

Monografie i Studia
Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego



Zbysław Dobrowolski

Jacek Kościelniak

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KIERUNKI ZMIAN
organizacja i zarządzanie

Kraków 2019

**Monografie i Studia
Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KIERUNKI ZMIAN

Organizacja i zarządzanie

Zbysław Dobrowolski, Jacek Kościelniak

Kraków 2019

Publikacja sfinansowana ze środków Wydziału Zarządzania
i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego

Recenzenci:

dr hab. Grzegorz Drozdowski, prof. Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wlkp.
dr hab. Artur Jacek Kożuch, prof. Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Siedlcach.

Redakcja serii:

Redaktor Naczelny: dr hab. Ewa Bogacz-Wojtanowska, prof. UJ
Sekretarz: dr Wioleta Karna

Rada Naukowa:

prof. dr hab. Łukasz Sułkowski - przewodniczący
dr hab. Grzegorz Baran, prof. UJ
dr hab. Zbysław Dobrowolski, prof. UJ
dr hab. Roman Dorczak, prof. UJ
dr hab. Dariusz Grzybek, prof. UJ
dr hab. Grzegorz Mazurkiewicz, prof. UJ
prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek

Wydawca:

Instytut Spraw Publicznych UJ
ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków
tel. +48 12 664 55 44, fax + 48 12 644 58 59
e-mail: monografia_isp@uj.edu.pl
www.isp.uj.edu.pl

ISBN 978-83-65688-29-3

ISBN 978-83-65688-30-9 (e-book)

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych
Uniwersytet Jagielloński
Wydanie I, Kraków 2019

Publikacja ani żaden jej fragment, nie może być przedrukowana bez pisemnej zgody
Wydawcy.

Projekt okładki, redakcja techniczna, skład i łamanie:
Wydawnictwo E-Studio Robert Jacyno,
ul. Niecała 2d, 65-245 Zielona Góra

WSTĘP

Podobnie, jak w poprzedniej monografii współautorstwa Zbysława Dobrowolskiego i Jacka Kościelniaka pt. „Audyty śledcze spółek Skarbu Państwa i spółek komunalnych” stwierdzić na wstępie należy, że problem występowania oszustw w sferze społeczno-gospodarczej jest znaczny, a wprowadzane w różnych organizacjach inicjatywy przeciwdziałające nieprawidłowościom są nieskuteczne¹. Zjawiskiem istotnie zagrażającym organizacjom należącym do różnych sektorów jest również korupcja. Zagrożonymi tą patologią są m.in. modernizacja i rozbudowa infrastruktury. Przeprowadzanie przetargów w oparciu o źle opracowaną lub celowo zmanipulowaną specyfikację istotnych warunków zamówienia może spowodować faworyzowanie konkretnych dostawców, otrzymanie towarów lub usług, które nie będą spełniały wymagań lub też uniemożliwią w przyszłości realizację wyznaczonych celów przez podmioty publiczne.

Działalność korupcyjna, co wykazano w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, może wiązać się z lobbieniem prowadzonym niezgodnie z prawem, nielegalnymi działaniami dotyczącymi udzielania koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie surowców, wydawaniem nieprawidłowych decyzji o lokalizacji tworzonych farm wiatrowych, a także z możliwością wpływu na projekty publiczne przez podmioty niepubliczne².

Zagrożeniom zdefiniowanego przez O.E. Williamsona oportunistycznego stron kontraktu³ poddane są podmioty gospodarcze, w tym spółki Skarbu Państwa. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała, że podmioty udziałem z mienia jednostek samorządu terytorialnego (zwane dalej spółkami komunalnymi) w niektórych przypadkach nieprawidłowo wydatkowały środki finansowe⁴. W 2017 r. funkcjonowały 472 spółki Skarbu Państwa dysponujące majątkiem sięgającym miliardów złotych, a ponadto ponad dwa tysiące spółek z udziałem mienia jednostek samorządu terytorialnego (JST), jak też 34 przedsiębiorstwa państwowe⁵. Ogółem liczba podmiotów gospodarki narodowej w sektorze

¹ KPMG (2016), *Profil korporacyjnego oszusta. Edycja 2016*, KPMG Advisory Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k., dostępne na stronie: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/06/pl-Raport-KPMG-Profil-korporacyjnego-oszusta.pdf> [dostęp: 14.03.2018].

² CBA (2018), *Antykorupcja. Edukacyjny portal o korupcji*, dostępne na stronie: [file:///C:/Users/Acer/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Uchwala_nr_207_Rady_Ministrow_z_dnia_19_grudnia_2017_r_w_sprawie_Rzadowego_Programu_Przeciwdzialania_Korupcji_na_lata_201%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Acer/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Uchwala_nr_207_Rady_Ministrow_z_dnia_19_grudnia_2017_r_w_sprawie_Rzadowego_Programu_Przeciwdzialania_Korupcji_na_lata_201%20(1).pdf) . <http://antykorupcja.gov.pl/ak/rppk-2018-2020/12896,RPPK-2018-2020.html> [dostęp: 15.03.2018]

Ośrodek informacji ONZ w Warszawie, *Cele zrównoważonego rozwoju*, dostępne na stronie: <http://www.un.org.pl/cel16> [dostęp: 10.12.2018].

³ O.E. Williamson (1998), *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 60.

⁴ NIK (2016), *NIK o realizacji zadań publicznych przez spółki komunalne*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-realizacji-zadan-publicznych-przez-spolki-komunalne.html> [dostęp: 22.08.2018].

⁵ Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, *Sprawozdanie z działalności Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018, s. 21, dostępne na stronie:

publicznym, według stanu dzień 31 grudnia 2017 r. wyniosła 115.075, a według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. 114.352⁶.

Ochrona zasobów podmiotów wykorzystujących środki publiczne przed patologiami organizacyjnymi powinna być przede wszystkim priorytetem kierownictwa oraz pracowników tych podmiotów. Działania prewencyjne należy podejmować we wszystkich przedsięwzięciach, w których organizacje te angażują swój majątek i środki publiczne. Takie podejście jest zgodne z kierunkiem działań określonych w tzw. Celach Zrównoważonego Rozwoju przyjętych przez Państwa Członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych⁷. Przede wszystkim jest zgodne z koncepcją przebudowy polskiego państwa, rozwoju polskiej gospodarki, kreowania kultury rzetelności w życiu publicznym.

W ochronie majątku publicznego, kreowaniu ładu instytucjonalnego kluczową rolę powinna odgrywać Najwyższa Izba Kontroli – naczelny organ kontroli państwowej. Organizacja ta powinna stanowić kluczowy element ekosystemu, w którym możliwa jest akceleracja innowacyjnej gospodarki. Jej wzmocnienie jest zatem niezbędne w warunkach podziału zadań w zakresie zarządzania publicznego, wynikającego z funkcjonowania samorządu terytorialnego, a także w warunkach globalizacji i jej konsekwencji dla polskiej gospodarki, a przede wszystkim społeczeństwa.

Niestety, wydarzenia ostatnich kilku lat jakie miały miejsce w Najwyższej Izbie Kontroli unaocznily stan w jakim znajduje się obecnie Najwyższa Izba Kontroli. Jest to stan dalece odbiegający od tego czym była Najwyższa Izba Kontroli za czasów prezesury śp. prof. nadzwyczajnego dr hab. Lecha Kaczyńskiego.

Podstawowym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wyników badań funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli. Problem badawczy sformułowano następująco: jakie zmiany należy wprowadzić w Najwyższej Izbie Kontroli w celu usprawnienia jej funkcjonowania? Omawianemu wyżej celowi i problemowi badawczemu podporządkowano konstrukcję opracowania. W badaniach realizowanych w podejściu idiograficznym, w ramach strategii pluralizmu epistemologicznego ze znaczącym wpływem nurtu krytycznego wykorzystano metody i techniki właściwe dla dyscypliny nauk o zarządzaniu jakości, uwzględniając wymóg triangulacji danych i metod.

Autorzy opracowania prowadząc badania nie zmierzali do budowania teorii, w tym średniego zasięgu⁸. Zauważają w wielu miejscach potrzebę prowadzenia dalszych

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/485AD38B2B1C293BC125826C0047E741/%24File/2439.pdf> [dostęp: 22.08.2018]; Z. Dolewka (2017), *Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 477, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, s. 64, dostępne na stronie: http://www.dbc.wroc.pl/Content/37470/Dolewka_Funkcjonowanie_Spolecz_Komunalnych_w_Polsce_2017.pdf [dostęp: 22.08.2018]; Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (2018), *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 r.*, Warszawa, dostępne na stronie: http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2017/sprawozdanie_za_2017_r_www.pdf [dostęp: 22.08.2018].

⁶ GUS, *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, I półrocze 2018 r.*, s. 29, dostępne na stronie: [file:///C:/Users/Acer/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/zmiany_strukturalne_grup_podmiotow_gospodarki_narodowej_1_polrocze_2018%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Acer/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/zmiany_strukturalne_grup_podmiotow_gospodarki_narodowej_1_polrocze_2018%20(1).pdf) [dostęp: 31.08.2018].

⁷ Global Compact Network Poland (2018), *Cele zrównoważonego rozwoju*, dostępne na stronie: <http://ungc.org.pl/sdg/sustainable-development-goals/> [dostęp: 18.06.2018].

⁸ R. K. Merton (2002), *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa: Wydawnictwo PWN.

pogłębionych badań naukowych mających na celu ustalenie, czy przesunięcie kulturowego nacisku z satysfakcji ze współzawodnictwa na koncentrację wyłącznie na rezultatach działania nie prowadzi do anomii⁹. Konstatacja ta odnosi się zarówno do jednostek kontrolowanych, jak i NIK.

Kończącą część opracowania, z założenia o aplikacyjnym charakterze, stanowi projekt ustawy o NIK. Intencją autorów jest sformułowanie propozycji, które mają stanowić inspirację do dyskusji interdyscyplinarnego środowiska naukowego nad potrzebą reformy NIK. Przedstawione w tym opracowaniu rozwiązania stanowią odzwierciedlenie ich własnych przekonań wynikających z badań, nie stanowią zaś stanowiska instytucji, które reprezentują lub w których są zatrudnieni.

⁹ Tamże.

Spis treści

Wprowadzenie do problematyki Najwyższej Izby Kontroli.....	6
Pojęcie kontroli – zarys problematyki	6
Zarządzanie publiczne jako przedmiot kontroli NIK.....	10
Wyznaczenia i kryteria kontroli	13
Działalność Najwyższej Izby Kontroli w latach 1997-2017.....	19
Kierunkowe propozycje zmian w Najwyższej Izbie Kontroli	28
Zadania i zakres działania NIK.....	28
Organizacja NIK.....	34
Postępowanie kontrolne NIK.....	48
Pracownicy NIK.....	54
Działalność planistyczna i informacyjna NIK.....	72
Wykorzystanie zasobów przez NIK. Kierunkowe propozycje.....	74
Wykorzystanie potencjału NIK w relacjach międzynarodowych.....	74
Aktywizowanie środowiska naukowego wokół NIK.....	75
Zakończenie.....	76
Załącznik: Projekt ustawy o NIK.....	77
Spis tabel.....	135
Wykaz literatury.....	136

I. Wprowadzenie do problematyki Najwyższej Izby Kontroli

1. Pojęcie kontroli – zarys problematyki

Kontrolowanie zostało zidentyfikowane jako jedna z funkcji zarządzania¹⁰ już przez H. Fayola, głównego przedstawiciela nurtu klasycznego w rozwoju teorii organizacji i zarządzania¹¹. Początkowo niezbędność kontrolowania postrzegano głównie poprzez pryzmat prawidłowego zarządzania przedsiębiorstwami. I tak m.in. F.W. Taylor, H.L. Gant, F.B. Gilbreth, H. Le Chaterier, K. Adamiecki dostrzegali istotną rolę funkcji kontrolowania w prawidłowej realizacji celów organizacyjnych oraz w optymalnym wykorzystaniu zasobów. Znaczenie kontrolowania zauważył także M. Weber formułując model biurokracji. Niezbędność kontrolowania, choć w innym zakresie, dostrzegli również przedstawiciele szkoły behawioralnej zarządzania¹².

Z perspektywy paradygmatów zarządzania celem kontrolowania w ujęciu modernistycznym, którego przedstawicielem jest na przykład A. Tannenbaum, jest ograniczenie zachowań idiosynkratycznych i zapewnienie zgodności działań ludzi z planem organizacyjnym stanowiącym zbiór uporządkowanych pojedynczych interakcji ludzi. Ocena działań i ich wyników przy wcześniejszym ustaleniu mierników takiej oceny wymaga wcześniejszego ustalenia, które wyniki, zachowania dają pożądane wielkości osiągnięć. Jak to zwymiarować, gdy zgodnie koncepcją indeterminizmu, osiągnięcie określonego celu może być dziełem przypadku a nie kreatywnego, zamierzonego działania? Ponadto, może dojść do tzw. zarządzania pozorami lub jak to określa M. J. Hatch – zarządzania wrażeniami¹³. Ryzyko ograniczenia zachowań idiosynkratycznych w następstwie przypadku lub ograniczenia działań pozorowanych należy uwzględnić w zarządzaniu ryzykiem¹⁴. Problematyka uwzględnienia indeterminizmu w trakcie dokonywanych przez NIK ocen kontrolowanej działalności stanowi problem badawczy wymagający rozwiązania w następstwie kolejnych badań naukowych.

Wartości kulturowe, normy i oczekiwania stanowią podstawowe mechanizmy tzw. klanowej kontroli zachowań, zidentyfikowanej przez W.G. Ouchiego. Pozwala ona na ocenę skuteczności socjalizacji nowych członków organizacji. Czy taki sposób kontroli nie

¹⁰ W tej części opracowania wykorzystano: Z. Dobrowolski, J. Kościelniak (2019), *Kontrola publiczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, s. 15-25.

¹¹ H. Koontz, C. O'Donnell (1969), *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, Warszawa: Wydawnictwo PWN.

¹² T. Kotarbiński (1975), *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wydawnictwo; B.R. Kuc (2001), *Kontrola menedżerska. Przełamywanie barier*, Warszawa: Wydawnictwo Menedżerskie PTM; Z. Dobrowolski (2008), *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, Sulechów: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, s. 27-36, 235-236; J.A.F. Stoner, Ch. Wankel (1992), *Kierowanie*, Warszawa: Wydawnictwo PWE; J. Zieleniewski (1978), *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, wyd. VI, Warszawa: Wydawnictwo PWN; T. Pszczołowski (1978), *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Ossolineum.

¹³ M.J. Hatch (2002), *Teoria organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 323-341.

¹⁴ Z. Dobrowolski, Z. (2017a), *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*, Kraków: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Instytut Spraw Publicznych WZiKS Uniwersytet Jagielloński.

katalizuje w dłuższym okresie czasu patologii organizacyjnych, na przykład legalizmu? Czy kontrole NIK skupione głównie na rezultatach działania kontrolowanych jednostek nie katalizują anomii? Powstaje ona, zdaniem R.K. Mertona, w związku z przesunięciem kulturowego nacisku z satysfakcji ze współzawodnictwa na koncentrację wyłącznie na rezultatach działania¹⁵ Zagadnieniu temu należałoby poświęcić odrębne badania naukowe i rozwiązać ten problem.

Celem kontrolowania, z punktu widzenia prawidłowości zarządzania organizacjami należącymi do sektorów prywatnego lub publicznego, jest nie tylko ocena legalności działania tych organizacji co jest kluczowe dla judykatury, ale szerzej, ocena działania z perspektywy innych walorów sprawności. Dostrzegł to m.in. M. Lizée według, którego kontrolowanie to funkcja zarządzania, która służy ustaleniu, czy rezultaty działania są zgodne z celami oraz czy nakłady energii i wysiłku harmonijnie współdziałają dla ich realizacji¹⁶. W takim pojmowaniu kontrolowania można odnaleźć nawiązanie do koncepcji „public governance”, w której liczy się nie tylko efekt końcowy podjętych działań, ale także sam sposób działania¹⁷.

W języku potocznym, ale również w literaturze naukowej (przytoczonej w tym opracowaniu) czasownik „kontrolowanie” oznacza zwykle porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym. Pojęcie kontrola oznacza zespół działań polegających na analizie przebiegu czynności, ocenie efektów działania, które obejmuje ustalenie, czy określone zadanie, wyrób zostały wykonane zgodnie z założeniami¹⁸. Przymiotnik kontrolowanie i rzeczownik kontrola odnoszą się zatem do porównania stanów: wymaganego, faktycznego, oceny przyczyn, skutków rozbieżności pomiędzy tymi stanami. Uwzględniając powyższe, pomijając dalsze refleksje wynikające z semantyki, wykorzystano w tym opracowaniu pojęcie „kontrola”.

W opracowaniu m.in. przygotowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli zawarto definicje kontroli zaczerpnięte z języka angielskiego. I tak, w znaczeniu funkcjonalnym (*audit*) oznacza badanie polegające na ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go ze stanem wymaganym oraz dokonanie jego oceny. W znaczeniu zarządczym (*control*) jest to przyjęty system zarządzania, a zatem procedury, instrukcje, zasady, mechanizmy, służący do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostaną osiągnięte. Proces dzięki któremu zarządza się określonymi działaniami¹⁹.

Według art. 272 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869) audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena ta dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce. Biorąc pod uwagę istotę audytu określoną w przywołanej wyżej ustawie o finansach publicznych, można

¹⁵ R. K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, op. cit., s. 222.

¹⁶ W. Kieżun (1998), *Sprawne zarządzanie organizacją*, II wydanie, Warszawa: SGH, s. 360.

¹⁷ T. Bovaird, E. Löffler (2003), *Understanding Public Management and Governance* [w:] T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, London-New York: Routledge, s. 10.

¹⁸ M. Romanowska (2004), *Kontrola strategiczna*, Leksykon Zarządzania, Warszawa: Difin, s. 224-225.

¹⁹ NIK, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2005), *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Warszawa, s. 32.

sformułować uogólnienie, że audyt wewnętrzny jest rodzajem kontroli, charakteryzującej się zinstytucjonalizowaną funkcją doradczą.

Pojęcie inspekcji posiada kilka synonimów: przegląd, obchód, kontrola, lustracja, wizytacja, nadzór. To ostatnie z pojęć, tj. nadzór uwypukla istotę inspekcji. Nadzór zawiera w sobie kontrolowanie. Efektem podjętej procedury kontrolnej jest określone rozstrzygnięcie wydane w oparciu o przepisy prawa, w tym ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.). Efektem inspekcji jest obowiązek podjęcia lub zaniechania określonych działań, a kontrolowanemu przysługuje możliwość odwołania się od rozstrzygnięcia w sposób przewidziany przepisami prawa. Można zatem sformułować uogólnienie, iż inspekcja to rodzaj instytucjonalnego kontrolowania, którego efektem jest rozstrzygnięcie z obowiązkiem jego wykonania i uprawnieniem kontrolowanego do odwołania się od rozstrzygnięcia w sposób przewidziany przepisami prawa. Różni się od kontroli publicznej wykonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli, czy Regionalną Izbę Obrachunkową również tym, iż do ustaleń kontroli tych organów nie składa się zastrzeżeń w trybie przepisów k.p.a., lecz na podstawie przepisów ustaw, odpowiednio: ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r., poz. 489) i ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.).

Czynności rewizji finansowej, w myśl art. 2 pkt. 5 i 7 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1089 ze zm.), to usługi atestacyjne obejmujące badania, a także przeglądy sprawozdań finansowych oraz inne usługi atestacyjne określone przepisami prawa, zastrzeżone dla biegłego rewidenta. Usługi atestacyjne, zgodnie z przepisami ww. ustawy to takie, które mają na celu uwiarygodnienie w wysokim lub umiarkowanym stopniu zagadnień obejmujących w szczególności informacje finansowe i niefinansowe, systemy, procesy, a także aspekty zachowań lub postaw określonych podmiotów, w oparciu o dowody uzyskane w trakcie przeprowadzenia odpowiednich procedur, stanowiące podstawę wydawanej, zgodnie z przyjętymi kryteriami, oceny zagadnień będących przedmiotem tych usług, zamieszczonej w sprawozdaniu z wykonanej usługi. A zatem, w świetle tej ustawowej definicji, rewizja finansowa to kontrola wykonywana przez biegłego rewidenta.

Pojęcia „wizytacja” i „lustracja” występują w obrocie prawnym. I tak, w myśl art. 22 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 ze zm.) w ramach czynności nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może zarządzić przeprowadzenie wizytacji sądu lub lustracji w sądzie. W toku wizytacji, w myśl § 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 169, poz. 1645), bada się w szczególności: obciążenie sędziów stosownie do wpływu i liczby spraw załatwionych oraz stan zaległości, sprawność postępowania sądowego, w tym przygotowanie posiedzeń, wykonywanie czynności w toku postępowania międzyinstancyjnego, w tym terminowość sporządzania uzasadnień oraz wykonywanie czynności po uprawomocnieniu się orzeczenia, a także poziom jednolitości orzecznictwa w wizytowanym sądzie na tle orzecznictwa innych sądów administracyjnych, a zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego. Czynności wizytacyjne kończą się naradą powizytacyjną z udziałem sędziów wizytowanej jednostki organizacyjnej wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Zgodnie z zasadą pisemności kontrolowania, w myśl § 6 cyt. wyżej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r., z przebiegu wizytacji sporządza się sprawozdanie zawierające w szczególności dokonane ustalenia i ocenę pracy wizytowanego sądu lub jego poszczególnych jednostek organizacyjnych, w tym skuteczność wnoszonych środków odwoławczych, wskazanie uchybień oraz ewentualne wnioski o wytknięcie naruszeń obowiązków służbowych, albo o wszczęcie postępowań wyjaśniających lub dyscyplinarnych, a w razie potrzeby także wnioski o wystąpienie o podjęcie uchwały wyjaśniającej przepisy prawne lub o unieważnienie prawomocnego orzeczenia.

Lustracja, w myśl § 8 cyt. wyżej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r., ma na celu zbadanie określonej problematyki z zakresu funkcjonowania wojewódzkiego sądu administracyjnego lub jego określonej jednostki organizacyjnej, a także zbadanie działalności nadzorczej prezesa, wiceprezesa (wiceprezesów) i przewodniczącego wydziału oraz ocenę sprawności i terminowości wykonywanych czynności służbowych przez poszczególnych sędziów. Do lustracji stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wizytacji. W świetle przedstawionego powyżej opisu, wizytacja, jak i lustracja są kontrolowaniem, choć ta ostatnia kontrolowaniem ograniczonym podmiotowo oraz przedmiotowo.

Pojęcie ewaluacji występuje rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1658). Jest nią, według § 2 pkt. 4 ww. rozporządzenia, proces gromadzenia, analizowania i komunikowania informacji na temat wartości działań podejmowanych przez szkołę lub placówkę. Wyniki ewaluacji są wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji skierowanych na zapewnienie wysokiej jakości organizacji procesów kształcenia, wychowania i opieki oraz ich efektów w szkole lub placówce. Z tego opisu wynika, że ewaluacja jest kontrolą. W toku kontroli także dochodzi do gromadzenia, analizowania i komunikowania informacji na temat wartości działań podejmowanych przez szkołę lub placówkę. Przykładu w tym zakresie dostarczają choćby kontrole NIK przeprowadzone w szkołach.

Pewnego zamieszania pojęciowego przysparza przepis § 2 pkt. 9 cyt. wyżej rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego, który wyróżnia dwa pojęcia: ewaluację i kontrolę. Tę ostatnią należy rozumieć, jako działania organu sprawującego nadzór pedagogiczny lub dyrektora szkoły lub placówki prowadzone w szkole lub placówce w celu oceny stanu przestrzegania przepisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkoły lub placówki.

Analiza powyższych pojęć pozwala na sformułowanie uogólnienia, że ich odpowiednikami są odpowiednio: pojęcie kontroli wykonania zadań i pojęcie kontroli zgodności. W amerykańskiej terminologii audytu funkcjonują dwa pojęcia: „*evaluation*” i „*compliance auditing*”. To pierwsze zwane jest także „*performance auditing*”, a zatem kontrolowaniem wykonania zadania, to drugie to kontrola zgodności²⁰.

Kontrolowanie stanowi nieodłączny etap cyklu działania zorganizowanego. Zauważył to nie tylko H. Le Chatelier, który umiejscowił kontrolowanie pośród pozostałych etapów działania zorganizowanego, lecz także m.in. K. Adamiecki, który wskazując na cztery

²⁰ Z. Dobrowolski (2004), *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

etapy tego działania: analizę, plan, wykonanie i kontrolowanie podkreślił niezbędność etapu kontrolowania niezależnie od stopnia doskonałości zastosowania trzech pierwszych etapów²¹. Choć kontrolowanie jest wymieniane w cyklu działania zorganizowanego jako ostatni etap tego działania, a także jako ostatnia funkcja zarządzania, to pełni funkcję poznawczo-dostosowawczą w procesie zarządzania²².

2. Zarządzanie publiczne jako przedmiot kontroli Najwyższej Izby Kontroli

Celem kontroli w sektorze publicznym²³, zgodnie ze standardami ISSAI 100 – Podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym, określonymi przez Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli Państwowej (*International Organization of Supreme Audit Institution* – INTOSAI), skupiającą w swoich szeregach organy kontroli z ponad 180 krajów, jest ocena dowodów w celu określenia, czy stan faktyczny jest zgodny z obowiązującymi kryteriami. Taka kontrola ma dostarczyć decydentom oraz opinii publicznej informacji i niezależnych, obiektywnych ocen dotyczących zarządzania i wykonania zadań w ramach polityk, programów i działań rządu.

Kontrole przeprowadzane w sektorze publicznym, zdaniem INTOSAI, przyczyniają się do wprowadzenia ładu w zarządzaniu poprzez²⁴:

- przekazywanie użytkownikom niezależnych, obiektywnych i rzetelnych informacji, wniosków i opinii sformułowanych na podstawie wystarczających i odpowiednich dowodów dotyczących podmiotów publicznych,
- wzmocnienie rozliczalności i przejrzystości, zachęcanie do ciągłego doskonalenia i budowy trwałego zaufania przy wykorzystaniu środków i zasobów publicznych oraz wykonywaniu zadań w administracji publicznej. Wzmacnianie skuteczności działania tych podmiotów, które zgodnie z ustawą zasadniczą pełnią funkcję monitorującą lub naprawczą wobec rządu oraz tych podmiotów, które odpowiadają za zarządzanie działaniami finansowanymi ze środków publicznych,
- zachęcanie do wprowadzania zmian poprzez przekazywanie wiedzy, przedstawianie wyczerpujących analiz i formułowanie dobrze uzasadnionych zaleceń.

Z powyższych zapisów (abstrahując od poprawności tłumaczenia standardów na język polski) wynika, że kontrole służą ocenie prawidłowości zarządzania publicznego. Pojęcie zarządzania publicznego pojawiło się w nauce w latach osiemdziesiątych XX wieku. Z perspektywy nauki to dyscyplina szczegółowa nauki o zarządzaniu, której podstawowym obiektem badań jest zarządzanie organizacjami publicznymi. Z perspektywy ekonomii podstaw zarządzania publicznego należy upatrywać m.in. w teorii wyboru

²¹ K. Adamiecki (1970), *O nauce organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo PWE, s. 231.

²² B. R. Kuc (2005), *Kontrola w zarządzaniu przyszłością*, Warszawa: Wydawnictwo Menedżerskie PTM.

²³ W tej części opracowania wykorzystano: Z. Dobrowolski, J. Kościelniak (2019), *Kontrola publiczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, s. 25-30.

²⁴ NIK (2016), *ISSAI. Standardy ISSAI 100. ISSAI 200. ISSAI 300. ISSAI 400*, Warszawa, s. 10-11.

publicznego, teorii interesariuszy, czy teorii kosztów transakcyjnych²⁵. Zajmuje się „badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego”²⁶.

Definicja ta zawiera uniwersalne treści, gdyż w zarządzaniu, tak w sektorze publicznym, jak i prywatnym chodzi o sprawne wykorzystanie zasobów, w tym zapewnienie takiego współdziałania wielu osób, by ograniczyć do minimum ich indywidualne słabości natomiast maksymalnie wykorzystać ich wiedzę, umiejętności²⁷. Zarządzanie publiczne wiąże się nierozdzielnie z polityką publiczną, którą prowadzą różne podmioty, w tym administracja rządowa oraz jednostki samorządu terytorialnego. Oba pojęcia, tj. zarządzanie publiczne i polityka publiczna są powiązane. Planowanie i realizacja oraz ocena polityk publicznych stanowi przedmiot zarządzania publicznego. Odbywa się to w cyklu działania zorganizowanego²⁸. P. Drucker stwierdza, że zarządzanie w organizacjach musi uwzględniać aspekt kulturowy²⁹. Kierownictwo organizacji powinno dążyć do zapewnienia ładu instytucjonalnego pożądanego z punktu widzenia skutecznej realizacji celów organizacji. Organizacja, którą tworzą ludzie, powinna być zdolna do adaptacji do zmieniających warunków otoczenia. Te uniwersalne zasady zarządzania organizacjami prywatnymi odnoszą się również do organizacji publicznych. Ich klientami są podatnicy, a szereg osoby przebywające na terenie danego państwa, korzystające z usług publicznych.

Formułowany pogląd o upodobnieniu się zarządzania w sektorze prywatnym i w sektorze publicznym nie jest nowy. Już ponad 100 lat temu, H. Fayol negował istnienie znacznych różnic pomiędzy sektorem publicznym i sektorem prywatnym z punktu widzenia zarządzania³⁰. Podobne stanowisko w tej sprawie zajęł badacz niemiecki J. Jastrow³¹. Pogląd o konieczności przyjęcia w działalności sektora publicznego metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym zaczął być wcielany w życie w ostatnich dziesięcioleciach XX wieku, w Stanach Zjednoczonych, w Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii i Australii, a następnie w innych krajach³². Przykładem zainteresowania najwyższych organów kontroli państwowej problematyką zarządzania publicznego są opracowane pod kierownictwem Zbysława Dobrowolskiego i Jacka Kościelniaka oraz wdrożone w życie w ponad 180 krajach wytyczne GOV 9160.

Przyjęcie jednakże, że nie ma żadnych różnic pomiędzy organizacjami z sektora prywatnego oraz organizacjami należącymi do sektora publicznego, a w ujęciu węższym do

²⁵ J. L. Brudney, L.J. O’Toole, H.G. Rainey (2000), *Advancing Public Management. New Developments in Theory, Methods and Practice*, Washington D.C.: Georgetown University Press.

²⁶ B. Kożuch (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i w praktyce polskich organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Placet, s. 44-45, 59.

²⁷ A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.) (2001), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 62-70.

²⁸ D. Palumbo, S.W. Maynard-Moody (1991), *Contemporary Public Administration*, New York: Longman.

²⁹ P.F. Drucker (1955), *The Practice of Management. First Edition*. Oxford, Burlington: Elsevier Ltd.

³⁰ J.C. Wood, M.C. Wood (red.) (2002). *Henri Fayol. Critical evaluation in business and management*, London and New York: Routledge.

³¹ F. Longchamps (1991), *Założenia nauki administracji*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 33.

³² Z. Dobrowolski (2017), *Combating Corruption and Other Organizational Pathologies*, Frankfurt Am Main: Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften; Ch. Pollitt, G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition*, New York: Oxford University Press.

sektora finansów publicznych byłoby nie tylko zbyt dużym uproszczeniem, ale przede wszystkim założeniem błędnym. Pomimo, że pewne cele organizacji z obu sektorów są zbieżne, a nawet tożsame, oczywiście istnieją także różnice. Wynikają one m.in. z określonych ram prawnych. Istotną zmienną jest niechęć do ryzyka jaką można zaobserwować w organizacjach publicznych. Jej następstwem jest, jak trafnie zauważa J.E. Stiglitz, biurokratyzacja działania³³, która w skrajnej postaci może przerodzić się w legalizm stanowiący jeden z rodzajów patologii organizacyjnej³⁴. Istnieją również inne różnice pomiędzy organizacjami prywatnymi i publicznymi, które nie tylko wpływają na sposób zarządzania ale ograniczają efektywność działania. J.E. Stiglitz wymienia dwie grupy: organizacyjne i indywidualne. Wśród organizacyjnych wyróżnia: miękkie ograniczenia budżetowe, a zatem subwencje i dotacje otrzymywane od dysponentów wyższego szczebla, które ograniczają a nawet eliminują możliwość bankructwa, czynniki polityczne, brak konkurencji, ograniczenia w zarządzaniu zasobami ludzkimi (trudność w zwolnieniu pracowników oraz zapewnieniu konkurencyjnego wynagrodzenia), ograniczenia wynikające z jednorocznego planowania budżetowego. Wśród różnic indywidualnych J.E. Stiglitz wymienia: niewielką siłę motywacyjną systemu wynagrodzeń oraz trudności w zwalnianiu pracowników, które ograniczają oddziaływanie bodźców ekonomicznych, tak ważnych w prawidłowym zarządzaniu organizacją. Występuje także znana z teorii wyboru publicznego relacja pryncypał - agent³⁵.

Skoro nie ma sprzeczności pomiędzy ogólnymi celami tzw. zarządzania publicznego i tzw. zarządzania ogólnego, to czym się różni zarządzanie publiczne od ogólnego? B. Kozuch stwierdza, iż przedmiotem zarządzania publicznego są tylko niektóre organizacje, tj. te, które zostały stworzone w celu realizacji interesu publicznego³⁶. Powyższą konstatację należy uzupełnić. Mianowicie, przedmiotem zarządzania publicznego jest planowanie i realizacja zadań publicznych, które mogą przebiegać także z udziałem podmiotów prywatnych. Kluczowa w zrozumieniu istoty zarządzania publicznego jest konstatacja, że realizacja zadań publicznych może być (i czasami jest) niedochodowa, co zmienia optykę oceny zarządzania organizacjami wykonującymi takie zadania.

Analiza powiązań pomiędzy zarządzaniem, zasobami i celami pozwala na sformułowanie uogólnienia, że sposób zarządzania organizacją publiczną wpływa na jej zasoby i cele. Z kolei cele wpływają na sposób zarządzania. Wyniki kontroli publicznej mają służyć prawidłowemu wykorzystaniu zasobów w celu skutecznej realizacji celów organizacji publicznych. Specyfika organizacji publicznych wpływa na sposób ich kontrolowania. I ile w przypadku organizacji prywatnych kluczowymi kryteriami z punktu widzenia właściciela aktywów oraz kapitałów są rzetelność i legalność, co jest zrozumiałe w warunkach permanentnego oportunistycznego stron kontraktów, o tyle w przypadku organizacji publicznych obok tych kryteriów ważnymi są również jawność, rozliczalność, oszczędność wydatkowania środków publicznych m.in. na dostarczanie dóbr społecznych, skuteczność osiągania celów publicznych, egalitaryzm w zakresie dostępu do dóbr publicznych, itp.

³³ J. E. Stiglitz (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 240-241.

³⁴ Z. Dobrowolski (2015), *Patologie organizacji. Kierunki przeciwdziałania* [w:] G. Ignatowski, Ł. Sułkowski, Z. Dobrowolski, *Oblicza patologii zawodowych i społecznych*, Warszawa: Difin.

³⁵ J. E. Stiglitz, (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, op. cit., s. 241.

³⁶ B. Kozuch (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i w praktyce polskich organizacji*, op. cit., s. 53.

3. Wyznaczenia i kryteria kontroli

Podmiot i przedmiot kontroli może być badany i oceniany z uwzględnieniem wielu różnych kryteriów³⁷. Kryterium (gr. *kriterion* – znak rozpoznawczy) to probierz, miernik, miara oceny czegoś. Jest to także środek rozróżnienia, sprawdzian³⁸. Obok pojęcia kryterium istnieje pojęcie wyznaczenia - wzorzec działania. Wyznaczenia stanowią element kryterium kontroli, będący punktem odniesienia, przedmiotem tego kryterium. I tak przy kryterium legalności wyznaczeniem jest obowiązujące prawo. Z kolei przy kryterium gospodarności wyznaczeniem są zasady gospodarności. Kryteria kontrolowania nie zawsze pozostają w tak prostej relacji do formułowanych wyznaczeń. Na przykład w gospodarce rynkowej plan stanowi jedno z podstawowych wyznaczeń. Wyznaczenie to nie ma bezpośredniego przełożenia na żadne obowiązujące w Polsce kryterium kontroli. Dlatego też należy je traktować jako „szczegółowy przedmiot takich prawnych kryteriów kontroli, jak celowość i gospodarność, a w określonym kontekście także rzetelność, zdając sobie sprawę z całego skomplikowania tych relacji. Wyznaczenie planu może wiązać się także bezpośrednio z prawnym kryterium legalności”³⁹. Na przykład plan finansowy państwa ma formę obowiązującego prawa – ustawa budżetowa. Wyznacznikiem kontroli będzie stan odniesienia przyjęty dla określonej działalności będącej przedmiotem kontroli, do którego będzie porównywany stan faktyczny. Wyznacznikiem będzie akt prawny, ale też program rządowy określający cele i zasady działania oraz kryteria wykończenia zadań w formie: mierników⁴⁰.

Do spotykanych w ustawach kryteriów kontroli należą: legalność, celowość, rzetelność, gospodarność. Kryterium legalności oznacza ocenę z punktu widzenia zgodności (lub jej braku) z obowiązującym prawem. Zgodność z prawem obejmuje dostosowanie się i niesprzeczność zarówno z prawem materialnym, obowiązującymi procedurami prawnymi, jak i normami regulującymi sferę zadań i kompetencji poszczególnych podmiotów poddanych kontroli. Legalność jest rzeczownikiem utworzonym od podstawy słowotwórczej legalny. Legalny – łac. *legalis* oznacza ustawowy, prawny. Kryterium legalności oznacza więc zbiór czynników na podstawie których ocenia się, czy coś jest zgodne z prawem⁴¹. Kryterium legalności może mieć zarówno charakter merytoryczny jak i formalny, zależnie od rodzaju norm prawnych, z punktu widzenia, których kontrola jest dokonywana. Normy prawne materialne i zadaniowe stanowią kryterium ocen merytorycznych. Natomiast normy prawne dotyczące procedur oraz form działania stanowią podstawy do dokonywania ocen formalnych. Kontrola prowadzona z punktu widzenia norm materialnych i zadaniowych może stanowić podstawę do formułowania wniosków, które mogą zmierzać nawet do zakwestionowania kontrolowanej działalności. Natomiast w przypadku prowadzenia kontroli z punktu widzenia norm formalnych stanowi

³⁷ W tej części opracowania wykorzystano: Z. Dobrowolski, J. Kościelniak (2019), *Kontrola publiczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, s. 39-50.

³⁸ J. Miodek (2002), *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 konstytucji RP i w art. 5 ustawy o NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4, s. 7.

³⁹ E. Ruśkowski (2002), *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 konstytucji RP i w art. 5 ustawy o NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4 NIK, s. 44.

⁴⁰ Z. Dobrowolski (2008), *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, Sulechów: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej.

⁴¹ J. Miodek (2002), *Ekspertyza na temat.., op. cit.*, s. 7.

podstawę do formułowania wniosków, których treścią może być zakwestionowanie sposobu, formy prowadzenia działalności⁴².

Celowość w ujęciu słownikowym oznacza odpowiedniość. Celowy to zamierzony, świadomy, umyślny. Spełniać cel oznacza przydawać się do czegoś, sprawdzać się w określonej sytuacji, dobrze funkcjonować. Celowość jest właściwością świadomego działania służącego czemuś. Synonimem celowości jest użyteczność i ukierunkowanie. Dodać należy, iż celowość leży u podstaw każdego racjonalnego działania. Celowość, jako kryterium kontroli, zmierza do oceny działalności podmiotu kontrolowanego przez pryzmat stopnia realizacji celów i zadań przed nim postawionych, przy czym w rachubę wchodzić tu mogą tak cele ostateczne, jak i częściowe, osiągnięte w procesie działania. Kryterium celowości zakłada też odwołanie się do stwierdzenia, czy dane działanie jest użyteczne. Wspomnianą wyżej definicję celowości, jako kryterium kontroli, można uzupełnić o stwierdzenie, że kryterium to pozwala na ocenę zasadności podjętych lub podejmowanych działań a nawet przyszłych zdarzeń. Kryterium celowości pozwala na dokonanie oceny merytorycznej kontrolowanej działalności i zakwestionowania samej kontrolowanej działalności, a nie tylko sposobu jej prowadzenia. Punktem odniesienia w przypadku oceny celowości określonego działania kontrolowanej jednostki będą nie tylko obowiązujące ją regulacje prawne, w szczególności wyznaczające jej zadania i kompetencje. Kryterium celowości pozwala odnieść się do takich sytuacji, gdy jednostka kontrolowana posiada uprawnienia dyskrecyjne. Wówczas przedmiotem oceny będzie trafność podejmowanych decyzji kierowniczych. Należy zauważyć, że wskazywanie na celowość jakiegoś działania wyłącznie w odniesieniu do działania podmiotu objętego kontrolą jest niewystarczające. Należy zwrócić uwagę na konsekwencje tego działania dla otoczenia tego podmiotu, na przykład społeczeństwa⁴³.

