

Mikołaj Wolanin

ORCID: 0000-0003-3574-6999

II Liceum Ogólnokształcące im. Generałowej Zamoyskiej i Heleny Modrzejewskiej w Poznaniu*

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.39.6>

Procedura powoływania i odwoływania wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli a gwarancje ich niezależności — wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*

JEL Classification: K100

Słowa kluczowe: Najwyższa Izba Kontroli, NIK, wiceprezesi NIK, niezależność NIK, prawo konstytucyjne, kontrola państwowa, organy kontroli państwowej

Keywords: Polish Supreme Audit Office, NIK (SAO), vice-presidents of NIK, independence of NIK, constitutional law, state control, institutions of the state control

Abstrakt: Autor czyni rozważania na temat tego, czy znana w obecnym kształcie procedura powoływania i odwoływania wiceprezesów(-ek) Najwyższej Izby Kontroli sprawia, że będzie można stwierdzić ich niezależność względem przede wszystkim polskiej władzy wykonawczej, ale też innych środowisk, które NIK może kontrolować. W tym celu autor opisuje procedurę powoływania na to stanowisko oraz odwoływania z niego i stara się wypunktować możliwe zagrożenia dla zachowania pełnej niezależności samej procedury, a także konkretnych osób powoływanych bądź odwoływanych z funkcji wiceprezesa(-ski) NIK-u, biorąc pod uwagę między innymi ustrojowe uwarunkowania polskiego systemu politycznego. Zauważywszy zagrożenia, autor *de lege ferenda* proponuje wprowadzenie odpowiednich rozwiązań prawnych mających na celu zminimalizowanie możliwości wpływu różnych środowisk, które NIK może kontrolować, na samą procedurę powoływania i odwoływania jej wiceprezesów(-ek), a także na konkretne osoby mające zająć bądź utracić to stanowisko.

Procedure of appointing and dismissing vice-presidents of Polish Supreme Audit Office and guarantees of its independency: Conclusions *de lege lata* and propositions *de lege ferenda*

Abstract: In the article, the author deliberates whether the procedure of appointing and dismissing vice-presidents of Polish Supreme Audit Office (SAO, NIK) is both *de iure* and *de facto*

* W chwili pisania artykułu (kwiecień–maj 2021) maturzysta II Liceum Ogólnokształcącego im. Generałowej Zamoyskiej i Heleny Modrzejewskiej w Poznaniu, w momencie publikacji — student I roku prawa na Uniwersytecie Warszawskim.

independent from the Polish executive and any other institutions which can be controlled by the SAO. That is why the author describes the procedure of appointing and dismissing the vice-presidents of the SAO and, through *de lege lata* conclusions, tries to point out possible threats to the full independence of the procedure itself as well as the specific persons participating in this procedure. The analysis takes into account constitutional conditions of the Polish political system and how — for example — the Polish Government is appointed. Noticing the threats, the author proposes *de lege ferenda* to introduce into law legal solutions aiming to minimize the possibility of the governing party (parties), among other entities, influencing the described procedure.

Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli to naczelny organ kontroli państwowej — mówią o tym art. 202 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ oraz, będący kalką wskazanego ustępu ustawy zasadniczej, art. 1 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli². Według Małgorzaty Niezgódki-Medek ustrojodawca, określając NIK jako organ naczelny, „potwierdził [...] naczelne znaczenie tego organu dla sprawnego wykonywania funkcji kontrolnej w państwie, która nie może wynikać jedynie z ustawy”³. Warto zresztą zauważyć, że w zasadzie NIK to jedyny organ w Polsce, który ma uprawnienia do przeprowadzania kontroli państwowej. Rozdział IX Konstytucji RP jest co prawda zatytułowany „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, lecz w swojej treści skupia się on wyłącznie na jednym organie mającym uprawnienia do kontroli państwowej (to jest na Najwyższej Izbie Kontroli). Pozostałym dwóm organom (Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji) ustrojodawca dał bowiem inne niż NIK-owi zadania, czyli zadania ochrony prawa.

Doskonale widać to zresztą, gdy porówna się językowe brzmienie artykułów określających kompetencje poszczególnych organów ustanowionych w rozdziale IX Konstytucji RP. W wypadku Najwyższej Izby Kontroli konstytucyjne kompetencje określono bowiem czasownikiem „kontrolować” (art. 203 Konstytucji RP), podczas gdy w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji użyto określenia „stać na straży”, odpowiednio „wolności i praw człowieka i obywatela” (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP) oraz „wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji” (art. 213 ust. 1 Konstytucji RP). To jasno oznacza, że organem kontroli państwowej jest właśnie NIK, a organami ochrony prawa — RPO i KRRiT. Widzą to również badacze, w tym Paweł Cichosz, który konstatuje: „Już sam tytuł rozdziału IX

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku, przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 roku, podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200).

