższe zastrzeżenia wprowadzono przepisy dotyczące przeprowadzania audytu zewnętrznego jedynie w zakresie wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej NIK. W świetle przyjętych rozwiązań przeprowadzenie audytu zewnętrznego będzie zlecał Marszałek Sejmu podmiotowi wybranemu zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych.

Ponadto wprowadzone zostały zasadnicze zmiany dotyczące statusu wiceprezesów NIK. Przede wszystkim została wprowadzona kadencyjność wiceprezesów NIK, którzy będą powoływani przez Marszałka Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli na okres 5 lat. Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków wiceprezesa NIK będą składali obowiązkową przysięgę. Ponadto kadencyjność funkcji wiceprezesa jest związana z wprowadzeniem katalogu przesłanek uzasadniających odwołanie osoby pełniącej to stanowisko przed upływem 5 lat.

Zmieniona została także struktura organizacyjna NIK poprzez wprowadzenie podziału na kontrolne jednostki organizacyjne NIK – departamenty i delegatury zatrudniające kontrolerów i jednostki niekontrolne – biura zatrudniające pracowników na podstawie umowy o pracę. Nowelizacja przewiduje zatrudnianie na stanowiskach kontrolerskich w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Natomiast stanowiska kierownicze obsadzone będą, na czas określony 5 lat, w drodze konkursu. Przedmiotowa ustawa wprowadzając kadencyjność stanowisk dyrektorów i wicedyrektorów przewiduje automatyczne przenoszenie tych osób po upływie 5 lat na stanowiska doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych. Oznacza to znaczne powiększanie się grupy doradców co 5 lat.

W celu uproszczenia postępowania kontrolnego zasadniczym zmianom uległy przepisy regulujące tę problematykę. Do najistotniejszych zmian należy wprowadzenie zasady sporządzania tylko jednego dokumentu tj. wystąpienia pokontrolnego, który łączy w sobie cechy dotychczasowego protokołu kontroli oraz wystąpienia pokontrolnego. Wystąpienie pokontrolne w nowej formule będzie zawierać w swej treści zwięzły opis ustaleń kontrolnych jak również ocenę kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Rezygnacja ze sporządzania protokołu kontroli pociąga za sobą wyeliminowanie długiego trybu odwoławczego związanego ze składaniem zastrzeżeń do jego treści. Postępowanie odwoławcze ograniczone będzie tylko do zastrzeżeń składanych do wystąpienia pokontrolnego. Zastrzeżenia te będzie mógł wnieść jedynie kierownik jednostki kontrolowanej.

Ponadto przepisy dotyczące postępowania kontrolnego dotychczas zawarte w zarządzeniu Prezesa NIK z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego oraz w zarządzeniu Prezesa NIK z dnia 15 maja 1995 r. w sprawie należności świadków, biegłych i specjalistów w postępowaniu kontrolnym zostały włączone do materii ustawowej. Zmiany w systemie źródeł prawa, które wprowadziła obowiązująca Konstytucja RP spowodowały, że wymienione zarządzenia nie mogą nakładać praw i obowiązków na podmioty zewnętrzne oraz stanowić podstawy do podejmowania wobec nich rozstrzygnięć.

Wprowadzony został także nowy rozdział regulujący odpowiedzialność dyscyplinarną mianowanych kontrolerów. Obecnie materię tę reguluje zarządzenie Marszałka Sejmu z dnia 8 sierpnia 1995 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w NIK. Jednakże z uwagi na to, że prawa i obowiązki pracownika w postępowaniu represyjnym, jakim jest postępowanie dyscyplinarne, powinny być uregulowane aktami rangi ustawowej, a nie aktami wykonawczymi zostały wprowadzone stosowne zmiany.

Opiniowana ustawa wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dotyczących postępowania kontrolnego. Przepisy te wejdą w życie po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 50. posiedzeniu w dniu 24 września 2009 r. Projekt ustawy został wniesiony do łaski marszałkowskiej przez sejmową Komisję do Spraw Kontroli Państwowej i stał się przedmiotem jej prac. Komisja po rozpatrzeniu projektu wprowadziła do niego poprawki odbiegające od wniesionego przedłożenia. Dokonane zmiany polegały m.in. na wprowadzeniu obowiązku przeprowadzania audytu zewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli (art. 7a). Ponadto wprowadzone zostały zasadnicze zmiany dotyczące wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli (kadencyjność, składanie ślubowania, przesłanki odwołania (art. 21a)).