Kryterium rzetelności obejmuje ocenę działania pod kątem należytej staranności co do prowadzenia działalności. Mieści się tu również dbałość o uwzględnienie dyrektyw płynących z ośrodków dyspozycyjnych wyższego rzędu. Wreszcie rzetelność oznacza także dochowywanie istniejących standardów w danej działalności. Kontrolowanie działalności z punktu widzenia rzetelności oznaczać będzie badanie, czy działalność jest prowadzona w sposób sumienny, uczciwy, solidny, należyty, dokładny, prawdziwy⁴⁴.

Gospodarność to umiejętność dobrego zarządzania czymś. To synonim oszczędności i racjonalności. Kryterium gospodarności dotyczy optymalnego dysponowania środkami finansowymi i materialnymi w trakcie prowadzenia kontrolowanej działalności, jak również optymalizacji stosowanych w jej toku zabiegów organizacyjnych⁴⁵. Pojęcie gospodarności w dziedzinie finansów publicznych jest szersze od potocznie używanego pojęcia oszczędności, przez którą rozumie się oszczędne wydatkowanie środków finansowych, obniżanie jednostkowych kosztów produkcji, itp. Zasada gospodarności znajduje wyraz także w takich działaniach, jak najpełniejsze wykorzystywanie dostępnych,

⁴² M. Szewczyk (2002), *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 konstytucji RP i w art. 5 ustawy o NIK, „Kontrola Państwowa”* nr 4 NIK, s. 40-41.

⁴³ E. Ruśkowski (2002), *Ekspertyza na temat...*, op. cit., s. 52; J. Jagielski (1999), *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, s. 25-26.

⁴⁴ M. Szewczyk (2002), *Ekspertyza prawna w sprawie...*, op. cit., s. 40.

⁴⁵ M. Szymczak (red.) (1992), *Słownik języka polskiego*, Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 683; Z. Kurzawa (red.) (2002), *Słownik synonimów polskich*, Warszawa: Wydawnictwo PWN, s. 103; J. Jagielski (1999), *Kontrola administracji publicznej*, op. cit., s. 25-26.

przyznanych mocą prawa źródeł dochodów, najbardziej racjonalne, celowe, zgodne z kierunkami planowanej działalności wydatkowanie będących w dyspozycji środków finansowych, stałe obniżanie (wydatków) kosztów działalności, najbardziej racjonalne prowadzenie gospodarki zasobami ludzkimi, finansowymi, wartościami niematerialnymi i prawnymi, zasobami rzeczowymi⁴⁶. Ocena z punktu widzenia gospodarności obejmuje ocenę, czy uzyskano jak najlepsze efekty przy jak najmniejszym zużyciu zasobów. W opracowaniu współautorstwa NIK zawarto definicję kryterium gospodarności, jako zgodności działalności kontrolowanej jednostki z zasadami efektywnego gospodarowania, tj. oszczędności, wydajności i skuteczności⁴⁷.

Poszczególnych kryteriów nie można traktować jako przeciwstawnych sobie, czy zupełnie od siebie niezależnych pod względem treści. Realizacja przez administrację publiczną złożonych i licznych zadań, tworzenia warunków funkcjonowania gospodarki, podejmowania przedsięwzięć z zakresu infrastruktury służącej celom społecznym powoduje, iż istnieje potrzeba kontroli kompleksowej, prowadzonej ze wszystkich możliwych punktów widzenia⁴⁸. W konsekwencji, granice pomiędzy kryteriami kontroli nie są wyraziste. Dzisiaj coraz trudniej jest na przykład oddzielać kryterium celowości i legalności, skoro przepisy prawne nakazują administracji, aby działała ona sprawnie. Podejmowanie działań służących celom społecznym, a w tym kontekście wykonywanie usług na rzecz społeczeństwa, wymaga uwzględnienia wśród omawianych wyżej kryteriów jeszcze jednego, mianowicie kryterium skuteczności⁴⁹.

Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Instytucji Kontroli (*International Organization of Supreme Audit Institution - INTOSAI*) wymienia trzy kryteria kontroli sposobu wykonania zadań przez jednostkę kontrolowaną i angażowania jej zasobów w wykonywanie zadań: skuteczność, wydajność i oszczędność. INTOSAI definiuje oszczędność jako minimalizację kosztów zasobów wykorzystywanych do realizacji działalności, z zastrzeżeniem zachowania odpowiedniej jakości. Oszczędność, według INTOSAI, może jednak oznaczać w kontroli wykonania zadań także maksymalizację czy optymalizację przychodów z danej działalności. Skuteczność, według INTOSAI, to zakres w jakim cele są osiągnięte oraz związek pomiędzy zamierzonymi skutkami a faktycznym skutkiem danej działalności. W końcu wydajność pojmowana jest jako związek pomiędzy produktem na wyjściu w kategoriach towarów, usług lub innych wyników, a zasobami użytymi do ich stworzenia⁵⁰.

Kontrola wydajności, oszczędności i skuteczności (dla potrzeb niniejszego rozdziału pracy nazwana „kontrolą wykonania zadań”) pozwala na ocenę procesów decyzyjnych i ich skutków w ramach kontrolowanej organizacji. Efekty podejmowanych działań niejednokrotnie zależą jednakże od czynników zewnętrznych. Ponadto działalność kontrolowanego podmiotu będąca następstwem podejmowanych decyzji, wywiera wpływ na

⁴⁶ M. Niezgódka-Medek (2002), *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 konstytucji RP i w art. 5 ustawy o NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4, s. 27.

⁴⁷ NIK, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2005), *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Warszawa, s. 26.

⁴⁸ J. Jagielski (1999), *Kontrola administracji publicznej*, op. cit., s. 25-26.

⁴⁹ B.R. Kuc (2005), *Kontrola w zarządzaniu przyszłością*, op. cit., s. 60; Z. Dobrowolski, (2008), *Organizacja i zarządzanie...*, op. cit., s. 248-249.

⁵⁰ NIK (2000), *Europejskie wytyczne stosowania standardów INTOSAI*, Warszawa, s. 121-124, 185-188.

otoczenie. W końcu, może zachodzić potrzeba dokonania porównań badanych procesów z podobnymi procesami zachodzącymi w innych organizacjach, w tym z innymi państwami. Powyższe zagadnienia stanowią przedmiot kontroli wykonania zadań, którą można zdefiniować, jako proces służący ocenie sposobu zarządzania zasobami, koordynowania działań z innymi organizacjami. W toku kontroli badane i oceniane są wyniki danej jednostki i „skutki wewnętrzne”, tj. takie, które dotyczą kontrolowanej jednostki, a także skutki zewnętrzne w postaci wpływu organizacji na jej otoczenie. W ramach kontroli można dokonać analizy nie tylko realizowanych przez organizację usług publicznych, ale również rezultatów działań jednostki dla otoczenia – społeczeństwa, państwa⁵¹. Wymaga to uwzględnienia zmiennych interweniujących, które wpływają na wyniki kontrolowanej jednostki i rezultaty jej działania. Ustalenie wag zmiennych interweniujących powinno stanowić przedmiot kontroli wykonania zadań, jak też badań naukowych.

O ile pojęcia oszczędności i skuteczności przyjęte w kontroli wykonania zadań nie stwarzają problemów interpretacyjnych, o tyle wątpliwości budzi pojęcie wydajności. Czy przyjęcie tego kryterium jako oceny działania nie legitymizuje patologii organizacyjnych i nie skutkuje obniżeniem jakości świadczonych usług publicznych? Problem ten wymaga rozwiązania w następstwie badań naukowych.

J.A.F. Stoner, Ch. Wankel wymieniają dwa rodzaje wydajności: 1) całkowitą, która jest relacją całkowitych wyników do całkowitych nakładów; 2) częściową, która jest relacją całkowitych wyników do częściowych nakładów⁵². Pojęciu wydajności towarzyszy koncepcja efektywności, czy produktywności pracy. Z. Jasiński, B. Chomątowska i I. Janiak-Rejno określają efektywność pracy jako relację wartości, korzyści materialnych i niematerialnych uzyskanych dzięki ludzkiej pracy do wielkości nakładów materialnych i niematerialnych poniesionych w wyniku ludzkiej pracy⁵³. Podobnie określa efektywność pracy J.E. Karney przyjmując, że jest to stosunek wyniku działania do poniesionych kosztów materialnych i niematerialnych⁵⁴. Jest to zatem związek pomiędzy produktem (efektem) działania, a różnymi zasobami użytymi do jego uzyskania.

Z perspektywy wydajności/efektywności pracy w organizacjach publicznych kluczową kwestią jest zrozumienie, czym jest efekt pracy. M. Armstrong wskazuje, że efekty pracy to nie tylko bezpośrednio osiągnięte wyniki pracy, ale także zachowania⁵⁵. Efekt to zachowanie, które prowadzi do osiągnięcia wyniku, lub efekt to zarówno zachowania, jak i wyniki, ponieważ zachowania same w sobie stanowią rezultaty włożonych w wykonywane zadania wysiłków umysłowych i fizycznych i mogą być oceniane niezależnie od wyników. W takim ujęciu zatem praca jest wysiłkiem umysłowym i fizycznym, którego efektem jest wykonanie zadań i osiągnięcie określonych wyników. Przyjęcie szerszego podejścia oznacza bardziej podmiotowy aspekt efektywności pracy. Pracę

⁵¹ Z. Dobrowolski (2008), *Organizacja i zarządzanie*, op. cit., s. 249-250; NIK (2000), *Europejskie wytyczne stosowania standardów INTOSAI*, Warszawa, s. 119-133.

⁵² J.A.F. Stoner, Ch. Wankel (1992), *Kierowanie*, Warszawa: Wydawnictwo PWE, s. 188.

⁵³ Z. Jasiński, B. Chomątowska, I. Janiak-Rejno (2002), *Tworzenie warunków w przedsiębiorstwie dla proefektywnościowych zachowań pracowników* [w:] R. Krupski, J. Lichtarski (red.), *Stan i perspektywy rozwoju teorii i praktyki zarządzania na progu XXI wieku*, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 940, Wrocław, s. 371; B. Skowron-Mielnik (2009), *Efektywność pracy - próba uporządkowania pojęcia*, „Zarządzanie zasobami ludzkimi” 1 (66), s. 31.

⁵⁴ J.E. Karney (1998), *Człowiek i praca. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, Warszawa: Międzynarodowa Szkoła Menedżerów, s. 74; B. Skowron-Mielnik (2009), *Efektywność pracy - próba uporządkowania pojęcia*, „Zarządzanie zasobami ludzkimi” 1 (66), s. 32.

⁵⁵ M. Armstrong (2005), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna, s. 436.

wykonują pojedynczy pracownicy lub zespoły ludzkie. Natomiast na poziomie organizacji będzie raczej mowa tylko o wynikach, nie o zachowaniach ludzi⁵⁶. Postrzeganie efektu pracy jako konglomeratu zachowań i wyników jest zbieżne z pojmowaniem realizacji zadania publicznego w koncepcji „public governance”.

Ten nieco rozbudowany opis koncepcji wydajności, efektywności pracy uzmysławia, że porównanie ilości czasu pracy przeznaczonej na osiągnięcie jakichś efektów pracy w przypadku przedsiębiorstw nie jest zbyt złożonym zadaniem. W przypadku organizacji publicznych, na przykład administracji publicznej pomiar wydajności może być nie tylko utrudniony, ale wręcz niewykonalny. Na przykład, jak ustalić wydajność pracy pracownika socjalnego? Czasem pracy poświęconym na wywiady środowiskowe? Takie porównanie byłoby zbyt dużym uproszczeniem, a nawet byłoby szkodliwe dla jakości pracy socjalnej. Ch. Pollitt, X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa, M. Waerness badając naczelne organy kontroli państwowej z Wielkiej Brytanii, Francji, Holandii, Szwecji i Finlandii dostrzegli wspomniany wyżej problem wskazując, że łatwiej dokonać oceny działania z punktu widzenia legalności i rzetelności niż wydajności⁵⁷.

W praktyce życia publicznego można spotkać jeszcze trzy kryteria kontroli. Mianowicie: 1) przejrzystość – prawidłowość klasyfikowania dochodów i wydatków publicznych, stosowanie obowiązujących zasad rachunkowości, prawidłowość prowadzenia sprawozdawczości. Kryterium to wydaje się odpowiadać rzetelności; 2) rozliczalność - jeden ze standardów działania władzy i administracji publicznej. Odpowiedzialność osób lub podmiotów, którym powierzono środki publiczne, za wykonane zadania i obowiązku, powierzone mienie publiczne, a także za stosowanie się do zasad i standardów odpowiednich do zajmowanego stanowiska. Osoba lub organ, przed którym zarządzający odpowiada za swoją działalność i którym zdaje z nich sprawozdanie, powinny być jasno określone. Rozliczalność jest także pojmowana jako obowiązki podatkowe, kierownicze i programowe osób lub podmiotów, w tym przedsiębiorstw państwowych i korporacji, którym powierzono zasoby publiczne oraz w zakresie przekazywania sprawozdań wobec tych, którzy te obowiązki im nałożyli; 3) jawność - kryterium audytu dotyczące badania zakresu udostępniania sprawozdań finansowych i sprawozdań z działalności jednostki oraz innych informacji dotyczących funkcjonowania jednostki i podejmowania decyzji⁵⁸.

Rozliczalność jest jedną z podstaw koncepcji „Nowego Zarządzania Publicznego” (*New Public Management*), gdzie jednym z postulatów jest oparcie działalności organizacji publicznych na pryncypiach sektora prywatnego, a także jako jedna z kluczowych podstaw koncepcji „*Public Governance*”, w której działania koncentrują się na obywatelach pojmowanych jako interesariusze⁵⁹. Zastosowanie w niniejszym opracowaniu angielskiego pojęcia „*public governance*” nie wynika z zafascynowania językiem angielskim lecz z tego, iż zdefiniowanie tego pojęcia w języku polskim napotyka na pewne trudności interpretacyjne wynikające z różnic językowych. Sama koncepcja „*governance*” może

⁵⁶ B. Skowron-Mielnik (2009), *Efektywność pracy - próba uporządkowania pojęcia*, „Zarządzanie zasobami ludzkimi” 1 (66), s. 32.

⁵⁷ Ch. Pollitt, X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa, M. Waerness (1999), *Performance or Compliance? Performance audit and public management in five countries*, New York: Oxford University Press Inc.

⁵⁸ NIK, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2005), *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Warszawa, 30, 56, 58; NIK (2000), *Europejskie wytyczne stosowania standardów INTOSAI*, Warszawa, s. 186-187.

⁵⁹ T. Bovaird, E. Löffler (2003), *Understanding Public Management and Governance* [w:] T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, London-New York: Routledge.

być interpretowana w ujęciu proceduralnym, korporacyjnym, rynkowym i sieciowym. W ujęciu procesowym zwraca się uwagę na sposób zorganizowania podmiotów realizujących określone zadania. W ujęciu korporacyjnym dominuje postrzeganie wykonania zadań z perspektywy procesów i osiąganych rezultatów. W ujęciu rynkowym dostrzega się istotność potrzeb odbiorców usług. Model sieciowy ma na celu przewyższenie ograniczenia modelu rynkowego poprzez skupienie uwagi na współdziałaniu podmiotów realizujących określone zadania⁶⁰.

Wyjaśnieniu pojęcia „*public governance*” służy porównanie do koncepcji nowego zarządzania publicznego. O ile w tej drugiej koncepcji, przywiązywano wiele uwagi do mierzenia efektów zarówno indywidualnych jak i organizacyjnych, o tyle w pierwszej koncepcji zwraca się uwagę także na interakcje różnych organizacji. Liczy się nie tylko efekt końcowy podjętych działań, ale także sam sposób działania. Warto zauważyć próby wyjaśniania koncepcji „*public governance*” poprzez opis jej atrybutów, które de facto są walorami sprawności działania. Przykładowo w Unii Europejskiej koncepcja „*public governance*” przybiera postać „*good governance*”, a jej atrybutami są: otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność, skuteczność i efektywność oraz spójność. Podkreśla się atrybut koncepcji – interaktywność, a zatem wzajemne oddziaływanie podmiotów w celu rozwiązania różnych problemów społecznych⁶¹.

Kolaboracyjny proces ustalania i realizacji zadań publicznych obejmuje sferę społeczno-polityczną. Rząd nie określa i nie realizuje polityki publicznej w sposób imperatywny, ale musi polegać na innych podmiotach, w tym organizacjach pozarządowych dysponując jednakże uprzywilejowaną pozycją ze względu na swoją legitymację i realne możliwości wykonania zadań publicznych przy wykorzystaniu aparatu administracyjnego⁶². Zastosowanie prezentowanej wyżej koncepcji w życiu publicznym ma szczególne znaczenie w zapewnieniu trwałych ekosystemów innowacji.

Rola państwa w „*public governance*” to ustalenie zasad działania i uczestniczenie w określonym procesie wraz z innymi podmiotami według tych zasad, co wyznacza zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli publicznej⁶³. Warto odnotować, iż naczelne organy kontroli państwowej z ponad 180 krajów przyjęły niezwykle istotne, z punktu widzenia porządku demokratycznego oraz ładu instytucjonalnego, jak też modelowania współczesnej kontroli państwowej, wytyczne poświęcone roli kontroli publicznej w implementowaniu w życiu publicznym koncepcji „*Public Governance*” – INTOSAI GOV 9160 „*Enhancing Good Governance for Public Assets*”. Wytyczne te powstały jako efekt pracy międzynarodowego zespołu skupiającego przedstawicieli naczelnych organów kontroli państwowej z wielu krajów, kierowanego przez zespół z Najwyższej Izby Kontroli.

⁶⁰ F. Farneti, E. Padovani, D. W. Young (2010), *The Governance of outsourcing and contractual relationship* [w:] S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, New York: Routledge, s. 257-260.

⁶¹ T. Bovaird, E. Löffler (2003), *Understanding Public Management*, op. cit., s. 10; J. Kooiman (2010), *Governance and Governability* [w:] S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, New York: Routledge, s. 73.

⁶² S.P. Osborne (2010), *The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?* [w:] S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, New York: Routledge; Z. Dobrowolski (2017), *Combating Corruption and Other Organizational Pathologies*, Frankfurt Am Main: Peter Lang GmbH.

⁶³ Z. Dobrowolski (2017), *Combating Corruption and Other Organizational Pathologies*, Frankfurt Am Main: Peter Lang GmbH; D. Kettl (2000), *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

II. Działalność Najwyższej Izby Kontroli w latach 1997-2017

W momencie przygotowywania tego opracowania pod koniec 2018 r. nie były jeszcze dostępne, opublikowane na stronie internetowej NIK, dane o działalności tej instytucji w 2018 r. Przytoczono zatem, a właściwie to obszernie zacytowano w tej części monografii wynik analizy opublikowanej w monografii autorstwa Z. Dobrowolskiego i J. Kościelniaka pod tytułem: „*Kontrola publiczna. Ciągłość i zmiana. 100 lat kontroli państwowej*”, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2019, s. 97-114.

Podjęmując decyzję o doborze metod badawczych i wyboru informacji o działalności NIK przyjęto *implicite* konieczność wykorzystania różnych metod i danych w celu zapewnienia trafniejszego wnioskowania. Zastosowano następujące metody: analizę tekstu (przepisów prawnych, informacji o wynikach kontroli, sprawozdań o działalności NIK, itp.), obserwacje uczestniczące, które przeprowadzono w latach 1997-2018. Przyjęto również, że dla ogólnej oceny stanu NIK porównane zostaną lata 1997-2017.

W sprawozdaniu z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 r. podano m.in., że NIK zakończyła 105 kontroli planowych, 116 tematów kontroli doraźnych oraz przeprowadziła łącznie 2.263 kontroli jednostkowych. Przeprowadziła 6 kontroli wspólnie z najwyższymi organami kontroli innych państw, jak też 4 audyty organizacji międzynarodowych. Efekty jej działalności kontrolnej przyniosły 74.255 tys. zł korzyści finansowych oraz 7.428 tys. zł finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej. Poniesione przez Najwyższą Izbę Kontroli wydatki wyniosły łącznie 267.450.600 zł. Oznacza to 1 złotówka wydatkowana na NIK przyniosła 30 groszy korzyści finansowych oraz ujawnionych finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę budżetu UE⁶⁴.

W dużym uproszczeniu polski podatnik dopłacił 70 groszy do każdej złotówki wydanej na NIK. Porównanie wydatków ogółem NIK i liczby kontroli jednostkowych wykazało z kolei, że jedna kontrola jednostkowa przeprowadzona przez NIK kosztowała polskiego podatnika 118.184,09 zł. Przyjmując wykonanie budżetu w układzie zadaniowym i uwzględniając jedynie wydatki na przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników – 260.447.000 zł, jedna złotówka wydatkowana na działalność kontrolną przyniosła 31 groszy korzyści finansowych oraz ujawnionych finansowych skutków nieprawidłowości na szkodę budżetu UE. Wydatki poniesione na przeprowadzenie jednej kontroli wyniosły 115.089,26 zł.

W 2017 r. wydatki NIK wyniosły ogółem 277.539.000 zł, w tym na przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników 270.526.000 zł. Korzyści finansowe z kontroli wyniosły 106.549.000 zł, zaś finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu UE 11.789.000 zł. W sprawozdaniu podano, że finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości (inne niż na szkodę budżetu UE) wyniosły łącznie 485.282.000 zł. W 2017 r. NIK, zatrudniająca pracowników na 1.584,9 etatach, przeprowadziła łącznie 2.196 kontroli jednostkowych. Osiem kontroli NIK prowadziła wspólnie z najwyższymi organami kontroli innych państw, jak też przeprowadziła cztery audyty organizacji międzynarodowych. Wydatek poniesiony na jedną kontrolę jednostkową wynosił 123.190,34 zł.

⁶⁴ NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14314.pdf> [dostęp: 11.09.2018].

Jedna złotówka wydatkowana na NIK przyniosła 2,23 zł korzyści dla społeczeństwa (relacja wydatków ogółem do korzyści finansowych oraz finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości, w tym na szkodę budżetu UE)⁶⁵. Dla porównania, amerykański odpowiednik Najwyższej Izby Kontroli, utworzony w 1921 r. Państwowy Urząd Rozliczalności (*Government Accountability Office* – GAO, poprzednia nazwa *General Accounting Office*) zatrudniający około 3 tys. pracowników na terenie całych Stanów Zjednoczonych z budżetem wynoszącym w 2017 r. 576,5 mln dolarów nie tylko publikuje setki raportów z kontroli (odpowiedniki informacji o wynikach kontroli NIK), ale także 99 tzw. *testimonies*, tj. kluczowych materiałów przygotowanych przez GAO na podstawie ustaleń kontroli tj. informacji wykorzystywanych przez komisje Kongresu w trakcie przesłuchań przedstawicieli administracji USA. Finansowe korzyści z kontroli GAO wyniosły w 2017 r. łącznie 73,9 mld dolarów. Każdy dolar zainwestowany w działalność GAO przyniósł korzyści w wysokości 128 dolarów⁶⁶. Oznacza to, że amerykański podatnik nie tylko nie dopłaca, ale odnosi wymierne finansowe korzyści z kontroli GAO.

Oczywiście należy zaznaczyć, że tego typu porównania (prezentowane powyżej między NIK a GAO) mogą kryć w sobie pewne uproszczenia. Jednakże nawet, gdyby wystąpiły drobne różnice w metodyce ustalania efektów z przeprowadzanych kontroli nie zmienia to faktu, że w dobie szeroko zakrojonej reformy NIK należy podjąć dyskusję oraz zainicjować badania nad usprawnieniem działalności NIK i wykorzystaniem skutecznych rozwiązań przyjętych w innych naczelnych organach kontroli państwowej (przy założeniu możliwości zastosowania *benchmarkingu*). Zainicjowaniu takiej analizy służy m.in. porównanie wyników działalności NIK i GAO.

Do analizy działalności NIK w ujęciu dynamicznym wykorzystano dane z 2017 r. oraz 1997 r. Wybór 1997 r. nie był przypadkowy. Przyjęto założenie, że porównanie działalności NIK na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat pozwoli na ustalenie trendów w działalności Najwyższej Izby Kontroli. Ze sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 1997 r. wynika, że wydatki NIK, zatrudniającej pracowników w przeliczeniu na 1.629 etatów, wyniosły łącznie 131.103.000 zł. NIK przeprowadziła wówczas 4.504 kontrole jednostkowe, skierowała 116 zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa oraz 349 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny budżetowej (według ówczesnego nazewnictwa). NIK nie podała w sprawozdaniu z 1997 r. danych o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych co uniemożliwia porównanie do 2017 r. Podała natomiast, że ujawniła w badanych jednostkach różnorodne niezrealizowane należności finansowe, zwane dalej uszczupleniami finansowymi. Powstały one w wyniku podejmowania przez kontrolowanych działań niezgodnych z prawem lub zaniechania działań wymaganych przez obowiązujące prawo. Uszczuplenia te w 1997 r. wyniosły ogółem 3.105.234.127 zł. Poza kwotami uszczupleń, jednostki organizacyjne NIK stwierdziły w 1997 r. także inne nieprawidłowe wydatki i należności (tj. udokumentowane w toku postępowania kontrolnego kwoty należne lub wydatkowane w wyniku działań podejmowanych z naruszeniem zasad celowości lub gospodarności, a nie będące uszczupleniami) w łącznej kwocie wynoszącej 3.575.119.414 zł. Działalność kontrolna NIK przyniosła w 1997 r. wymierne i udokumentowane korzyści finansowe. W wyniku działania Izby odzyskano środki finansowe lub zabezpieczono (poprzez zajęcie kont bankowych,

⁶⁵ NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17825.pdf> [dostęp: 18.10.2018].

⁶⁶ U.S. Government Accountability Office, *GAO at Glance*, dostępne na stronie: <https://www.gao.gov/about/ggglance.html>, [dostęp: 11.09.2018].

hipotek i innego majątku) na łączną kwotę 1.374.416.433 zł⁶⁷ (vide sprawozdanie NIK za 1997 r. strona 33).

Oznacza to, przyjmując tylko tą ostatnią wielkość, że jedna złotówka wydatkowana na działalność NIK (wydatki ogółem) przyniosła społeczeństwu w 1997 r. wymierne efekty w wysokości 10,48 zł. (relacja wydatków NIK ogółem do kwot odzyskanych lub zabezpieczonych). Gdyby zaś odnieść wydatki poniesione na działalność NIK do wielkości uszczupień finansowych oraz pozostałych nieprawidłowości wówczas jedna złotówka wydatkowana na NIK przyniosła w 1997 r. korzyści w wysokości 50,95 zł. Wydatki poniesione na przeprowadzenie jednej kontroli jednostkowej wyniosły w 1997 r. 29.108,12 zł. Stwierdzić również należy, że wynagrodzenia biegłych i specjalistów powoływanych w związku z prowadzonymi kontrolami na podstawie umowy - zlecenia lub umowy o dzieło wyniosły w 1997 r. łącznie 487 tys. zł (0,37 % ogółu wydatków NIK), zaś wydatki na podróże służbowe krajowe 3.507 tys. zł.

W 2017 r. zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii stanowił wydatki w łącznej wysokości 265 tys. zł (0,09 % ogółu wydatków NIK), zaś podróże służbowe krajowe 4.572 tys. zł. Udział wydatków na podróże służbowe krajowe w wydatkach NIK ogółem wynosił odpowiednio: 2,67 % w 1997 r. i 1,64 % w 2017 r. A zatem wydatki na podróże służbowe krajowe zmalały w minionym dwudziestolecu ponad dwukrotnie, co odpowiada zmniejszeniu liczby przeprowadzonych kontroli jednostkowych w tym okresie. Relacja wydatków na działalność NIK do finansowych skutków nieprawidłowości ujawnionych przez NIK oraz wysokości korzyści finansowych z kontroli NIK przedstawiała się w latach 1997 – 2017 następująco.

Tabela 1. Dane o działalności NIK w latach 1997-2017

Wyszczególnienie	1997 r.	2007 r.	2017 r.
Wydatki na działalność NIK ogółem w tys. zł	131.103,0	229.352,0	277.539,0
Liczba przeprowadzonych kontroli jednostkowych	4.504	2.864	2.196
Wydatek na jedną kontrolę jednostkową w zł	29,108,12	80.081,00	126.383.879

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych NIK⁶⁸.

Jaka konkluzja może wynikać z porównania działalności NIK w latach 1997-2017? O ile w odniesieniu do 1997 r. wydatki NIK w 2017 r. zwiększyły się ponad dwukrotnie o tyle liczba kontroli jednostkowych przeprowadzonych w 2017 r. stanowiła zaledwie 48,75 % ogółu kontroli jednostkowych przeprowadzonych w 1997 r. Dodać należy, że w latach 1997-2007 wydatek jednej kontroli jednostkowej wzrósł 2,75-krotnie, zaś

⁶⁷ NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 1997 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1492.pdf> [dostęp: 18.10.2018].

⁶⁸ NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 1997 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1492.pdf> [dostęp: 18.10.2018]; NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17825.pdf> [dostęp: 18.10.2018]; NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2007 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1505.pdf> [dostęp: 18.10.2018].

w latach 2007-2017 dynamika ta była znacznie mniejsza i wynosiła 1,57. Można zatem sformułować następujące uogólnienie:

Dwadzieścia lat później, tj. w 2017 r. postępowanie kontrolne Najwyższej Izby Kontroli zatrudniającej porównywalną liczbę pracowników jest ponad czterokrotnie droższe dla polskich podatników, a jedna złotówka wydatkowana na NIK przyniosła polskiemu społeczeństwu 25-krotnie mniej szeroko rozumianych efektów o charakterze finansowym z przeprowadzonych kontroli.

Prezentacja tego typu danych może spotkać się z krytyką. Mogą pojawić się stwierdzenia, iż trudno jest porównywać działalność NIK obejmującą funkcjonowanie państwa i jego instytucji na początku transformacji ustrojowo-gospodarczej ze stanem państwa dwadzieścia lat później, a także, że trudno porównywać wynagrodzenia z 1997 r. z wynagrodzeniami w 2017 r. Takie stwierdzenia, gdyby się pojawiły byłyby bezzasadne. Nie można relatywizować działalności kontrolnej stwierdzając bez odpowiednich dowodów, że stan państwa poprawił się. Gdyby tak było nie byłoby afer niszczących dorobek życia tysięcy Polaków typu Amber Gold, nierzetelnej reprivatyzacji, afer związanych z funkcjonowaniem sektora finansowego, gigantycznej afery VAT, czy wreszcie ciągle występujących nieprawidłowości w działalności organizacji publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, ujawnianych m.in. w informacjach o wynikach kontroli NIK.

Jednym z efektów prawidłowo wdrożonej kontroli państwowej (uwzględniając, że zapewnienia ona m.in. zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wiarygodnymi, wiarygodność sprawozdań, ochronę zasobów, etyczne postępowanie) powinno być zmniejszenie liczby naruszeń dyscypliny finansów publicznych przez kierownictwo i pracowników organizacji publicznych. Wprawdzie dane prezentowane w sprawozdaniu Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych za 2014 r. wydają się być optymistyczne (w porównaniu do lat ubiegłych w 2014 r. zmalała liczba zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, jakie otrzymali rzecznicy dyscypliny finansów publicznych i ich zastępcy. O ile bowiem w 2011 r. otrzymali oni 3.177 takich zawiadomień to w latach 2012-2014 odpowiednio: 2711, 2149 i 2010 zawiadomień⁶⁹). Ten spadkowy trend, za wyjątkiem 2016 r., utrzymał się także w następnych latach. I tak w 2015 r. 1.672 zawiadomień, w 2016 r. 1.717 zawiadomień, a w 2017 r. 1.610 zawiadomień⁷⁰), jednakże formułowanie na tej podstawie konstatacji o pozytywnym wpływie kontroli państwowej, wykonywanej nie tylko przez NIK, ale także inne organy państwa oraz kontroli zarządczej na działalność organizacji publicznych, mierzoną spadkiem ilości naruszeń dyscypliny finansów publicznych, wydaje się być przedwczesne. Dane prezentujące działalność rzeczników dyscypliny są efektem wypadkowej wielu zmiennych, w tym na przykład dogłębnosci prowadzonych postępowań, w tym kontrolnych,

⁶⁹ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak (2019), *Kontrola publiczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa: Wydawnictwo Ce-DeWu, s. 181-185.

⁷⁰ Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, *Sprawozdanie z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2014 roku*, dostępne na stronie: http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=357b06d9-1abf-437a-bed2-0f4086d147ea&groupId=764034 [dostęp: 29.06.2015]; Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, *Sprawozdanie z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2017 roku*, dostępne na stronie: https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=a8a33116-67ed-4f0e-86f2-c3d101cef385&groupId=764034 [dostęp: 12.09.2018].

sposobu zorganizowania kontroli w następstwie, których ujawniono przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych⁷¹.

Wątpliwości co do poprawy sposobu wykonywania zadań publicznych potwierdzają ustalenia kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, która kieruje corocznie do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych porównywalną liczbę zawiadomień, ujawniając porównywalną liczbę okoliczności, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. I tak na przykład, w 2008 r. NIK przekazała rzecznikom dyscypliny finansów publicznych 222 zawiadomienia w sprawie 385 przypadków podejrzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Postępowaniami w tych sprawach objęto 303 osoby. W 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli przekazała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 259 zawiadomień. Ujawniono w nich 465 czynów będących podstawą do skierowania zawiadomienia do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami w 2010 r. objęto 339 osób. W 2011 r. NIK skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 221 zawiadomień. Ujawniono w nich 339 czynów będących podstawą do skierowania zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 251 osób, część zawiadomień kierowana była „w sprawie”, bez wskazywania osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W końcu w 2012 r. NIK przekazała 182 zawiadomienia, w związku z ujawnieniem 339 czynów będących podstawą do skierowania zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 204 osoby. W porównaniu na przykład do 2007 r. oznacza to wzrost liczby zawiadomień i liczby osób objętych zawiadomieniami⁷².

W 2013 r. NIK skierowała odpowiednio 139 zawiadomień, w których ujawniono 254 czyny, a zawiadomieniami objęto 166 osób. W 2015 r. NIK skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 88 zawiadomień. Ujawniono w nich aż 1322 czyny, a skierowanymi zawiadomieniami objęto 103 osoby. W 2016 r. NIK skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 67 zawiadomień. Ujawniono w nich 1426 czynów będących podstawą do skierowania zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 86 osób⁷³. W 2017 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 71 zawiadomień. Ujawniono w nich 298 czynów będących podstawą do skierowania tych zawiadomień o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Skierowanymi zawiadomieniami objęto 67 osób⁷⁴.

Najczęściej powtarzające się przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych dotyczyły: nieprawidłowości w postępowaniach związanych z udzieleniem zamówienia publicznego (w 2010 r. – 24,3%, w 2009 r. – 25,5%, w 2008 r. – 25,7%, w 2007 r. – 34,1% wszystkich ujawnionych naruszeń), dokonania wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (w 2010 r. – 19,8%, w 2009

⁷¹ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola, op. cit.*, s. 181-185.

⁷² Tamże.

⁷³ NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14314.pdf> [dostęp: 11.09.2018].

⁷⁴ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola, op. cit.*, s. 181-185.

r. – 11,1%, w 2008 r. – 7,2%, w 2007 r. – 8,0%) oraz nieprzekazania do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego lub nieterminowego przekazania tych dochodów (w 2010 r. – 12,7%, w 2009 r. – 13,1% w 2008 r. – 7,2%, w 2007 r. – 8% ujawnionych naruszeń). Także w 2012 r. najliczniejszą liczbę czynów objętych zawiadomieniami – 97 stanowiły czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego, które dotyczyły 116 osób. Kolejną grupą czynów – 40 - było dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Zawiadomienia w tym zakresie obejmowały 21 osób. W końcu zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia stanowiło przedmiot 30 zawiadomień obejmujących 23 osoby. W 2013 r. tak, jak w 2012 r. najliczniejszą liczbę czynów objętych zawiadomieniami stanowiły czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego – 86.

W 2015 r. najczęściej kierowano ww. zawiadomienia w związku z dokonaniem wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków – 839 czynów. W 2016 r. niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności stanowiło główną przyczynę kierowania przez NIK zawiadomień w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Liczba takich czynów wyniosła łącznie 1.156 tj. 81 % ogółu czynów w 2016 r.⁷⁵. W 2017 r. najczęściej powtarzającymi się przypadkami naruszenia dyscypliny finansów publicznych były: 1) dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków (w 2017 r. – 26,85%); 2) czyny związane z udzieleniem zamówienia publicznego lub zawarciem umowy ramowej (w 2017 r. – 21,14%); 3) nieustalenie, niepobranie lub niedochodzenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych albo ustalenie, pobranie lub dochodzenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (w 2017 r. – 16,11%); 4) niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (w 2017 r. – 16,11%)⁷⁶.

Nad tą ostatnią informacją należy pochylić się nieco głębiej. Mianowicie, z danych NIK wynika, że w porównaniu do 2015 r. udział w łącznej liczbie przypadków naruszeń dyscypliny finansów publicznych naruszeń tejże dyscypliny z tytułu niesporządzenia lub nieprzekazania w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazania w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej wzrósł blisko

⁷⁵ NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14314.pdf> [dostęp: 11.09.2018].

⁷⁶ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola*, op. cit., s. 181-185.

siedmiokrotnie (w 2017 r. – 16,11 %, w 2016 r. – 1,05%, w 2015 r. – 2,35%). Stawia to pod znakiem zapytania skuteczność funkcji prewencyjnej i edukacyjnej Najwyższej Izby Kontroli i pozostałych organów kontroli, jak też kontroli zarządczej. Rzetelność informacji finansowych jest kluczowa z punktu widzenia podejmowania prawidłowych decyzji w państwie. Jej brak obniża sprawność zarządzania publicznego⁷⁷.

Krytycy analizy komparatywnej działalności Najwyższej Izby Kontroli w latach 1997-2017 mogą podnieść argument, że nie można porównywać wynagrodzeń pracowników NIK z 1997 r. z kwotami wypłacanymi w 2017 r. Argument ten jest bezzasadny. Otóż porównanie danych z 1997 r. do danych z 2017 r. ma miejsce zarówno w odniesieniu do wynagrodzeń w NIK, jak i tzw. szeroko rozumianych efektów z kontroli NIK oraz innych zmiennych.

Innym argumentem, jaki może być przytoczony w ramach krytyki powyższych ustaleń dotyczących funkcjonowania NIK w latach 1997-2017 jest niemożność porównywania liczby kontroli jednostkowych bez dokładnej wiedzy o tematach takich kontroli i czasie ich trwania. Innymi słowy, argument brzmiałby, że trudno porównywać proste kontrole stanu apteczek szkolnych i bezpieczeństwa higienicznego w szkołach z kontrolami procesów prywatyzacyjnych, gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa. Argument ten jest słuszny, ale tylko częściowo. To prawda, że kontrole procesów zarządzania majątkiem publicznym są bardziej złożone i mogą być bardziej czasochłonne niż kontrole zgodności, bo takim de facto są proste kontrole stanu apteczek szkolnych. Jednakże przyjęcie argumentu, że kontrole NIK dotyczące bezpieczeństwa uczniów w szkołach są mniej ważne prowadziłyby do nieuprawnionej kategoryzacji kontroli. Powyższe argumenty i wywód obalających ich poprawność można także odnieść do liczby przygotowanych przez NIK informacji o wynikach kontroli.

Na stronach 77-78 informacji o swojej działalności w 2016 r. NIK stwierdza, że „na podstawie wyników kontroli Najwyższa Izba Kontroli formułuje wnioski pokontrolne. Mogą one dotyczyć sugestii zmian w kontrolowanych jednostkach. Mogą to też być wnioski dotyczące całości kontrolowanych zagadnień o charakterze systemowym. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia wnioski, łącznie z ocenami i uwagami dotyczącymi kontrolowanej działalności, w wystąpieniach pokontrolnych przekazywanych kierownikom skontrolowanych podmiotów. W razie potrzeby informuje o nich także kierownika jednostki nadrzędnej i właściwe organy administracji publicznej. Wnioski wskazują na potrzebę podjęcia konkretnych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli oraz poprawę skuteczności funkcjonowania kontrolowanego podmiotu”⁷⁸.

⁷⁷ Tamże.

⁷⁸ NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14314.pdf> [dostęp: 11.09.2018]; NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2014 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9949.pdf> [dostęp: 11.09.2018]; NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11879.pdf> [dostęp: 11.09.2018]; NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku.*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6922.pdf> [dostęp: 11.09.2018]; NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 roku.*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5017.pdf> [dostęp: 11.09.2018].