³ M. Niezgódka-Medek, *Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli — nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r.*, „Kontrola Państwowa” 2013, nr 3, s. 34.

Konstytucji RP — »Organy kontroli państwowej i ochrony prawa« — pozwala określać NIK jako organ kontroli państwowej, w odróżnieniu od dwóch pozostałych organów wymienionych w tym rozdziale»⁴.

Co równie istotne, Najwyższa Izba Kontroli to instytucja niezależna, co autor rozumie poprzez możliwość samodzielnego działania, bez ulegania naciskom z jakiegokolwiek strony (nie wyklucza to jednak pozostawania w stosunku swojej konstytucyjnej podległości). Izba sama zresztą tak siebie określa na swojej stronie internetowej: „NIK jest [...] całkowicie niezależna od wszelkich innych instytucji, w tym zwłaszcza od administracji rządowej»⁵, choć oczywiście deklaracje samych zainteresowanych nie mogą świadczyć o posiadaniu przez kogoś lub coś konkretnych cech bądź przymiotów, czyli w tym wypadku o byciu organem niezależnym. Do wydania takiej oceny potrzebne jest przywołanie właściwych gwarancji prawnych, do których należy przede wszystkim zaliczyć art. 202 ust. 2 Konstytucji RP (przekopiowany do art. 1 ust. 2 ustawy o NIK), stwierdzający, że Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi, co Magdalena Strożek-Kucharska rozumie następująco: „Konstytucja utrzymuje model kontroli państwowej niezależnej od Rady Ministrów, a powiązanej z Sejmem»⁶. Oznacza to, że na Najwyższą Izbę Kontroli wpływu, biorąc pod uwagę konstytucyjny model, nie ma Rada Ministrów i zasadniczo administracja rządowa. Zwraca zresztą na to uwagę między innymi Mirosław Granat, pisząc: „powszechnie przyjęło się, że jest ona [kontrola państwowa — M.W.] powierzana organowi znajdującemu się poza rządem i strefą jego wpływów»⁷.

Niezależność NIK-u wobec organów centralnych zauważają także inni badacze. Paweł Sarnecki, biorąc pod uwagę podział poszczególnych organów na konkretne rozdziały Konstytucji RP, pisał bowiem: „objęte rozdziałem IX organy są niezależne od innych władz Państwa Polskiego — od Sejmu i Senatu (rozdział IV), Prezydenta RP (rozdział V), Rady Ministrów i administracji rządowej (rozdział VI), sądów i trybunałów (rozdział VIII), wreszcie Narodowego Banku Polskiego (rozdział X)»⁸. Natomiast Jacek Mazur widział w sejmowej podległości swoistą, jeszcze przedwojenną, tradycję:

⁴ P. Cichosz, *Znaczenie podporządkowania Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi dla jej pozycji ustrojowej*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 14, 219, nr 16 (2), s. 49.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Pytania i odpowiedzi — Podstawy prawne*, <https://www.nik.gov.pl/zapytaj-o-nik/podstawy-prawne/> (dostęp: 8.05.2021).

⁶ M. Strożek-Kucharska, *Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli*, [w:] *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2016, s. 59.

⁷ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2016, s. 399, cyt. za: P. Cichosz, *op. cit.*, s. 50.

⁸ P. Sarnecki, *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji*, „Kontrola Państwowa” 2002, numer specjalny (2), s. 12, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1753.pdf> (dostęp: 8.05.2021).

w szczególności Konstytucja marcowa przyczyniła się do powstania tradycji ustrojowej, „zgodnie z którą kontrola państwowa stanowi wyodrębnioną funkcję państwa, powierzoną odrębnemu organowi, zorganizowanemu w formie urzędu z elementami kolegiałności, niezależnemu od Rady Ministrów, a blisko związanemu z Sejmem i pracującemu głównie dla jego potrzeb”⁹.