W trakcie drugiego czytania, które miało miejsce na 49. posiedzeniu Sejmu w dniu 9 września 2009 r. zostało zgłoszonych 48 poprawek, w związku z czym projekt ustawy ponownie został skierowany do komisji.

Podczas trzeciego czytania Sejm przychylił się do części zgłoszonych poprawek (16). Dzięki przyjętym poprawkom m.in. doprecyzowane zostały przepisy dotyczące audytu zewnętrznego, którego zakres został ograniczony do kontroli wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej NIK. Dodana została kolejna przesłanka odwołania wiceprezesa NIK

tj. rażące naruszenie obowiązków. Ponadto przepisy dotyczące naboru kandydatów na stanowiska kontrolerów będą miały zastosowanie od dnia 1 stycznia 2013 r.

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 1 w pkt 12, w art. 21 w lit a ust. 1 mówi m.in., że wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Należy jednak zauważyć, że zarówno tryb jak i przesłanki odwołania wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli zostały uregulowane w art. 21c. W związku z tym niepełna regulacja dotycząca odwoływania wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli zawarta w art. 21 w lit a ust. 1 może powodować niejasności, a także stanowi zbędne powtórzenie przepisów.

Propozycja poprawki:

- w art.1 w pkt 12, w art. 21 w lit a w ust. 1 skreśla się wyrazy "i odwołuje";

2. W art. 1 w pkt 13, w art. 21b została wprowadzona kadencyjność wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli. Przyjęte rozwiązanie może wzbudzać zastrzeżenia, ponieważ prowadzi do sytuacji, w której Prezes Najwyższej Izby Kontroli, będąc konstytucyjnym organem Izby, sprawującym jej kierownictwo i odpowiedzialnym przed Sejmem za jej działalność, pozbawiony zostaje instrumentów prawnych umożliwiających dokonywanie zmian na stanowisku wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli. W świetle przyjętych rozwiązań wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli będzie mógł być odwołany jedynie w przypadku zaistnienia ustawowo określonych przesłanek. Uniemożliwia to odwołanie wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli np. w sytuacji niewykonywania przez tę osobę obowiązków. Przyjęte rozwiązania mogą podważać status Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, który nie będzie miał możliwości wpływu na odwoływanie osób, które w razie potrzeby pełnią funkcję jego zastępców.

3. W myśl naczelnej zasady prawa karnego – nie ma przestępstwa bez winy sprawcy. Uwzględniając tę zasadę mówimy o przestępstwach umyślnych, a nie popełnionych z winy umyślnej. Z uwagi na powyższe wymaga zmiany jedna z przesłanek odwołania wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Propozycja poprawki:

- w art.1 w pkt 13, w art. 21c w ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

"3) został on skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe;"

4. Egzemplarz wystąpienia pokontrolnego przekazywany jest kierownikowi jednostki kontrolowanej. W związku z tym prawo złożenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego przysługuje w terminie 21 dni od dnia jego przekazania kierownikowi jednostki kontrolowanej, a nie **jednostce kontrolowanej**.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 39, w art. 54 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania.";

5. Przedmiotowa ustawa przewiduje, że osoba zajmująca stanowisko dyrektora lub wicedyrektora po upływie 5 lat będzie automatycznie mianowana na stanowisko doradcy. Nie został jednak dostatecznie doprecyzowany termin, od którego liczy się upływ 5 lat.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 52, w art. 69e ust. 4 otrzymuje brzmienie:

"4. Wraz z upływem 5 lat od dnia mianowania na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 1 i 2, Prezes Najwyższej Izby Kontroli mianuje osobę zajmującą to stanowisko, na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 4, 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.";

6. W myśl art. 76 ust. 2 ocenę kwalifikacyjną przełożony doręcza kontrolerowi za potwierdzeniem odbioru. Natomiast ust. 7 tego artykułu, odwołując się do ust. 2 mówi o liczeniu terminu od dnia powiadomienia. Należy ujednoclić terminologię.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 56, w art. 76 w ust. 7 wyraz "powiadomienia" zastępuje się wyrazem "doręczenia";

7. Ustawa posługuje się pojęciem "kontrolna jednostka organizacyjna Najwyższej Izby Kontroli". Z uwagi na to, należy konsekwentnie podać pełną nazwę jednostki.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 71, w art. 97 a ust. 3, art. 97 b ust. 1, art. 97 d ust. 2 oraz w art. 10 ust. 1 po wyrazach "jednostki organizacyjnej" dodaje się wyrazy "Najwyższej Izby Kontroli";

*Danuta Drypa
Główny legislator*