W 2016 r. sformułowano łącznie 3.871 wniosków pokontrolnych w następstwie 2.263 zakończonych kontroli jednostkowych. W latach 2013-2017 skuteczność NIK mierzona stopniem implementacji wniosków pokontrolnych była następująca⁷⁹:

2013 r. – 67,0 %

2014 r. – 54,6 %

2015 r. – 52,0 %

2016 r. – 52,6 %

2017 r. – 51,5 %

Podkreślić należy, że od 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli dokładnie przedstawia różne efekty swojej działalności. Dane są zagregowane w taki sposób, że pozwalają na wszechstronną analizę funkcjonowania tej instytucji. Jest to duża zmiana jakościowa służąca realizacji funkcji informacyjnej oraz edukacyjnej kontroli państwowej. W poprzednich latach niektóre dane były niedostępne. Na przykład w sprawozdaniu z działalności NIK w 2012 r. nie podano danych o stopniu realizacji wniosków pokontrolnych NIK. W sprawozdaniu NIK z 2007 r. stwierdzono ogólnikowo, że efektywność kontroli można i należy oceniać przez pryzmat działań podejmowanych w następstwie realizacji wniosków pokontrolnych, które przyczyniają się do poprawy funkcjonowania nie tylko podmiotów kontrolowanych, ale także określonych sfer aktywności państwa. Niestety, poza tym ogólnikowym zapisem nie podano w tym sprawozdaniu szczegółowych informacji o stanie realizacji wniosków. Zapis o efektywności, a raczej skuteczności działalności kontrolnej NIK w 2007 r. był zatem niepełny⁸⁰.

W przypadku amerykańskiego odpowiednika NIK, tj. GAO sformułował 1.414 wniosków służących usprawnieniu działalności szeroko rozumianej administracji rządowej. Aż 76 % ogółu wniosków sformułowanych przez GAO w okresie minionych czterech lat zostało wdrożonych w życie przez jednostki kontrolowane⁸¹. Można zatem sformułować następujące uogólnienie:

W latach 2014-2017 udział zrealizowanych wniosków pokontrolnych w ogólnej liczbie takich wniosków sformułowanych przez NIK mała i nie przekraczała 55 %. W przypadku amerykańskiego odpowiednika NIK tj. GAO, aż 76 % ogółu wniosków sformułowanych przez GAO w okresie minionych czterech lat zostało wdrożonych w życie przez jednostki kontrolowane. *danych*

Oprócz liczby zrealizowanych wniosków pokontrolnych NIK wyznacznikiem udziału NIK w poprawie życia publicznego są również m.in. wnioski de lege ferenda. Najwyższa Izba Kontroli w 2016 r. w 53 informacjach o wynikach kontroli sformułowała 125 wniosków de lege ferenda, w tym 87 odnosiło się do zmiany regulacji ustawowych, 38 do zmiany przepisów rozporządzeń. Łącznie w 2016 r. zrealizowane zostały 33 wnioski, tj. 26, 4 % ogółu sformułowanych wniosków de lege ferenda. NIK zaznacza, że procedura

⁷⁹ Tamże, Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola, op. cit.*, s. 85-114.

⁸⁰ Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola, op. cit.*, s. 85-114.

⁸¹ U.S. Government Accountability Office, *GAO at Glance*, dostępne na stronie: <https://www.gao.gov/about/ggglance.html>, dostęp: [11.09.2018].

legislacyjna jest procesem długotrwałym, uzależnionym od wielu czynników, na które Najwyższa Izba Kontroli nie ma wpływu. Na przebieg procesu legislacyjnego mają natomiast wpływ: inicjatywa prawodawcza, uzgodnienia wewnątrzresortowe i międzyresortowe, konsultacje społeczne, a w przypadku projektów ustaw – także prace parlamentarne. Okoliczności te mają zatem istotne znaczenie dla liczby zrealizowanych wniosków de lege ferenda, które zostały zgłoszone w danym roku⁸².

Najwyższa Izba Kontroli w latach 2013-2017 sformułowała łącznie 359 wniosków de lege ferenda. Do końca 2016 r. zrealizowano 119 wniosków tj. 33 % ogółu takich wniosków. W 2017 r. sformułowano 110 wniosków de lege ferenda, z których wykonano 35 wniosków. W latach 2010-2012, uwzględniając przesunięcia w czasie wykonania wniosków de lege ferenda, ich realizacja była na o wiele niższym poziomie niż w następujących latach. W 2010 r. zrealizowano 11,2 % ogółu wniosków de lege ferenda, a w latach 2011-2012 odpowiednio: 9 % i 14 %⁸³.

Wyraźnie dostrzegalna tendencja przejawiająca się uwzględnianiem przez adresatów w większym stopniu kierowanych do nich wniosków de lege ferenda jest wynikiem z jednej strony trafniejszego sposobu ich formułowania przez Najwyższą Izbę Kontroli, a z drugiej strony, przede wszystkim, jest efektem większego zaangażowania od 2016 r. decydentów w poprawę funkcjonowania sfery publicznej na podstawie wyników kontroli NIK⁸⁴.

Na podkreślenie zasługuje niezwykle cenna z punktu widzenia Kongresu inicjatywa GAO jaką jest publikacja przez GAO co dwa lata dla nowych członków Kongresu informacji o kluczowych problemach związanych z zarządzaniem agencjami rządowymi i programami, w szczególności powodowanych ryzykiem wystąpienia oszustw, nadużyć, marnotrawstwa, niegospodarności, potrzeby rozwiązania problemów zarządzania⁸⁵. Przykładowo w 2017 r. kluczowymi problemami dla państwa według GAO były: nieskuteczny i nieefektywny spis ludności USA, proces certyfikowania dostępu określonych osób do informacji niejawnych, nieefektywny system edukacji, opieki zdrowotnej Indian oraz zarządzania zasobami energii, nieprawidłowa ochrona środowiska naturalnego, skuteczność i efektywność pozyskiwania i wykorzystywania informacji służących przeciwdziałaniu terroryzmowi⁸⁶.

Należy podjąć dyskusję nad wprowadzeniem podobnego rozwiązania w przypadku NIK. Organ kontroli zostałby zobowiązany do przygotowania dla nowej kadencji Sejmu i Senatu zagadnień wymagających szczególnej uwagi posłów i senatorów.

⁸² Tamże.

⁸³ Tamże.

⁸⁴ Tamże.

⁸⁵ Z. Dobrowolski (2004), *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

⁸⁶ U.S. Government Accountability Office, *High Risk List*, dostępne na stronie: <https://www.gao.gov/high-risk/overview> [dostęp: 11.09.2018].

III. Kierunkowe propozycje zmian w Najwyższej Izbie Kontroli

1. Zadania i zakres działania Najwyższej Izby Kontroli

Przyczyny niesprawności działalności Najwyższej Izby Kontroli przedstawiono w układzie przyjętym w ustawie o NIK. Poniżej przedstawiono m.in. wyniki analizy działalności NIK prezentowane w monografii naukowej autorstwa Z. Dobrowolskiego, J. Kościelniaka pod tytułem „Kontrola publiczna. Ciągłość i zmiana. 100 lat kontroli państwowej” Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2019, s. 85-114. Wykorzystano następujące metody naukowe: analizę tekstu, obserwacje uczestniczące, które przeprowadzono w latach 1992-2018.

Teza pierwsza. Należy rozważyć zmianę treści art. 2 ust. 2 ustawy o NIK.

Uzasadnienie: należy zwiększyć zadania kontrolne Najwyższej Izby Kontroli w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego.

W 2018 r. wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, tj. 2 412 gmin, miasto stołeczne Warszawa, 65 miast na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 149 związków międzygminnych, sześć związków powiatów, sześć związków powiatowo-gminnych oraz związek metropolitalny uzyskały dochody ogółem w wysokości 251 846 419 tys. zł, które w 6,2% pozyskano ze środków Unii Europejskiej, tj. 15 495 392 tys. zł. Wydatki ogółem wyniosły 259 386 268 tys. zł, w tym wydatki inwestycyjne – 51 075 048 tys. zł, z czego 27,9%, tj. 14 227 581 tys. zł, ze środków pozyskanych z UE. Wynik budżetów stanowił deficyt w łącznej wysokości 7 539 849 tys. zł, a kwotę 76 115 798 tys. zł stanowiły zobowiązania ogółem, które w relacji do dochodów wyniosły 30,2%. Należności wraz z wybranymi aktywami finansowymi wyniosły 51 005 045 tys. zł⁸⁷. Dla porównania dochody budżetu całego państwa w 2018 r. wyniosły ponad 380 mld zł, natomiast wydatki wyniosły 390,5 mld zł. Deficyt budżetu państwa zamknął się kwotą 10,4 mld zł⁸⁸. Powyższe uzmysławia udział jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dochodów i wydatków budżetowych Polski.

Realizacja licznych zadań własnych ale także zadań zleconych, prowadzenie gospodarki komunalnej, gospodarki majątkiem komunalnym, w tym obrót nieruchomościami, wymaga prawidłowego zarządzania publicznego. Liczne nieprawidłowości w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego (JST)⁸⁹ wskazują na potrzebę podjęcia

⁸⁷ http://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=spr_sejm_2018 [dostęp: 10.08.2019].

⁸⁸ <https://www.gov.pl/web/finanse/rzad-przyjal-sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-za-2018-r> [dostęp: 10.08.2019].

⁸⁹ Zob. informacje o wynikach kontroli NIK dotyczące działalności JST a także m.in.: Z. Dobrowolski, *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2017; Z. Dobrowolski, *Combating Corruption and Other Organizational Pathologies*, Peter Lang GmbH, Frankfurt Am Main 2017; Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Audyty śledczy w spółkach Skarbu Państwa i spółkach komunalnych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2018; Z. Dobrowolski, J. Kościelniak, *Kontrola publiczna*.

dyskusji, czy obecny model kontroli JST, przy ograniczeniu zakresu kompetencji kontrolnych regionalnych izb obrachunkowych jest właściwy? W ocenie autorów tego opracowania obszar kompetencji kontrolnych państwa dotyczących działalności JST należy wzmocnić poprzez zmianę treści art. 2 ust. 2 ustawy o NIK oraz zobligowanie Najwyższej Izby Kontroli do przeprowadzania kompleksowych kontroli działalności JST co najmniej raz na cztery lata. Wyniki tego typu kontroli stanowiłyby podstawę do oceny stanu realizacji zadań publicznych i wykonania zadań publicznych przez JST. Proponowane zmiany treści art. 2 ust. 2 ustawy o NIK przedstawiono poniżej.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Przyszły zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 2. 2. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych.</p>	<p>Art. 2. 2. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych.</p> <p>2a. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza co najmniej raz na cztery lata kompleksową kontrolę działalności organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych.</p>

Teza druga. Należy rozważyć zmianę treści art. 203 ustawy zasadniczej oraz wprowadzić zmianę w treści art. 5 ustawy o NIK

Uzasadnienie: uprawnienia kontrolne Najwyższej Izby Kontroli w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień są ograniczone przepisami ustawy o NIK. Takie ograniczenie nie występuje w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uwaga: Ponieważ zmiana dotyczy art. 203 ustawy zasadniczej teza ta prezentowana w tej części monografii ma jedynie charakter uwagi. Jest to jedyna teza sformułowana w tym opracowaniu odnosząca się do zmiany ustawy zasadniczej. Inne nie wymagają zmiany Konstytucji.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 202 stanowi, że naczelnym organem kontroli państwowej, działającym na zasadach kolegalności i podległym jedynie Sejmowi jest Najwyższa Izba Kontroli. Art. 203 Konstytucji określa zakres oraz kryteria kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK). I tak, w myśl art. 203 Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych

jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Wyłączenie celowości z kryteriów kontroli działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych, w odniesieniu do zadań i środków własnych można uzasadniać przyjętym paradygmatem ustrojowym. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Nieemożliwość kwestionowania celów politycznych przez naczelnego organu kontroli państwowej została wyraźnie określona w standardach INTOSAI (vide zasada 3 ISSAI 10).

Należy zastanowić się nad zasadnością dotychczasowego wyłączenia kryterium celowości z palety kryteriów kontroli NIK w przypadku oceny przez NIK sposobu realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień. Brak takiej możliwości ogranicza skuteczność funkcji kontrolnej podlegającego Sejmowi naczelnego organu kontroli państwowej.

Taka sytuacja jest niezrozumiała nie tylko dlatego, że NIK powinna ocenić celowość wykorzystania środków państwowych, ale także dlatego, że kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST) w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, przeprowadzana jest przez regionalne izby obrachunkowe, nie będące naczelnym organem kontroli państwowej, m.in. z uwzględnieniem kryterium celowości.

Wprowadzenie zmian w tym zakresie wymagałoby zmian zapisów nie tylko w ustawie o NIK, ale przede wszystkim w ustawie zasadniczej w art. 203 Konstytucji. Działalność naczelnego organu kontroli państwowej reguluje ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r., poz. 489). Art. 1 tejże ustawy określa pozycję NIK w makrostrukturze – państwie. Jest to naczelnny organ kontroli państwowej, podlegający wyłącznie Sejmowi i działający na zasadach kolegiałności. Nie jest zatem organem kolegiałnym, nie stanowi części władzy wykonawczej, sądowniczej czy ustawodawczej, choć tej ostatniej podlega.

Teza trzecia. Należy rozważyć zmianę treści art. 6 ust. 1 ustawy o NIK.

Uzasadnienie: działalność Najwyższej Izby Kontroli powinna być bardziej dostosowana do potrzeb Sejmu. Powinien zatem istnieć prymat kontroli zleconych przez Sejm nad kontrolami podejmowanymi z własnej inicjatywy NIK.

Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy. NIK wykonuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy, który przedkłada Sejmowi. Ponadto dysponuje uprawnieniem do przeprowadzania kontroli doraźnych. Przyjęte w ustawie rozwiązanie, przedstawione wyżej, nie określa jednoznacznie prymatu kontroli zleconych nad działalnością kontrolną podejmowaną w własnej inicjatywy. Wynika to *expressis verbis* z art. 6 ust. 1 ustawy o NIK. Gdyby ustawodawca założył prymat kontroli zleconych nad kontrolami podejmowanymi z własnej inicjatywy zapis ustawowy brzmiałby zapewne następująco: „*Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów. Może także przeprowadzać kontrole z własnej inicjatywy*”.

Przyjęcie w standardach INTOSAI (zasada 3 ISSAI 10), że naczelne organy kontroli państwowej są niezależne od podmiotów zewnętrznych w wyborze tematów kontroli nie może być interpretowane rozszerzająco. W zakresie kontroli podejmowanych z własnej inicjatywy niezależność naczelnego organu kontroli państwowej jest w pełni zrozumiała. Taka interpretacja (gdyby została zastosowana) nie znajduje uzasadnienia w przypadku kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy, gdyż prowadziłaby wprost do negatywnej autonomizacji naczelnego organu kontroli państwowej. Proponowane zmiany treści art. 6 ust. 1 ustawy o NIK przedstawiono poniżej.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Przyszły zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 6. 1. Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy.</p>	<p>Art. 6. 1. Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów; może też podejmować kontrole z własnej inicjatywy.</p>

Rozwiązania w zakresie uprawnień naczelnego organu kontroli do inicjowania kontroli przyjęte w innych krajach są różne: od wypracowanej praktyki podejmowania przez naczelny organ kontroli państwowej kontroli głównie na zlecenie władzy ustawodawczej (USA) po rozwiązania stosowane w krajach członkowskich UE zbliżone do przyjętych w Najwyższej Izbie Kontroli.

W amerykańskim odpowiedniku NIK na uwagę zasługuje zaangażowanie zlecniodawcy kontroli w proces jej inicjowania, w tym ustalania wstępnych jej założeń, uzgadniania jej ograniczeń (kierunkowych założeń i ogólnych ograniczeń planowanej kontroli),

a także dokumentowania poczynionych uzgodnień jako wiążących dla stron tj. naczelnego organu kontroli i zleceniodawcy – przedstawiciela Kongresu USA⁹⁰. Ścisłe powiązanie zleceniodawcy kontroli z jej wykonawcą nie ogranicza niezależności naczelnego organu kontroli państwowej, tak eksponowanej i słusznie przez INTOSAI, gdyż Najwyższa Izba Kontroli nadal będzie przeprowadzała kontrolę jedynie w oparciu o przepisy ustawy o NIK i nadal będzie stosowała w swojej działalności zasady kontroli określone m.in. w standardach kontroli INTOSAI. Przedstawienie bardzo szczegółowej procedury angażowania zleceniodawcy – Sejmu lub jego organów w proces inicjowania kontroli NIK wykracza poza zakres tego opracowania.

Prymat kontroli zleconych nad kontrolami podejmowanymi z własnej inicjatywy będzie sprzyjał lepszemu zaspokojeniu potrzeb informacyjnych Sejmu, zapewni bardziej racjonalne wykorzystanie zasobów przez NIK. Pogłębianie się skali oszustw w podatku VAT w latach 2010-2018 skłania do sformułowania następującego pytania. Gdzie była Najwyższa Izba Kontroli? Oczywiście, badała tę problematykę, ale zakres podmiotowy i przedmiotowy takich kontroli nie był znaczący. NIK poświęcała bowiem uwagę innym zagadnieniom. Powyższe uzasadnia sformułowaną wcześniej konstatację o potrzebie zaangażowania parlamentarzystów w proces planowania kontroli i wykorzystania w tym zakresie amerykańskich doświadczeń.

Teza czwarta Należy rozważyć zmianę treści art. 12 ustawy o NIK

Uzasadnienie: umożliwienie Najwyższej Izbie Kontroli pozyskiwania planów kontroli organów kontroli, rewizji, inspekcji, działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym zwiększy skuteczność NIK i pozwoli na lepsze wykonywanie obowiązków wobec Sejmu.

Relacje pomiędzy NIK a organami kontroli, rewizji, inspekcji, działającymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym określa art. 12 ustawy o NIK. Podmioty te współpracują z Najwyższą Izbą Kontroli i są obowiązane do: udostępniania Najwyższej Izbie Kontroli, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy; przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli; przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli. Powyższe uprawnienia Najwyższej Izby Kontroli nie dotyczą organów kontroli nie należących do administracji rządowej. Na przykład przywołany artykuł 12 ustawy o NIK nie ma zastosowania do Państwowej Inspekcji Pracy.

Wprowadzenie rozwiązania obligującego organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym do przedkładania Najwyższej Izbie Kontroli planów kontroli ułatwi proces planowania kontroli w Najwyższej Izbie Kontroli, w tym pozwoli na unikanie dublowania kontroli tych samych zagadnień. Wprawdzie zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 pkt. 1 ustawy o NIK kierownicy jednostek, o których mowa w art. 2 i art. 4 ustawy o NIK, mają obowiązek niezwłocznie przedkładać na

⁹⁰ Z. Dobrowolski (2004), *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

żądanie Najwyższej Izby Kontroli wszelkie dokumenty i materiały, w tym na nośnikach elektronicznych, niezbędne do przygotowania lub przeprowadzenia kontroli, a także umożliwić dostęp do baz danych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, to jednak wprowadzenie obowiązku przesyłania planów kontroli stanowiłoby podstawę do utworzenia centralnej ewidencji planowanych i zakończonych kontroli, która powinna być prowadzona przez NIK⁹¹. Taka centralna ewidencja ułatwi koordynację działań w systemie kontroli państwowej.

Proponowana zmiana w treści art. 12 ustawy o NIK byłaby następująca.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 12. Organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z Najwyższą Izbą Kontroli i są obowiązane do:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) udostępniania Najwyższej Izbie Kontroli, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy; 2) przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli; 3) przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli. 	<p>Art. 12. Organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z Najwyższą Izbą Kontroli i są obowiązane do:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) udostępniania Najwyższej Izbie Kontroli planów kontroli oraz wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy; 2) przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli; 3) przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli.

Prezentując problematykę współpracy pomiędzy NIK a pozostałymi organizacjami kontrolnymi nie sposób nie odnieść się do kwestii standaryzacji działań. I tak, w literaturze przedmiotu można znaleźć pogląd, że dzięki uprawnieniom określonym w art. 12 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli ma możliwość szybszego i wszechstronnego badania działalności jednostek kontrolowanych⁹². Wydaje się, że taka konstatacja ma charakter postulatu. Wprawdzie wyniki kontroli przeprowadzonych przez inne organy mogą stanowić materiał dowodowy w prowadzonym przez NIK postępowaniu. Jednak zauważalny jest brak wspólnych dla tych organów standardów kontroli, pozwalających nie tylko na jednakowe interpretowanie określonych pojęć, ale także stosowanie jednokowej procedury kontrolnej, tych samych zasad kontroli w sektorze publicznym ramowo określonych w standardach kontroli INTOSAI ISSAI 100. Bez wspólnych zasad trudno zapewnić wysoką jakość materiału dowodowego, a to jest jeden z celów Najwyższej Izby Kontroli wynikający z jej misji i wizji. Postulat o przyjęciu jednakowych standardów

⁹¹ Postulat w tym zakresie został sformułowany już w 2004 r. w monografii o kontroli państwowej w USA autorstwa Z. Dobrowolskiego.

⁹² E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński (2000), *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

kontroli państwowej lub szerzej publicznej dla wszystkich organizacji kontrolnych działających w sektorze publicznym w Polsce sformułowany już w 2004 r.⁹³ i jest nadal aktualny. Ujednolicenie procedur kontrolnych służy zwiększeniu sprawności kontroli publicznej. Nie ulega wątpliwości, że wyniki kontroli innych organizacji kontrolnych mogą być pomocne przy wyborze przez naczelny organ kontroli państwowej tematów kontroli, czy też ocenie funkcjonowania sfery publicznej⁹⁴. Krytycy postulatu o jednakowej procedurze kontrolnej mogą podnieść argument, że każdy organ kontroli ma nieco inną specyfikę pracy wynikającą z odmiennych zadań i zakresu działania. Takie uwagi, jeśli się pojawiają, to są całkowicie nieuprawnione. Odmienny zakres zadań i działania organów kontroli nie powinien mieć wpływu na przykład na jednakowe pojmowanie pojęć związanych z procesem kontroli, stosowanie tych samych, uniwersalnych zasad kontroli, przyjęcie, że ustalenia kontroli, w oparciu o dowody zgromadzone w aktach kontroli, stanowią podstawę ocen, uwag, wniosków lub zaleceń (jeśli organ ma uprawnienia do ich formułowania). W świetle powyższej analizy uzasadnione jest poniższe uogólnienie.

Należy wprowadzić jednolite standardy kontroli państwowej dla Najwyższej Izby Kontroli oraz organów kontroli, rewizji, inspekcji, działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. Wprowadzenie takiego rozwiązania poprawi skuteczność funkcji kontrolnej państwa. Wprowadzenie wspólnych standardów nie wymaga zmiany ustawy o NIK.

2. Organizacja Najwyższej Izby Kontroli

Należy rozważyć wprowadzenie w ustawie o NIK instytucji zawieszenia Prezesa NIK w wykonywaniu obowiązków służbowych, w sytuacji oskarżenia lub skazania osoby będącej Prezesem NIK nieprawomocnym wyrokiem Sądu.

Sytuacja, w której działalnością Najwyższej Izby Kontroli kieruje taka osoba obniża powagę państwa i deprecjonuje NIK, w tym na arenie międzynarodowej.

Ustawa o NIK określa przypadki wygaśnięcia kadencji Prezesa NIK oraz odwołania go ze stanowiska przed upływem kadencji. I tak, kadencja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wygasa w razie jego śmierci, orzeczenia przez Trybunał Stanu utraty zajmowanego stanowiska lub odwołania. Sejm odwołuje Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli: zrzekł się on stanowiska; uzna, że stał się on trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby; został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa; Trybunał Stanu orzekł w stosunku do niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych.

⁹³ Z. Dobrowolski (2004), *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

⁹⁴ Tamże.

Niezależności kontroli państwowej oraz jej bezstronności służą także zapisy ustawy o NIK według, których Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Niewątpliwie należy podjąć dyskusję nad przyjęciem rozwiązań, których obecnie brakuje, określających sposób postępowania w sytuacji, w której Prezes NIK jest oskarżony o popełnienie przestępstwa i jego sprawa trafia do sądu powszechnego, a on sam został pozbawiony immunitetu. Na wstępie tych rozważań należy zauważyć, iż zgodnie z zasadą domniemania niewinności, każda osoba jest niewinna wobec przedstawianych jej zarzutów, dopóki wina nie zostanie jej udowodniona (*praesumptio boni viri*). Przesądza o tym art. 42 ust. 3 ustawy zasadniczej według, którego każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Polskie rozwiązanie w tym zakresie jest zgodne z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych czy Europejską Konwencją Praw Człowieka. Zasada domniemania niewinności nie może być jednak rozumiana tak szeroko, aby ograniczała, czy wręcz uniemożliwiła sprawowanie nadzoru nad instytucjami zaufania publicznego. Nie ulega także wątpliwości, że nie może prowadzić do wytwarzania takiego normatywnego układu odniesienia, który przyczyniałby się do osłabienia autorytetu organów państwa.

W interesie publicznym leży ochrona autorytetu państwa. Na osobach pełniących służbę publiczną ciąży szczególny obowiązek troski o dobro wspólne. Idea dobra wspólnego zakłada pewną ofiarność z ich strony, z którą łączyć się mogą kwalifikowane wymagania i odpowiedzialność⁹⁵.

Teza piąta. Należy wprowadzić zmianę w treści art. 21 ust. 1 ustawy o NIK

Uzasadnienie: uelastycznienie przepisów o liczbie wiceprezesów NIK pozwoli na lepsze dostosowanie działalności Najwyższej Izby Kontroli do wymogów otoczenia.

Wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli, w liczbie trzech, powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Wydaje się, że poprzednia wersja ustawy o NIK była bardziej elastyczna i w zależności od wymogów Najwyższej Izby Kontroli wynikającej z uwarunkowań jej otoczenia przewidywała funkcjonowanie w NIK do czterech wiceprezesów. Skala prowadzonej działalności kontrolnej wskazuje na potrzebę rozważenia powrotu do tego rozwiązania, a zatem przywrócenia w znowelizowanej ustawie o NIK zapisu o możliwości powołania do czterech wiceprezesów, a nawet do pięciu, jeśli weźmie się pod uwagę nie tylko liczbę kontroli jednostkowych, ale także liczbę pracowników NIK.

⁹⁵ Trybunał Konstytucyjny, *Wyrok z dnia 19 października 2004 r. Sygn. akt K 1/04*, dostępne na stronie: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20042362371/T/D20042371TK.pdf> [dostęp: 14.09.2018].

Proponowana zmiana byłaby następująca.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 21. 1. Wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli, w liczbie 3, powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.</p>	<p>Art. 21. 1. Wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli, w liczbie do 5, powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.</p>

Teza szósta. Należy wprowadzić zmianę w treści art. 22 ust. 1 i art. 22 ust. 2 ustawy o NIK. Należy również dokonać modyfikacji ar. 23 ustawy o NIK

Uzasadnienie: Najwyższa Izba Kontroli powinna w szerszym niż dotychczas zakresie korzystać z wiedzy eksperckiej w ramach zasady kolegialności. Taka zmiana będzie służyć poprawie skuteczności Najwyższej Izby Kontroli. Zmiana treści art. 23 ustawy o NIK służy lepszej realizacji postanowień art. 1 ust. 3 ustawy o NIK.

Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegialności. W skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wchodzi obecnie: Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz 14 członków Kolegium. Wśród członków Kolegium ustawa o NIK wymienia m.in. przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych.

Takie zawężenie dziedzin i dyscyplin naukowych jest niezrozumiałe, gdy weźmie się pod uwagę zakres tematyczny kontroli NIK. Warto zauważyć, że tak NIK de facto bada i ocenia sposób zarządzania państwem, w tym zarządzania poszczególnymi organizacjami publicznymi, sposób zarządzania zadaniami publicznymi. Trafniejszym rozwiązaniem jest zatem przyjęcie, że połowę składu Kolegium powinni stanowić doktorzy habilitowani, przedstawiciele nauk reprezentujący różne dziedziny i dyscypliny naukowe, a nie tylko nauki prawne lub ekonomiczne. Należałoby się również zastanowić nad rozszerzeniem składu członków kolegium o przedstawicieli NIK. Takie rozwiązanie ułatwiłoby tworzenie trzonu kadry kierowniczej NIK średniego szczebla jeszcze bardziej odpowiedzialnej za jak najlepsze funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli. Pozwoliłoby na lepsze wykorzystanie wiedzy eksperckiej przedstawicieli nauki i NIK.

Proponowana zmiana byłaby następująca.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 22. 1. W skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wchodzi: Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz 14 członków Kolegium.</p> <p>2. Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, powołuje na członków Kolegium:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych; 2) 7 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli lub radców Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, spośród których Prezes Najwyższej Izby Kontroli wyznacza sekretarza Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. 	<p>Art. 22. 1. W skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wchodzi: Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz 24 członków Kolegium.</p> <p>2. Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, powołuje na członków Kolegium:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 12 przedstawicieli nauk posiadających stopień naukowy doktora habilitowanego, 2) 12 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli lub radców Najwyższej Izby Kontroli, spośród których Prezes Najwyższej Izby Kontroli wyznacza sekretarza Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli jest organem działającym na zasadach kolegalności, ale nie jest organem kolegalnym. Prerogatywy w zakresie inicjowania zmian dotyczących struktury organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli powinny przysługiwać Prezesowi NIK, a rolę Kolegium Najwyższej Izby Kontroli powinno być opiniowanie projektu statutu NIK w kształcie wskazanym przez Prezesa NIK, nie zaś uchwalanie projektu statutu.

Zmiana treści art. 23 ustawy o NIK polega zatem na usunięciu zapisu, iż Kolegium NIK uchwała projekt statutu NIK i zastąpienie go zapisem, że Kolegium NIK opiniuje projekt statutu NIK. Powyższa zmiana jest istotna, gdyż zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o NIK organizację wewnętrzną Najwyższej Izby Kontroli, w tym siedziby delegatur i zakres ich właściwości terytorialnej oraz zasady udzielania przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli upoważnień do załatwiania spraw i podejmowania decyzji w jego imieniu, określa statut Najwyższej Izby Kontroli nadawany w drodze zarządzenia przez Marszałka Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej. Uwzględniając powyższą konstatację należy dokonać następujących zmian w art. 23 ustawy o NIK.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 23. 1. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zatwierdza:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej; 2) sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w roku ubiegłym. <p>2. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwała:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów; 2) wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne; 3) wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1; 4) projekt statutu Najwyższej Izby Kontroli; 5) projekt budżetu Najwyższej Izby Kontroli; 6) roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli. <p>3. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli opiniuje:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) wniesione przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli programy kontroli i informacje o wynikach szczególnie ważnych kontroli; 2) inne sprawy wniesione przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli albo przedstawione przez co najmniej 1/3 członków Kolegium. <p>4. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli rozpatruje również zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych, o których mowa w art. 54 ust. 3.</p>	<p>Art. 23. 1. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zatwierdza:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej; 2) sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w roku ubiegłym. <p>2. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwała:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów; 2) wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne; 3) wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1; 4) projekt budżetu Najwyższej Izby Kontroli; 5) roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli. <p>3. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli opiniuje:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) projekt statutu Najwyższej Izby Kontroli; 2) wniesione przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli programy kontroli i informacje o wynikach szczególnie ważnych kontroli; 3) inne sprawy wniesione przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli albo przedstawione przez co najmniej 1/3 członków Kolegium. <p>4. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli rozpatruje również zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych, o których mowa w art. 54 ust. 3.</p>

Teza siódma. Należy wprowadzić zmiany w strukturze organizacyjnej NIK

Uzasadnienie: należy uprościć strukturę organizacyjną i w statucie NIK wprowadzić daleko idące zmiany w organizacji wewnętrznej NIK w celu efektywniejszego i skuteczniejszego wykorzystania zasobów Najwyższej Izby Kontroli.

Należy zmienić treść art. 25 ustawy o NIK Przekształcenia organizacyjne w NIK wymagają zmiany art. 25 ustawy o NIK. Reforma struktury organizacyjnej wymaga zmiany statutu Najwyższej Izby Kontroli nadawanego w drodze zarządzenia przez Marszałka Sejmu.

W obecnym kształcie Najwyższa Izba Kontroli prowadzi kontrolę poprzez departamenty i delegatury. Podział na departamenty jest, zdaniem NIK, odzwierciedleniem zakresu spraw podlegających kontroli. Biura wykonują zadania w zakresie organizacji i obsługi funkcjonowania NIK. W rzeczywistości kwestia przyporządkowania jednostki organizacyjnej do grupy biur lub departamentów albo delegatur rodzi obecnie daleko idące konsekwencje dla ich pracowników. Pracownicy biur są zatrudnieni na podstawie umów o pracę, zaś pracownicy departamentów i delegatur na podstawie mianowania, a to wpływa na sposób zarządzania zasobami ludzkimi. Notabene, derekrutacja pracowników mianowanych jest znacznie trudniejsza niż pracowników zatrudnionych nie podstawie mianowania, co wynika z ustawy o NIK.

Obecna struktura organizacyjna NIK nie służy w pełni osiągnięciu sprawności Najwyższej Izby Kontroli. Po pierwsze, w celu usprawnienia procesu podejmowania decyzji kierowniczych i wyeliminowania zbędnych szczebli w strukturze zarządzania jednostkami pomocniczymi NIK można obecne biura: organizacyjne i rachunkowości włączyć w skład nowoutworzonego biura organizacyjno-rachunkowego. Z kolei dotychczasowe biura: gospodarcze i informatyki można włączyć w skład nowoutworzonego biura infrastruktury. Zlikwidowane biura stanowiłyby wydziały nowoutworzonego biura. Pracownicy tych biur w następstwie reorganizacji mogą polegać ustawowej derekrutacji. Mogą być ponownie zatrudnieni w NIK, jeśli spełnią wymagania określone przez nowego Prezesa NIK.

Obecna struktura organizacyjna NIK	Nowa, proponowana struktura organizacyjna NIK
Biuro organizacyjne	Biuro organizacyjno-rachunkowe
Biuro rachunkowości	
Biuro gospodarcze	Biuro infrastruktury
Biuro informatyki	

Po drugie, należy dokonać zmian w strukturze departamentów kontrolnych, w celu lepszego dostosowania działalności NIK do funkcjonowania państwa i jego instytucji, w szczególności lepszego dostosowania struktury NIK do struktury Rady Ministrów. Nowy, przykładowy, podział na departamenty przedstawiono poniżej:

Obecna struktura organizacyjna NIK	Nowa, proponowana struktura organizacyjna NIK
Departament Administracji Publicznej	Departament Spraw Wewnętrznych i Administracji Państwa
	Departament Samorządu Terytorialnego
Departament Budżetu i Finansów	Departament Finansów
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	.. ⁹⁶
Departament Infrastruktury	Departament Gospodarki, Infrastruktury i Rozwoju
Departament Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego	.. ⁹⁷
Departament Strategii	Departament Strategii i Zasobów Ludzkich
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Departament Edukacji Narodowej, Nauki i Szkolnictwa Wyższego
Departament Obrony Narodowej	Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Obrony Narodowej
Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Departament Kontroli Doraźnych
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Departament Polityki Społecznej i Zdrowia
Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego	Departament Prawny
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Departament Rolnictwa i Środowiska
Departament Środowiska	.. ⁹⁸
Departament Zdrowia	.. ⁹⁹
--	Departament Kultury i Dziedzictwa Narodowego

⁹⁶ Zlikwidowany, połączony z departamentem infrastruktury w nowy Departament Gospodarki, Infrastruktury i Rozwoju.

⁹⁷ Zlikwidowany, połączony z departamentem strategii w Departament Strategii i Zasobów Ludzkich.

⁹⁸ Zlikwidowany, połączony z departamentem rolnictwa i rozwoju wsi w Departament Rolnictwa i Środowiska.

⁹⁹ Zlikwidowany. Włączony w skład nowego Departamentu Polityki Społecznej i Zdrowia.

Po trzecie, co zostanie przedstawione i uzasadnione w dalszej części tego opracowania należy wprowadzić zmiany w funkcjonowaniu delegatur przekształcając je w oddziały.

Specjalizacja kontrolerów w ramach jednostek organizacyjnych naczelnego organu kontroli państwowej jest jednym z czynników sukcesu amerykańskiego odpowiednika NIK – GAO. W przypadku Najwyższej Izby Kontroli specjalizacja kontrolerów powinna urzeczywistniać się również w stworzeniu w ramach struktury NIK jednostki organizacyjnej, której zadaniem byłaby detekcja zjawisk zaliczonych do patologii organizacyjnych, w szczególności oszustw, korupcji w ramach kontroli doraźnych. Zaznaczyć należy, że standardy kontroli INTOSAI obligują NIK do skutecznego przeciwdziałania i identyfikowania oszustw, korupcji i pozostałych zjawisk patologicznych w sektorze publicznym (ISSAI 5700). Skuteczna identyfikacja oszustw i pozostałych patologii organizacyjnych wymaga od kontrolerów znajomości metod, technik, narzędzi audytu śledczego. Nieumiejętne badanie zagadnień przez nieprzygotowanych merytorycznie kontrolerów deprecjonuje organ kontroli i ideę kontroli państwowej, nie wspominając o możliwości zacierania śladów przez sprawców przestępstw. Konstatacja ta wynika z analizy podstawowych wymogów prakseologii i rozwiązań przyjętych w amerykańskim odpowiedniku NIK¹⁰⁰.

W nowej strukturze NIK zadaniem kontrolerów prowadzących kontrolę byłoby poinformowanie (w sposób przewidziany wewnętrzną procedurą) kontrolerów śledczych NIK o podejrzeniu wystąpienia w kontrolowanej działalności nielegalnych zjawisk penalizowanych przepisami kodeksu karnego i niezwłoczne przekazanie im zebranych i zabezpieczonych dowodów celem dalszego prowadzenia przez kontrolerów śledczych postępowania kontrolnego. Kontrolerzy śledczy powinni odbywać specjalistyczne szkolenia w zakresie metod i technik wykrywania przestępstw i ściśle współpracować z jednostkami prokuratury, Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, określonymi jednostkami organizacyjnymi Policji. Kontrolerzy śledczy powinni być zgrupowani w nowoutworzonym Wydziale Śledczym wchodzącym w skład Departamentu Kontroli Doraźnych. Wszyscy powinni posiadać dostęp do informacji niejawnych, co najmniej tajnych.

W przypadku amerykańskiego odpowiednika NIK tj. Państwowego Urzędu Rozliczalności (*Government Accountability Office*, dawna nazwa *General Accounting Office*), na którego przykład powoływano się już w tym raporcie, stwierdzić należy, że jednostkę organizacyjną GAO – Biuro Dochodzeniowe (*Office of Special Investigation - OSI*) utworzono w październiku 1986 roku w odpowiedzi na potrzeby amerykańskiego Kongresu. Właściwie należy mówić o reaktywowaniu w nowej formule dawnego biura dochodzeniowego, zlikwidowanego w 1956 roku w następstwie afery *Zink – Stink* przez Kontrolera Generalnego J. Campbella. OSI prowadziło dochodzenia¹⁰¹ na wniosek komisji lub członków Kongresu, po uzyskaniu informacji od kontrolerów GAO, a także informacji od obywateli (*Hot Line*) w sprawach nadużyć, marnotrawstwa w wykorzystaniu funduszy federalnych. OSI badało zarzuty dotyczące korupcji, niewłaściwego udzielania zamówień publicznych, dotacji, pożyczek federalnych i przedstawiało wyniki tych dochodzeń w skierowanych do Kongresu raportach, podpisywanych przez dyrektora biura dochodzeniowego lub upoważnionych pracowników. Natomiast w sprawach bardziej

¹⁰⁰ Z. Dobrowolski (2004), *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

¹⁰¹ według przepisu 31 U.S. Code 712(1), (4) 1988.

istotnych przez Kontrolera Generalnego (odpowiednika Prezesa NIK). Zgromadzone w toku dochodzeń materiały, OSI przekazywało organom ścigania. OSI prowadziło dochodzenia w oparciu o procedury stosowane przez Główny Urząd Obrachunkowy. Zakres uprawnień pracowników OSI był jednak znacznie szerszy niż pozostałych kontrolerów. Mogli na przykład wykorzystywać informacje uzyskane od płatnych informatorów. Pracownicy biura dochodzeniowego byli odpowiednio szkoleni, m.in. w zakresie znajomości przepisów prawa karnego, technik dochodzeniowych i wywodzili się niejednokrotnie z organów skarbowych, urzędu Inspektora Generalnego, Federalnego Biura Śledczego, Policji i służb specjalnych (*U.S. Secret Service*).

W aktualnej strukturze organizacyjnej GAO następcą OSI jest Jednostka ds. Audytu Śledczego i Specjalnych Dochodzeń (*GAO's Forensic Audits and Special Investigation - FSI*). Podlega ono bezpośrednio szefowi ds. Operacyjnych (*Chief Operating Officer*), który podlega Kontrolerowi Generalnemu¹⁰² (odpowiednikowi Prezesa NIK).

W zakresie utworzenia Wydziału Śledczego w nowopowstałym Departamencie Kontroli Doraźnych można wybrać dwa rozwiązania:

- po pierwsze, bez zmiany ustawy o NIK, lecz na podstawie zmian zapisów w statucie NIK można utworzyć Wydział Śledczy, którego pracownikami byłiby kontrolerzy NIK odbywający regularne szkolenia w zakresie wykrywania przestępstw, posiadający dostęp do informacji niejawnych – co najmniej tajnych,
- po drugie, w następstwie wprowadzenia zmian w ustawie o NIK i przyznania NIK zadań w zakresie rozpoznawania wykrywania i zwalczania przestępstw określonych przepisami kodeksu karnego oraz ścigania ich sprawców. Przyznanie NIK takich uprawnień wiązałoby się z ustawowym wyodrębnieniem w ramach NIK Wydziału Śledczego, który tworzyliby funkcjonariusze. Pozostali kontrolerzy NIK nie posiadaliby uprawnień przysługujących funkcjonariuszom Wydziału Śledczego NIK.