O relacjach zaś między NIK-iem a Sejmem P. Sarnecki pisał:

Powiązania funkcjonalne są najlichniesze i głęboko splatają działania Najwyższej Izby Kontroli i Sejmu w dążeniu do wspólnego celu: wykrywania i usuwania nieprawidłowości w harmonijnym rozwoju kraju. Poszczególne z nich nie zawsze dają się precyzyjnie rozgraniczyć, ale jest w tym pewien plus, gdyż na ogół zawsze można znaleźć podstawę do współpracy obu organów. Z drugiej strony powiązania te, w mojej ocenie, nie prowadzą do zatracenia samodzielności i odpowiedzialności obu partnerów¹⁰.

Tę samą kwestię J. Mazur oceniał następująco: „Najwyższa Izba Kontroli wypełnia obowiązki wobec Sejmu. Równolegle ma miejsce proces współpracy Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem”¹¹.

Równocześnie nie można zapominać, że Najwyższa Izba Kontroli musi być niezależna, jeśli chce wypełniać międzynarodowe standardy organów kontroli państwowej, które tak oto wypowiadają się na temat niezależności: „NOK [Najwyższy Organ Kontroli; w Polsce jest to właśnie NIK — M.W.] przeprowadza kontrole w sektorze publicznym zgodnie z przepisami konstytucji oraz z mocy jego urzędu i uprawnień, co zapewnia mu wystarczającą niezależność i samodzielność w wykonywaniu obowiązków”¹², a „przeprowadzana przez NOK-i kontrola wykonania zadań jest niezależnym, obiektywnym i wiarygodnym badaniem tego, czy publiczne przedsięwzięcia, systemy, operacje, programy, działania lub organizacje funkcjonują zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności oraz czy istnieje obszar wymagający poprawy”¹³.

Bycie instytucją niezależną nie zmienia jednak tego, że w polskim systemie ustrojowym NIK podlega Sejmowi (właściwe podstawy tej tezy autor przywoływał wcześniej). To zaś sprawia, że Sejm może na przykład zlecić Najwyższej Izbie podjęcie stosownej kontroli (art. 6 ust. 1 ustawy o NIK). Nie oznacza to jednak, że NIK jest instytucją zależną od Sejmu. Wręcz przeciwnie — to instytucja od niego niezależna (co objawia się chociażby tym, że prezes, wiceprezes czy dyrek-

⁹ J. Mazur, *Nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8 (594), s. 3, cyt. za: P.M. Woroniecki, *Rola Najwyższej Izby Kontroli w polskim systemie prawnym*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska — Europa — Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajkowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, Kraków 2013, s. 320.

¹⁰ P. Sarnecki, *Relacje Najwyższej Izby Kontroli z polskim parlamentem*, „Kontrola Państwa” 2014, numer jubileuszowy, s. 111.

¹¹ J. Mazur, *Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem — między podległością a współdziałaniem*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 2, s. 26.

¹² Najwyższa Izba Kontroli, *Standardy ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300, ISSAI 400*, Warszawa 2016, s. 9.

¹³ *Ibidem*, s. 78.

tor generalny NIK-u nie mogą pełnić funkcji posła — art. 103 ust. 1 Konstytucji RP, art. 21 ust. 5 ustawy o NIK), lecz podległa Sejmowi w zakresie chociażby kreacyjnym czy sprawozdawczym. Możliwość zlecenia przez Sejm kontroli nie wyłącza jednak możliwości podejmowania kontroli z własnej inicjatywy (art. 6 ust. 1 ustawy o NIK). Sprawia to, iż mimo podległości Sejmowi istnieją prawne gwarancje niezależności Najwyższej Izby Kontroli, co zresztą zauważył także między innymi P. Cichosz:

Dopuszczalne wydaje się stwierdzenie, że pomimo istnienia całego szeregu uprawnień przysługujących Sejmowi wobec Izby — i to niekiedy o fundamentalnym znaczeniu dla jej funkcjonowania — NIK pozostaje niezależna w realizowaniu swojej konstytucyjnej roli. Uprawnienia Sejmu lub jego organów wobec Izby, zarówno te o charakterze organizacyjnym, jak i funkcjonalnym, raczej tej niezależności sprzyjają, niż ją niwelują¹⁴.

Nie umknęło to również uwadze Trybunału Konstytucyjnego, który swoim autorytetem — zwłaszcza poprzez orzeczenia sprzed 2016 roku — może przecież wprowadzać oraz umacniać poglądy w doktrynie: „Podległość nie może dawać podstawy do naruszenia istoty samodzielności NIK”¹⁵.