Niezależnie od przyjętego modelu zmiany w tym zakresie są niezbędne. Obecne możliwości NIK w zakresie tzw. audytu śledczego są znacznie upośledzone. Upośledzona jest zatem funkcja prewencyjna organu podległego Sejmowi.

Należy dokonać zmiany nazwy delegatur na oddziały terenowe Najwyższej Izby Kontroli, co sprzyja niezbędnej centralizacji działań Najwyższej Izby Kontroli. Oprócz zmian w organizacji biur i departamentów należy także uporządkować kwestię delegatur. Poza jednym przypadkiem znajdują się one w miastach będących siedzibą wojewodów. W przypadku województwa lubuskiego siedziba znajduje się w stolicy samorządowej tego województwa, a za takim rozwiązaniem przemawiała zapewne tradycja. Należy zastanowić się nad zasadnością takiego rozwiązania. Struktura organizacyjna Najwyższej Izby Kontroli powinna być określona według jednakowych dla wszystkich kryteriów. W województwie lubuskim delegatura powinna zostać przeniesiona do Gorzowa Wlkp., co oznaczałoby, że wszystkie delegatury będą zlokalizowane w miastach, siedzibach wojewodów.

Do rozwiązania pozostaje jeszcze jeden problem. Czy istnieje potrzeba utrzymania 16 delegatur (a po zmianie nazwy – oddziałów terenowych) NIK? Kwestia ta

¹⁰² U.S. Government Accountability Office, *Criminal Investigators*, dostępne na stronie: <https://www.gao.gov/careers/criminal.html> [dostęp: 08.09.2018].

stanowiła przedmiot wielu dyskusji w ostatnich dwudziestu pięciu latach. Przeciwnicy funkcjonowania 16 delegatur (a po zmianie nazwy – oddziałów terenowych) mogą argumentować, że w wielu państwach europejskich, na przykład Niemczech, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Finlandii, w tym także spoza Unii Europejskiej, na przykład Rosji czy państwach spoza Europy, choćby w Turcji, Brazylii, czy USA nie istnieje tak duża liczba jednostek terenowych naczelnego organu kontroli państwowej lub w ogóle nie ma delegatur. Odnosząc się do takiego argumentu stwierdzić należy, że przyjęte rozwiązania organizacyjne są pochodną potrzeb państwa oraz tradycji kontroli państwowej. Przykładowo utworzony w 1993 r. naczelny organ kontroli państwowej w Chorwacji posiada 20 delegatur oraz centralę zlokalizowaną w stolicy tego kraju¹⁰³. Nie obszar terytorialny państwa zatem lecz jego potrzeby przesądzają o konieczności rozlokowania jednostek terenowych naczelnego organu kontroli państwowej.

Głębokie i rozległe reformowanie państwa i towarzysząca temu potrzeba zarządzania zmianą, decentralizacja finansów publicznych, liczne zagrożenia, jakie towarzyszą wydatkowaniu środków publicznych i nadal zbyt wysoki, niezadowolający Polaków poziom patologii organizacyjnych, zwłaszcza korupcji, przemawiają za utrzymaniem struktury terenowej NIK. Najwyższa Izba Kontroli dysponując 16 jednostkami terenowymi uzupełnia działalność na przykład regionalnych izb obrachunkowych w zakresie kontroli jednostek samorządu terytorialnego. Pozostaje jednak nadal nierozwiązane pytanie, czy Najwyższa Izba Kontroli powinna posiadać 16 delegatur (a po zmianie nazwy – oddziałów terenowych) czy raczej 16 jednostek terenowych?

Istnieją w tym zakresie trzy równorzędne rozwiązania:

- po pierwsze, 16 delegatur (a po zmianie nazwy – oddziałów terenowych), w tym w województwie lubuskim z siedzibą w Gorzowie Wlkp. zamiast w Zielonej Górze. Takie rozwiązanie organizacyjne NIK jest pochodną sposobu zorganizowania i sprawności pozostałych instytucji kontrolnych w państwie. Przy bardzo sprawnych pozostałych niż NIK instytucjach kontrolnych, a jednocześnie przy uwzględnieniu potrzeby stałego wzmocnienia administracji państwowej w zachodniej Polsce można założyć, że w przyszłości bez szkody dla funkcjonowania NIK liczba oddziałów terenowych NIK mogłaby zostać zredukowana do pięciu (z siedzibami w: Szczecinie, Wrocławiu, Krakowie, Gdańsku, Lublinie). Jednakże na obecnym etapie rozwoju państwa i jego instytucji oraz, jak już wspomniano skali zagrożeń, jakie towarzyszą wykonaniu zadań publicznych, redukcja liczby oddziałów terenowych NIK nie wydaje się racjonalna. Pozostawała by zatem jedynie zmiana nazwy terenowych jednostek organizacyjnych NIK z delegatur na oddziały terenowe,
- po drugie, likwidacja 12 delegatur i włączenie ich w formie nowoutworzonych oddziałów terenowych w skład departamentów kontrolnych. Pozostałe delegatury w Szczecinie, we Wrocławiu, Gdańsku i Krakowie po przekształceniu w oddziały terenowe przeprowadzałyby głównie kontrole doraźne, każda na terenie czterech województw. Pozostawienie delegatur (a po zmianie nazwy – oddziałów terenowych) w Szczecinie i we Wrocławiu wynikałoby z potrzeby wzmocnienia struktur państwowych w zachodniej Polsce. Pozostałe 12 delegatur zostałyby przekształconych w oddziały terenowe odpowiednich departamentów

¹⁰³ Republic of Croatia. State Audit Office, *Organisation*, dostępne na stronie: <http://www.revizija.hr/en/about-us/organisation> [dostęp: 08.09.2018].

kontrolnych. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na zwiększenie potencjału kontrolnego departamentów, które są odpowiedzialne za przygotowanie i koordynację kontroli planowych. Wyeliminowane zostałyby niekorzystne rozwiązanie, jakie obecnie ma miejsce, w którym departamenty przeprowadzają niemal tożsame kontrole z kontrolami delegatur. Taka sytuacja może powodować, że zasoby kontrolne są rozdrobione i mogą być nieefektywnie wykorzystywane. Kontrole mogą dublować się, na co zwracała zresztą uwagę Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej,

- po trzecie, przekształcenie 16 delegatur w oddziały terenowe departamentów kontrolnych, przy czym nowoutworzone jednostki w Gorzowie Wlkp., Krakowie, Gdańsku, Kielcach stanowiłyby oddziały terenowe Departamentu Kontroli Doraźnych i każda z nich przeprowadzałyby kontrole doraźne na terenie czterech województw. Za takim rozwiązaniem, centralizującym planowanie kontroli doraźnych przemawia pragmatyka postępowania kontrolnego. Centralizacja pozwoliłaby na lepsze wykorzystanie potencjału kontrolnego i obejmowanie kontrolami doraźnymi naprawdę kluczowych zagadnień z punktu widzenia państwa i jego obywateli.

W świetle dotychczasowych rozważań zmiany w art. 25 przedstawiają się następująco.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 25. 1. Jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby Kontroli są departamenty, delegatury i biura.</p> <p>1a. Departamenty i delegatury są kontrolnymi jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolne jednostki organizacyjne wykonują zadania w zakresie postępowania kontrolnego lub wspomagają czynności kontrolne.</p> <p>1b. Biura wykonują zadania w zakresie organizacji i obsługi funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli.</p> <p>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 nadawany w drodze zarządzenia przez Marszałka Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej.</p>	<p>Art. 25. 1. Jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby Kontroli są departamenty, oddziały i biura.</p> <p>1a. Departamenty i oddziały są kontrolnymi jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolne jednostki organizacyjne wykonują zadania w zakresie postępowania kontrolnego lub wspomagają czynności kontrolne.</p> <p>1b. Biura wykonują zadania w zakresie organizacji i obsługi funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli.</p> <p>2. Organizację wewnętrzną Najwyższej Izby Kontroli, w tym siedziby i zakres ich właściwości terytorialnej oraz zasady udzielania przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli upoważnień do załatwiania spraw i podejmowania decyzji w jego imieniu, określa statut Najwyższej Izby Kontroli nadawany w drodze zarządzenia przez Marszałka Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli po</p>

<p>3. Marszałek Sejmu może w statucie upoważnić Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do określania, w drodze zarządzenia, szczegółowej organizacji wewnętrznej jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli oraz ich właściwości, a także wprowadzania zmian w tym zakresie.</p>	<p>zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej.</p> <p>3. Marszałek Sejmu może w statucie upoważnić Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do określania, w drodze zarządzenia, szczegółowej organizacji wewnętrznej jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli oraz ich właściwości, a także wprowadzania zmian w tym zakresie.</p>
--	---

Proponowane zmiany w ustawie o NIK określone w art. 66a, przedstawione w dalszej części tego raportu wpływają na zmianę art. 30 ust. 2 ustawy o NIK.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 30. 1. Kontrolę przeprowadzają pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, o których mowa w art. 66a, zwani dalej "kontrolerami". Kontrolę mogą przeprowadzać również: Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi oraz dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli.</p> <p>2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi, dyrektor generalny oraz kontrolerzy, o których mowa w art. 66a pkt 1-4, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej, a kontrolerzy, o których mowa w art. 66a pkt 5-9, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, z zastrzeżeniem ust. 5.</p>	<p>Art. 30. 1. Kontrolę przeprowadzają pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, o których mowa w art. 66a, zwani dalej "kontrolerami". Kontrolę mogą przeprowadzać również: Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi oraz dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli.</p> <p>2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi, dyrektor generalny oraz kontrolerzy, o których mowa w art. 66a pkt 1-4, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej, a kontrolerzy, o których mowa w art. 66a pkt 5-12, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, z zastrzeżeniem ust. 5.</p>

Można sobie również wyobrazić utworzenie 49 oddziałów terenowych NIK, których zadaniem byłaby głównie kontrola działalności organizacji samorządowych. Przy wprowadzeniu w życie koncepcji przekształcenia Najwyższej Izby Kontroli w trybunał obrachunkowy i wyposażenia jej w funkcję jurysdykcyjną, oddziały te stanowiłyby istotne wsparcie działalności orzeczniczej. Abstrahując od wybranego kierunku ogólnych reform NIK niewątpliwie zachodzi potrzeba bardzo gruntownej reformy sposobu funkcjonowania obecnych delegatur NIK.

Teza ósma. Należy wprowadzić zmianę w treści art. 93 ustawy o NIK i zmienić treść art. 96 ustawy o NIK.

Uzasadnienie: zmiana ma na celu uelastycznienie struktury organizacyjnej i zatrudnienia. Najwyższa Izba Kontroli powinna być bardziej dostosowana do przemian w jej otoczeniu. Zmiana treści art. 93 ustawy o NIK ułatwi reorganizację NIK. Wobec precyzyjnych przesłanek rozwiązań wewnątrzorganizacyjnych NIK zachodzi potrzeba zmiany treści art. 96 ustawy o NIK.

Proponowane zmiany w strukturze departamentów kontrolnych, biur i delegatur mogą się wiązać z reorganizacją zatrudnienia. Obecnie, zgodnie z przepisem art. 93 ust. 2 pkt. 2 obowiązującej ustawy o NIK stosunek pracy z mianowanym kontrolerem można rozwiązać za wypowiedzeniem w razie likwidacji kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli lub reorganizacji tej jednostki. W nowej ustawie o NIK należy wprowadzić nową treść przepisu art. 93 ust. 2 pkt. 2 ustawy o NIK.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 93. 2 pkt. 2 Stosunek pracy z mianowanym kontrolerem można rozwiązać za wypowiedzeniem w razie likwidacji kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli lub reorganizacji tej jednostki, jeżeli przeniesienie kontrolera za jego zgodą do innej kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli nie jest możliwe; rozwiązanie stosunku pracy z tej przyczyny wywołuje skutki, jakie przepisy prawa wiążą z rozwiązaniem stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej z powodu likwidacji urzędu.</p>	<p>Art. 93. 2 pkt. 2 Stosunek pracy z mianowanym kontrolerem rozwiązuje się za wypowiedzeniem w razie likwidacji kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli lub reorganizacji tej jednostki, jeżeli przeniesienie kontrolera za jego zgodą do innej kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli nie jest możliwe.</p>

W obecnej ustawie o NIK art. 96 stanowi, że od decyzji Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w sprawach o przeniesienie mianowanego kontrolera do kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli w miejscowości innej niż siedziba kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której mianowany kontroler wykonuje pracę, oraz w sprawach, o których mowa w art. 92 i 93, mianowanemu kontrolerowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Nowa wersja ustawy o NIK precyzyjnie określa sytuacje, w których następuje rozwiązanie stosunku pracy z mianowanym kontrolerem. Należy zwrócić uwagę, że następuje to w sytuacji zaistnienia przesłanek wynikających ze stanu zdrowia kontrolera NIK (nowa treść art. 92 i art. 93 ust. 1 pkt. 2 ustawy o NIK) lub z powodu negatywnej oceny kwalifikacyjnej (nowa treść art. 93 ust. 1 pkt. 1 ustawy o NIK) od której kontroler może

się odwołać stosownie do przyjętej w NIK procedury. Istnieją również przesłanki wewnętrzorganizacyjne NIK (nowa treść art. 93 ust. 1 pkt. 3 ustawy o NIK). W takiej sytuacji ustawa przewiduje obowiązek złożenia kontrolerowi z likwidowanej lub objętej reorganizacją jednostki NIK oferty pracy w innej jednostce NIK. Dopiero niez zaakceptowanie oferty przez kontrolera NIK stanowi postawę do rozwiązania z nim/nią stosunku pracy. Możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego należy w tym zakresie utrzymać. Kontrola sądowa legalności podejmowanych decyzji stanowi wymóg demokratycznego państwa.

Trudno natomiast zaakceptować sytuację, w której decyzje Prezesa NIK wynikające z potrzeb kontroli NIK w zakresie okresowego kierowania pracownikami do innych zadań niż dotychczas wykonywali podlegają zaskarżeniu do sądu. Praca w Najwyższej Izbie wiąże się z permanentną pracą terenową i ten fakt powinien być bezwzględnie akceptowany przez kandydatów do pracy w NIK oraz kontrolerów NIK. Biorąc powyższe pod uwagę zachodzi potrzeba zmiany treści art. 96 ustawy o NIK.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 96. Od decyzji Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w sprawach o przeniesienie mianowanego kontrolera do kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli w miejscowości innej niż siedziba kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której mianowany kontroler wykonuje pracę, oraz w sprawach, o których mowa w art. 92 i 93, mianowanemu kontrolerowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego</p>	<p>Art. 96. Od decyzji Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w sprawach, o których mowa w art. 92 i 93 mianowanemu kontrolerowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego.</p>

3. Postępowanie kontrolne NIK

Postępowanie kontrolne NIK w obecnym kształcie generalnie uwzględnia wymogi określone w standardach kontroli INTOSAI. Najwyższy organ kontroli państwowej sam decyduje o zakresie postępowania dowodowego i przeprowadzeniu określonej weryfikacji projektów swoich dokumentów. Jest zobowiązany do ustalenia stanu faktycznego na podstawie zebranych w toku postępowania dowodów i na podstawie stanu faktycznego dokonuje oceny kontrolowanej działalności, choć oceny te jak wykazano w dalszej części tego raportu są czasami niejednoznaczne. Włączenie zespołów kontrolerskich w proces planowania kontroli, ustalania stanu faktycznego i jego dokumentowania oraz sporządzania dokumentów z kontroli m.in. wystąpień pokontrolnych, czy informacji o wynikach kontroli sprzyja bezstronności kontroli. Implementacja wspomnianej wyżej „zasady wielu oczu” stanowi mechanizm antykorupcyjny w NIK.

Teza dziewiąta. Należy dokonać zmiany treści art. 28a ustawy o NIK

Uzasadnienie: w obecnym kształcie przepis art. 28a bezzasadnie różnicuje sposób zatwierdzania kontroli planowych i doraźnych. Tymczasem oba rodzaje kontroli NIK niosą ze sobą te same konsekwencje zarówno dla NIK jak i jednostek kontrolowanych.

Propozycję zmiany treści przepisu podano poniżej.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 28a. 1. Kontrolę ujętą w rocznym planie pracy Najwyższej Izby Kontroli prowadzi się według programu kontroli zatwierdzonego przez Prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli.</p> <p>2. Kontrolę doraźną prowadzi się za zgodą Prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli według tematyki kontroli zatwierdzonej przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej. Jeżeli kontrola doraźna prowadzona jest przez kilka jednostek kontrolnych, tematykę kontroli zatwierdza dyrektor jednostki koordynującej kontrolę.</p>	<p>Art. 28a. 1. Kontrolę ujętą w rocznym planie pracy Najwyższej Izby Kontroli prowadzi się według programu kontroli zatwierdzonego przez Prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli.</p> <p>2. Kontrolę doraźną prowadzi się według tematyki kontroli zatwierdzonej przez Prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli.</p>

Kontrole przeprowadzane przez Najwyższą Izbę Kontroli powinny cechować się jednolitym postępowaniem w zakresie przygotowania dokumentów z kontroli. Wizytówką Najwyższej Izby Kontroli powinny być jej wystąpienia pokontrolne, informacje o

wynikach kontroli a także pozostałe dokumenty przygotowywane przez NIK. Oprócz wysokiej jakości ustaleń kontroli, które są sformułowane z przestrzeganiem zasad kontroli, opartych na dowodach kontroli należy podjąć wysiłek w celu ujednoczenia układu graficznego dokumentów z kontroli NIK. Mianowicie wystąpienia pokontrolne w swoim układzie powinny odpowiadać układowi informacji o wynikach kontroli, z tą różnicą, że nie są kierowane oczywiście do takich odbiorców, jak informacje o wynikach kontroli.

Obok dbałości o jednakowy styl prezentacji ustaleń w dokumentach z kontroli NIK należy zapewnić wysoką jakość przygotowywanych wystąpień pokontrolnych i informacji o wynikach kontroli. Wystąpienia pokontrolne bowiem, jak wykazała ich analiza, są niejednokrotnie przygotowywane w sposób odbiegający od ustawowego wymogu zwięzłości opisu. Zdarzają się wystąpienia pokontrolne wręcz niechlujne, co może być odczytywane przez ich czytelników jako brak szacunku kontrolerów do odbiorców tych wystąpień oraz Najwyższej Izby Kontroli jako pracodawcy.

Teza dziesiąta. Należy dokonać zmiany treści art. 53 ust. 3 ustawy o NIK

Uzasadnienie: proponowana zmiana ma służyć ujednoczeniu dokumentów z kontroli NIK: wystąpień pokontrolnych oraz informacji o wynikach kontroli.

I tak, zgodnie z ustawą o NIK kontroler przygotowuje wystąpienie pokontrolne, które zawiera m.in. zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone, na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli, nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne, uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Wystąpienie to podpisują kontroler i dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK.

Należy zastanowić się nad zasadnością takiego rozwiązania. Niezależności, bezstronności kontrolerów powinny służyć: określone rozwiązania organizacyjne, na przykład stosowana „zasada wielu oczu” przy badaniu i weryfikowaniu ustaleń kontroli, nie zaś sam fakt podpisania wystąpienia pokontrolnego przez kontrolera. Podpisanie przez kontrolera wystąpienia pokontrolnego nie jest gwarancją tego, że stan faktyczny został prawidłowo ustalony, a oceny, uwagi i wnioski są zasadne. Skoro odpowiedzialność za informacje o wynikach kontroli ponoszą przedstawiciele NIK: prezes, wiceprezes oraz dyrektor określonej jednostki organizacyjnej NIK (kontrolnej), to podobne rozwiązanie powinno być zastosowane w przypadku wystąpień pokontrolnych. W zależności od podmiotów, do których wystąpienia są kierowane powinny być podpisywane jednoosobowo albo przez prezesa, albo wiceprezesa, albo dyrektora jednostki kontrolnej NIK lub jego zastępcę.

Treść zmiany art. 53 ust. 3 ustawy o NIK przedstawiono poniżej.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 53. 3. Wystąpienie pokontrolne podpisuje kontroler prowadzący kontrolę oraz dyrektor właściwej jednostki kontrolnej, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5.</p>	<p>Art. 53. 3. Wystąpienie pokontrolne podpisuje dyrektor właściwej jednostki kontrolnej, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5.</p>

W poprzedniej ustawie o NIK obowiązywało rozwiązanie polegające na obowiązku przygotowania dwóch dokumentów z kontroli: protokołu oraz wystąpienia pokontrolnego. Protokół kontroli był podpisywany przez kierownika jednostki kontrolowanej oraz kontrolera zaś wystąpienie pokontrolne przez kierownika jednostki organizacyjnej (kontrolnej) NIK. Zwolennicy przywrócenia takiego rozwiązania mogą argumentować, że pozwalało ono na lepsze zapewnienie zasady kontrydiktoryjności, stwarzało możliwość zgłoszenia zastrzeżeń do protokołu i do wystąpienia pokontrolnego, jak też, że w protokole można było opisać stan faktyczny, zaś oceny tego stanu zawrzeć w wystąpieniu pokontrolnym. Koronnym argumentem za przywróceniem starego rozwiązania może być także to, że w obecnym kształcie wystąpienia pokontrolne przestały być związane. Stały się dokumentami zawierającymi obszernie opisy stanu faktycznego, które utrudniają, a wręcz zniechęcają do zapoznania się z ustaleniami kontroli.

Tego typu argumenty jeśli pojawiają się w różnych dyskusjach nie znajdują uzasadnienia w świetle przepisów obowiązującej obecnie ustawy o NIK, która w art. 53 ust. 1 pkt. 4 wyraźnie stanowi, że obowiązkiem kontrolera jest przygotowanie wystąpienia pokontrolnego, które zawiera związany opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone, na podstawie dowodów kontroli znajdujących się w aktach kontroli, nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne. Zamiast zmieniać od razu stan prawny, co jest zadaniem najłatwiejszym, należy się zastanowić nad rozwiązaniami organizacyjnymi, a zatem usprawnieniem procesu kontroli. Ponieważ wystąpienia pokontrolne stanowią dokument na podstawie, którego sporządza się informację o wynikach kontroli istnieje ryzyko, że dokumenty te będą się stawały co raz dłuższe, gdyż twórcom informacji o wynikach kontroli łatwiej z nich wydobyć potrzebne informacje. Tej negatywnej autonomizacji przeciwdziała proste rozwiązanie. Mianowicie, kontrolerzy powinni przygotowywać notatki służbowe stanowiące opis ustaleń w porządku przewidzianym programem (tematyką) kontroli, wskazywać w nich dowody na podstawie, których dokonali ustaleń kontroli, jak też numery akt kontroli celem ustalenia, gdzie te dowody się znajdują. Taka notatka powinna stanowić część akt kontroli. Takie proste rozwiązanie zastosowane w amerykańskim odpowiedniku NIK¹⁰⁴ pozwala: 1) na zachowanie związku wystąpienia pokontrolnego; 2) ułatwia przygotowanie informacji o wynikach kontroli; 3) ułatwia weryfikację ustaleń kontroli, jak też weryfikację postępowania kontrolnego pod kątem wyczerpania programu (tematyki) kontroli.

¹⁰⁴ Z. Dobrowolski (2004), *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Zaletą obecnego rozwiązania, tj. przygotowania jedynie wystąpienia pokontrolnego, zamiast jak to było poprzednio dwóch dokumentów: protokołu kontroli i wystąpienia pokontrolnego, jest skrócenie postępowania kontrolnego i szybsze zapoznanie interesariuszy z wynikami kontroli, w szczególności z ocenami, uwagami, wnioskami. Szybkość uzyskania informacji sprzyja sprawności podejmowanych działań, na co zwracają uwagę polscy przedstawiciele dyscypliny nauk o zarządzaniu.

Teza jedenasta. Należy dokonać zmiany treści art. 54 ustawy o NIK i art. 56 ustawy o NIK.

Uzasadnienie: proponowane zmiany służą usprawnieniu postępowania kontrolnego NIK

Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. W obecnym stanie prawnym upoważniony przedstawiciel NIK odmawia przyjęcia zastrzeżeń, jeżeli zostały one zgłoszone przez osobę nieuprawnioną lub po upływie terminu lub są niedopuszczalne z mocy ustawy, i informuje o tym zgłaszającego. W przeciwnym wypadku zgłoszenie zastrzeżeń uruchamia przewidzianą prawem procedurę. Ustawa o NIK stwarza kierownikowi jednostki kontrolowanej możliwość cofnięcia zgłoszonych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego do chwili podjęcia uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia. Cofnięte zastrzeżenia pozostawia się bez rozpoznania. Ustawa stwierdza również, że oczywiste omyłki pisarskie lub rachunkowe w dokumentach wytworzonych przez kontrolną jednostkę organizacyjną Najwyższej Izby Kontroli można sprostować w każdym czasie. O treści sprostowania dokumentu należy powiadomić podmioty, którym dokument został uprzednio przekazany.

W obecnej ustawie o NIK brakuje rozwiązania służącego usprawnieniu postępowania kontrolnego, a polegającego na umożliwieniu upoważnionemu przedstawicielowi NIK uwzględnienia zastrzeżeń w całości lub w części w sytuacji, gdy ujawnione dowody ewidentnie wskazują na błędne ustalenie przez kontrolerów NIK stanu faktycznego, sformułowanie niewłaściwych ocen, uwag i wniosków.

W takiej sytuacji niepotrzebne byłoby powoływanie komisji rozstrzygającej i prowadzenia przez nią postępowania. Skróciłoby to czas między przeprowadzeniem kontroli, a przedstawieniem jej wyników decydentom oraz opinii publicznej. Należy pamiętać, że kluczową funkcją kontroli jest funkcja informacyjna. Ponadto walorem sprawnej kontroli jest jej aktualność. Treść zmiany art. 54 ustawy o NIK przedstawiono poniżej

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 54. 1. Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania.</p> <p>2. Zastrzeżenia zgłasza się na piśmie do dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, z zastrzeżeniem ust. 3.</p> <p>3. Prezes Narodowego Banku Polskiego, kierownicy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierownicy podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, zgłaszają zastrzeżenia do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; przepis ust. 4 zdanie pierwsze stosuje się odpowiednio.</p> <p>4. Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej odmawia przyjęcia zastrzeżeń, jeżeli zostały one zgłoszone przez osobę nieuprawnioną lub po upływie terminu lub są niedopuszczalne z mocy ustawy, i informuje o tym zgłaszającego. Na postanowienie o odmowie przyjęcia zastrzeżeń przysługuje zażalenie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.</p>	<p>Art. 54. 1. Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania.</p> <p>2. Zastrzeżenia zgłasza się na piśmie do dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, z zastrzeżeniem ust. 3.</p> <p>3. Prezes Narodowego Banku Polskiego, kierownicy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierownicy podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, zgłaszają zastrzeżenia do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; przepis ust. 4 zdanie pierwsze stosuje się odpowiednio.</p> <p>4. Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej może uwzględnić zgłoszone zastrzeżenia w całości lub w części.</p> <p>5. Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej, w przypadku określonym w ust. 4 dokonuje, za zgodą Prezesa Najwyższej Izby Kontroli lub wiceprezesa, zmian w wystąpieniu pokontrolnym, podpisuje zmienione wystąpienie pokontrolne i przesyła je kierownikowi jednostki kontrolowanej.</p> <p>6. Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej odmawia przyjęcia zastrzeżeń, jeżeli zostały one zgłoszone przez osobę nieuprawnioną lub po upływie terminu lub są niedopuszczalne z mocy ustawy i informuje o tym zgłaszającego. Na postanowienie o odmowie przyjęcia zastrzeżeń przysługuje zażalenie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.</p>

Wprowadzenie w nowej wersji art. 54 ustawy o NIK obowiązku uzyskania przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej NIK zgody Prezesa Najwyższej Izby Kontroli lub wiceprezesa na dokonanie zmian w wystąpieniu pokontrolnym (art. 54 ust. 5) ma na celu zapobieżenie sytuacji nieuzasadnionego uwzględniania przez dyrektorów

właściwych jednostek kontrolnych zastrzeżeń zgłaszanych przez kierowników jednostek kontrolowanych. Taka sytuacja może wynikać: 1) błędnej oceny przez dyrektorów właściwych jednostek kontrolnych NIK trafności zgłoszonych zastrzeżeń; 2) chęci przyspieszenia przez nich toku postępowania kontrolnego nawet za cenę uwzględnienia bezzasadnych zastrzeżeń; 3) innych partykularnych interesów.

Wprowadzony w art. 54 ust. 5 ustawy o NIK zapis z jednej strony pozwala na lepszą realizację zasady kontradiktoryjności a z drugiej strony służy rzetelności postępowania kontrolnego w NIK. Treść zmiany art. 56 ustawy o NIK przedstawiono poniżej

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 56. 1. Jeżeli nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 54 ust. 4, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej przekazuje zastrzeżenia, wraz z aktami kontroli i swoim stanowiskiem w sprawie zastrzeżeń dyrektorowi kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli właściwej w sprawach orzecznictwa.</p> <p>2. Dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli właściwej w sprawach orzecznictwa niezwłocznie przekazuje zastrzeżenia komisji rozstrzygającej wyznaczając zespół orzekający w celu ich rozpatrzenia.</p>	<p>Art. 56. 1. Jeżeli nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 54 ust. 4 lub 6, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej przekazuje zastrzeżenia, wraz z aktami kontroli i swoim stanowiskiem w sprawie zastrzeżeń dyrektorowi kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli właściwej w sprawach orzecznictwa.</p> <p>2. Dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli właściwej w sprawach orzecznictwa niezwłocznie przekazuje zastrzeżenia komisji rozstrzygającej wyznaczając zespół orzekający w celu ich rozpatrzenia.</p>

4. Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli

Współczesne państwa (makrostruktury) i organizacje funkcjonują w warunkach zmieniającego się otoczenia, charakteryzującego się rosnącymi wymaganiami odbiorców usług, zmiennością rozwiązań prawnych, politycznych i społecznych uwarunkowań, zmianami technologicznymi. Efektem tych zmian są modyfikacje w działaniu organizacji w relacji z otoczeniem, których wyrazem jest reorientacja ich działalności. W takich warunkach znaczenia nabiera dysponowanie zasobami nieimitowanymi do jakich należą zasoby ludzkie. Sprawne zarządzanie tymi zasobami pozwala na osiągnięcie strategicznej przewagi, co podkreśla się w dyscyplinie nauk o zarządzaniu. Rzecz w tym, aby zasoby te były mobilne, gotowe do zmian, przygotowane na nieustanne doskonalenie. Posiadając takie zasoby można sprawnie realizować cele organizacyjne.

Decydenci oraz społeczeństwo oczekują od Najwyższej Izby Kontroli nie tylko analiz *ex post*, ale także analiz o charakterze antycypacyjnym i nie chodzi tu o kwestionowanie przyjętych celów politycznych, ale o wykorzystanie wiedzy i umiejętności kontrolerów do weryfikowania przyjętych założeń, identyfikowania zagrożeń realizacji zadań publicznych. Najwyższa Izba Kontroli musi zatem dysponować zasobami ludzkimi o unikatowym charakterze. W dyscyplinie nauk o zarządzaniu i jakości określa się to mianem zasobów nieimitowanych.

Implikacje zmian w otoczeniu w odniesieniu do sfery funkcji personalnej instytucji są szczególnie istotne. Jednym z najważniejszych warunków skutecznego działania instytucji jest zaangażowany i produktywny personel, tzn. taki, który łatwo adaptuje się do zmian, jest wysoko wykwalifikowany, posiada silną motywację, wyraża gotowość doskonalenia się, potrafi pracować zespołowo. Stanowi on wtedy strategiczny zasób rozwoju instytucji, a zarządzanie nim jest równie ważne jak formułowanie strategii, czy gospodarowanie środkami finansowymi. Tym co wyróżnia organizację odnoszącą sukces spośród innych są wysoko umotywowane, zaangażowane i kompetentne kierownictwo oraz pracownicy¹⁰⁵.

W niniejszym opracowaniu nie przedstawiono kwestii sposobu oceniania kontrolerów przez ich przełożonych, gdyż informacje o przyjętym systemie oceny nie są w pełni dostępne na stronie internetowej NIK. Zasygnalizować należy, że system ocen kwalifikacyjnych przyjętych w Najwyższej Izbie Kontroli wymaga bardzo gruntownej zmiany, a autorzy tego opracowania mają przygotowaną koncepcję wprowadzenia w tym zakresie daleko idących zmian tak, jak i w nieprezentowanym w tym opracowaniu systemie: 1) naborów do NIK; 2) aplikacji kontrolerskiej i podnoszenia wiedzy i umiejętności w trakcie szkoleń; 3) premiowania pracowników. Reformy muszą być realizowane zgodnie z wymogami zarządzania zmianą, a zatem zgodnie z koncepcją stosowaną w wiodących organizacjach publicznych i prywatnych na całym świecie.

Wracając do kwestii motywowania pracowników, w tym kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli, należy zauważyć, że polega ono na wpływaniu na ich postawy i zachowania za pośrednictwem określonych bodźców, które przekształcają się w motywy działania uruchamiające jego aktywność¹⁰⁶. Celem motywacji jest pobudzenie pracowników do:

¹⁰⁵ A. Poczowski (1998), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków: Wydawnictwo Antykwa, s. 7-8; Z. Dobrowolski (2008), *Organizacja i zarządzanie*, *op. cit.*, s. 171-195.

¹⁰⁶ A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka, J. Apanowicz (2001), *Zarządzanie organizacjami*, Toruń: Dom Organizatora, s. 295-296.

1) realizacji powierzonych zadań na poziomie akceptowanym przez organizację; 2) dodatkowego wysiłku pozwalającego przekraczać zadania pod względem ilości i jakości; 3) poszanowania wartości uznanych przez organizację za cenne, a które tworzą jej zasoby kulturowe (m.in. solidność, terminowość, dyscyplina pracy); 4) rozwoju osobowego i zawodowego, podejmowania trudniejszych, bardziej odpowiedzialnych zadań¹⁰⁷.

Aby zrealizować cel motywacji należy dysponować możliwie najszerszym zakresem środków motywacyjnych oraz znać warunki ich skutecznego stosowania¹⁰⁸. Wśród bodźców materialnych należy wymienić wynagrodzenie, a wśród bodźców niematerialnych - sposób organizacji pracy, charakter realizowanych zadań, zakres partycypacji, zakres delegowanych uprawnień, możliwość rozwoju, sposób wyrażania uznania, możliwość awansu, podnoszenia kwalifikacji, sposób oceniania¹⁰⁹.

Jednym z bodźców bardzo silnie oddziałujących na kontrolerów NIK jest możliwość uzyskania awansu pionowego, a zatem kolejnego stanowiska służbowego. W interesie organizacji zatem powinno być rozszerzenie palety bodźców motywacyjnych w NIK. Innymi słowy zwiększenie liczby stanowisk o jakie kontrolerzy NIK mogą się ubiegać. Jednocześnie należy wprowadzić takie zmiany, aby zachęcać do pracy w NIK osoby wybitne, specjalistów z różnych dziedzin.

Teza dwunasta. Należy zmienić treść art. 66a ustawy o NIK co będzie wiązało się z modyfikacją art. 101 ustawy o NIK

Uzasadnienie: celem zmiany jest zwiększenie palety bodźców motywacyjnych w NIK i w efekcie poprawa jakości pracy w NIK.

W obecnym kształcie ustawy o NIK kontrolerami są pracownicy zatrudnieni na stanowiskach dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli; wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli; radców Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych; głównych specjalistów kontroli państwowej; specjalistów kontroli państwowej; starszych inspektorów kontroli państwowej; inspektorów kontroli państwowej; młodszych inspektorów kontroli państwowej. Pomijając stanowiska dyrektorów, wicedyrektorów oraz radców, kontrolerzy mogą ubiegać się o zaledwie kilka stanowisk służbowych, przy czym z uwagi na wysokość oferowanych wynagrodzeń ich celami są dwa stanowiska: głównych specjalistów kontroli państwowej lub doradców. Awansowanie na tzw. „końcowe stanowiska” może powodować „efekt opadnięcia” a zatem obniżenia jakości pracy po uzyskaniu przez pracownika określonego stanowiska i świadomości, że już nic więcej nie osiągnie.

Aby w pełni wykorzystać paletę stanowisk jako czynnik motywacyjny pracowników NIK należy rozważyć dwutorowe wprowadzenie zmian w ustawie o NIK. Po pierwsze, rozszerzyć paletę stanowisk. Po drugie, wprowadzić kadencyjność na niektórych

¹⁰⁷ Tamże.

¹⁰⁸ Z. Jasiński (red) (1998), *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Warszawa: Wydawnictwo Placet, s. 16; A. Poczowski (2007), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa: Wydawnictwo PWE, s. 203.

¹⁰⁹ A. Czermiński, at. al, *Zarządzanie, op. cit.*, s. 351.

stanowiskach. Pracownik uzyskuje stanowisko na określony czas i po zakończeniu kadencji może być przeniesiony na niższe stanowisko służbowe. Innymi słowy utrzymanie stanowiska będzie wymagało znacznego wysiłku od kontrolerów i ich rozwoju w pożądanym przez organizację kierunku.

Poniżej przedstawiono zakres proponowanych zmian.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Obecne stanowiska kadencyjne	Proponowany zapis w ustawie o NIK	Proponowane stanowiska kadencyjne
Art. 66a. Kontrolerami są pracownicy zatrudnieni na stanowiskach:		Art. 66a. Kontrolerami są pracownicy zatrudnieni na stanowiskach:	
1) dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli;	Tak	1) dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli;	Tak
2) wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli;	Tak	2) wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli;	Tak
3) radców Prezesa Najwyższej Izby Kontroli;	Nie	3) radców Najwyższej Izbie Kontroli;	Tak
4) doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych	Nie	4) doradców Najwyższej Izby Kontroli;	Tak
5) głównych specjalistów kontroli państwowej;	Nie	5) głównych koordynatorów kontroli państwowej;	Nie
6) specjalistów kontroli państwowej;	Nie	6) koordynatorów kontroli państwowej;	Nie
7) starszych inspektorów kontroli państwowej;	Nie	7) starszych specjalistów kontroli państwowej;	Nie
8) inspektorów kontroli państwowej;	Nie	8) specjalistów kontroli państwowej;	Nie
9) młodszych inspektorów kontroli państwowej.	Nie	9) młodszych specjalistów kontroli państwowej;	Nie

		10) starszych inspektorów kontroli państwowej;	Nie
		11) inspektorów kontroli państwowej;	Nie
		12) młodszych inspektorów kontroli państwowej.	Nie

Wprowadzone zmiany na stanowiskach kontrolerskich określonych ustawą o NIK spowodują zmiany zatrudnienia w NIK. Należy wykorzystać rozwiązanie przyjęte w art. 101 ustawy o NIK, po modyfikacji treści tego artykułu.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 101. 1. Pracownicy mianowani, zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach innych niż wymienione w art. 66 ust. 2 i 3, mogą być zatrudnieni na tych stanowiskach przez okres nie dłuższy niż 1 rok po dniu wejścia w życie ustawy.</p> <p>2. Pracownicy mianowani, niespełniający wymogu określonego w art. 67a pkt 4, mogą być zatrudnieni na dotychczasowych stanowiskach przez okres nie dłuższy niż 1 rok po dniu wejścia w życie ustawy.</p> <p>3. Po upływie 1 roku od dnia wejścia w życie ustawy stosunek pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 1 jest i 2, może być rozwiązany z zachowaniem jednomiesięcznego okresu wypowiedzenia lub przekształcony w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę, w drodze wypowiedzenia warunków pracy.</p> <p>4. Prezes Najwyższej Izby Kontroli w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy może, uwzględniając zadania wykonywane w okresie ostatnich 2 lat przez pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne, zmienić jego stanowisko służbowe, w drodze</p>	<p>Art. 101. 1. Pracownicy mianowani zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach wymienionych w art. 66a i 69h mogą być zatrudnieni na tych stanowiskach przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące po dniu wejścia w życie ustawy.</p> <p>2. Pracownicy mianowani, niespełniający wymogu określonego w art. 67, mogą być zatrudnieni na dotychczasowych stanowiskach przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące po dniu wejścia w życie ustawy.</p> <p>3. Po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy stosunek pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 1 i 2, może być rozwiązany z zachowaniem jednomiesięcznego okresu wypowiedzenia.</p> <p>4. Prezes Najwyższej Izby Kontroli w ciągu 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy może, uwzględniając zadania wykonywane w okresie ostatnich 3 lat przez pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne, zmienić jego stanowisko służbowe, w drodze wypowiedzenia warunków</p>

wypowiedzenia warunków pracy, na inne stanowisko określone w art. 66 ust. 2 i 3.	pracy, na inne stanowisko określone w art. 66a.
5. Usprawiedliwiona nieobecność w pracy pracownika zawiesza bieg terminu do dokonania zmiany stanowiska, o którym mowa w ust. 4.	5. Usprawiedliwiona nieobecność w pracy pracownika zawiesza bieg terminu do dokonania zmiany stanowiska, o którym mowa w ust. 4.
6. Do decyzji Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, o których mowa w ust. 3 i 4, przepis art. 96 stosuje się odpowiednio	6. Od decyzji Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, o których mowa w ust. 3 i 4 pracownikowi mianowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Zmiana prawie wszystkich stanowisk w Najwyższej Izbie Kontroli oraz reorganizacja jednostek organizacyjnych NIK może spowodować potrzebę objęcia ponowną weryfikacją nawet kilkuset pracowników NIK.

Zapoznanie się z wynikami pracy dotychczasowych pracowników wymaga czasu. Dlatego też proponowane są dwa rozwiązania w nowej ustawie o NIK. Po pierwsze trzymiesięczny okres weryfikacyjny o którym mowa w art. 101 ust. 1 i 2 oraz dwuletni okres, o którym mowa w art. 101 ust. 4, pozwalający Prezesowi NIK na zmianę stanowisk służbowych osób objętych weryfikacją.

Obecne stanowiska w NIK	Czy obecne stanowisko w NIK zmienia się w wyniku zmiany ustawy o NIK?	Nowe stanowisko według nowej ustawy o NIK	Kadencyjność stanowiska w nowej ustawie o NIK (5 lat)
dyrektorzy kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli	Nie	Nie dotyczy	Tak
wicedyrektorzy kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli	Nie	Nie dotyczy	Tak
Radcy Prezesa Najwyższej Izby Kontroli	Tak	Radcy Najwyższej Izby Kontroli	Tak
Doradcy prawni, ekonomiczni i techniczni	Tak	Doradcy Najwyższej Izby Kontroli	Tak

-----	-----	Główni koordynatorzy kontroli państwowej ¹¹⁰	Nie
-----	-----	Koordinatory kontroli państwowej ¹¹¹	Nie
Główni specjaliści kontroli państwowej	Tak	Starsi specjaliści kontroli państwowej	Nie
Specjaliści kontroli państwowej	Nie	Nie dotyczy	Nie
-----	-----	Młodszy specjaliści kontroli państwowej ¹¹²	Nie
Starsi inspektorzy kontroli państwowej	Nie	Nie dotyczy	Nie
Inspektorzy kontroli państwowej	Nie	Nie dotyczy	Nie
Młodszy inspektorzy kontroli państwowej	Nie	Nie dotyczy	Nie

Uzasadnienie zmian w siatce stanowisk przedstawiono poniżej:

Obecne stanowiska w NIK	Nowe stanowisko według nowej ustawy o NIK	Uzasadnienie zmiany
Radcy Prezesa Najwyższej Izby Kontroli	Radcy Najwyższej Izby Kontroli	W obecnym kształcie nazwa stanowiska odbiega od zakresu realizowanych zadań. Radcy realizują zadania nie tylko z Prezesem NIK, ale także z wiceprezesami NIK.
Doradcy prawni, ekonomiczni	Doradcy Najwyższej Izby Kontroli	W rzeczywistości nie ma większego znaczenia, czy jest to doradca ekonomiczny, prawny, czy techniczny. Zasadą powinno być powoływanie na stanowiska doradców kontrolerów o dużym doświadczeniu kontrolerskim i/lub zawodowym i

¹¹⁰ Nowe stanowisko nieistniejące w obecnej ustawie o NIK.

¹¹¹ Nowe stanowisko nieistniejące w obecnej ustawie o NIK.

¹¹² Nowe stanowisko nieistniejące w obecnej ustawie o NIK.

i techniczni		odpowiednim do stanowiska profilu wykształcenia. Powinni oni realizować przede wszystkim obowiązki w zakresie nadzoru postępowań kontrolnych w jednostkach kontrolnych NIK.
----- -----	Główni koordynatorzy kontroli państwowej ¹¹³	Należy utworzyć grupę osób odpowiedzialnych za planowanie i koordynowanie kontroli planowych NIK.
----- -----	Koordinatorzy kontroli państwowej ¹¹⁴	Uzasadnienie jak wyżej.
Główni specjaliści kontroli państwowej	Starsi specjaliści kontroli państwowej	Są to typowe stanowiska kontrolerskie, wykonawcze. Do zadań tych osób należy prowadzenie czynności kontrolnych według ściśle określonych programów kontroli lub tematów kontroli doraźnych, dokumentowanie ustaleń kontroli w aktach kontroli.
Specjaliści kontroli państwowej	Specjaliści kontroli państwowej	Są to typowe stanowiska kontrolerskie, wykonawcze. Do zadań tych osób należy prowadzenie czynności kontrolnych według ściśle określonych programów kontroli lub tematów kontroli doraźnych, dokumentowanie ustaleń kontroli w aktach kontroli.
----- -----	Młodszy specjaliści kontroli państwowej ¹¹⁵	Nowoutworzone stanowisko ma na celu zwiększenie siatki stanowisk, o które mogą się ubiegać kontrolerzy NIK.
Starszy inspektorzy kontroli państwowej	Nie dotyczy	Stanowiska bez zmian.
Inspektorzy kontroli państwowej	Nie dotyczy	Stanowiska bez zmian.
Młodszy inspektorzy kontroli państwowej	Nie dotyczy	Stanowiska bez zmian. Na te stanowiska i stanowiska powinny być przenoszone osoby niespełniające nowych wymagań określonych dla wyższych stanowisk.

¹¹³ Nowe stanowisko nieistniejące w obecnej ustawie o NIK.

¹¹⁴ Nowe stanowisko nieistniejące w obecnej ustawie o NIK.

¹¹⁵ Nowe stanowisko nieistniejące w obecnej ustawie o NIK.

Teza trzynasta. Należy zmienić treść art. 67 ustawy o NIK

Uzasadnienie: nowoutworzonej siatce stanowisk muszą towarzyszyć zmiany jakościowe w zakresie wymagań kwalifikacyjnych.

Należy przemodelować zasoby ludzkie Najwyższej Izby Kontroli. Rodzi się pytanie, czy zmiany w tym zakresie należy przeprowadzać stopniowo, czy raczej natychmiastowo i w sposób radykalny, co w teorii i praktyce zarządzania określa się, za J. Englishem i A.R. Marchione, terminem „wielkiego wybuchu”. Wydaje się, że zmiany powinny być głębokie i szybkie.

Kontrolerami NIK powinny być osoby o odpowiednich kwalifikacjach, a zatem osoby posiadające na określonych stanowiskach m.in. doświadczenie naukowe potwierdzone uzyskanymi stopniami naukowymi, posiadające uprawnienia biegłych rewidentów, a w przypadku prawników osoby legitymujące się aplikacjami prawniczymi i co najmniej pięcioletnim stażem w zawodzie sędziego, prokuratora, notariusza, adwokata czy radcy prawnego. Ów staż powinien dotyczyć faktycznie wykonywanych usług prawnych a nie jedynie na przykład opłacania składek pozwalających utrzymywać wpis na listę radców prawnych. Należy ponadto zagwarantować, aby kandydaci na niższe stanowiska kontrolerskie w NIK posiadali kilkuletnie doświadczenie zawodowe.

Nie może być tak, że osoby przeprowadzające kontrole wykonania budżetu państwa nie będą miały pogłębionej wiedzy i umiejętności m.in. z zakresu finansów publicznych, prawa zamówień publicznych, gospodarki komunalnej oraz rachunkowości, a do Najwyższej Izby Kontroli dostaną się prawnicy z tzw. „selekcji negatywnej”, a zatem ci, którzy nie są w stanie dostać się na aplikację prawniczą lub zakończyć ją z taką oceną, która umożliwiła im zatrudnienie w zawodzie prawniczym. Nie może być tak, że kontrolerami NIK będą osoby nieprzestrzegające podstawowych zasad etycznych. Należy zadać sobie pytanie, czy Najwyższa Izba Kontroli powinna być elitarną (w pozytywnym znaczeniu tego słowa) organizacją, skupiającą najlepszych z najlepszych?

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 67. Kontrolerem może być osoba, która:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ma obywatelstwo polskie; 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych; 3) nie była karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej; 4) ma wyższe wykształcenie; 5) ma stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku. 	<p>Art. 67. 1. Kontrolerem może być osoba, która:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ma obywatelstwo polskie; 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych; 3) nie była karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej; 4) ma wyższe wykształcenie; 5) posiada co najmniej 5-letni okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę lub świadczenia usług na podstawie innej umowy; 6) ma stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku. <p>2. Kontrolerem zatrudnionym na stanowiskach określonych w art. 66a pkt. 2-4 może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 i która:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) posiada stopień naukowy doktora lub 2) posiada uprawnienia do wykonywania zawodu biegłego rewidenta lub 3) posiada co najmniej pięcioletni staż pracy w zawodzie sędziego, prokuratora, notariusza, adwokata czy radcy prawnego lub 4) złożyła egzamin dla kandydatów na członków organów nadzorczych przed komisją egzaminacyjną wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów lub 5) przez okres co najmniej 4 lat pełniła funkcje kierownicze w jednostkach należących do sektora finansów publicznych i w tym czasie oraz w okresie co najmniej 5 lat bezpośrednio poprzedzających konkurs nie wchodziła w skład organów partii politycznych reprezentujących partie polityczne na zewnątrz lub uprawnionych do zaciągania zobowiązań.

Z powyższego zapisu nowego art. 66a wynika, że stworzone zostaną dwie grupy kontrolerów w NIK. Po pierwsze, grupy wyższych stanowisk kontrolerskich, do których należy zaliczyć: dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli; wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych; Najwyższej Izby Kontroli, radców Najwyższej Izby Kontroli, doradców Najwyższej Izby Kontroli oraz grupę niższych stanowisk kontrolerskich, typowo wykonawczych, do których należy zaliczyć: głównych koordynatorów kontroli państwowej, koordynatorów kontroli państwowej starszych specjalistów kontroli państwowej, specjalistów kontroli państwowej, młodszych specjalistów kontroli państwowej oraz grupę stanowisk inspektorskich. Przynależność do pierwszej grupy wiązać się będzie ze spełnieniem dodatkowych wymagań, określonych w art. 67 ustawy o NIK i powinna się wiązać również ze znacznym zróżnicowaniem stawek wynagrodzeń oferowanych na tych stanowiskach w stosunku do stawek wynagrodzeń oferowanych na niższych stanowiskach kontrolerskich, typowo wykonawczych, gdzie szczególne wymagania kwalifikacyjne nie będą tak wysokie. Wykonywanie zadań na niższych stanowiskach kontrolerskich polega na przeprowadzaniu czynności kontrolnych zgodnie z przepisami ustawy o NIK, programem lub tematyką kontroli. Z kolei od kontrolerów zatrudnionych na wyższych stanowiskach kontrolerskich będzie się wymagać wiedzy specjalistycznej, umiejętności planistycznych, organizatorskich, syntetycznej prezentacji ustaleń kontroli, bieżącego nadzorowania czynności kontrolnych.

Nadzorowanie kontroli powinno być wyłącznie domeną pracowników zatrudnionych na wyższych stanowiskach kontrolerskich a nie jak to ma miejsce obecnie w NIK głównie przez pracowników na niższych stanowiskach służbowych. Zaburzenie hierarchii stanowiskowej przy wykonywaniu zadań kontrolnych, w szczególności w zakresie nadzoru, stanowi jedną z przyczyn obniżania jakości w Najwyższej Izby Kontroli. Oczywiście pracownicy zatrudnieni na niższych stanowiskach kontrolerskich po spełnieniu wymagań kwalifikacyjnych określonych w art. 67 ustawy o NIK będą mogli ubiegać się o wyższe stanowiska kontrolerskie.

Taki podział stanowisk na dwie grupy służy realizacji kilku celów:

- po pierwsze, wyodrębnia grupę kontrolerów odpowiedzialnych za planowanie, nadzorowanie przebiegu kontroli oraz procesu przygotowywania finalnych dokumentów z kontroli NIK. Najwyższa Izba Kontroli operuje w otoczeniu częstych zmian prawnych, podejmuje częstokroć kontrole bardzo specjalistyczne. Przedstawiciele NIK spotykają się często z bardzo wykwalifikowanymi przedstawicielami jednostek kontrolowanych. Oczywistym zatem jest, że na czele zespołów kontrolnych NIK przeprowadzających kontrole w poszczególnych jednostkach powinny stać osoby bardzo dobrze przygotowane merytorycznie do pełnienia obowiązków w zakresie koordynacji, nadzoru, reprezentowania NIK na zewnątrz,
- po drugie, stworzenie kategorii stanowisk oraz rozszerzenie siatki stanowisk stanowi czynnik motywujący pracowników zarówno w zakresie wysokości wynagrodzenia, jakie można otrzymać na danym stanowisku, jak i w zakresie prestiżu, jaki wiąże się z przynależnością do wyższej kategorii stanowisk. Należy wykorzystać naturalną i drzemącą w każdej prawie osobie chęć poprawy swojego statusu. Poprawa statusu będzie możliwa po spełnieniu wymagań kwalifikacyjnych a także osiągnięciu bardzo dobrych wyników pracy,

- po trzecie, wprowadzenie kadencyjności na stanowiskach kontrolerskich będzie stanowiło dodatkowy bodziec motywacyjny i pozwoli na uniknięcie znanego w naukach o zarządzaniu „efektu opadania”, a zatem obniżania jakości zadań przez tych, którzy osiągnęli upragnione stanowiska.

Sukces wielu organizacji, a w szczególności japońskich uświadomił, że dbałość o system norm i wartości pracowników wpływa na efektywność działania, a każda organizacja ma określony, charakterystyczny dla niej system wartości, zwany kulturą organizacji¹¹⁶. Owe normy i systemy wartości stają się stymulatorami zachowań pracowniczych i w zakresie dostosowania wewnętrznego: 1) umożliwiają integrację uczestników; 2) oferują uczestnikom jednolite sposoby pomiaru i kryteria oceny realizacji zakładanych celów; 3) umożliwiają dokonywanie zmian i ułatwiają określanie sposobów doskonalenia organizacji¹¹⁷.

Co to oznacza dla Najwyższej Izby Kontroli? Otóż, oprócz kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego (co najmniej pięcioletniego) przed podjęciem pracy w NIK, kwestią niezwykle istotną, a właściwie najistotniejszą, powinna być postawa osób chcących być kontrolerami NIK. Kontrolerzy NIK powinni się cechować apolitycznością i głębokim patriotyzmem. Osoby o takim nastawieniu w inny sposób postrzegają rolę kontrolera państwowego. Kontrolerzy NIK muszą mieć poczucie służby publicznej i całkowicie akceptować misję oraz wizję NIK, a także fakt, że praca w NIK jest wyróżnieniem, choć niesie ze sobą uciążliwości i ograniczenia. Przykładem takich ograniczeń jest choćby zakaz przynależności do partii politycznych, a utrudnieniem permanentna praca terenowa. Muszą mieć poczucie, że swoją codzienną pracą służą swojej ojczyźnie. Nie może tu być miejsca na partykularyzm, koniunkturalizm, relatywizm postaw, ojkofobię. Można zatem sformułować następujące uogólnienie:

Oprócz kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego (co najmniej pięcioletniego) przed podjęciem pracy w NIK, kwestią niezwykle istotną, a właściwie najistotniejszą, powinna być postawa moralna kandydatów do pracy w NIK.

Osoby pomawiające innych, inicjujące bezzasadne działania przeciw innym pracownikom, posądzające bezzasadnie innych pracowników o działania nielegalne powinny być natychmiast eliminowane z NIK. Kontrolerzy NIK muszą być obiektywni, a swoim postępowaniem, w tym poza godzinami pracy w NIK stanowić dla innych wzór do naśladowania.

Właściwej postawie moralnej powinno się przypisać podczas procesu rekrutacji w NIK wagę wynoszącą co najmniej 0,51, przy łącznej sumie wag wynoszącej 1,00. Kwalifikacje zawodowe można uzyskać na każdym etapie rozwoju zawodowego. Zmiana instytucji nieformalnych przebiega natomiast znacznie dłużej, co jest dobrze udowodnione w naukach o zarządzaniu.

¹¹⁶ K. Zimniewicz (1999), *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa: Wydawnictwo PWE, s. 297; A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka, J. Apanowicz (2001), *Zarządzanie organizacjami*, op. cit., s. 585-608; Z. Dobrowolski (2008), *Organizacja i zarządzanie*, op. cit., s. 171-194.

¹¹⁷ A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka, J. Apanowicz (2001), *Zarządzanie organizacjami*, op. cit., s. 585-608.

Nadmieniono już wcześniej, że zasoby ludzkie decydują o sukcesie każdej organizacji kontrolnej w tym NIK. Sprawne zarządzanie tymi zasobami pozwala na osiągnięcie strategicznej przewagi. Z tego względu należy podjąć dyskusję nad dotychczasowym rozwiązaniem określonym w art. 68 ustawy o NIK w myśl, którego stosunek pracy z kontrolerem nawiązuje się na podstawie mianowania, poprzedzonego umową o pracę na czas nie dłuższy niż 3 lata. Nawiązanie stosunku pracy nad postawie mianowania znacznie utrudnia prawidłowe zarządzanie zasobami ludzkimi. Utrudnia na przykład derekrutację, której przyczynami mogą być m.in. niska jakość zadań wykonywanych przez pracowników, utrata zaufania do pracowników czy zmiany struktury organizacyjnej. Kontrolerzy zatrudnieni w oparciu o umowę o pracę mają dostateczną ochronę swoich praw wynikającą z kodeksu pracy. Ponadto istnieją ustawowe gwarancje niezależności kontrolerów NIK w wykonywaniu zadań kontrolnych, ich bezstronności. Stosunek pracy na podstawie mianowania nie jest zatem niezbędny do tego, aby NIK realizowała kontrole zgodnie z zasadami obiektywizmu, bezstronności, itp. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku regionalnych izb obrachunkowych Prezes RIO nawiązuje i rozwiązuje stosunek pracy z kontrolerami RIO na podstawie umowy o pracę. Dlaczego zatem podobne rozwiązanie nie może być wprowadzone w NIK?

Konsekwencją rozszerzenia palety stanowisk w znowelizowanym artykule 66a ustawy o NIK jest zmiana art. 69a. Nowe brzmienie art. 69a przedstawiono poniżej.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 69a. 1. Nabór kandydatów na stanowiska kontrolerów, o których mowa w art. 66a pkt 3-9, odbywa się w drodze otwartego i konkurencyjnego postępowania kwalifikacyjnego.</p> <p>2. O przeprowadzeniu naboru decyduje Prezes Najwyższej Izby Kontroli.</p>	<p>Art. 69a. 1. Nabór kandydatów na stanowiska kontrolerów, o których mowa w art. 66a pkt 4-12, odbywa się w drodze otwartego i konkurencyjnego postępowania kwalifikacyjnego.</p> <p>2. O przeprowadzeniu naboru decyduje Prezes Najwyższej Izby Kontroli.</p>

Prezentując zmiany wymogów wobec kontrolerów NIK należy także nadmienić o wymogach wobec pozostałych pracowników Najwyższej Izby Kontroli, a w szczególności pracowników administracyjnych NIK. Pracownicy ci często pełnią istotne role w Najwyższej Izbie Kontroli. Na przykład pracownicy sekretariatów w delegaturach reprezentują Najwyższą Izbę Kontroli wobec jej klientów. Muszą zatem wykazać się taktownym podejściem, a także znajomością języków obcych.

Biorąc pod uwagę zadania realizowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w znowelizowanej ustawie o NIK należy wprowadzić poniższe przepisy

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
Brak	Art. 69h. Pracownikiem zatrudnionym na stanowisku administracyjnym może być osoba, która spełnia wymagania określone w art. 67 ust. 1 za wyjątkiem pkt. 5.
Brak	Art. 69i. Przepis art. 67 ust. 1 za wyjątkiem pkt. 4 i 5 stosuje się w przypadku osób zatrudnionych na stanowiskach obsługi.

Teza czternasta. Należy zmienić treść art. 69e ustawy o NIK.

Uzasadnienie: Obecne brzmienie art. 69e ustawy o NIK znacznie ogranicza możliwości Prezesa NIK w zakresie doboru swoich współpracowników na niższych szczeblach kierowniczych. Dlatego też należy zmienić treść art. 69 e ustawy o NIK.

Proponowane zmiany przedstawione poniżej są następujące.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 69e. 1. Stanowiska, o których mowa w art. 66a pkt 1 i 2, są obsadzane w drodze konkursu. O przeprowadzeniu konkursu decyduje Prezes Najwyższej Izby Kontroli.</p> <p>2. O stanowiska, o których mowa w art. 66a pkt 1 i 2, mogą ubiegać się mianowani kontrolerzy, którzy spełniają wymagania określone w ogłoszeniu o konkursie, a w przypadku stanowisk, o których mowa w art. 66a pkt 1, dodatkowo:</p> <p>1) przez okres co najmniej 5 lat poprzedzających konkurs byli pracownikami Najwyższej Izby Kontroli lub</p> <p>2) przez okres co najmniej 5 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 5 lat bezpośrednio poprzedzających konkurs nie wchodzili w skład organów partii politycznych</p>	<p>Art. 69e. 1. Stanowiska, o których mowa w art. 66a pkt 1,2 i 3 mogą być są obsadzane w drodze konkursu. O przeprowadzeniu konkursu decyduje Prezes Najwyższej Izby Kontroli.</p> <p>2. O stanowiska, o których mowa w art. 66a pkt 1,2 i 3 mogą ubiegać się kontrolerzy, którzy spełniają wymagania określone w ogłoszeniu o konkursie, a w przypadku stanowisk, o których mowa w art. 66a pkt 1, dodatkowo:</p> <p>1) przez okres co najmniej 5 lat poprzedzających konkurs byli pracownikami Najwyższej Izby Kontroli zatrudnionymi na stanowiskach kontrolerskich lub</p> <p>2) przez okres co najmniej 5 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 5 lat bezpośrednio poprzedzających konkurs nie wchodzili w skład</p>

<p>reprezentujących partie polityczne na zewnątrz lub uprawnionych do zaciągania zobowiązań.</p> <p>Przepis art. 69b stosuje się odpowiednio.</p> <p>3. Po rozstrzygnięciu konkursu Prezes Najwyższej Izby Kontroli mianuje na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 1 i 2, na okres 5 lat.</p> <p>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.</p>	<p>organów partii politycznych reprezentujących partie polityczne na zewnątrz lub uprawnionych do zaciągania zobowiązań lub</p> <p>3) posiadają stopień naukowy doktora habilitowanego lub</p> <p>4) przez okres co najmniej 4 lat pełnili funkcje kierownicze w jednostkach należących do sektora finansów publicznych i w tym czasie oraz w okresie co najmniej 5 lat bezpośrednio poprzedzających konkurs nie wchodzili w skład organów partii politycznych reprezentujących partie polityczne na zewnątrz lub uprawnionych do zaciągania zobowiązań.</p> <p>Przepis art. 69b stosuje się odpowiednio.</p> <p>3. Prezes Najwyższej Izby Kontroli powołuje na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 1-4, na okres 5 lat.</p> <p>4. Wraz z upływem 5 lat od dnia powołania na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 1 Prezes Najwyższej Izby Kontroli powołuje osobę zajmującą to stanowisko, na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 3, 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.</p> <p>5. Wraz z upływem 5 lat od dnia powołania na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 2-3 Prezes Najwyższej Izby Kontroli powołuje 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.</p>
--	---

	<p>6. Wraz z upływem 5 lat od dnia powołania na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 4 Prezes Najwyższej Izby Kontroli powołuje osobę zajmującą to stanowisko, na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 5, 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.</p> <p>7. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może odwołać osobę ze stanowiska, o którym mowa w art. 66a pkt. 1 i 2 przed upływem 5 lat od dnia powołania na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt. 1 i 2. Przepis art. 69e ust. 4 lub 5 stosuje się odpowiednio.</p>
--	---

Teza piętnasta. należy uchylić zapis zawarty w art. 76 ust. 6 pkt. 2 ustawy o NIK.

Uzasadnienie: Zwolnienie od okresowych ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów którym brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku i stażu pracy wymaganych do nabycia prawa do emerytury nie znajduje uzasadnienia. Taki zapis w art. 76 ust. 6 pkt. 2 obecnej ustawy o NIK może stanowić pokusę do obniżania jakości pracy przez niektórych kontrolerów co może działać destrukcyjnie na cały zespół kontrolerski. Uwzględniając rolę i znaczenie NIK dla państwa i społeczeństwa należy uchylić zapis zawarty w art. 76 ust. 6 pkt. 2 ustawy o NIK.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 76. 1. Mianowany kontroler podlega okresowym ocenom kwalifikacyjnym nie rzadziej niż raz na 3 lata.</p> <p>2. Oceny kwalifikacyjnej dokonuje na piśmie przełożony mianowanego kontrolera; ocenę kwalifikacyjną przełożony doręcza kontrolerowi za potwierdzeniem odbioru.</p> <p>3. Ocena kwalifikacyjna wymaga pisemnego uzasadnienia.</p> <p>4. Przedmiotem oceny kwalifikacyjnej jest sposób wykonywania obowiązków,</p>	<p>Art. 76. 1. Mianowany kontroler podlega okresowym ocenom kwalifikacyjnym nie rzadziej niż raz na 3 lata.</p> <p>2. Oceny kwalifikacyjnej dokonuje na piśmie przełożony mianowanego kontrolera; ocenę kwalifikacyjną przełożony doręcza kontrolerowi za potwierdzeniem odbioru.</p> <p>3. Ocena kwalifikacyjna wymaga pisemnego uzasadnienia.</p> <p>4. Przedmiotem oceny kwalifikacyjnej jest sposób wykonywania obowiązków,</p>

<p>o których mowa w art. 71, w okresie, którego dotyczy ocena.</p> <p>5. Przedmiotem oceny kwalifikacyjnej kontrolerów, o których mowa w art. 66a pkt 1 i 2, jest dodatkowo ocena ich przydatności do pracy na zajmowanym stanowisku.</p> <p>6. Od okresowych ocen kwalifikacyjnych zwolnieni są mianowani kontrolerzy:</p> <p>1) w okresie wypowiedzenia stosunku pracy;</p> <p>2) którym brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku i stażu pracy wymaganych do nabycia prawa do emerytury.</p> <p>7. W przypadku otrzymania przez mianowanego kontrolera negatywnej oceny kwalifikacyjnej, ponowną ocenę przeprowadza się nie wcześniej niż 6 miesięcy i nie później niż 12 miesięcy od dnia doręczenia, o którym mowa w ust. 2.</p>	<p>o których mowa w art. 71, w okresie, którego dotyczy ocena.</p> <p>5. Przedmiotem oceny kwalifikacyjnej kontrolerów, o których mowa w art. 66a pkt 1 i 2, jest dodatkowo ocena ich przydatności do pracy na zajmowanym stanowisku.</p> <p>6. Od okresowych ocen kwalifikacyjnych zwolnieni są mianowani kontrolerzy:</p> <p>1) w okresie wypowiedzenia stosunku pracy;</p> <p>2) (uchylony).</p> <p>7. W przypadku otrzymania przez mianowanego kontrolera negatywnej oceny kwalifikacyjnej, ponowną ocenę przeprowadza się nie wcześniej niż 6 miesięcy i nie później niż 12 miesięcy od dnia doręczenia, o którym mowa w ust. 2.</p>
---	---

Teza szesnasta. Należy zmienić treść art. 77 ust. 3 ustawy o NIK

Uzasadnienie: Najwyższa Izba Kontroli przyjęła do stosowania standardy kontroli INTOSAI ISSAI 5700, tzw. „standardy antykorupcyjne”. Według tych standardów kontrolerzy NIK, nie tylko dyrektorzy jednostek organizacyjnych NIK, powinni podlegać obowiązkowej geograficznej rotacji. W praktyce oznacza to na przykład, że zatrudniani w delegaturach NIK kontrolerzy powinni być przenoszeni służbowo co kilka lat do innych delegatur. Tego typu rozwiązanie pozwala na redukcję ryzyka tworzenia nieformalnych powiązań o charakterze patologii organizacyjnych. Zmiana pozwoli na lepsze wykorzystanie potencjału kontrolerskiego. Zmiana służy realizacji wytycznych INTOSAI ISSAI 5700.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 77. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, w przypadkach uzasadnionych potrzebami służbowymi, może przenieść kontrolera do innej kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.</p> <p>2. Przeniesienie kontrolera do kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli w miejscowości innej niż siedziba kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której wykonuje pracę, sprawującego samodzielnie opiekę nad dzieckiem w wieku do piętnastu lat lub będącego kobietą w ciąży, możliwe jest tylko za zgodą tego kontrolera.</p> <p>3. Przeniesienie, o którym mowa w ust. 1, może być dokonane do pracy zgodnej z kwalifikacjami kontrolera i z wynagrodzeniem nie niższym, niż dotychczas pobierane. Przeniesienie na okres dłuższy niż 6 miesięcy i częściej niż raz na 2 lata wymaga zgody tego kontrolera.</p> <p>4. W przypadku przeniesienia kontrolera do kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli w miejscowości innej niż siedziba kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której wykonuje pracę, przysługują mu uprawnienia na zasadach określonych w przepisach dotyczących urzędników służby cywilnej.</p>	<p>Art. 77. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, w przypadkach uzasadnionych potrzebami służbowymi, może przenieść kontrolera do innej kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.</p> <p>2. Przeniesienie kontrolera do kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli w miejscowości innej niż siedziba kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której wykonuje pracę, sprawującego samodzielnie opiekę nad dzieckiem w wieku do piętnastu lat lub będącego kobietą w ciąży, możliwe jest tylko za zgodą tego kontrolera.</p> <p>3. Przeniesienie, o którym mowa w ust. 1, może być dokonane do pracy zgodnej z kwalifikacjami kontrolera i z wynagrodzeniem nie niższym, niż dotychczas pobierane. Przeniesienie na okres dłuższy niż 12 miesięcy wymaga zgody tego kontrolera.</p> <p>4. W przypadku przeniesienia kontrolera do kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli w miejscowości innej niż siedziba kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której wykonuje pracę, przysługują mu uprawnienia na zasadach określonych w przepisach dotyczących urzędników służby cywilnej.</p>

Teza siedemnasta. Należy zmienić treść art. 79 ustawy o NIK

Uzasadnienie: W każdej organizacji zasobem unikatowym są wiedza i umiejętności pracowników, ich zaangażowanie. Najwyższa Izba Kontroli powinna doceniać pracowników z długoletnim stażem pracy w NIK, którzy mogą swoją postawą stanowić wzór dla młodszych koleżanek i kolegów. Przyznanie takim pracownikom dodatkowych uprawnień pracowniczych wiąże ich z Najwyższą Izbą Kontroli, pomaga w tworzeniu kultury organizacyjnej NIK. Te przesłanki stanowią podstawę do zmiany przepisu art. 79 ustawy o NIK.

Obecny zapis w ustawie o NIK	Proponowany zapis w ustawie o NIK
<p>Art. 79. Kontrolerowi zatrudnionemu w Najwyższej Izbie Kontroli na stanowisku określonym w art. 66a przez okres nie krótszy niż 10 lat przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 6 dni roboczych, a po 20 latach pracy - w wymiarze 12 dni roboczych.</p>	<p>Art. 79. Kontrolerowi zatrudnionemu w Najwyższej Izbie Kontroli na stanowisku określonym w art. 66a przez okres nie krótszy niż 10 lat przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 6 dni roboczych, po 20 latach pracy - w wymiarze 12 dni roboczych, po 30 latach pracy – w wymiarze 18 dni roboczych.</p>

IV. Działalność planistyczna i informacyjna NIK

Należy przemodelować system planowania kontroli w NIK. Przy obecnym sposobie planowania kontroli w NIK i przeprowadzania kontroli doraźnych, kontrole NIK są wartościowe głównie dla historyków, a nie decydentów określających kierunki działań.

Kontrole NIK w większości mają charakter *ex post*. Ich wyniki są przydatne dla bieżącego lub przyszłego zarządzania państwem, jak też dla kontrolowanych organizacji wtedy, gdy uwarunkowania prawne, organizacyjne są zbliżone do tych, w jakich funkcjonowały kontrolowane jednostki w trakcie badań NIK. Rzecz jasna tego typu kontrole czasami muszą i powinny być przeprowadzane co wynika ze specyfiki finansów publicznych. Na przykład kontrola wykonania budżetu państwa będzie miała naturę kontroli *ex post*.

Trudno jednak przejść do porządku dziennego (bez żadnych komentarzy) nad kontrolami, które dotyczą wybranych sfer działalności w latach poprzednich w sytuacji znacznych zmian stanu prawnego. Należy ponownie przeanalizować funkcjonowanie mechanizmów służących elastyczności procesu planowania. Warto przemyśleć funkcjonowanie dotychczasowego zespołu ds. planowania w NIK, a także udział w planowaniu poszczególnych jednostek organizacyjnych NIK. Z uwagi na zakres tego opracowania nie rozwijano szczegółowo tego zagadnienia. Autorzy tego raportu są jednakże gotowi do przedstawienia rozwiązań w zakresie planowania kontroli.

Warto zastanowić się nad zwiększeniem liczby kontroli bieżących. Mają one zaletę, jaką jest możliwość szybkiej korekty danej działalności. Racją bytu kontroli jest dokonywanie pomiarów zarówno wyników, jak i odchyień od wzorców, przy czym skuteczność kontroli zależy nie tylko od stwierdzania ww. odchyień, lecz także od szybkości reakcji na odstępstwa¹¹⁸. Zastosowanie kontroli bieżących ma rację bytu w szczególności, gdy makrostruktura - państwo wymaga permanentnej poprawy, zmiany sposobów funkcjonowania instytucji publicznych, na przykład zgodnie z koncepcją Kaizen przewidującą stopniowe, ale nieustanne doskonalenie wszelkich aspektów działalności państwa. Kontrole bieżące NIK mogą mieć zastosowanie w trakcie stosowania w działalności publicznej dobrze znanych koncepcji zarządzania: zarządzania zmianą, Lean Management, czy kompleksowego zarządzania jakością.

Należy zastanowić się nad skalą działalności kontrolnej NIK. Czy należy szczylić się tysiącami przeprowadzonych kontroli, czy raczej dogłębnymi i trafnościami prowadzonych analiz, a może tymi dwoma zmiennymi? Badanie sposobów rozwiązywania problemów zarządzania, a do tego *de facto* sprowadza się kontrola NIK wymaga kompleksowych i często pogłębionych badań, analiz sposobów koordynacji działań jednostek wykonujących zadania publiczne, badania prawidłowości antycypowania przez jednostki

¹¹⁸ B. R. Kuc (2005), *Kontrola w zarządzaniu przeszłością*, Warszawa: Wydawnictwo Menedżerskie PTM; Z. Dobrowolski, J. Kościelniak (2018), *Audyty śledcze w spółkach Skarbu Państwa i spółkach komunalnych*, Kraków: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

kontrolowane zagrożeń związanych z realizacją zadań i trafności podjętych działań mitygujących.

Analiza informacji o wynikach kontroli opublikowanych na stronie internetowej NIK w latach 2000-2017 wykazała, że liczba zaplanowanych kontroli jednostkowych w ramach danego tematu kontroli zwykle nie przekraczała 60, a czasami wynosiła kilkanaście. Odpowiedź, czy to dużo, czy mało wymaga każdorazowej analizy zakresu podmiotowego kontroli. Na przykład, kontrola działalności 10 urzędów marszałkowskich to bardzo duża próba badawcza zważywszy na fakt, że w Polsce funkcjonuje 16 marszałków województw. Ale kontrola 60 jednostek z kilku tysięcy funkcjonujących w Polsce stawia pod znakiem pytania zasadność formułowania uogólnień na podstawie analizy takiej próby, chyba, że owe kontrole 60 jednostek mają za cel przedstawienie skutków nieprawidłowych rozwiązań, a rozwiązania te funkcjonują w każdej jednostce, którą objęto by kontrolą, a zatem nie zależą od liczby jednostek objętych badaniami kontrolnymi. Reasumując, trudno jednoznacznie, bez każdorazowej analizy celów poszczególnych tematów kontroli NIK, rzetelnie odpowiedzieć na pytanie, czy populacja jednostek objęta badaniami była wystarczająca do tego, aby prawidłowo sformułować wnioski systemowe. Z pewnością należy zastanowić się nad wprowadzeniem rozwiązań opartych na statystyce pozwalających na ustalenie takiej minimalnej próby badawczej, której analiza przy określonym poziomie ufności pozwoli na uogólnienie wyników badań na całą populację.

Sposób zagregowania informacji w rocznym sprawozdaniu z działalności NIK nie pozwala Sejmowi na kompleksową analizę prawidłowości funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli.

Zakres działalności informacyjnej NIK określony w art. 6, art. 8 – 10 ustawy o NIK jest prawidłowo określony. Analiza informacji o wynikach kontroli NIK oraz sprawozdań rocznych z działalności NIK opublikowanych w latach 2010-2017 wykazała, że są one na ogół dobrym źródłem informacji o stanie państwa, sposobie realizacji zadań publicznych.

Poważne wątpliwości budzi:

- brak w rocznych sprawozdaniach o działalności NIK odrębnej informacji o działalności antykorupcyjnej, która w poprzednich latach była przez Najwyższą Izbę Kontroli prezentowana. Jest to niezrozumiałe, gdyż Najwyższa Izba Kontroli sama potwierdza w informacji o swojej działalności w 2017 r. (strona 67), że istnieje duże zainteresowanie społeczeństwa problematyką zwalczania korupcji. Konieczność identyfikacji zagrożeń o charakterze patologicznym, a do takich zalicza się korupcja czy oszustwo, jak też podejmowania działań prewencyjnych wynika nie tylko ze standardów kontroli INTOSAI ISSAI 100, ale także światowych standardów INTOSAI ISSAI 5700, zwanych standardami antykorupcyjnymi, przyjętymi przez NIK do stosowania,
- brak informacji o liczbie przeprowadzonych kontroli jednostkowych dotyczących zagadnień funkcjonowania państwa i wykonania zadań publicznych z uwzględnieniem obszarów ryzyka oraz funkcji państwa według COFOG.

Warto zastanowić się nad ujęciem w przyszłych sprawozdaniach z rocznej działalności Najwyższej Izby Kontroli nieco zmodyfikowanych danych o liczbie przeprowadzonych kontroli jednostkowych. Informacja o liczbie kontroli planowych i doraźnych choć trafna powinna być uzupełniona danymi o liczbie przeprowadzonych kontroli jednostkowych dotyczących zagadnień funkcjonowania państwa i wykonania zadań publicznych z uwzględnieniem obszarów ryzyka oraz funkcji państwa według COFOG. Prezentowane obecnie w sprawozdaniu NIK dane o działalności kontrolnej określają liczbę tematów kontroli prowadzonych według określonych obszarów ryzyka. Liczba tematów nie jest tożsama z liczbą przeprowadzonych kontroli. Brak danych utrudnia Sejmowi ustalenie w jakim kierunku skoncentrowano rzeczywisty wysiłek kontrolerów mierzony liczbą przeprowadzonych kontroli jednostkowych.

V. Wykorzystanie zasobów przez Najwyższą Izbę Kontroli. Kierunkowe propozycje

1. Wykorzystanie potencjału NIK w relacjach międzynarodowych

Pierwszym niewykorzystanym należycie potencjałem NIK jest doświadczenie jej pracowników i relacje wynikające ze współpracy międzynarodowej, budowane z mozołem od początku lat dziewięćdziesiątych. To zdumiewające, że pomimo wielu sukcesów na arenie międzynarodowej, pomimo udziału w przygotowaniu ważnych międzynarodowych opracowań, na przykład kluczowych dla funkcjonowania sfery publicznego i realizacji założeń zrównoważonego rozwoju wytycznych ISSAI 5700, czy GOV 9160 Najwyższa Izba Kontroli nie poszerza w pełni skutecznie swojej strefy wpływów w INTOSAI, a zatem Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontroli Państwowej, skupiającej odpowiedniki NIK z ponad 180 krajów.

I tak, brakuje globalnych przedsięwzięć, jakim jest chociażby inicjatywa holenderskiego odpowiednika NIK w zakresie opracowania i promocji narzędzia INTOSAINTE, czy takich, jak inicjatywa południowokoreańskiego odpowiednika NIK w zakresie przygotowania światowego opracowania poświęconego patologiom organizacyjnym.

Nieskutecznie wykorzystano potencjał NIK, w tym organizacyjny wynikający z posiadania ośrodka szkoleniowego w Goławicach w zakresie predysponowania do roli organizatora międzynarodowych staży kontrolerskich, seminariów naukowych. Taką rolę tymczasem spełnia malezyjski najwyższy organ kontroli państwowej, indyjski, brytyjski czy amerykański odpowiednik NIK. Daleko mniejszy (budżetowo i kadrowo) estoński czy węgierski odpowiednik NIK potrafił w znacznym stopniu angażować się we współpracę międzynarodową promując przy okazji swoje kraje i gospodarki. Należało wykorzystać NIK do promowania polskich rozwiązań a pośrednio polskiej gospodarki w krajach środkowoazjatyckich czy afrykańskich.

Z informacji posiadanych przez autorów tego opracowania wynika, że przedstawiciele wielu najwyższych organów kontroli z innych krajów są nadal bardzo

zainteresowani rozszerzeniem współpracy z NIK, a także powierzeniem NIK roli koordynatora międzynarodowych przedsięwzięć. Tego typu działalność nie musi być kosztowna, a przynosi wymierne efekty, gdy towarzyszy temu skoordynowanie inicjatyw NIK z przedsięwzięciami kulturalnymi i gospodarczymi Polski.

2. Aktywizowanie środowiska naukowego wokół NIK

Współczesne państwa i gospodarki funkcjonują w warunkach turbulentnego i co raz mniej poddającego się predykcji otoczenia. W warunkach konwergencji gospodarek, ale dużej rywalizacji o ograniczone zasoby znaczenia nabiera dysponowanie zasobami nieimitowanymi do jakich należy wiedza, zwłaszcza z zakresu ekonomii, zarządzania, w tym w zakresie tworzenia środowiska innowacyjnego.

Decydenci muszą dysponować informacjami nie tylko o tym, jak wykonano określone zadania publiczne w przeszłości, ale przede wszystkim o tym, co może negatywnie wpłynąć na realizację celów. Oczekują zatem analiz o charakterze antycypacyjnym i nie chodzi tu o kwestionowanie przyjętych celów politycznych, ale o wykorzystanie przez badaczy informacji pozyskanych przez kontrolerów NIK do weryfikowania przyjętych założeń. Biorąc powyższe pod uwagę należy podjąć dyskusję nad stworzeniem w NIK zespołu badawczego skupiającego przedstawicieli środowiska naukowego, który m.in. na podstawie materiałów pozyskanych przez NIK przygotowywałby analizy dotyczące kluczowych aspektów funkcjonowania państwa i gospodarki. W ten sposób NIK skuteczniej realizowałby funkcję doradczą kontroli państwowej. Wprawdzie obecnie funkcjonuje w NIK rozwiązanie polegające na angażowaniu ekspertów w proces przygotowania kontroli, jak też angażowania kadry naukowej w działalność Kolegium NIK, jednakże przedstawiona powyżej koncepcja jest znacznie szersza i wydaje się być bardziej racjonalna niż obecnie przyjęta w NIK z punktu widzenia efektywnego wykorzystania połączonych zasobów środowiska naukowego i kontrolerów NIK. Innymi słowy istnieje potrzeba stworzenia w Najwyższej Izbie Kontroli instytutu badawczego, skupiającego przedstawicieli nauki, opracowującego m.in. prognozy i modele.

Propagowaniu połączenia idei kontroli państwowej i nauki powinno służyć punktowane czasopismo naukowe dwumiesięcznik „Kontrola Państwowa”. Wydawane przez Najwyższą Izbę Kontroli od 1956 r. czasopismo można odnaleźć w dwóch naukowych bazach danych: Index Copernicus Journal Master List oraz CEJSH – Środkowo-Europejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych¹¹⁹. Choć jest to tzw. czasopismo punktowane to skala przyznawanych punktów za publikację artykułów w czasopiśmie jest zbyt mała, aby przyciągnąć do niego kluczowych polskich naukowców. Również profil tego czasopisma ma czasami niewiele wspólnego z nauką. Tymczasem powinno istnieć w Polsce czasopismo naukowe bardzo wysoko punktowane poświęcone problematyce kontroli, audytu, a szerzej zarządzania publicznego. Zmian wymaga organizacja redakcji tego czasopisma i jego profil. Należy podjąć działania w celu umiędzynarodowienia czasopisma i przyciągnięcia wybitnych naukowców do publikowania w tym czasopiśmie swoich prac, co po pewnym czasie pozwoli z uzyskanie statusu bardzo wysoko punktowanego czasopisma. Czasopismo powinno być publikowane w języku polskim i angielskim.

¹¹⁹ NIK, „Kontrola Państwowa” – czasopismo naukowe, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/kontrola-panstwowa/> [dostęp: 23.10.2018].

Zakończenie

Stulecie Najwyższej Izby Kontroli przypadające w 2019 roku oraz przekonanie o znaczeniu tej instytucji dla państwa i społeczeństwa legły u podstaw przygotowania tego opracowania, które niestety jest często gorzkie w swojej wymowie. Analiza jego treści pozwala na sformułowanie uogólnienia, że istnieje potrzeba przeprowadzenia bardzo głębokich reform w Najwyższej Izbie Kontroli. W obecnym kształcie jest to organizacja, której wyniki są znacznie gorsze od osiągniętych na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. NIK wymaga zmian we wszystkich obszarach swojej działalności. Reformą należy objąć zarządzanie zasobami ludzkimi wprowadzając odpowiednie bodźce motywacyjne, zapewniające skuteczność w osiągnięciu celów przez NIK.

Badania pozwoliły na zidentyfikowanie problemów badawczych wymagających rozwiązania w następstwie przyszłych badań naukowych. Po pierwsze, jak NIK uwzględni w formułowanych przez siebie ocenach kontrolowanej działalności indeterminizm związku przyczynowo - skutkowego? Po drugie, czy dokonywana przez NIK ocena zakresu dostosowania się pracowników do wymogów organizacji nie katalizuje legalizmu? Po trzecie, czy ocena przez NIK głównie rezultatów działania kierownictwa i pracowników jednostek kontrolowanych nie katalizuje anomii? Po czwarte, w jakim zakresie przyjęcie jako kryterium oceny kontrolowanych jednostek – wydajności wpływa na obniżenie jakości świadczonych usług publicznych?

Badania, których wyniki przedstawiono w tym opracowaniu mają głównie charakter aplikacyjny (vide projekt ustawy o NIK wraz z uzasadnieniem prawno-organizacyjnym). Takie było założenie autorów. Wyniki badań służące formułowaniu uogólnień, budowaniu teorii kontroli zaprezentowano we wcześniejszym opracowaniu autorów o kontroli publicznej w Polsce.

Załącznik: Projekt ustawy o NIK

Uwaga: zmiany artykułów zamieszczono w ramach pod dotychczasowymi przepisami ustawy.

Dz. U. 2019. poz. 489 ze zm.

USTAWA

z dnia 23 grudnia 1994 r.

o Najwyższej Izbie Kontroli

(tekst jednolity)

Rozdział 1**Zadania i zakres działania**

Art. 1. 1. Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej.

2. Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi.

3. Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegalności.

Art. 2. 1. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

2. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych.

3. Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, w szczególności:

- 1) wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo lub samorząd terytorialny;
- 2) wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego;
- 3) organizują lub wykonują prace interwencyjne albo roboty publiczne;
- 4) działają z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystają z mienia państwowego lub samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych;
- 5) korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy, poręczenia lub gwarancji udzielonych przez państwo, samorząd terytorialny lub podmioty określone w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2015 r. poz. 1052 i 1854 oraz z 2016 r. poz. 2260);

- 5a) udzielają lub korzystają z pomocy publicznej podlegającej monitorowaniu w rozumieniu odrębnych przepisów;
- 6) wykonują zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego;
- 7) wywiązują się z zobowiązań, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201), z innych należności budżetowych, gospodarki pozabudżetowej i państwowych funduszy celowych oraz świadczeń pieniężnych na rzecz państwa wynikających ze stosunków cywilnoprawnych.

4. (uchylony).

5. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować pod względem legalności i gospodarności działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych wykonujących zadania z zakresu funkcjonowania systemów gwarantowania środków pieniężnych i udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania, o których mowa w przepisach o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Art. 2. 1. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

2. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych.

2a. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza co najmniej raz na cztery lata kompleksową kontrolę działalności organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych.

3. Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, w szczególności:

- 1) wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo lub samorząd terytorialny;
- 2) wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego;
- 3) organizują lub wykonują prace interwencyjne albo roboty publiczne;
- 4) działają z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystają z mienia państwowego lub samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych;
- 5) korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy, poręczenia lub gwarancji udzielonych przez państwo, samorząd terytorialny lub podmioty określone w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2015 r. poz. 1052 i 1854 oraz z 2016 r. poz. 2260);
- 5a) udzielają lub korzystają z pomocy publicznej podlegającej monitorowaniu w rozumieniu odrębnych przepisów;
- 6) wykonują zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego;
- 7) wywiązują się z zobowiązań, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201), z innych należności budżetowych, gospodarki pozabudżetowej i państwowych funduszy celowych oraz świadczeń pieniężnych na rzecz państwa wynikających ze stosunków cywilnoprawnych.

4. (uchylony).

5. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować pod względem legalności i gospodarności działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych wykonujących zadania z zakresu funkcjonowania systemów gwarantowania środków pieniężnych i udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania, o których mowa w przepisach o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Art. 2a. Ilekroć w ustawie mówi się o:

- 1) samorządzie terytorialnym - należy przez to rozumieć gminę, powiat, samorząd województwa oraz inne samorządowe osoby prawne i samorządowe jednostki organizacyjne;
- 2) właściwej jednostce kontrolnej - należy przez to rozumieć kontrolną jednostkę organizacyjną Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzającą postępowanie kontrolne w jednostce kontrolowanej;
- 3) kierownikowi jednostki kontrolowanej - należy przez to rozumieć osobę, która zgodnie z przepisami określającymi ustrój jednostki jest odpowiedzialna za działalność tej jednostki i jest uprawniona do jej reprezentowania, a także:
 - a) osobę pełniącą obowiązki kierownika jednostki kontrolowanej lub upoważnionego zastępcę,
 - b) upoważnionego sekretarza lub podsekretarza stanu, zastępcę kierownika urzędu centralnego albo dyrektora generalnego - w zakresie przydzielonych im zadań objętych zakresem kontroli, jeżeli jednostką kontrolowaną jest naczelny lub centralny organ administracji rządowej,
 - c) pełnomocnika Rządu powołanego na podstawie innych przepisów - w zakresie powierzonych mu zadań,
 - d) osobę kierującą pracami organu wieloosobowego.

Art. 3. Najwyższa Izba Kontroli, kontrolując jednostki wymienione w art. 2, bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej, w tym realizację zadań audytu wewnętrznego, tych jednostek.

Art. 4. 1. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje wykonanie budżetu, realizację zadań audytu wewnętrznego, gospodarkę finansową i majątkową Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

2. Na zlecenie Sejmu Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy, tak jak działalności organów i jednostek, o których mowa w art. 2 ust. 1.

3. Kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, tak jak działalności organów i jednostek, o których mowa w art. 2 ust. 1, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza również na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a Kancelarii Senatu na wniosek Senatu.

Art. 5. 1. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Kontrola działalności samorządu terytorialnego przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

3. Kontrola działalności jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, o których mowa w art. 2 ust. 3, jest przeprowadzana pod względem legalności i gospodarności.

Art. 6. 1. Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy.

2. Najwyższa Izba Kontroli wykonuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy, który przedkłada Sejmowi; może też przeprowadzać kontrole doraźne.

Art. 6. 1. Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów; może też podejmować kontrole z własnej inicjatywy.

2. Najwyższa Izba Kontroli wykonuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy, który przedkłada Sejmowi; może też przeprowadzać kontrole doraźne.

Art. 7. 1. Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi:

- 1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej;
- 2) opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów;
- 3) informacje o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy;
- 4) informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz innych ważniejszych kontroli;
- 5) wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne;
- 6) wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1;
- 6a) analizę wykorzystania wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa;
- 7) (uchylony).

1a. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Sejmowi coroczne sprawozdanie ze swojej działalności.

2. Tryb wykonywania przez Najwyższą Izbę Kontroli obowiązków wobec Sejmu i jego organów określa regulamin Sejmu.

Art. 7a. 1. Nie rzadziej niż raz na 3 lata przeprowadza się audyt zewnętrzny w zakresie wykonania budżetu oraz gospodarki finansowej Najwyższej Izby Kontroli. Audyt zewnętrzny obejmuje okres następujący po okresie objętym ostatnim audytem.

2. Audyt zewnętrzny oznacza ogół działań służących do wyrażenia opinii obejmującej:

- 1) ocenę prawidłowości i wiarygodności rocznego sprawozdania z wykonania budżetu Najwyższej Izby Kontroli;
- 2) ocenę zgodności stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych;
- 3) ocenę gospodarności, celowości i rzetelności dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz udzielania zamówień publicznych, a także ocenę wykorzystania zasobów;
- 4) ocenę sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz stosowania procedur dotyczących procesów wymienionych w pkt 2.

Art. 7b. 1. Przeprowadzenie audytu zewnętrznego zleca Marszałek Sejmu podmiotowi wybranemu zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych.

2. Audyt zewnętrzny przeprowadza podmiot niezależny od Najwyższej Izby Kontroli posiadający odpowiednie kwalifikacje i wiedzę z zakresu audytu. Audyt mogą przeprowadzać:

- 1) osoby spełniające warunki przewidziane dla audytora wewnętrznego określone w przepisach o finansach publicznych;
- 2) osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, zatrudniające przy przeprowadzaniu audytu osoby wymienione w pkt 1.

3. Koszty przeprowadzenia audytu zewnętrznego są pokrywane z budżetu państwa w części dotyczącej Kancelarii Sejmu.

Art. 7c. 1. Audytor zewnętrzny ma prawo wglądu do dokumentów związanych z przeprowadzaniem audytem, w tym zawartych na nośnikach elektronicznych, oraz do wykonywania z nich kopii, odpisów, wyciągów, zestawień lub wydruków.

2. Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, o których mowa w art. 66, są obowiązani, na żądanie audytora zewnętrznego, udzielać informacji i wyjaśnień oraz potwierdzać zgodność z oryginałem kopii dokumentów, ich odpisów, wyciągów, zestawień oraz wydruków.

3. Z przyjęcia ustnych informacji i złożonych ustnie wyjaśnień sporządza się protokół, który podpisuje audytor zewnętrzny oraz osoba, która ich udzieliła lub je złożyła.

Art. 7d. 1. Audytor zewnętrzny sporządza pisemne sprawozdanie z przeprowadzonego audytu, w którym przedstawia w sposób jednoznaczny, rzetelny i zwięzły ustalenia i wnioski poczynione w trakcie audytu. Sprawozdanie powinno zawierać sformułowanie opinii, o której mowa w art. 7a ust. 2.

2. Audytor zewnętrzny przekazuje sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli w terminie 14 dni od zakończenia audytu.

3. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od przekazania sprawozdania, może przedstawić do niego swoje stanowisko.

4. Audytor zewnętrzny przekazuje Marszałkowi Sejmu sprawozdanie wraz ze stanowiskiem, o których mowa w ust. 3.

Art. 8. 1. Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej 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.

2. Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Prezesowi Rady Ministrów informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na jego wniosek oraz informacje o wynikach kontroli przedkładane Sejmowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 9. Najwyższa Izba Kontroli może przedkładać:

- 1) właściwym wojewodom informacje o wynikach ważniejszych kontroli dotyczących działalności terenowych organów administracji rządowej;
- 2) właściwym wojewodom i organom jednostek samorządu terytorialnego informacje o wynikach ważniejszych kontroli dotyczących działalności samorządu terytorialnego.

Art. 10. Prezes Najwyższej Izby Kontroli podaje do wiadomości publicznej, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, dokumenty, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 1a, art. 8 i art. 9, oraz wystąpienia pokontrolne.

Art. 11. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o:

- 1) stwierdzenie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;
- 2) stwierdzenie zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
- 3) stwierdzenie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami;
- 4) stwierdzenie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych;
- 5) rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

Art. 11a. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może wystąpić do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa.

2. Stanowisko, o którym mowa w ust. 1, wraz z uzasadnieniem Prezes Rady Ministrów przedkłada Marszałkowi Sejmu w terminie 60 dni od dnia otrzymania wniosku.

3. Uznając w stanowisku, o którym mowa w ust. 1, potrzebę zmian w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, określa się termin podjęcia prac legislacyjnych w

zakresie tych zmian oraz organ odpowiedzialny za opracowanie projektu odpowiednich przepisów.

Art. 12. Organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z Najwyższą Izbą Kontroli i są obowiązane do:

- 1) udostępniania Najwyższej Izbie Kontroli, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy;
- 2) przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli;
- 3) przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 12. Organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z Najwyższą Izbą Kontroli i są obowiązane do:

- 1) udostępniania Najwyższej Izbie Kontroli planów kontroli oraz wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy;
- 2) przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli;
- 3) przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 12a. 1. Najwyższa Izba Kontroli może przeprowadzać kontrole wspólnie z naczelnymi organami kontroli Wspólnot Europejskich oraz naczelnymi organami kontroli innych państw.

2. Zasady i zakres prowadzenia kontroli, o których mowa w ust. 1, określa porozumienie zawarte pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli i organami, o których mowa w ust. 1.

Rozdział 2

Organizacja Najwyższej Izby Kontroli

Art. 13. Prezes Najwyższej Izby Kontroli kieruje Najwyższą Izbą Kontroli i odpowiada przed Sejmem za jej działalność.

Art. 14. 1. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli - na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów - powołuje Sejm bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu.

2. Senat podejmuje uchwałę w sprawie powołania Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu. Niepodjęcie uchwały w tym terminie oznacza wyrażenie zgody przez Senat.

3. Jeżeli Senat odmawia wyrażenia zgody na powołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Sejm powołuje na stanowisko Prezesa Najwyższej Izby Kontroli inną osobę; przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio.

Art. 15. Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Prezes Najwyższej Izby Kontroli składa przed Sejmem przysięgę następującej treści:

"Obejmując stanowisko Prezesa Najwyższej Izby Kontroli uroczystie przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a powierzone mi obowiązki będę wypełniał bezstronnie i z najwyższą starannością."

Przysięga może być również złożona z dodaniem słów: "Tak mi dopomóż Bóg."

Art. 16. 1. Kadencja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli trwa 6 lat, licząc od dnia złożenia przysięgi. Po upływie kadencji Prezes Najwyższej Izby Kontroli pełni obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

2. Ta sama osoba może być Prezesem Najwyższej Izby Kontroli nie dłużej niż przez dwie kolejne kadencje.

3. Kadencja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wygasa w razie jego śmierci, orzeczenia przez Trybunał Stanu utraty zajmowanego stanowiska lub odwołania.

Art. 17. 1. Sejm odwołuje Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli:

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

2. Do odwołania Prezesa Najwyższej Izby Kontroli stosuje się odpowiednio przepisy art. 14.

Art. 18. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Art. 18a. Przedawnienie w postępowaniu karnym czynu objętego immunitetem nie biegnie w okresie korzystania z immunitetu.

Art. 18b. 1. Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego składa się za pośrednictwem Prokuratora Generalnego.

2. Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego składa oskarżyciel prywatny, po wniesieniu sprawy do sądu.

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, sporządza i podpisuje adwokat lub radca prawny, z wyjątkiem wniosków składanych w swoich sprawach przez sędziów,

prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy oraz profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych.

4. Wnioski, o których mowa w ust. 1 i 2, powinny zawierać:

- 1) oznaczenie wnioskodawcy oraz pełnomocnika, o ile został ustanowiony;
- 2) imię i nazwisko oraz datę i miejsce urodzenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli;
- 3) wskazanie podstawy prawnej wniosku;
- 4) dokładne określenie czynu, którego dotyczy wniosek, ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia oraz jego skutków, a zwłaszcza charakteru powstałej szkody;
- 5) uzasadnienie.

Art. 18c. 1. Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do odpowiedzialności karnej składa się Marszałkowi Sejmu.

2. Jeżeli wniosek nie spełnia wymogów formalnych, o których mowa w art. 18b ust. 3 lub 4, Marszałek Sejmu wzywa wnioskodawcę do poprawienia lub uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni, wskazując niezbędny zakres poprawienia lub uzupełnienia. W przypadku niepoprawienia lub nieuzupełnienia wniosku we wskazanym terminie i zakresie Marszałek Sejmu postanawia o pozostawieniu wniosku bez biegu.

3. Jeżeli wniosek spełnia wymogi formalne, o których mowa w art. 18b ust. 3 i 4, Marszałek Sejmu kieruje go do organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu do rozpatrzenia wniosku, zawiadamiając jednocześnie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o treści wniosku.

4. Organ właściwy do rozpatrzenia wniosku powiadamia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o terminie rozpatrzenia wniosku. Pomiedzy doręczeniem powiadomienia a terminem rozpatrzenia wniosku, o ile nie zachodzi wypadek niecierpiący zwłoki, powinno upłynąć co najmniej 7 dni.

5. Na żądanie organu właściwego do rozpatrzenia wniosku sąd albo odpowiedni organ, przed którym toczy się postępowanie wobec Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, udostępnia akta postępowania.

6. Prezes Najwyższej Izby Kontroli przedstawia organowi właściwemu do rozpatrzenia wniosku wyjaśnienia i własne wnioski w tej sprawie w formie pisemnej lub ustnej.

7. Po rozpatrzeniu sprawy, organ właściwy do rozpatrzenia wniosku uchwała sprawozdanie wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku.

8. W trakcie rozpatrywania przez Sejm sprawozdania, o którym mowa w ust. 7, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli przysługuje prawo do zabrania głosu.

9. Sejm wyraża zgodę na pociągnięcie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do odpowiedzialności karnej w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością ustawowej liczby posłów. Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o

niewyrażeniu zgody na pociągnięcie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do odpowiedzialności karnej.

Art. 18d. 1. Zakaz zatrzymania, o którym mowa w art. 18, obejmuje wszelkie formy pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej Prezesa Najwyższej Izby Kontroli przez organy stosujące przymus.

2. Wniosek o wyrażenie zgody na zatrzymanie lub aresztowanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli składa się za pośrednictwem Prokuratora Generalnego.

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, powinien zawierać:

- 1) oznaczenie wnioskodawcy;
- 2) imię i nazwisko oraz datę i miejsce urodzenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli;
- 3) dokładne określenie czynu oraz jego kwalifikację prawną;
- 4) podstawę prawną zastosowania określonego środka;
- 5) uzasadnienie, wskazujące w szczególności na konieczność zastosowania określonego środka.

4. Do postępowania z wnioskiem o wyrażenie zgody na zatrzymanie lub aresztowanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli przepisy art. 18c ust. 1-8 stosuje się odpowiednio.

5. Sejm wyraża zgodę na zatrzymanie lub aresztowanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością ustawowej liczby posłów. Nieuzyskanie wymaganej większości głosów oznacza podjęcie uchwały o niewyrażeniu zgody na zatrzymanie lub aresztowanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

6. Wymóg uzyskania zgody Sejmu nie dotyczy wykonania kary pozbawienia wolności orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu.

Art. 18e. 1. Marszałek Sejmu przesyła wnioskodawcy niezwłocznie uchwałę, o której mowa w art. 18c ust. 9 i art. 18d ust. 5.

2. Uchwały, o których mowa w ust. 1, podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Art. 18f. Przepisy ustawy dotyczące odpowiedzialności karnej Prezesa Najwyższej Izby Kontroli stosuje się odpowiednio do odpowiedzialności za wykroczenia.

Art. 18g. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może być zawieszony w wykonywaniu swoich obowiązków na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy, jeżeli jego zawieszenie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego.

2. Zwieszenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli - na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów – dokonuje Sejm bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu.

3. Senat podejmuje uchwałę w sprawie zawieszenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu. Niepodjęcie uchwały w tym terminie oznacza wyrażenie zgody przez Senat.

Art. 18g. Szczegółowy tryb postępowania w sprawach, o których mowa w art. 18a-18f, określa regulamin Sejmu.

Art. 18h. Szczegółowy tryb postępowania w sprawach, o których mowa w art. 18a-18g, określa regulamin Sejmu.

Art. 19. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może należeć do partii politycznej, zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, wykonywać innych zajęć zawodowych ani prowadzić działalności publicznej, niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Art. 20. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli bierze udział w posiedzeniach Sejmu.

2. (uchylony).

Art. 21. 1. Wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli, w liczbie 3, powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, za zgodą Marszałka Sejmu, powołuje i odwołuje dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli.

3. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w razie potrzeby zastępuje wyznaczony przez niego jeden z wiceprezesów.

4. Do wiceprezesów oraz dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli stosuje się przepis art. 19.

5. Ze stanowiskiem wiceprezesa oraz dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli nie można łączyć mandatu posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub radnego.

Art. 21. 1. Wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli, w liczbie do 5, powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, za zgodą Marszałka Sejmu, powołuje i odwołuje dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli.

3. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w razie potrzeby zastępuje wyznaczony przez niego jeden z wiceprezesów.

4. Do wiceprezesów oraz dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli stosuje się przepis art. 19.

5. Ze stanowiskiem wiceprezesa oraz dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli nie można łączyć mandatu posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub radnego.

Art. 22. 1. W skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wchodzi: Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz 14 członków Kolegium.

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

- 1) 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych;
- 2) 7 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli lub radców Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, spośród których Prezes Najwyższej Izby Kontroli wyznacza sekretarza Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

3. Osoby wchodzące w skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli są w sprawowaniu swych funkcji niezależne i mogą w sprawie podejmowanych uchwał zgłaszać do protokołu zdanie odrębne.

4. Kadencja członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli trwa 3 lata, licząc od dnia powołania, z zastrzeżeniem ust. 5 i 6.

5. Kadencja członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wygasa w razie jego śmierci lub odwołania.

6. Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, odwołuje członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli:

- 1) zrzekł się on funkcji;
- 2) przestał zajmować stanowisko, o którym mowa w ust. 2 pkt 2;
- 3) nie uczestniczył w posiedzeniach Kolegium Najwyższej Izby Kontroli przez okres przekraczający 1 rok;
- 4) został on skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej.

7. W przypadku upływu albo wygaśnięcia kadencji członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli stosuje się odpowiednio przepisy ust. 2.

Art. 22. 1. W skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wchodzi: Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, wiceprezesa i dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz 24 członków Kolegium.

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

1) 12 przedstawicieli nauk posiadających stopień naukowy doktora habilitowanego,

2) 12 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli lub radców Najwyższej Izby Kontroli, spośród których Prezes Najwyższej Izby Kontroli wyznacza sekretarza Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

3. Osoby wchodzące w skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli są w sprawowaniu swych funkcji niezawisłe i mogą w sprawie podejmowanych uchwał zgłaszać do protokołu zdanie odrębne.

4. Kadencja członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli trwa 3 lata, licząc od dnia powołania, z zastrzeżeniem ust. 5 i 6.

5. Kadencja członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wygasa w razie jego śmierci lub odwołania.

6. Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, odwołuje członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli:

- 1) zrzekł się on funkcji;
- 2) przestał zajmować stanowisko, o którym mowa w ust. 2 pkt 2;
- 3) nie uczestniczył w posiedzeniach Kolegium Najwyższej Izby Kontroli przez okres przekraczający 1 rok;
- 4) został on skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej.

7. W przypadku upływu albo wygaśnięcia kadencji członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli stosuje się odpowiednio przepisy ust. 2

Art. 23. 1. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zatwierdza:

- 1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej;
- 2) sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w roku ubiegłym.

2. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwała:

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

- 3) wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1;
 - 4) projekt statutu Najwyższej Izby Kontroli;
 - 5) projekt budżetu Najwyższej Izby Kontroli;
 - 6) roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli.
3. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli opiniuje:
- 1) wniesione przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli programy kontroli i informacje o wynikach szczególnie ważnych kontroli;
 - 2) inne sprawy wniesione przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli albo przedstawione przez co najmniej 1/3 członków Kolegium.
4. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli rozpatruje również zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych, o których mowa w art. 54 ust. 3.

Art. 23. 1. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zatwierdza:

- 1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej;
- 2) sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w roku ubiegłym.

2. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwała:

- 1) opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów;
- 2) wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne;
- 3) wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1;

- 4) projekt budżetu Najwyższej Izby Kontroli;
- 5) roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli.

3. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli opiniuje:

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

4. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli rozpatruje również zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych, o których mowa w art. 54 ust. 3.

Art. 24. 1. Posiedzeniom Kolegium Najwyższej Izby Kontroli przewodniczy Prezes Najwyższej Izby Kontroli lub wyznaczony przez niego wiceprezes.

2. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli podejmuje uchwały większością głosów w obecności co najmniej połowy składu Kolegium w głosowaniu tajnym.

3. (uchylony).

4. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może zapraszać na posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli osoby niewchodzące w skład Kolegium.

5. Kierownik jednostki kontrolowanej może na posiedzeniu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli składać oświadczenia i wyjaśnienia dotyczące złożonych zastrzeżeń.

Art. 24a. 1. Za udział w posiedzeniu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli jego członkom niebędącym pracownikami Najwyższej Izby Kontroli przysługuje wynagrodzenie, którego wysokość określa Prezes Najwyższej Izby Kontroli w drodze zarządzenia. Wynagrodzenie nie może być wyższe niż półtorakrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

2. Koszty wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1, są pokrywane z budżetu Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 25. 1. Jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby Kontroli są departamenty, delegatury i biura.

1a. Departamenty i delegatury są kontrolnymi jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolne jednostki organizacyjne wykonują zadania w zakresie postępowania kontrolnego lub wspomagają czynności kontrolne.

1b. Biura wykonują zadania w zakresie organizacji i obsługi funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli.

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 nadawany w drodze zarządzenia przez Marszałka Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej.

3. Marszałek Sejmu może w statucie upoważnić Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do określania, w drodze zarządzenia, szczegółowej organizacji wewnętrznej jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli oraz ich właściwości, a także wprowadzania zmian w tym zakresie.

Art. 25. 1. Jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby Kontroli są departamenty, oddziały i biura.

1a. Departamenty i oddziały są kontrolnymi jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolne jednostki organizacyjne wykonują zadania w zakresie postępowania kontrolnego lub wspomagają czynności kontrolne.

1b. Biura wykonują zadania w zakresie organizacji i obsługi funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli.

2. Organizację wewnętrzną Najwyższej Izby Kontroli, w tym siedziby i zakres ich właściwości terytorialnej oraz zasady udzielania przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli upoważnień do załatwiania spraw i podejmowania decyzji w jego imieniu, określa statut Najwyższej Izby Kontroli nadawany w drodze zarządzenia przez Marszałka Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej.

3. Marszałek Sejmu może w statucie upoważnić Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do określania, w drodze zarządzenia, szczegółowej organizacji wewnętrznej jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli oraz ich właściwości, a także wprowadzania zmian w tym zakresie.

Art. 26. 1. Projekt budżetu Najwyższej Izby Kontroli w brzmieniu uchwalonym przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli minister właściwy do spraw budżetu włącza do projektu budżetu państwa.

2. Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli w zakresie wykonywania budżetu Najwyższej Izby Kontroli przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw budżetu.

3. Wykonanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli kontroluje Sejm. Tryb przeprowadzania kontroli określa regulamin Sejmu.

Rozdział 3

Postępowanie kontrolne

Art. 27. Postępowanie kontrolne przeprowadza się według przepisów niniejszej ustawy.

Art. 28. 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.

2. Przygotowanie kontroli obejmuje w szczególności opracowanie programu kontroli lub tematyki kontroli, w których uwzględnia się:

- 1) wyniki wcześniejszych kontroli;
- 2) wyniki badań analitycznych określonych problemów oraz skarg i wniosków;
- 3) opinie naukowe i specjalistyczne;
- 4) informacje i dane pochodzące od jednostek, o których mowa w art. 2 i art. 4, i innych podmiotów.

Art. 28a. 1. Kontrolę ujętą w rocznym planie pracy Najwyższej Izby Kontroli prowadzi się według programu kontroli zatwierdzonego przez Prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli.

2. Kontrolę doraźną prowadzi się za zgodą Prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli według tematyki kontroli zatwierdzonej przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej. Jeżeli kontrola doraźna prowadzona jest przez kilka jednostek kontrolnych, tematykę kontroli zatwierdza dyrektor jednostki koordynującej kontrolę.

3. Program kontroli i tematyka kontroli są dokumentami chronionymi tajemnicą kontrolerską, udostępnianymi pracownikom Najwyższej Izby Kontroli w związku z wykonywaniem zadań służbowych. Innym osobom program kontroli lub tematyka kontroli może zostać udostępniona w uzasadnionych przypadkach za zgodą Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 28a. 1. Kontrolę ujętą w rocznym planie pracy Najwyższej Izby Kontroli prowadzi się według programu kontroli zatwierzonego przez Prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli.

2. Kontrolę doraźną prowadzi się według tematyki kontroli zatwierdzonej przez Prezesa lub wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli.

3. Program kontroli i tematyka kontroli są dokumentami chronionymi tajemnicą kontrolerską, udostępnianymi pracownikom Najwyższej Izby Kontroli w związku z wykonywaniem zadań służbowych. Innym osobom program kontroli lub tematyka kontroli może zostać udostępniona w uzasadnionych przypadkach za zgodą Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 29. 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 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 baz danych, 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, 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 wyjaśnień przez osoby, które wykonują lub wykonywały pracę na podstawie stosunku pracy lub innej umowy w jednostkach kontrolowanych,
 - f) zasięgania w związku z przygotowywaną lub przeprowadzaną kontrolą informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych, 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, z wyjątkiem danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, jak również danych genetycznych, o nałogach, o seksualności lub o orientacji seksualnej.

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.

Art. 30. 1. Kontrolę przeprowadzają pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, o których mowa w art. 66a, zwani dalej "kontrolerami". Kontrolę mogą przeprowadzać również: Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi oraz dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli.

2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi, dyrektor generalny oraz kontrolerzy, o których mowa w art. 66a pkt 1-4, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej, a kontrolerzy, o których mowa w art. 66a pkt 5-9, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, z zastrzeżeniem ust. 5.

2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi, dyrektor generalny oraz kontrolerzy, o których mowa w art. 66a pkt 1-4, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej, a kontrolerzy, o których mowa w art. 66a pkt 5-12, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, z zastrzeżeniem ust. 5.

3. Upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wydają: Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi oraz dyrektorzy i wicedyrektorzy kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli.

4. W upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli należy w szczególności wskazać:

- 1) imię i nazwisko kontrolera oraz kontrolną jednostkę organizacyjną Najwyższej Izby Kontroli;
- 2) podstawę prawną podjęcia kontroli;
- 3) numer i tytuł kontroli;
- 4) zakres przedmiotowy i okres objęty kontrolą;
- 5) nazwę i adres jednostki kontrolowanej.

5. Kontrolę spraw lub dokumentów zawierających informacje niejawne oznaczone jako ściśle tajne przeprowadza się na podstawie legitymacji służbowej i odrębnego upoważnienia wydanego przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

6. Prezes Najwyższej Izby Kontroli określi, w drodze zarządzenia, wzór legitymacji służbowej. Zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Art. 31. 1. Kontroler podlega wyłączeniu, na wniosek lub z urzędu, z postępowania kontrolnego, jeżeli wyniki kontroli mogłyby oddziaływać na jego prawa lub obowiązki, na prawa lub obowiązki jego małżonka albo osoby pozostającej z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia bądź osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli. Powody wyłączenia kontrolera trwają także po ustaniu małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli.

2. Kontroler może być wyłączony, na wniosek lub z urzędu, z postępowania kontrolnego w każdym czasie, jeżeli zachodzą uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności.

3. O przyczynach powodujących wyłączenie kontroler lub kierownik jednostki kontrolowanej niezwłocznie zawiadamia na piśmie dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, w której kontroler wykonuje obowiązki.

4. O wyłączeniu kontrolera postanawia dyrektor właściwej jednostki kontrolnej. Na postanowienie o wyłączeniu zażalenie nie przysługuje.

5. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może, na wniosek lub z urzędu, postanowić o wyłączeniu z postępowania kontrolnego właściwej jednostki kontrolnej, jeżeli wyniki kontroli mogłyby oddziaływać na prawa lub obowiązki dyrektora albo wicedyrektora tej jednostki, lub osób im bliskich, o których mowa w ust. 1; w przypadku wyłączenia Prezes Najwyższej Izby Kontroli wyznacza do postępowania kontrolnego inną jednostkę kontrolną, powiadamiając o tym Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

6. Do czasu wydania postanowienia, o którym mowa w ust. 4 i 5, kontroler podejmuje jedynie czynności niecierpiące zwłoki.

Art. 32. 1. Postępowanie kontrolne prowadzone jest w siedzibie jednostki kontrolowanej oraz w miejscach i czasie wykonywania jej zadań, a jeżeli tego wymaga dobro kontroli - również w dniach wolnych od pracy i poza godzinami pracy.

2. Postępowanie kontrolne lub poszczególne jego czynności przeprowadza się w miarę potrzeby również w siedzibie jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 33. 1. Kontroler jest upoważniony do swobodnego poruszania się na terenie jednostki kontrolowanej bez obowiązku uzyskiwania przepustki oraz zwolniony jest od rewizji osobistej, jeżeli przewiduje ją wewnętrzny regulamin jednostki kontrolowanej.

2. Kierownik jednostki kontrolowanej zapewnia kontrolerowi warunki i środki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności niezwłoczne przedstawianie do kontroli żądanych dokumentów i materiałów, terminowe udzielanie wyjaśnień przez pracowników jednostki, udostępnianie urządzeń technicznych oraz środków

transportu z ich obsługą, a w miarę możliwości oddzielnych pomieszczeń z odpowiednim wyposażeniem.

Art. 34. 1. 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 urządzeń technicznych i środków transportu jednostki kontrolowanej.

2. Koszty, o których mowa w ust. 1, są pokrywane z budżetu Najwyższej Izby Kontroli.

3. Kierownik jednostki kontrolowanej składa, do dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, pod rygorem utraty roszczenia, umotywowany wniosek o pokrycie poniesionych kosztów, o których mowa w ust. 1.

Art. 35. 1. Kontroler ustala stan faktyczny na podstawie zebranych w toku postępowania dowodów.

2. Dowodami są w szczególności dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, zeznania świadków, opinie biegłych oraz pisemne wyjaśnienia i oświadczenia.

Art. 35a. 1. Kontroler dokumentuje ustalenia kontroli w aktach kontroli.

2. Akta kontroli obejmują w szczególności upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, protokoły z przeprowadzonych czynności dowodowych, notatki służbowe oraz inne dokumenty i materiały dowodowe, a także wystąpienie pokontrolne, zastrzeżenia i dokumenty związane z ich rozpatrywaniem.

3. Kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba przez niego upoważniona ma prawo wglądu do akt kontroli i sporządzania z nich odpisów, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

4. Za zgodą Prezesa Najwyższej Izby Kontroli akta kontroli lub poszczególne dokumenty wchodzące w ich skład mogą być udostępniane także innym osobom, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

Art. 35b. 1. Kontroler sporządza protokół z przeprowadzenia czynności dowodowej, gdy ustawa tak stanowi. W innych przypadkach kontroler może sporządzić notatkę służbową albo wydruk potwierdzający przekazanie informacji w formie elektronicznej.

2. Protokół powinien zawierać:

- 1) oznaczenie czynności, czasu i miejsca jej przeprowadzania oraz osób w niej uczestniczących;

- 2) opis przebiegu czynności wraz z oświadczeniami i wnioskami osób w niej uczestniczących;
- 3) opis innych istotnych okoliczności dotyczących przebiegu czynności.

3. Protokół oraz każdą jego stronę podpisują wszystkie osoby biorące udział w czynności dowodowej. Przed podpisaniem protokołu kontroler daje go do przeczytania osobom biorącym udział w czynności dowodowej lub odczytuje go, czyniąc o tym wzmiankę.

4. Osoby biorące udział w czynności dowodowej, przed podpisaniem protokołu mogą żądać sprostowania jego treści i zamieszczenia w nim informacji dotyczących ich praw lub interesów.

5. Skreślenia lub uzupełnienia poczynione w protokole wymagają omówienia podpisanego przez osoby uczestniczące w czynności.

6. W razie niemożliwości lub odmowy podpisania protokołu należy uczynić o tym wzmiankę, podając przyczyny braku podpisu.

7. Jeżeli zeznania, wyjaśnienia lub oświadczenia są składane do protokołu przez osobę niewładającą językiem polskim do udziału w czynności dowodowej należy wezwać tłumacza, który przekłada treść zeznania, wyjaśnienia lub oświadczenia na język polski oraz podpisuje protokół. Do tłumacza stosuje się odpowiednio przepisy art. 49 ust. 4-6 i art. 50 ust. 2 dotyczące specjalistów.

Art. 35c. 1. Oczywiste omyłki pisarskie lub rachunkowe w dokumentach wytworzonych przez kontrolną jednostkę organizacyjną Najwyższej Izby Kontroli można sprostować w każdym czasie.

2. Sprostowania dokonuje kontroler lub dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, sporządzając w dokumencie adnotację zawierającą treść i datę sprostowania oraz podpis.

3. O treści sprostowania dokumentu należy powiadomić podmioty, którym dokument został uprzednio przekazany.

Art. 36. 1. Zebrane w toku postępowania kontrolnego materiały dowodowe kontroler odpowiednio zabezpiecza, w miarę potrzeby przez:

- 1) oddanie na przechowanie kierownikowi lub innemu pracownikowi jednostki kontrolowanej za pokwitowaniem;
- 2) przechowanie w jednostce kontrolowanej w oddzielnym, zamkniętym i opieczętowanym pomieszczeniu;
- 3) zabranie z jednostki kontrolowanej za pokwitowaniem.

2. Postanowienie o zwolnieniu materiałów dowodowych spod zabezpieczenia wydaje kontroler. Na postanowienie o odmowie zwolnienia materiałów spod zabezpieczenia służy zażalenie.

3. Zwrot zabezpieczonych materiałów dowodowych następuje za pokwitowaniem.

Art. 37. 1. Kontroler może sporządzać, a w razie potrzeby może zażądać od kierownika jednostki kontrolowanej sporządzenia w terminie wyznaczonym przez kontrolera, niezbędne dla kontroli kopie lub wyciągi z dokumentów, jak również zestawienia i obliczenia na podstawie dokumentów lub elektronicznych baz danych.

2. Zgodność kopii i wyciągów oraz zestawień i obliczeń z oryginalnymi dokumentami lub danymi z elektronicznych baz danych potwierdza kierownik komórki organizacyjnej, w której dokumenty się znajdują, lub osoba do tego upoważniona.

3. Kopie i wyciągi oraz zestawienia i obliczenia na podstawie dokumentów zabezpieczonych w trybie art. 36 mogą być sporządzane tylko za zgodą i w obecności kontrolera, który potwierdza ich zgodność z oryginałem i wydaje je za pokwitowaniem odbioru.

Art. 38. 1. Kontroler dokonuje pobrania rzeczy w obecności kierownika komórki organizacyjnej, w której rzecz się znajduje, a w razie jego nieobecności - pracownika wyznaczonego przez kierownika jednostki kontrolowanej. Pobrana rzecz powinna być zaopatrzona przez uczestników pobrania w trwałe cechy lub znaki uniemożliwiające zastąpienie jej inną.

2. Z pobrania rzeczy sporządza się protokół.

Art. 39. 1. W razie potrzeby ustalenia stanu faktycznego obiektów lub innych składników majątkowych albo przebiegu określonych czynności, kontroler może przeprowadzić oględziny.

2. Oględziny przeprowadza się w obecności kierownika komórki organizacyjnej, odpowiedzialnego za przedmiot lub czynności poddane oględzinom, a w razie jego nieobecności - pracownika wyznaczonego przez kierownika jednostki kontrolowanej.

2a. W związku z przeprowadzaną kontrolą w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego kontroler może przeprowadzić oględziny obiektów i innych składników majątkowych, które nie stanowią własności jednostki kontrolowanej lub znajdują się poza tą jednostką; przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.

3. Z przebiegu i wyniku oględzin sporządza się protokół.

4. Przebieg i wyniki oględzin mogą być ponadto utrwalone za pomocą urządzeń technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku; nośnik, na którym został utrwalony obraz lub dźwięk, stanowi załącznik do protokołu.

Art. 40. 1. Kontroler może żądać od osób, które wykonują lub wykonywały pracę w jednostce kontrolowanej na podstawie stosunku pracy lub innej umowy, udzielenia mu, w terminie przez niego wyznaczonym, ustnych lub pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli.

2. Odmowa udzielenia wyjaśnień może nastąpić jedynie w przypadkach, gdy wyjaśnienia mają dotyczyć:

- 1) informacji objętych tajemnicą ustawowo chronioną inną niż tajemnica służbowa, do których dostęp Najwyższej Izby Kontroli został wyłączony albo nie zostały spełnione warunki do przekazania informacji, do których dostęp Najwyższej Izbie Kontroli został ograniczony;
- 2) faktów i okoliczności, których ujawnienie mogłoby narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową wezwanego do złożenia wyjaśnień, a także jego małżonka albo osoby pozostającej z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia bądź osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli.

3. Prawo odmowy udzielenia wyjaśnień w przypadkach, o których mowa w ust. 2 pkt 2, trwa mimo ustania małżeństwa lub przysposobienia.

4. Udzielający wyjaśnień może uchylić się od odpowiedzi na pytania, jeżeli zachodzą okoliczności, o których mowa w ust. 2.

5. Warunkiem przyjęcia pisemnych wyjaśnień jest wskazanie osoby składającej wyjaśnienia, podanie zajmowanego przez nią stanowiska w jednostce kontrolowanej oraz jej podpis.

6. Z przyjęcia ustnych wyjaśnień sporządza się protokół.

7. W razie zasięgania przez kontrolera, w związku z prowadzoną kontrolą, informacji w jednostkach niekontrolowanych lub uzyskiwania dokumentów lub wyjaśnień od pracowników tych jednostek, informacje lub wyjaśnienia powinny być utrwalone na piśmie i podpisane przez osobę, która je złożyła. Przepisy ust. 1-6 stosuje się odpowiednio.

Art. 41. 1. Każdy może złożyć kontrolerowi ustne lub pisemne oświadczenie dotyczące przedmiotu kontroli. Warunkiem przyjęcia pisemnego oświadczenia jest wskazanie osoby składającej oświadczenie i jej podpis.

2. Kontroler nie może odmówić przyjęcia oświadczenia, jeżeli ma ono związek z przedmiotem kontroli.

3. Z przyjęcia ustnego oświadczenia sporządza się protokół.

Art. 42. 1. Kontroler może wezwać pracownika jednostki kontrolowanej lub inną osobę do stawienia się w wyznaczonym miejscu i czasie w celu złożenia zeznań w charakterze świadka.

2. W razie potrzeby kontroler może zwrócić się do dyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli z wnioskiem o wezwanie wskazanych osób do osobistego stawienia się w wyznaczonym miejscu i czasie, i przesłuchanie ich w charakterze świadków przez upoważnionego pracownika kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.

3. Jeżeli osoba wezwana nie może stawić się z powodu choroby lub innej niedającej się pokonać przeszkody, kontroler lub pracownik wymieniony w ust. 2 może dokonać przesłuchania w miejscu pobytu tej osoby.

4. W wezwaniu należy wskazać:

- 1) nazwę i adres kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli;
- 2) imię, nazwisko i adres osoby wzywanej;
- 3) podstawę prawną, charakter i cel wezwania;
- 4) datę, godzinę i miejsce stawienia się;
- 5) skutki prawne niezastosowania się do wezwania;
- 6) imię, nazwisko i stanowisko służbowe wzywającego.

5. Wezwanie doręcza się za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. z 2016 r. poz. 1113, 1250, 1823 i 1948) lub innego podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji. W sprawach niecierpiących zwłoki można dokonać wezwania w formie 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.

Art. 43. Nie wolno przesłuchiwać jako świadków:

- 1) obrońcy co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę;
- 2) duchownego co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi.

Art. 44. 1. Osoba obowiązana do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności "zastrzeżone" lub "poufne" może być przesłuchana w charakterze świadka co do okoliczności, których dotyczy ten obowiązek.

2. Osoba obowiązana do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności "tajne" lub "ściśle tajne" może być przesłuchana w charakterze świadka co do okoliczności, których dotyczy ten obowiązek, tylko po zwolnieniu od obowiązku zachowania tajemnicy, udzielonym na piśmie przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

3. Osoba obowiązana do zachowania tajemnicy ustawowo chronionej, innej niż określona w ust. 1 i 2, może być przesłuchana w charakterze świadka co do okoliczności, których dotyczy ten obowiązek, tylko po zwolnieniu od obowiązku zachowania tajemnicy, udzielonym na piśmie przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, chyba że przepisy innych ustaw wyłączają dostęp Najwyższej Izby Kontroli do takiej tajemnicy.

Art. 45. 1. Prawo odmowy zeznań w charakterze świadka przysługuje:

- 1) pracownikowi jednostki kontrolowanej ponoszącemu odpowiedzialność za działalność będącą przedmiotem kontroli;
- 2) każdej osobie, jeżeli złożenie zeznań mogłoby ją lub osoby wymienione w art. 40 ust. 2 pkt 2 narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową.

2. Przepisy art. 40 ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio.

Art. 46. Przed rozpoczęciem przesłuchania kontroler obowiązany jest uprzedzić świadka o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, a w sytuacji określonej w art. 45 informuje go o przysługujących mu uprawnieniach.

Art. 47. 1. Przesłuchanie świadka, za jego zgodą, może być utrwalone za pomocą urządzeń technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku.

2. Z zeznań świadka sporządza się protokół; nośnik, na którym został utrwalony obraz lub dźwięk, stanowi załącznik do protokołu.

Art. 48. 1. Na osobę wezwaną w charakterze świadka, która mimo prawidłowego wezwania nie stawiała się bez uzasadnionej przyczyny we wskazanym czasie i miejscu, kontroler może nałożyć karę pieniężną do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

2. Na postanowienie o nałożeniu kary pieniężnej służy ukaranemu zażalenie.

3. Kara pieniężna podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

4. Postanowienie o nałożeniu kary pieniężnej podlega uchyleniu przez kontrolera, jeżeli osoba wezwana usprawiedliwi niestawienie się na wezwanie. Na postanowienie o odmowie uchylenia kary pieniężnej przysługuje zażalenie.

5. Środki uzyskane z kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa.

Art. 49. 1. 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.

2. W postanowieniu o powołaniu biegłego określa się przedmiot i zakres badań oraz termin wydania opinii.

3. W wyniku przeprowadzonych badań biegły sporządza szczegółowe sprawozdanie zawierające opis przeprowadzonych badań wraz z wydaną na ich podstawie opinią.

4. Jeżeli w toku kontroli ujawni się potrzeba dokonania przez kontrolera określonych czynności badawczych z udziałem specjalisty w danej dziedzinie wiedzy lub praktyki, kontroler może, w drodze postanowienia, powołać specjalistę do udziału w tych czynnościach, określając przedmiot i czas jego działania.

5. Biegły i specjalista działają na podstawie postanowienia o ich powołaniu. Przepisy art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. a-c stosuje się odpowiednio. Biegłemu lub specjaliście można udostępnić akta kontroli w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia dowodu. Biegły i specjalista są obowiązani do zachowania w tajemnicy informacji, o których dowiedzieli się w związku z wykonywaniem zadań, określonych w postanowieniu o ich powołaniu.

6. Kierownik jednostki kontrolowanej może wystąpić za pośrednictwem kontrolera do dyrektora właściwej jednostki kontrolnej z wnioskiem o wyłączenie z postępowania kontrolnego powołanego biegłego lub specjalisty z przyczyn określonych w art. 31 ust. 1 i 2. Przepisy art. 31 ust. 4 i 6 stosuje się odpowiednio.

Art. 49a. Jeżeli w toku kontroli powstanie wątpliwość wymagająca interpretacji przepisów prawnych związanych z ochroną praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej, dyrektor właściwej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli lub upoważniona przez niego osoba zwraca się do Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii prawnej w tej sprawie.

Art. 50. 1. Świadkowi, który nie jest pracownikiem jednostki kontrolowanej, przysługuje zwrot utraconego zarobku, poniesionych przez niego kosztów podróży i zakwaterowania oraz dieta na zasadach określonych w odrębnych przepisach w sprawie diet i innych należności z tytułu podróży służbowych na obszarze kraju.

2. Biegłemu i specjaliście przysługuje wynagrodzenie oraz zwrot poniesionych przez nich uzasadnionych i udokumentowanych wydatków. Wysokość wynagrodzenia ustala się w umowie zawartej między dyrektorem właściwej jednostki kontrolnej a biegłym lub specjalistą, uwzględniając czas i nakład pracy niezbędne do wydania opinii, a także stopień złożoności problemu będącego jej przedmiotem.

3. Koszty, o których mowa w ust. 1 i 2, są pokrywane z budżetu Najwyższej Izby Kontroli.

4. Przepisy ust. 1 i 3 stosuje się odpowiednio do osoby wezwanej do złożenia wyjaśnień w trybie art. 40 ust. 1 i 7.

Art. 51. 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 mieniu, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie.

2. Kierownik jednostki kontrolowanej obowiązany jest niezwłocznie poinformować kontrolera o podjętych działaniach zapobiegających stanowi zagrożenia, o którym mowa w ust. 1.

3. (uchylony).

4. Kontroler może w toku kontroli informować kierownika jednostki kontrolowanej o ustaleniach wskazujących na nieprawidłowości w działalności tej jednostki.

Art. 52. 1. Kontroler ma prawo zwołać w toku kontroli, w szczególnie uzasadnionych okolicznościach, naradę z pracownikami jednostki kontrolowanej dla omówienia kwestii związanych z przeprowadzaną kontrolą.

2. O planowanym zwołaniu narady kontroler uprzedza kierownika jednostki kontrolowanej, uzgadniając z nim czas i miejsce narady.

Art. 53. 1. Kontroler przygotowuje wystąpienie pokontrolne, które zawiera:

- 1) numer i tytuł kontroli;
- 2) imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe kontrolera, nazwę właściwej jednostki kontrolnej oraz numer i datę upoważnienia do przeprowadzenia kontroli;
- 3) oznaczenie jednostki kontrolowanej, jej adres oraz imię i nazwisko kierownika;
- 4) zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone, na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli, nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne;
- 5) uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;
- 6) wzmiankę o przekazaniu informacji, o których mowa w art. 51 ust. 1, oraz wzmiankę o podjętych w związku z tym działaniach zapobiegających i ich skutkach do czasu zakończenia kontroli albo o niepodjęciu takich działań;
- 7) pouczenie o prawie zgłoszenia zastrzeżeń, o których mowa w art. 54.

2. W wystąpieniu pokontrolnym może być także zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości w jednostkach, o których mowa w art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1.

3. Wystąpienie pokontrolne podpisuje kontroler prowadzący kontrolę oraz dyrektor właściwej jednostki kontrolnej, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5.

4. Wystąpienie pokontrolne do:

- 1) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz osób kierujących

instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1, podpisuje Prezes Najwyższej Izby Kontroli;

2) ministra oraz kierownika urzędu centralnego podpisuje wiceprezes.

5. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może zastrzec dla siebie prawo do podpisania każdego wystąpienia pokontrolnego a także upoważnić wiceprezesa do podpisywania wystąpień pokontrolnych, o których mowa w ust. 4.

6. Wystąpienie pokontrolne sporządza się w dwóch egzemplarzach. Jeden egzemplarz wystąpienia pokontrolnego przekazuje się kierownikowi jednostki kontrolowanej, a drugi włącza się do akt kontroli.

7. Ocena, o której mowa w ust. 2, może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia albo odwołania go z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji.

Art. 53. 1. Kontroler przygotowuje wystąpienie pokontrolne, które zawiera:

- 1) numer i tytuł kontroli;
- 2) imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe kontrolera, nazwę właściwej jednostki kontrolnej oraz numer i datę upoważnienia do przeprowadzenia kontroli;
- 3) oznaczenie jednostki kontrolowanej, jej adres oraz imię i nazwisko kierownika;
- 4) zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone, na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli, nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne;
- 5) uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;
- 6) wzmiankę o przekazaniu informacji, o których mowa w art. 51 ust. 1, oraz wzmiankę o podjętych w związku z tym działaniach zapobiegających i ich skutkach do czasu zakończenia kontroli albo o niepodjęciu takich działań;
- 7) pouczenie o prawie zgłoszenia zastrzeżeń, o których mowa w art. 54.

2. W wystąpieniu pokontrolnym może być także zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości w jednostkach, o których mowa w art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1.

3. Wystąpienie pokontrolne podpisuje dyrektor właściwej jednostki kontrolnej, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5.

4. Wystąpienie pokontrolne do:

1) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1, podpisuje Prezes Najwyższej Izby Kontroli;

2) ministra oraz kierownika urzędu centralnego podpisuje wiceprezes.

5. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może zastrzec dla siebie prawo do podpisania każdego wystąpienia pokontrolnego a także upoważnić wiceprezesa do podpisywania wystąpień pokontrolnych, o których mowa w ust. 4.

6. Wystąpienie pokontrolne sporządza się w dwóch egzemplarzach. Jeden egzemplarz wystąpienia pokontrolnego przekazuje się kierownikowi jednostki kontrolowanej, a drugi włącza się do akt kontroli.

7. Ocena, o której mowa w ust. 2, może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia albo odwołania go z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji.

Art. 54. 1. Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania.

2. Zastrzeżenia zgłasza się na piśmie do dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Prezes Narodowego Banku Polskiego, kierownicy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierownicy podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, zgłaszają zastrzeżenia do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; przepis ust. 4 zdanie pierwsze stosuje się odpowiednio.

4. Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej odmawia przyjęcia zastrzeżeń, jeżeli zostały one zgłoszone przez osobę nieuprawnioną lub po upływie terminu lub są niedopuszczalne z mocy ustawy, i informuje o tym zgłaszającego. Na postanowienie o odmowie przyjęcia zastrzeżeń przysługuje zażalenie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 54. 1. Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania.

2. Zastrzeżenia zgłasza się na piśmie do dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Prezes Narodowego Banku Polskiego, kierownicy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierownicy podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, zgłaszają zastrzeżenia do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; przepis ust. 4 zdanie pierwsze stosuje się odpowiednio.

4. Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej może uwzględnić zgłoszone zastrzeżenia w całości lub w części.

5. Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej, w przypadku określonym w ust. 4 dokonuje, za zgodą Prezesa Najwyższej Izby Kontroli lub wiceprezesa, zmian w wystąpieniu pokontrolnym, podpisuje zmienione wystąpienie pokontrolne i przesyła je kierownikowi jednostki kontrolowanej.

6. Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej odmawia przyjęcia zastrzeżeń, jeżeli zostały one zgłoszone przez osobę nieuprawnioną lub po upływie terminu lub są niedopuszczalne z mocy ustawy, i informuje o tym zgłaszającego. Na postanowienie o odmowie przyjęcia zastrzeżeń przysługuje zażalenie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 55. Kierownik jednostki kontrolowanej może cofnąć zgłoszone zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego do chwili podjęcia uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia. Cofnięte zastrzeżenia pozostawia się bez rozpoznania. Postanowienie w tej sprawie wydaje odpowiednio Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli,

dyrektor właściwej jednostki kontrolnej lub zespół orzekający. Na postanowienie o pozostawieniu zastrzeżeń bez rozpoznania zażalenie nie przysługuje.

Art. 56. 1. Jeżeli nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 54 ust. 4, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej przekazuje zastrzeżenia, wraz z aktami kontroli i swoim stanowiskiem w sprawie zastrzeżeń dyrektorowi kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli właściwej w sprawach orzecznictwa.

2. Dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli właściwej w sprawach orzecznictwa niezwłocznie przekazuje zastrzeżenia komisji rozstrzygającej wyznaczając zespół orzekający w celu ich rozpatrzenia.

Art. 56. 1. Jeżeli nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 54 ust. 4 lub 6, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej przekazuje zastrzeżenia, wraz z aktami kontroli i swoim stanowiskiem w sprawie zastrzeżeń dyrektorowi kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli właściwej w sprawach orzecznictwa.

2. Dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli właściwej w sprawach orzecznictwa niezwłocznie przekazuje zastrzeżenia komisji rozstrzygającej wyznaczając zespół orzekający w celu ich rozpatrzenia.

Art. 57. Prezes Najwyższej Izby Kontroli zgłoszone mu zastrzeżenia przekazuje Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wraz z wystąpieniem pokontrolnym i stanowiskiem przedłożonym przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej. Do rozpatrywania zastrzeżeń przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli stosuje się odpowiednio art. 61a ust. 4, 5 i 8 i art. 61b.

Art. 58. Członków komisji rozstrzygającej, o której mowa w art. 56 ust. 2, powołuje i odwołuje Prezes Najwyższej Izby Kontroli, spośród kontrolerów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli. Prezes Najwyższej Izby Kontroli ustala także liczbę członków komisji rozstrzygającej.

Art. 59. 1. Komisja rozstrzygająca orzeka w trzyosobowych zespołach orzekających.

2. Przewodniczącym zespołu orzekającego jest kontroler posiadający wyższe wykształcenie prawnicze.

3. Członek zespołu orzekającego i protokolant podlegają wyłączeniu z przyczyn określonych w art. 31 ust. 1 i 2.

Art. 60. Członkowie komisji rozstrzygającej są w zakresie orzekania niezależni.

Art. 61. 1. Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego rozpatrywane są, z zastrzeżeniem ust. 2, na posiedzeniu jawnym dla stron postępowania kontrolnego.

2. Na posiedzeniu niejawnym zespół orzekający może uwzględnić zastrzeżenia w całości.

Art. 61a. 1. Przebiegiem posiedzenia zespołu orzekającego kieruje przewodniczący zespołu. Przewodniczący czuwa również nad sprawnym przebiegiem posiedzenia.

2. Przewodniczący zespołu wyznacza termin posiedzenia.

3. O terminie posiedzenia zespołu zawiadamia się kierownika jednostki kontrolowanej oraz dyrektora właściwej jednostki kontrolnej i kontrolera; przepisy art. 42 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio. Obecność dyrektora właściwej jednostki kontrolnej lub kontrolera nie jest obowiązkowa, chyba że komisja rozstrzygająca uzna ich udział za konieczny. Jeżeli na posiedzeniu zespołu obecni są kierownik jednostki kontrolowanej, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej lub kontroler, przewodniczący zespołu udziela im głosu.

4. Dla wyjaśnienia wszystkich kwestii związanych z rozpatrywaniem zastrzeżeń zespół orzekający może żądać przedstawienia dokumentów.

5. Zespół orzekający orzeka o uwzględnieniu zastrzeżeń w całości lub w części albo o ich oddaleniu.

6. Uchwałę w sprawie zastrzeżeń podpisują wszyscy członkowie zespołu. Członek zespołu ma prawo zgłosić zdanie odrębne. Zdanie odrębne wymaga pisemnego uzasadnienia.

7. Z posiedzenia zespołu sporządza się protokół, który podpisują przewodniczący zespołu i protokolant.

8. Uchwałę w sprawie zastrzeżeń wraz z uzasadnieniem przekazuje się kierownikowi jednostki kontrolowanej i dyrektorowi właściwej jednostki kontrolnej.

Art. 61b. 1. Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej dokonuje zmian w wystąpieniu pokontrolnym zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń, podpisuje zmienione wystąpienie pokontrolne i przesyła je kierownikowi jednostki kontrolowanej.

2. Do wystąpienia, o którym mowa w ust. 1, nie przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń.

Art. 62. Kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, a w przypadku wniesienia zastrzeżeń, od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego, poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Art. 62a. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może pisemnie powiadomić kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy lub samorządowy o uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym. Przepis art. 53 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1, są obowiązane, w wyznaczonym terminie nie krótszym niż 14 dni, poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o zajęтым stanowisku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Art. 63. 1. W razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia Najwyższa Izba Kontroli zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń oraz informuje o tym kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej i właściwy organ państwowy lub samorządowy.

2. Organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń obowiązany jest zawiadomić Najwyższą Izbę Kontroli o wynikach postępowania.

3. W razie ujawnienia innych czynów niż określone w ust. 1, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność, Najwyższa Izba Kontroli zawiadamia o tym właściwe organy; przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.

4. (uchylony).

Art. 64. 1. Najwyższa Izba Kontroli opracowuje informacje o wynikach kontroli w celu przedłożenia ich Sejmowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesowi Rady Ministrów. Podstawę do opracowania informacji o wynikach kontroli stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli.

1a. Informacje o wynikach kontroli podpisują Prezes Najwyższej Izby Kontroli lub upoważniony wiceprezes oraz dyrektor właściwej jednostki kontrolnej.

2. Informacje, o których mowa w ust. 1, przed przedłożeniem Sejmowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesowi Rady Ministrów, Prezes Najwyższej Izby Kontroli przesyła właściwym naczelnym lub centralnym organom państwowym, które w terminie 14 dni od dnia otrzymania mogą przedstawić swoje stanowisko. Stanowisko dołącza się do informacji; Prezes Najwyższej Izby Kontroli może do tego stanowiska przedstawić swoją opinię.

3. Na żądanie Sejmu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Prezesa Rady Ministrów albo gdy wystąpiły szczególnie ważne okoliczności Prezes Najwyższej Izby Kontroli niezwłocznie przekazuje informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli nie czekając na stanowisko, o którym mowa w ust. 2.

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, z zastrzeżeniem art. 54 ust. 4.

2. Dyrektor właściwej jednostki kontrolnej, a w przypadku, o którym mowa w art. 54 ust. 4, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, w drodze postanowienia, uwzględnia zażalenie albo utrzymuje zaskarżone postanowienie w mocy; na wydane postanowienie zażalenie nie przysługuje.

Art. 64b. 1. Do biegu terminów przewidzianych w niniejszym rozdziale nie wlicza się dnia, w którym dokonano czynności rozpoczynającej bieg terminu.

2. Jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, czynność może zostać dokonana następnego dnia powszedniego.

3. Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, a w przypadku przekazania go za pośrednictwem poczty elektronicznej lub telefaksu - po potwierdzeniu jego przyjęcia.

Art. 65. Prezes Najwyższej Izby Kontroli określi, w drodze zarządzenia, szczegółowe zasady przygotowywania kontroli, zadania kontrolerów oraz zasady sporządzania informacji o wynikach kontroli.

Rozdział 4

Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli

Art. 66. 1. Pracownikami Najwyższej Izby Kontroli są: Prezes, wiceprezesi, dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli, kontrolerzy oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach administracyjnych i obsługi.

2. (uchylony).

3. (uchylony).

Art. 66a. Kontrolerami są pracownicy zatrudnieni na stanowiskach:

- 1) dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli;
- 2) wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli;
- 3) radców Prezesa Najwyższej Izby Kontroli;
- 4) doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych;
- 5) głównych specjalistów kontroli państwowej;
- 6) specjalistów kontroli państwowej;
- 7) starszych inspektorów kontroli państwowej;

- 8) inspektorów kontroli państwowej;
- 9) młodszych inspektorów kontroli państwowej.

Art. 66a. Kontrolerami są pracownicy zatrudnieni na stanowiskach:

- 1) dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli;
- 2) wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych; Najwyższej Izby Kontroli;
- 3) radców Najwyższej Izby Kontroli;
- 4) doradców Najwyższej Izby Kontroli;
- 5) głównych koordynatorów kontroli państwowej;
- 6) koordynatorów kontroli państwowej;
- 7) starszych specjalistów kontroli państwowej;
- 8) specjalistów kontroli państwowej;
- 9) młodszych specjalistów kontroli państwowej;
- 10) starszych inspektorów kontroli państwowej;
- 11) inspektorów kontroli państwowej;
- 12) młodszych inspektorów kontroli państwowej.

Art. 67. Kontrolerem może być osoba, która:

- 1) ma obywatelstwo polskie;
- 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) nie była karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej;
- 4) ma wyższe wykształcenie;
- 5) ma stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku.

Art. 67. 1. Kontrolerem może być osoba, która:

- 1) ma obywatelstwo polskie;
- 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) nie była karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej;
- 4) ma wyższe wykształcenie;
- 5) posiada co najmniej 5-letni okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę lub świadczenia usług na podstawie innej umowy;
- 6) ma stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku.

2. Kontrolerem zatrudnionym na stanowiskach określonych w art. 66a pkt. 2 - 4 może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 i która:

- 1) posiada stopień naukowy doktora lub
- 2) posiada uprawnienia do wykonywania zawodu biegłego rewidenta lub
- 3) posiada co najmniej pięcioletni staż pracy w zawodzie sędziego, prokuratora, notariusza, adwokata czy radcy prawnego lub
- 4) złożyła egzamin dla kandydatów na członków organów nadzorczych przed komisją egzaminacyjną wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów lub
- 5) przez okres co najmniej 4 lat pełniła funkcje kierownicze w jednostkach należących do sektora finansów publicznych i w tym czasie oraz w okresie co najmniej 5 lat bezpośrednio poprzedzających konkurs nie wchodziła w skład organów partii politycznych reprezentujących partie polityczne na zewnątrz lub uprawnionych do zaciągania zobowiązań.

Art. 68. 1. Stosunek pracy z kontrolerem nawiązuje się na podstawie mianowania, poprzedzonego umową o pracę na czas nie dłuższy niż 3 lata.

2. Kontrolerów mianuje i rozwiązuje z nimi stosunek pracy Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

3. Rozwiązanie stosunku pracy z mianowanymi kontrolerami - członkami Kolegium Najwyższej Izby Kontroli - wymaga zgody Kolegium.

4. Stosunek pracy z kontrolerem, o którym mowa w ust. 1, nawiązuje się na podstawie umowy o pracę, jeżeli jest on zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy.

5. Mianowanie jest uzależnione od aplikacji kontrolerskiej zakończonej złożeniem egzaminu z wynikiem pozytywnym przed komisją egzaminacyjną powołaną przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Aplikacja kontrolerska ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie kontrolera do wykonywania i nadzorowania czynności kontrolnych.

6. (uchylony).

7. Prezes Najwyższej Izby Kontroli określi, w drodze zarządzenia, sposób przeprowadzania aplikacji kontrolerskiej i egzaminu.

Art. 68a. 1. Na stanowisko kontrolera może zostać przeniesiony członek korpusu służby cywilnej w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1345, 1605, 1807, 1948 i 2260) w drodze porozumienia pracodawców.

2. Do przeniesienia, o którym mowa w ust. 1, stosuje się art. 68 ust. 1 i 5 zdanie pierwsze.

3. (uchylony).

Art. 69. Dyrektorzy i wicedyrektorzy biur oraz inni pracownicy administracyjni i obsługi są zatrudniani na podstawie umowy o pracę.

Art. 69a. 1. Nabór kandydatów na stanowiska kontrolerów, o których mowa w art. 66a pkt 3-9, odbywa się w drodze otwartego i konkurencyjnego postępowania kwalifikacyjnego.

2. O przeprowadzeniu naboru decyduje Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 69a. 1. Nabór kandydatów na stanowiska kontrolerów, o których mowa w art. 66a pkt 4-12, odbywa się w drodze otwartego i konkurencyjnego postępowania kwalifikacyjnego.

2. O przeprowadzeniu naboru decyduje Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 69b. 1. Ogłoszenie o naborze upublicznia się, w szczególności przez umieszczenie w miejscu powszechnie dostępnym we wszystkich jednostkach organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli, a także przez udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej.

2. Ogłoszenie o naborze powinno zawierać:

- 1) określenie stanowiska, którego nabór dotyczy;
- 2) zakres zadań wykonywanych na stanowisku i wymagania związane ze stanowiskiem, zgodne z jego opisem, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe;
- 3) wskazanie wymaganych dokumentów;
- 4) termin i miejsce składania dokumentów.

3. Termin do składania dokumentów, określony w ogłoszeniu o naborze, nie może być krótszy niż 14 dni od dnia udostępnienia tego ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej.

4. Informacje dotyczące kandydatów, w zakresie objętym wymaganiami określonymi w ogłoszeniu o naborze, są jawne.

Art. 69c. 1. Listę osób zakwalifikowanych do pracy w wyniku naboru udostępnia się w sposób, o którym mowa w art. 69b ust. 1, w terminie 14 dni od dnia zakończenia naboru.

2. Informację o wyniku naboru udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres co najmniej 3 miesięcy.

Art. 69d. Prezes Najwyższej Izby Kontroli określi, w drodze zarządzenia, szczegółowe zasady przeprowadzania naboru, w tym sposób sprawdzenia i oceny wiedzy oraz kwalifikacji kandydatów; treść zarządzenia udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej.

Art. 69e. 1. Stanowiska, o których mowa w art. 66a pkt 1 i 2, są obsadzone w drodze konkursu. O przeprowadzeniu konkursu decyduje Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

2. O stanowiska, o których mowa w art. 66a pkt 1 i 2, mogą ubiegać się mianowani kontrolerzy, którzy spełniają wymagania określone w ogłoszeniu o konkursie, a w przypadku stanowisk, o których mowa w art. 66a pkt 1, dodatkowo:

- 1) przez okres co najmniej 5 lat poprzedzających konkurs byli pracownikami Najwyższej Izby Kontroli lub
- 2) przez okres co najmniej 5 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 5 lat bezpośrednio poprzedzających konkurs nie wchodzili w skład organów partii politycznych reprezentujących partie polityczne na zewnątrz lub uprawnionych do zaciągania zobowiązań.

Przepis art. 69b stosuje się odpowiednio.

3. Po rozstrzygnięciu konkursu Prezes Najwyższej Izby Kontroli mianuje na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 1 i 2, na okres 5 lat.

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.

Art. 69e. 1. Stanowiska, o których mowa w art. 66a pkt 1,2 i 3 mogą być są obsadzane w drodze konkursu. O przeprowadzeniu konkursu decyduje Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

2. O stanowiska, o których mowa w art. 66a pkt 1,2 i 3 mogą ubiegać się kontrolerzy, którzy spełniają wymagania określone w ogłoszeniu o konkursie, a w przypadku stanowisk, o których mowa w art. 66a pkt 1, dodatkowo:

1) przez okres co najmniej 5 lat poprzedzających konkurs byli pracownikami Najwyższej Izby Kontroli zatrudnionymi na stanowiskach kontrolerskich lub

2) przez okres co najmniej 5 lat nadzorowali czynności kontrolne jako pracownicy komórek kontroli w innej jednostce sektora finansów publicznych i w tym czasie oraz w okresie co najmniej 5 lat bezpośrednio poprzedzających konkurs nie wchodzili w skład organów partii politycznych reprezentujących partie polityczne na zewnątrz lub uprawnionych do zaciągania zobowiązań lub

3) posiadają stopień naukowy doktora habilitowanego lub

4) przez okres co najmniej 4 lat pełnili funkcje kierownicze w jednostkach należących do sektora finansów publicznych i w tym czasie oraz w okresie co najmniej 5 lat bezpośrednio poprzedzających konkurs nie wchodzili w skład organów partii politycznych reprezentujących partie polityczne na zewnątrz lub uprawnionych do zaciągania zobowiązań.

Przepis art. 69b stosuje się odpowiednio.

3. Prezes Najwyższej Izby Kontroli powołuje na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 1-4 na okres 5 lat.

4. Wraz z upływem 5 lat od dnia powołania na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 1 Prezes Najwyższej Izby Kontroli powołuje osobę zajmującą to stanowisko, na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 3, 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.

5. Wraz z upływem 5 lat od dnia powołania na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 2-3 Prezes Najwyższej Izby Kontroli powołuje 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. Wraz z upływem 5 lat od dnia powołania na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 4 Prezes Najwyższej Izby Kontroli powołuje osobę zajmującą to stanowisko, na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt 5, 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.

7. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może odwołać osobę ze stanowiska, o którym mowa w art. 66a pkt. 1 i 2 przed upływem 5 lat od dnia powołania na stanowisko, o którym mowa w art. 66a pkt. 1 i 2. Przepis art. 69e ust. 4 lub 5 stosuje się odpowiednio.

Art. 69f. 1. W celu przeprowadzenia konkursu, o którym mowa w art. 69e ust. 1, Prezes Najwyższej Izby Kontroli powołuje komisję konkursową.

2. W toku konkursu sprawdzeniu podlega wiedza niezbędna do wykonywania zadań na stanowisku, na które przeprowadzany jest konkurs, predyspozycje i umiejętności kierownicze; art. 69c stosuje się odpowiednio.

Art. 69g. Prezes Najwyższej Izby Kontroli określi, w drodze zarządzenia, szczegółowe zasady przeprowadzania konkursu, o którym mowa w art. 69e ust. 1, w tym skład, organizację komisji konkursowej oraz sposób sprawdzenia i oceny umiejętności osób ubiegających się o stanowiska, o których mowa w art. 66a pkt 1 i 2; treść zarządzenia udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej.

Art. 69h. Pracownikiem zatrudnionym na stanowisku administracyjnym może być osoba, która spełnia wymagania określone w art. 67 ust. 1 za wyjątkiem pkt. 5.

Art. 67i. Przepis art. 67 ust. 1 za wyjątkiem pkt. 4 i 5 stosuje się w przypadku osób zatrudnionych na stanowiskach obsługi.

Art. 70. 1. Przy mianowaniu kontroler składa przed Prezesem Najwyższej Izby Kontroli ślubowanie następującej treści:

"Ślubuję służyć Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać porządku prawnego, wykonywać obowiązki pracownika Najwyższej Izby Kontroli sumiennie, bezstronnie, zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą."

Ślubowanie może być również złożone z dodaniem słów: "Tak mi dopomóż Bóg".

1a. Złożenie ślubowania kontroler potwierdza podpisem.

2. Akt mianowania zawiera:

- 1) imię i nazwisko kontrolera;
- 2) datę mianowania;
- 3) stanowisko służbowe i jednostkę organizacyjną;
- 4) składniki i wysokość wynagrodzenia.

Art. 71. Do obowiązków kontrolera należy w szczególności:

- 1) należyte, bezstronne i terminowe wykonywanie zadań;
- 2) obiektywne ustalanie i rzetelne dokumentowanie wyników kontroli;
- 3) przestrzeganie tajemnicy ustawowo chronionej;
- 4) godne zachowanie się w służbie i poza służbą;
- 5) stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Art. 72. 1. Pracownik Najwyższej Izby Kontroli jest obowiązany sumiennie wypełniać polecenia służbowe przełożonych.

2. Jeżeli polecenie służbowe w przekonaniu pracownika jest niezgodne z prawem lub zawiera znamiona pomyłki, pracownik powinien przedstawić swoje zastrzeżenia przełożonemu; w razie pisemnego potwierdzenia polecenia jest obowiązany je wykonać, z zastrzeżeniem ust. 3; o ile w toku dalszego postępowania okaże się, że stanowisko pracownika było uzasadnione, przełożony, który wydał polecenie, ponosi z tego tytułu odpowiedzialność.

3. Pracownikowi nie wolno wykonywać poleceń, których wykonanie stanowiłoby przestępstwo lub groziło niepowetowaną szkodą.

Art. 73. 1. Informacje, które pracownik Najwyższej Izby Kontroli uzyskał w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych stanowią tajemnicę kontrolerską, z zastrzeżeniem art. 10.

2. Obowiązek zachowania tajemnicy kontrolerskiej ma również członek Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1, w zakresie informacji, jakie uzyskał w wyniku rozpatrywania zastrzeżeń.

3. Obowiązek zachowania tajemnicy trwa również po ustaniu zatrudnienia lub upływie albo wygaśnięciu kadencji członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

4. Od obowiązku zachowania tajemnicy kontrolerskiej może zwolnić Prezes Najwyższej Izby Kontroli albo sąd właściwy do rozpoznania sprawy.

Art. 74. 1. Kontroler nie może być członkiem partii politycznej ani publicznie manifestować poglądów politycznych.

2. Kontrolerowi ubiegającemu się o mandat posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego, radnego lub o funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta miasta udziela się urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej.

3. Ze stanowiskiem kontrolera nie można łączyć mandatu posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub radnego.

4. Stosunek pracy z kontrolerem wygasa wskutek wyboru na posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub radnego.

Art. 75. 1. Kontroler nie może wykonywać zajęć, które godziłyby w interes Najwyższej Izby Kontroli lub byłyby niezgodne z jej zadaniami, a także pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami pracownika lub mogłyby wywoływać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność.

2. Kontroler może podjąć dodatkowe zajęcie zarobkowe po uzyskaniu zgody Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 76. 1. Mianowany kontroler podlega okresowym ocenom kwalifikacyjnym nie rzadziej niż raz na 3 lata.

2. Oceny kwalifikacyjnej dokonuje na piśmie przełożony mianowanego kontrolera; ocenę kwalifikacyjną przełożony doręcza kontrolerowi za potwierdzeniem odbioru.

3. Ocena kwalifikacyjna wymaga pisemnego uzasadnienia.

4. Przedmiotem oceny kwalifikacyjnej jest sposób wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 71, w okresie, którego dotyczy ocena.

5. Przedmiotem oceny kwalifikacyjnej kontrolerów, o których mowa w art. 66a pkt 1 i 2, jest dodatkowo ocena ich przydatności do pracy na zajmowanym stanowisku.

6. Od okresowych ocen kwalifikacyjnych zwolnieni są mianowani kontrolerzy:

- 1) w okresie wypowiedzenia stosunku pracy;
- 2) którym brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku i stażu pracy wymaganych do nabycia prawa do emerytury.

7. W przypadku otrzymania przez mianowanego kontrolera negatywnej oceny kwalifikacyjnej, ponowną ocenę przeprowadza się nie wcześniej niż 6 miesięcy i nie później niż 12 miesięcy od dnia doręczenia, o którym mowa w ust. 2.

Art. 76. 1. Mianowany kontroler podlega okresowym ocenom kwalifikacyjnym nie rzadziej niż raz na 3 lata.

2. Oceny kwalifikacyjnej dokonuje na piśmie przełożony mianowanego kontrolera; ocenę kwalifikacyjną przełożony doręcza kontrolerowi za potwierdzeniem odbioru.

3. Ocena kwalifikacyjna wymaga pisemnego uzasadnienia.

4. Przedmiotem oceny kwalifikacyjnej jest sposób wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 71, w okresie, którego dotyczy ocena.

5. Przedmiotem oceny kwalifikacyjnej kontrolerów, o których mowa w art. 66a pkt 1 i 2, jest dodatkowo ocena ich przydatności do pracy na zajmowanym stanowisku.

6. Od okresowych ocen kwalifikacyjnych zwolnieni są mianowani kontrolerzy:

- 1) w okresie wypowiedzenia stosunku pracy;
- 2) (uchylony).

7. W przypadku otrzymania przez mianowanego kontrolera negatywnej oceny kwalifikacyjnej, ponowną ocenę przeprowadza się nie wcześniej niż 6 miesięcy i nie później niż 12 miesięcy od dnia doręczenia, o którym mowa w ust. 2.

Art. 76a. 1. Mianowany kontroler może odwołać się od negatywnej oceny kwalifikacyjnej do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w terminie 14 dni od dnia doręczenia, o którym mowa w art. 76 ust. 2; odwołanie na piśmie wnosi się za pośrednictwem przełożonego, który dokonał oceny.

2. W przypadku uchybienia terminu do wniesienia odwołania pozostawia się je bez rozpoznania, o czym informuje się na piśmie składającego odwołanie. Postanowienie w tej sprawie wydaje Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

3. Po rozpoznaniu odwołania Prezes Najwyższej Izby Kontroli wydaje decyzję, w której zatwierdza ocenę kwalifikacyjną albo dokonuje zmiany tej oceny.

4. Prezes Najwyższej Izby Kontroli określi, w drodze zarządzenia, okres, za który dokonuje się oceny oraz tryb dokonywania okresowych ocen kwalifikacyjnych i rozpatrywania odwołań od ocen kwalifikacyjnych.

Art. 76b. Od decyzji, o której mowa w art. 76a ust. 3, zatwierdzającej ocenę negatywną, mianowanemu kontrolerowi służy skarga do sądu administracyjnego.

Art. 77. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, w przypadkach uzasadnionych potrzebami służbowymi, może przenieść kontrolera do innej kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.

2. Przeniesienie kontrolera do kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli w miejscowości innej niż siedziba kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której wykonuje pracę, sprawującego samodzielnie opiekę nad dzieckiem w wieku do piętnastu lat lub będącego kobietą w ciąży, możliwe jest tylko za zgodą tego kontrolera.

3. Przeniesienie, o którym mowa w ust. 1, może być dokonane do pracy zgodnej z kwalifikacjami kontrolera i z wynagrodzeniem nie niższym, niż dotychczas pobierane. Przeniesienie na okres dłuższy niż 6 miesięcy i częściej niż raz na 2 lata wymaga zgody tego kontrolera.

4. W przypadku przeniesienia kontrolera do kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli w miejscowości innej niż siedziba kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której wykonuje pracę, przysługują mu uprawnienia na zasadach określonych w przepisach dotyczących urzędników służby cywilnej.

Art. 77. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, w przypadkach uzasadnionych potrzebami służbowymi, może przenieść kontrolera do innej kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli.

2. Przeniesienie kontrolera do kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli w miejscowości innej niż siedziba kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której wykonuje pracę, sprawującego samodzielnie opiekę nad dzieckiem w wieku do piętnastu lat lub będącego kobietą w ciąży, możliwe jest tylko za zgodą tego kontrolera.

3. Przeniesienie, o którym mowa w ust. 1, może być dokonane do pracy zgodnej z kwalifikacjami kontrolera i z wynagrodzeniem nie niższym, niż dotychczas pobierane. Przeniesienie na okres dłuższy niż 12 miesięcy wymaga zgody tego kontrolera.

4. W przypadku przeniesienia kontrolera do kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli w miejscowości innej niż siedziba kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której wykonuje pracę, przysługują mu uprawnienia na zasadach określonych w przepisach dotyczących urzędników służby cywilnej.

Art. 77a. (uchylony).

Art. 78. 1. Kontrolerowi, delegowanemu służbowo do zajęć poza stałym miejscem pracy, przysługują: zwrot kosztów podróży i zakwaterowania oraz diety na zasadach określonych w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. (uchylony).

Art. 79. Kontrolerowi zatrudnionemu w Najwyższej Izbie Kontroli na stanowisku określonym w art. 66a przez okres nie krótszy niż 10 lat przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 6 dni roboczych, a po 20 latach pracy - w wymiarze 12 dni roboczych.

Art. 79. Kontrolerowi zatrudnionemu w Najwyższej Izbie Kontroli na stanowisku określonym w art. 66a przez okres nie krótszy niż 10 lat przysługuje dodatkowy urlop wypoczynkowy w wymiarze 6 dni roboczych, po 20 latach pracy - w wymiarze 12 dni roboczych, po 30 latach pracy - w wymiarze 18 dni roboczych.

Art. 80. 1. Kontrolerowi zatrudnionemu w Najwyższej Izbie Kontroli na stanowisku określonym w art. 66a przez okres nie krótszy niż 5 lat może być przyznany, co najwyżej dwukrotnie w okresie zatrudnienia w Najwyższej Izbie Kontroli, płatny urlop dla poratowania zdrowia w wymiarze nieprzekraczającym łącznie 12 miesięcy, z wynagrodzeniem obliczonym tak jak za urlop wypoczynkowy.

2. Urlopu, o którym mowa w ust. 1, udziela Prezes Najwyższej Izby Kontroli, na wniosek kontrolera, umotywowany opinią o stanie zdrowia wydaną przez komisję lekarską powołaną przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

3. Nie można dopuścić do pracy kontrolera, który korzystał z urlopu dla poratowania zdrowia, bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku.

4. Kontrolerowi, który spełnia warunki do uzyskania świadczenia rehabilitacyjnego, przysługuje urlop dla poratowania zdrowia, na zasadach określonych w ust. 1-3.

Art. 81. 1. Pracownikom Najwyższej Izby Kontroli przysługuje dodatek za wieloletnią pracę w wysokości wynoszącej po 5 latach pracy 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

2. Zaliczanie okresów pracy do okresu pracy, od którego zależy wysokość dodatku za wieloletnią pracę, odbywa się na zasadach określonych w przepisach o służbie cywilnej.

Art. 82. 1. Pracownikowi Najwyższej Izby Kontroli przysługują nagrody jubileuszowe za wieloletnią pracę w wysokości:

- 1) po 20 latach pracy - 75% wynagrodzenia miesięcznego;
- 2) po 25 latach pracy - 100% wynagrodzenia miesięcznego;
- 3) po 30 latach pracy - 150% wynagrodzenia miesięcznego;

- 4) po 35 latach pracy - 200% wynagrodzenia miesięcznego;
- 5) po 40 latach pracy - 300% wynagrodzenia miesięcznego;
- 6) po 45 latach pracy - 400% wynagrodzenia miesięcznego.

2. Zaliczanie okresów pracy, sposób obliczania i wypłacania nagród jubileuszowych odbywa się na zasadach określonych w przepisach o służbie cywilnej.

Art. 83. 1. Pracownikowi Najwyższej Izby Kontroli, z którym rozwiązano stosunek pracy z powodu nabycia prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy albo na skutek orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości trzykrotnego, a w przypadku stażu pracy powyżej 20 lat - sześciokrotnego wynagrodzenia, otrzymanego za ostatni miesiąc zatrudnienia.

2. Odprawa, o której mowa w ust. 1, nie przysługuje pracownikowi, który w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy lub emeryturę otrzymał odprawę na podstawie innych przepisów.

3. Do okresu pracy, o którym mowa w ust. 1, wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia oraz inne udowodnione okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

Art. 84. Pracownikowi Najwyższej Izby Kontroli przysługuje dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Art. 85. 1. Czas pracy w Najwyższej Izbie Kontroli nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy, w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 3 miesięcy.

2. W przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy i jej organizacją mogą być stosowane rozkłady czasu pracy, w których jest dopuszczalne przedłużenie czasu pracy do 12 godzin na dobę. Czas pracy w tych rozkładach nie może jednak przekraczać przeciętnie 40 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 3 miesięcy.

3. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do kobiet w ciąży oraz - bez ich zgody - do osób opiekujących się dziećmi do lat 8 oraz w innych przypadkach określonych w odrębnych przepisach.

4. Rozkład czasu pracy w tygodniu oraz jego wymiar w poszczególnych dniach tygodnia ustala Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Dni tygodnia niebędących dniami pracy w Najwyższej Izbie Kontroli nie wlicza się do urlopu wypoczynkowego.

5. Kontroler może być w uzasadnionych przypadkach, w szczególności ze względu na dobro kontroli, zatrudniony poza normalnymi godzinami pracy bez prawa do oddzielnego wynagrodzenia.

6. Kontrolerowi, który na polecenie przełożonego wykonuje pracę poza normalnymi godzinami pracy w porze nocnej lub w dni wolne od pracy przysługuje czas wolny.

Art. 86. 1. Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, z wyjątkiem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesów, dyrektora generalnego oraz dyrektorów i wicedyrektorów

kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli, mają prawo zrzeszania się w związkach zawodowych.

2. Kontrolerzy, o których mowa w art. 66a pkt 3-9, mogą należeć do związku zawodowego zrzeszającego wyłącznie pracowników Najwyższej Izby Kontroli. W Najwyższej Izbie Kontroli może działać tylko jeden związek zawodowy zrzeszający pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym.

Art. 87. Pracownikowi Najwyższej Izby Kontroli nie wolno uczestniczyć w strajkach ani w akcjach zakłócających funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 88. 1. Wiceprezesi i dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz kontrolerzy nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej z powodu swoich czynności służbowych bez uprzedniej zgody Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, a Prezes Najwyższej Izby Kontroli - bez zgody Sejmu.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio również po ustaniu stosunku pracy.

Art. 89. (uchylony).

Art. 90. (uchylony).

Art. 91. 1. Mianowany kontroler zostaje z mocy prawa zawieszony w pełnieniu obowiązków służbowych w razie tymczasowego aresztowania do czasu wygaśnięcia stosunku pracy.

2. Wynagrodzenie mianowanego kontrolera w okresie tymczasowego aresztowania ulega ograniczeniu do połowy. Jeżeli zapadł wyrok uniewinniający lub postępowanie karne zostało umorzone, mianowanemu kontrolerowi wypłaca się pozostałą część wynagrodzenia, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Nie wypłaca się pozostałej części wynagrodzenia, jeżeli postępowanie karne zostało umorzone warunkowo lub na podstawie amnestii, a mianowany kontroler w przepisany trybie nie domagał się rehabilitacji.

Art. 91a. 1. Stosunek pracy z mianowanym kontrolerem wygasa wskutek:

- 1) śmierci;
- 2) zrzeczenia się obywatelstwa polskiego;
- 3) upływu 3 miesięcy nieobecności w pracy z powodu tymczasowego aresztowania albo odbywania kary pozbawienia wolności;
- 4) uprawomocnienia się wyroku skazującego za przestępstwo umyślne;
- 5) uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego o ukaraniu karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli;
- 6) wyboru na posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub radnego.

2. W przypadku wygaśnięcia stosunku pracy z powodu tymczasowego aresztowania stosuje się odpowiednio art. 66 § 2 i 3 Kodeksu pracy.

3. Wygaśnięcie stosunku pracy z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 2-5, stwierdza Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 92. 1. (uchylony).

2. Stosunek pracy z mianowanym kontrolerem rozwiązuje się bez wypowiedzenia w razie:

- 1) trwającej dłużej niż 1 rok niezdolności do pracy spowodowanej chorobą;
- 2) nieusprawiedliwionego niezgłoszenia się do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w okolicznościach, o których mowa w ust. 3.

2a. W razie niezdolności do pracy z powodu choroby, o której mowa w ust. 2 pkt 1, mianowany kontroler zachowuje prawo do świadczeń pieniężnych przez okres przewidziany w przepisach o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

3. Prezes Najwyższej Izby Kontroli w uzasadnionych przypadkach, w szczególności w razie długotrwałego korzystania ze zwolnień lekarskich, może z urzędu skierować mianowanego kontrolera do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w celu ustalenia, czy jego stan zdrowia pozwala na zatrudnienie go na zajmowanym stanowisku.

Art. 93. 1. Stosunek pracy z mianowanym kontrolerem rozwiązuje się za wypowiedzeniem w razie:

- 1) dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej oceny kwalifikacyjnej;
- 2) orzeczenia przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku.

2. Stosunek pracy z mianowanym kontrolerem można rozwiązać za wypowiedzeniem w razie:

- 1) (uchylony);
- 2) likwidacji kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli lub reorganizacji tej jednostki, jeżeli przeniesienie kontrolera za jego zgodą do innej kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli nie jest możliwe; rozwiązanie stosunku pracy z tej przyczyny wywołuje skutki, jakie przepisy prawa wiążą z rozwiązaniem stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej z powodu likwidacji urzędu.

3. Okres wypowiedzenia stosunku pracy z mianowanym kontrolerem wynosi 3 miesiące i kończy się ostatniego dnia miesiąca kalendarzowego.

Art. 93. 1. Stosunek pracy z mianowanym kontrolerem rozwiązuje się za wypowiedzeniem w razie:

- 1) dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej oceny kwalifikacyjnej;
- 2) orzeczenia przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku.
- 3) likwidacji kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli lub reorganizacji tej jednostki, jeżeli przeniesienie kontrolera za jego zgodą do innej kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli nie jest możliwe.

2. Okres wypowiedzenia stosunku pracy z mianowanym kontrolerem wynosi 3 miesiące i kończy się ostatniego dnia miesiąca kalendarzowego.

94. Rozwiązanie stosunku pracy z mianowanym kontrolerem może nastąpić:

- 1) w drodze porozumienia stron;
- 2) za trzymiesięcznym wypowiedzeniem dokonany przez kontrolera.

Art. 95. W okresie wypowiedzenia mianowany kontroler może być zwolniony z pełnienia obowiązków, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia i innych świadczeń przy-

Art. 96. Od decyzji Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w sprawach, o których mowa w art. 92 i 93 mianowanemu kontrolerowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

sługujących na podstawie stosunku pracy.

Art. 96. Od decyzji Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w sprawach o przeniesienie mianowanego kontrolera do kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli w miejscowości innej niż siedziba kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której mianowany kontroler wykonuje pracę, oraz w sprawach, o których mowa w art. 92 i 93, mianowanemu kontrolerowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Art. 97. Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, określi, w drodze zarządzenia, wymagane kwalifikacje, zasady wynagradzania oraz tabele stanowisk pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Rozdział 4a

Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów

Art. 97a. 1. Mianowany kontroler ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za przewinienia polegające na naruszeniu obowiązków pracownika Najwyższej Izby Kontroli lub uchybieniu godności stanowiska.

2. Karami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) nagana z pozbawieniem możliwości podwyższania wynagrodzenia i awansowania na wyższe stanowisko służbowe przez okres do 2 lat;
- 4) przeniesienie na niższe stanowisko służbowe z jednoczesnym obniżeniem wynagrodzenia zasadniczego nie więcej niż o 20% przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy;
- 5) wydalenie z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli.

3. Nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego po upływie 3 miesięcy od dnia uzyskania przez dyrektora właściwej kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli lub Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wiadomości o popełnionym przewinieniu; nie można wszcząć postępowania ani wydać orzeczenia o ukaraniu po upływie 3 lat od popełnienia przewinienia. Jeżeli czyn zawiera znamiona przestępstwa, przedawnienie dyscyplinarne nie może nastąpić wcześniej niż przewidziano to w przepisach Kodeksu karnego.

4. W sprawach dyscyplinarnych orzekają, na zasadzie niezawisłości, Komisja Dyscyplinarna i Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna, powoływane przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli na okres 3 lat, spośród mianowanych kontrolerów dających rękojmię należytego wykonywania obowiązków członka komisji.

5. Komisje, o których mowa w ust. 4, rozstrzygają samodzielnie zagadnienia faktyczne oraz prawne. Komisje są związane prawomocnym orzeczeniem sądu stwierdzającym winę obwinionego.

6. Obwiniony może ustanowić obrońcę. Z zastrzeżeniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej obrońcą może być mianowany kontroler albo adwokat.

7. W przypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego Prezes Najwyższej Izby Kontroli może zawiesić mianowanego kontrolera w czynnościach służbowych na okres do zakończenia postępowania, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy. W szczególnie uzasadnionych wypadkach okres zawieszenia może być wydłużony do 12 miesięcy. W okresie zawieszenia mianowany kontroler zachowuje prawo do wynagrodzenia i innych świadczeń przysługujących na podstawie stosunku pracy.

8. Koszty postępowania dyscyplinarnego ponosi Najwyższa Izba Kontroli.

Art. 97b. 1. Za mniejszej wagi naruszenie obowiązków pracownika Najwyższej Izby Kontroli lub uchybienie godności stanowiska dyrektora właściwej kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, a w odniesieniu do dyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli - Prezes Najwyższej Izby Kontroli, może ukarać mianowanego kontrolera upomnieniem na piśmie.

2. Mianowany kontroler może wnieść sprzeciw do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w ciągu 7 dni od doręczenia mu upomnienia na piśmie.

3. W razie wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 2, Prezes Najwyższej Izby Kontroli wydaje polecenie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

4. W przypadku niewniesienia sprzeciwu, odpis pisma o ukaraniu składa się do akt osobowych mianowanego kontrolera.

5. Upomnienie, o którym mowa w ust. 1, ulega zatarciu po upływie roku od dnia doręczenia mianowanemu kontrolerowi pisma o ukaraniu. Na wniosek mianowanego kontrolera Prezes Najwyższej Izby Kontroli może wyrazić zgodę na skrócenie tego terminu.

Art. 97c. 1. W razie uzyskania wiadomości o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli wyznacza rzecznika dyscyplinarnego spośród mianowanych kontrolerów mających wykształcenie prawnicze i poleca mu wszczęcie i przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego.

2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może w każdym czasie wydać rzecznikowi dyscyplinarnemu polecenie umorzenia postępowania dyscyplinarnego, a w postępowaniu przed komisjami, o których mowa w art. 97a ust. 4 - polecenie cofnięcia wniosku o ukaranie.

3. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może w toku postępowania dyscyplinarnego wyznaczyć nowego rzecznika dyscyplinarnego w miejsce dotychczasowego.

Art. 97d. 1. Rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie dyscyplinarne wydając postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego.

2. Odpis postanowienia doręcza się obwinionemu, dyrektorowi kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której obwiniony jest zatrudniony oraz dyrektorowi jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli właściwej w sprawach osobowych, a w przypadku gdy obwinionym jest dyrektor kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, również Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli.

3. W toku postępowania dyscyplinarnego rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności niezbędne do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, zbierając i utrwalając dowody, w szczególności: zeznania świadków, opinie biegłych, wyjaśnienia obwinionego, dokumenty i oświadczenia.

4. Jeżeli dowody zebrane przez rzecznika dyscyplinarnego dostatecznie uzasadniają, że obwiniony popełnił czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne rzecznik dyscyplinarny sporządza postanowienie o przedstawieniu zarzutów, ogłasza je obwinionemu, przyjmuje od niego wyjaśnienia, a przed zakończeniem prowadzonego przez siebie postępowania dyscyplinarnego, zapoznaje obwinionego z zebranymi w sprawie dowodami i sporządza z tej czynności protokół. Protokół podpisuje rzecznik dyscyplinarny i obwiniony.

5. Po wykonaniu czynności, o których mowa w ust. 4, rzecznik dyscyplinarny przedkłada Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli materiały postępowania dyscyplinarnego wraz z wnioskiem o ukaranie lub postanowieniem o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego.

Art. 97e. 1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdza wniosek o ukaranie lub postanowienie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego; przepis art. 97d ust. 2 stosuje się odpowiednio.

2. Rzecznik dyscyplinarny kieruje do Komisji Dyscyplinarnej wniosek o ukaranie wraz z materiałami postępowania, doręcza obwinionemu odpis wniosku o ukaranie oraz

informuje go o prawie do ustanowienia obrońcy, chyba że obrońca został ustanowiony wcześniej.

3. Po otrzymaniu odpisu wniosku o ukaranie obwiniony i jego obrońca mogą w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania składać do Komisji Dyscyplinarnej wnioski dowodowe.

Art. 97f. 1. Jeżeli przeciwko obwinionemu wszczęto postępowanie karne o ten sam czyn, który jest przedmiotem postępowania dyscyplinarnego, albo gdy zachodzi długotrwała przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie postępowania, rzecznik dyscyplinarny, a w postępowaniu przed Komisją Dyscyplinarną lub Odwoławczą Komisją Dyscyplinarną - przewodniczący zespołu orzekającego, może zawiesić postępowanie dyscyplinarne do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego lub ustania długotrwałej przeszkody; postanowienie rzecznika dyscyplinarnego doręcza się obwinionemu i obrońcy, a postanowienie przewodniczącego zespołu orzekającego także rzecznikowi dyscyplinarnemu.

2. W czasie zawieszenia postępowania dyscyplinarnego nie biegnie przedawnienie karalności, o którym mowa w art. 97a ust. 3.

3. Zawieszone postępowanie dyscyplinarne może być w każdej chwili podjęte.

Art. 97g. 1. Komisja Dyscyplinarna rozpoznaje sprawy w trzysobowych zespołach orzekających.

2. Rozprawa jest jawna dla osób wchodzących w skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oraz dla mianowanych kontrolerów.

3. W uzasadnionych przypadkach można wyłączyć jawność całości albo części rozprawy.

Art. 97h. 1. Obecność rzecznika dyscyplinarnego na rozprawie jest obowiązkowa.

2. Nieusprawiedliwiona nieobecność obwinionego na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy; niestawiennictwo obrońcy nie wstrzymuje rozpoznania sprawy.

3. Nie wstrzymuje rozpoznania sprawy nieobecność obwinionego na rozprawie, jeżeli obwiniony nie stawiał się na rozprawie co najmniej trzykrotnie, a z jego zachowania wynika, że celowo uchyla się od udziału w rozprawie, dążąc w szczególności do przedawnienia orzekania w danej sprawie. W takiej sytuacji przewodniczący składu orzekającego wyznacza obwinionemu obrońcę spośród mianowanych kontrolerów.

4. Z przebiegu rozprawy sporządza się protokół. Protokołantem może być wyłączenie mianowany kontroler.

Art. 97i. 1. Komisja Dyscyplinarna, po przeprowadzeniu rozprawy i odbyciu narady, wydaje orzeczenie o:

- 1) ukaraniu;
- 2) uniewinnieniu;
- 3) umorzeniu postępowania.

2. Orzeczenie o umorzeniu postępowania Komisja Dyscyplinarna może wydać także na posiedzeniu niejawnym.

3. Jeżeli obwiniony dopuścił się kilku przewinień, wymierza się jedną karę za wszystkie przewinienia łącznie.

Art. 97j. 1. Orzeczenie powinno być ogłoszone bezpośrednio po zakończeniu rozprawy i po odbyciu narady. Orzeczenie podpisują wszyscy członkowie zespołu orzekającego.

2. W wyjątkowych wypadkach można odroczyć wydanie orzeczenia na czas nie dłuższy niż 3 dni. O terminie ogłoszenia orzeczenia przewodniczący zespołu orzekającego informuje obwinionego, obrońcę i rzecznika dyscyplinarnego, bezpośrednio po ogłoszeniu postanowienia o odroczeniu wydania orzeczenia.

3. Po ogłoszeniu orzeczenia przewodniczący zespołu orzekającego podaje ustnie zasadnicze motywy rozstrzygnięcia.

Art. 97k. 1. Orzeczenie wymaga pisemnego uzasadnienia. Uzasadnienie sporządza i podpisuje przewodniczący zespołu orzekającego.

2. Orzeczenie na piśmie wraz z uzasadnieniem doręcza się rzecznikowi dyscyplinarnemu, obwinionemu oraz obrońcy w ciągu 14 dni od dnia jego ogłoszenia lub wydania na posiedzeniu niejawnym.

Art. 97l. 1. Od orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej rzecznikowi dyscyplinarnemu, obwinionemu oraz jego obrońcy służy odwołanie do Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej.

2. Odwołanie składa się za pośrednictwem przewodniczącego Komisji Dyscyplinarnej w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia.

3. Przewodniczący Komisji Dyscyplinarnej wydaje postanowienie o odmowie przyjęcia odwołania jeżeli zostało wniesione po upływie terminu lub przez osobę nieuprawnioną.

4. Przewodniczący Komisji Dyscyplinarnej może przywrócić termin do wniesienia odwołania, gdy przekroczenie terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych od wnoszącego odwołanie; wniosek o przywrócenie terminu należy złożyć w ciągu 7 dni do dnia ustania przeszkody z jednoczesnym wniesieniem odwołania.

5. Na postanowienie o przywróceniu terminu, odmowie przyjęcia odwołania oraz odmowie przywrócenia terminu do złożenia odwołania, rzecznikowi dyscyplinarnemu, obwinionemu i jego obrońcy służy zażalenie do Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia.

Art. 97m. 1. Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna umarza postępowanie odwoławcze w razie:

- 1) wniesienia odwołania przez osobę nieuprawnioną;
- 2) bezzasadnego przywrócenia terminu do wniesienia odwołania;
- 3) skutecznego cofnięcia odwołania.

2. Postanowienie o umorzeniu postępowania odwoławczego może zostać wydane także na posiedzeniu niejawnym.

3. Postanowienie o umorzeniu postępowania odwoławczego powoduje uprawnienie się orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej.

Art. 97n. 1. Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna, po przeprowadzeniu rozprawy, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie, uchyla orzeczenie w całości lub w części i wydaje nowe orzeczenie albo przekazuje sprawę Komisji Dyscyplinarnej do ponownego rozpatrzenia w innym składzie.

2. Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna może orzec karę surowszą od orzeczonej przez Komisję Dyscyplinarną tylko wówczas, gdy orzeczenie zostało zaskarżone na niekorzyść obwinionego.

3. W postępowaniu przed Odwoławczą Komisją Dyscyplinarną stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed Komisją Dyscyplinarną.

4. Prawomocne orzeczenie przekazuje się Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli.

5. Od orzeczenia Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej obwinionemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Art. 97o. 1. Odpis prawomocnego orzeczenia dołącza się do akt osobowych ukaranego.

2. Kary dyscyplinarne określone w art. 97a ust. 2 pkt 1-4 ulegają zatarciu po upływie 3 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia o ukaraniu. Na wniosek ukaranego Prezes Najwyższej Izby Kontroli może zarządzić skrócenie tego okresu do 2 lat.

3. Jeżeli w okresie przed zatarciem kary dyscyplinarnej mianowany kontroler, o którym mowa w art. 97a ust. 1, zostanie ponownie ukarany dyscyplinarnie, termin 3 lat, o którym mowa w ust. 2, liczy się od dnia uprawomocnienia się orzeczenia o ponownym ukaraniu.

4. W przypadku orzeczenia kary dyscyplinarnej określonej w art. 97a ust. 2 pkt 5 ukarany, po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia o ukaraniu, może wystąpić do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o zatarcie kary.

5. W wypadku zatarcia kary dyscyplinarnej, odpis orzeczenia dołączony do akt osobowych mianowanego kontrolera podlega zniszczeniu.

Art. 97p. W toku postępowania dyscyplinarnego, w zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Art. 97q. Prezes Najwyższej Izby Kontroli określi w drodze zarządzenia organizację, skład oraz tryb powoływania komisji, o których mowa w art. 97a ust. 4.

Rozdział 5

Przepisy karne

Art. 98. Kto osobie uprawnionej do kontroli, o której mowa w niniejszej ustawie, lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, w szczególności przez nieprzedstawienie do kontroli dokumentów lub materiałów, nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych,

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

Rozdział 6**Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe**

Art. 99. W ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, z 1993 r. Nr 47, poz. 213 i z 1994 r. Nr 122, poz. 593) w art. 13 ust. 1 otrzymuje brzmienie: (zmiany pominięte).

Art. 100. W okresie do dnia 31 grudnia 1995 r. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność spółdzielni i ich organizacji, tak jak działalność organów i jednostek, o których mowa w art. 2 ust. 1.

Art. 100. (uchylony)

Art. 101. 1. Pracownicy mianowani, zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach innych niż wymienione w art. 66 ust. 2 i 3, mogą być zatrudnieni na tych stanowiskach przez okres nie dłuższy niż 1 rok po dniu wejścia w życie ustawy.

2. Pracownicy mianowani, niespełniający wymogu określonego w art. 67 pkt 4, mogą być zatrudnieni na dotychczasowych stanowiskach przez okres nie dłuższy niż 1 rok po dniu wejścia w życie ustawy.

3. Po upływie 1 roku od dnia wejścia w życie ustawy stosunek pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 1 i 2, może być rozwiązany z zachowaniem okresu wypowiedzenia lub przekształcony w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę, w drodze wypowiedzenia warunków pracy.

4. Prezes Najwyższej Izby Kontroli w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy może, uwzględniając zadania wykonywane w okresie ostatnich 2 lat przez pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne, zmienić jego stanowisko służbowe, w drodze wypowiedzenia warunków pracy, na inne stanowisko określone w art. 66 ust. 2 i 3.

5. Usprawiedliwiona nieobecność w pracy pracownika zawiesza bieg terminu do dokonania zmiany stanowiska, o którym mowa w ust. 4.

6. Do decyzji Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, o których mowa w ust. 3 i 4, przepis art. 96 stosuje się odpowiednio.

Art. 101. 1. Pracownicy zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na stanowiskach wymienionych w art. 66a i 69h mogą być zatrudnieni na tych stanowiskach przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące po dniu wejścia w życie ustawy.

2. Pracownicy mianowani, niespełniający wymogu określonego w art. 67, mogą być zatrudnieni na dotychczasowych stanowiskach przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące po dniu wejścia w życie ustawy.

3. Po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy stosunek pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 1 i 2, może być rozwiązany z zachowaniem okresu wypowiedzenia.

4. Prezes Najwyższej Izby Kontroli w ciągu 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy może, uwzględniając zadania wykonywane w okresie ostatnich 3 lat przez pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne, zmienić jego stanowisko służbowe, w drodze wypowiedzenia warunków pracy, na inne stanowisko określone w art. 66a.

5. Usprawiedliwiona nieobecność w pracy pracownika zawiesza bieg terminu do dokonania zmiany stanowiska, o którym mowa w ust. 4.

6. Od decyzji Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, o których mowa w ust. 3 i 4 pracownikowi mianowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Art. 102. 1. Sejm może powołać Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, na podstawie niniejszej ustawy, nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia.

2. Do czasu objęcia stanowiska przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, powołanego na podstawie niniejszej ustawy, obowiązki pełni dotychczasowy Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

3. Do odwołania dotychczasowego Prezesa Najwyższej Izby Kontroli nie stosuje się przepisów niniejszej ustawy.

Art. 103. 1. Traci moc ustawa z dnia 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. poz. 82 oraz z 1989 r. poz. 178).

2. Do czasu wydania przepisów wykonawczych na podstawie niniejszej ustawy, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, zachowują moc przepisy wydane na podstawie ustawy, o której mowa w ust. 1, jeżeli nie są sprzeczne z niniejszą ustawą.

3. Do przeprowadzenia postępowań kontrolnych rozpoczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy lub postępowań kontrolnych dotyczących wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1994 r. stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w ust. 1, i przepisy wydane na jej podstawie.

Art. 103. 1 (uchylony)

2. (uchylony)

3. (uchylony)

Art. 104. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów art. 14-19 i art. 102, które wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Art. 104. Ustawa wchodzi w życie w dniu ogłoszenia.

Spis tabel

Tab. 1 Dane o działalności NIK w latach 1997-2017

Wykaz literatury

- Adamiecki K. (1970), *O nauce organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo PWE.
- Armstrong M. (2005), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Bovaird T., Löffler E. (2003), *Understanding Public Management and Governance* [w:] T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, London-New York: Routledge.
- Brudney J.L., O'Toole L.J., Rainey H.G. (2000), *Advancing Public Management. New Developments in Theory, Methods and Practice*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- CBA (2018), *Antykorupcja. Edukacyjny portal o korupcji*, dostępne na stronie: file:///C:/Users/Acer/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Uchwała_nr_207_Rady_Ministrow_z_dnia_19_grudnia_2017_r_w_sprawie_Rządowego_Programu_Przeciwdziałania_Korupcji_na_lata_201%20(1).pdf . <http://antykorupcja.gov.pl/ak/rppk-2018-2020/12896,RPPK-2018-2020.html> [dostęp: 15.03.2018]
- Czermiński A., Czerska M., Nogalski B., Rutka R., Apanowicz J. (2001), *Zarządzanie organizacjami*, Toruń: Dom Organizatora.
- Dobrowolski Z. (2004), *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dobrowolski Z. (2008), *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, Sulechów: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej.
- Dobrowolski Z. (2015), *Patologie organizacji. Kierunki przeciwdziałania* [w:] G. Ignatowski, Ł. Sułkowski, Z. Dobrowolski, *Oblicza patologii zawodowych i społecznych*, Warszawa: Difin.
- Dobrowolski Z. (2017), *Combating Corruption and Other Organizational Pathologies*, Frankfurt Am Main: Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Dobrowolski Z. (2017a), *Prolegomena epistemologii oraz metodologii kontroli zarządczej*, Kraków: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Instytut Spraw Publicznych WZiKS Uniwersytet Jagielloński.
- Dobrowolski Z., Kościelniak J. (2018), *Audyt śledczy w spółkach Skarbu Państwa i spółkach komunalnych*, Kraków: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Dobrowolski Z., Kościelniak J. (2019), *Kontrola publiczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Dolewka Z. (2017), *Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 477, Wrocław: Wydawnictwo

- Uniwersytetu Ekonomicznego, s. 64, dostępne na stronie:
http://www.dbc.wroc.pl/Content/37470/Dolewka_Funkcjonowanie_Spolek_Komunalnych_w_Polsce_2017.pdf [dostęp: 22.08.2018]
- Drucker P.F. (1955), *The Practice of Management. First Edition*. Oxford, Burlington: Elsevier Ltd.
- Farneti F., Padovani E., Young D.W. (2010), *The Governance of outsourcing and contractual relationship* [w:] S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, New York: Routledge.
- Global Compact Network Poland (2018), *Cele zrównoważonego rozwoju*, dostępne na stronie: <http://ungc.org.pl/sdg/sustainable-developoment-goals/> [dostęp: 18.06.2018].
- Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, *Sprawozdanie z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2014 roku*, dostępne na stronie: http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=357b06d9-1abf-437a-bed2-0f4086d147ea&groupId=764034 [dostęp: 29.06.2015]
- Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, *Sprawozdanie z działalności Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2017 roku*, dostępne na stronie: https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=a8a33116-67ed-4f0e-86f2-c3d101cef385&groupId=764034 [dostęp: 12.09.2018].
- GUS, *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, I półrocze 2018 r.*, s. 29, dostępne na stronie: [file:///C:/Users/Acer/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/zmiany_strukturalne_grup_podmiotow_gospodarki_narodowej_1_polrocz_2018%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Acer/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/zmiany_strukturalne_grup_podmiotow_gospodarki_narodowej_1_polrocz_2018%20(1).pdf) [dostęp: 31.08.2018].
- Hatch M.J. (2002), *Teoria organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Jagielski J. (1999), *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Jarzęcka-Siwik E., Liszcz T., Niezgódka-Medkova M., Robaczyński W. (2000), *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Jasiński Z. (red) (1998), *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Warszawa: Wydawnictwo Placet.
- Jasiński Z., Chomątowska B., Janiak-Rejno I. (2002), *Tworzenie warunków w przedsiębiorstwie dla proefektywnościowych zachowań pracowników* [w:] R. Krupski, J. Lichtarski (red.), *Stan i perspektywy rozwoju teorii i praktyki zarządzania na progu XXI wieku*, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 940, Wrocław.
- Karney J. E. (1998), *Człowiek i praca. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, Warszawa: Międzynarodowa Szkoła Menedżerów

- Kettl D. (2000), *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Kieżun W. (1998), *Sprawne zarządzanie organizacją, II wydanie*, Warszawa: SGH.
- Kooiman J. (2010), *Governance and Governability* [w:] S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, New York: Routledge.
- Koontz H., O'Donnell C. (1969), *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Kotarbiński T. (1975), *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wydawnictwo
- Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.) (2001), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i w praktyce polskich organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Placet.
- KPMG (2016), *Profil korporacyjnego oszusta. Edycja 2016*, KPMG Advisory Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k., dostępne na stronie: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/06/pl-Raport-KPMG-Profil-korporacyjnego-oszusta.pdf> [dostęp: 14.03.2018].
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (2018), *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 r.*, Warszawa, dostępne na stronie: http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2017/sprawozdanie_z_2017_r_www.pdf [dostęp: 22.08.2018].
- Kuc B.R. (2001), *Kontrola menedżerska. Przełamywanie barier*, Warszawa: Wydawnictwo Menedżerskie PTM.
- Kuc B.R. (2005), *Kontrola w zarządzaniu przeszłością*, Warszawa: Wydawnictwo Menedżerskie PTM
- Kurzawa Z. (red.) (2002), *Słownik synonimów polskich*, Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Longchamps F. (1991), *Założenia nauki administracji*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Merton R.K. (2002), *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Miodek J. (2002), *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 konstytucji RP i w art. 5 ustawy o NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4.

Nieżgódka-Medek M. (2002), *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 konstytucji RP i w art. 5 ustawy o NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4.

NIK (2000), *Europejskie wytyczne stosowania standardów INTOSAI*, Warszawa.

NIK (2016), *NIK o realizacji zadań publicznych przez spółki komunalne*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-realizacji-zadan-publicznych-przez-spolki-komunalne.html> [dostęp: 22.08.2018].

NIK (2016a), *ISSAI. Standardy ISSAI 100. ISSAI 200. ISSAI 300. ISSAI 400*, Warszawa.

NIK, „Kontrola Państwowa” – *czasopismo naukowe*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/kontrola-panstwowa/> [dostęp: 23.10.2018].

NIK, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2005), *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Warszawa.

NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 1997 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1492.pdf> [dostęp: 18.10.2018].

NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2007 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1505.pdf> [dostęp: 18.10.2018].

NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 roku.*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5017.pdf> [dostęp: 11.09.2018].

NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2013 roku.*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6922.pdf> [dostęp: 11.09.2018]

NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2014 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9949.pdf> [dostęp: 11.09.2018]

NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11879.pdf> [dostęp: 11.09.2018]

NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14314.pdf> [dostęp: 11.09.2018].

NIK, *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku*, dostępne na stronie: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17825.pdf> [dostęp: 18.10.2018]

Osborne S.P. (2010), *The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?* [w:] S.P. Osborne (red.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, New York: Routledge.

Osrodek informacji ONZ w Warszawie, *Cele zrównoważonego rozwoju*, dostępne na stronie: <http://www.un.org.pl/cel16> [dostęp: 10.12.2018].

Palumbo D., Maynard-Moody S.W. (1991), *Contemporary Public Administration*, New York: Longman.

Pocztowski A. (1998), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków: Wydawnictwo Antykwa

Pocztowski A. (2007), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa: Wydawnictwo PWE.

Pollitt Ch., Bouckaert G. (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition*, New York: Oxford University Press.

Pollitt Ch., Girre X., Lonsdale J., Mul R., Summa H., Waerness M. (1999), *Performance or Compliance? Performance audit and public management in five countries*, New York: Oxford University Press Inc.

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, *Sprawozdanie z działalności Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2017 r.*, Warszawa 2018, s. 21, dostępne na stronie:

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/485AD38B2B1C293BC125826C0047E741/%24File/2439.pdf> [dostęp: 22.08.2018]

Pszczołowski T. (1978), *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Ossolineum.

Republic of Croatia. State Audit Office, *Organisation*, dostępne na stronie:

<http://www.revizija.hr/en/about-us/organisation> [dostęp: 08.09.2018].

Romanowska M. (2004), *Kontrola strategiczna*, Leksykon Zarządzania, Warszawa: Difin.

Ruśkowski E. (2002), *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 konstytucji RP i w art. 5 ustawy o NIK, „Kontrola Państwowa” nr 4 NIK.*

Skowron-Mielnik B. (2009), *Efektywność pracy - próba uporządkowania pojęcia, „Zarządzanie zasobami ludzkimi” 1 (66).*

Stiglitz J. E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa: Wydawnictwo PWN.

Stoner J.A.F., Wankel Ch. (1992), *Kierowanie*, Warszawa: Wydawnictwo PWE.

Szewczyk M. (2002), *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 konstytucji RP i w art. 5 ustawy o NIK, „Kontrola Państwowa” nr 4 NIK.*

Szymczak M. (red.) (1992), *Słownik języka polskiego*, Warszawa: Wydawnictwo PWN.

Trybunał Konstytucyjny, *Wyrok z dnia 19 października 2004 r. Sygn. akt K 1/04*, dostępne na stronie: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20042362371/T/D20042371TK.pdf> [dostęp: 14.09.2018].

U.S. Government Accountability Office, *Criminal Investigators*, dostępne na stronie: <https://www.gao.gov/careers/criminal.html> [dostęp: 08.09.2018].

U.S. Government Accountability Office, *GAO at Glance*, dostępne na stronie: <https://www.gao.gov/about/ggglance.html>, [dostęp: 11.09.2018].

U.S. Government Accountability Office, *High Risk List*, dostępne na stronie: <https://www.gao.gov/highrisk/overview> [dostęp: 11.09.2018].

Williamson O.E. (1998), *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Wood J.C., Wood M.C. (red.) (2002). *Henri Fayol. Critical evaluation in business and management*, London and New York: Routledge.

Zieleniewski J. (1978), *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, wyd. VI, Warszawa: Wydawnictwo PWN.

Zimniewicz K. (1999), *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa: Wydawnictwo PWE.