Poszczególnych zasad ustrojowych nie można jednak czytać oddzielnie, bez połączenia z pozostałymi unormowaniami prawnymi. Czy jednak w wyniku łącznego czytania wszystkich zasad ustrojowych Najwyższa Izba Kontroli nadal będzie pozostawała pod względem ustrojowym organem w pełni niezależnym? Autor artykułu nie odpowie na to pytanie, ale postara się odpowiedzieć na pytanie nieco węższe zakresowo: czy sposób powoływania oraz odwoływania wiceprezesów i wiceprezesek Najwyższej Izby Kontroli¹⁶ jest procedurą niezależną i tym samym istnieje pewność, że osoby na tych stanowiskach będą niezależne od między innymi administracji rządowej? Rozstrzygnięcie tej kwestii będzie dobrą podstawą ogólnej deliberacji nad zasadą niezależności NIK-u i jej ewentualnymi za-

¹⁴ P. Cichosz, *op. cit.*, s. 60.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 roku, sygn. K 21/98 (M.P. Nr 43, poz. 615).

¹⁶ Autor wybrał ten temat ze względu na swoistą lukę w badaniach nad Najwyższą Izbą Kontroli. Częściej bada się przecież pozycję prawnoustrojową prezesa NIK-u, którego gwarancje niezależności określają Konstytucja RP w art. 103 ust. 1 oraz art. 205 ust. 2–3 i ustawa o NIK w art. 19, niż jego zastępców i zastępczyń, których gwarancje niezależności ustanowione są wyłącznie w ustawie, a którzy i które również muszą być przecież niezależni i niezależne z uwagi na: 1. możliwość zastępowania przez nich Prezesa NIK-u w przypadku jego nieobecności (art. 21 ust. 3 ustawy o NIK); 2. wydawanie przez nich zgody na przeprowadzenie kontroli doraźnej w danej jednostce — art. 28a ust. 2 ustawy o NIK oraz J. Minkowski, *Badania podjęte przez NIK w latach 2014–2016. Kontrole doraźne koordynowane*, „Kontrola Państwa” 2018, nr 3, s. 336; 3. nadzorowanie przez nich konkretnych jednostek wewnętrznych Izby (gdą przewidują to akty wewnętrzne, w tym schemat organizacyjny); 4. wydawanie przez nich upoważnień do przeprowadzania kontroli — *Prawo Konstytucyjne RP (Instytucje wybrane)*, red. J. Buczkowski, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 417; 5. kolegialny sposób działalności Izby wynikający z art. 202 ust. 3 Konstytucji RP oraz skopiowanego z ustawy zasadniczej art. 1 ust. 3 ustawy o NIK.

grozzeniami ze strony systemu ustrojowo-politycznego Rzeczypospolitej Polskiej. W celu odpowiedzi na postawione sobie pytanie autor będzie przede wszystkim analizował i kontrastował z sobą poszczególne przepisy prawne zawarte i w Konstytucji RP, i w aktach niższego rzędu (przede wszystkim w ustawach), posługując się metodą dogmatyczną oraz (rzadziej) historyczną, a następnie będzie wysnuwał z tego odpowiednie wnioski, które w nadziei autora będą stanowiły istotny wkład do badań nad kontrolą państwową w Polsce.

Procedura powoływania i odwoływania wiceprezesów NIK-u oraz ich przymioty

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o NIK Marszałek Sejmu na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli powołuje i odwołuje trzech wiceprezesów Izby po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej. Tą komisją jest — na podstawie załącznika do regulaminu Sejmu¹⁷, zatytułowanego *Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych* — Komisja ds. Kontroli Państwowej, a wskazany przepis to w zasadzie jedyne uszczegółowienie w zakresie procedury powoływania bądź odwoływania osoby na interesujące autora artykułu stanowisko.

Istnieją jednak odpowiednie przepisy ogólne dotyczące etapu opiniowania kandydatury przez komisję. Można je znaleźć w dziale II, rozdziale 14 regulaminu Sejmu, to z niego bowiem wynika, że obradujące na posiedzeniach komisje (art. 149 regulaminu Sejmu) między innymi „opiniują, skierowane przez Marszałka Sejmu, wnioski w sprawie wyboru, powołania lub odwołania przez Sejm poszczególnych osób na określone stanowiska państwowe” (art. 151 ust. 1 pkt 7 regulaminu Sejmu). Należy jednak zauważyć, że przepis ten będzie miał raczej zastosowanie do postępowania w sprawie powołania bądź odwołania prezesa Najwyższej Izby Kontroli *per se*, a nie jego zastępców, z uwagi na to, że przepis mówi o opiniowaniu osoby wybieranej, powoływanej lub odwoływanej przez Sejm, a nie Marszałka Sejmu, jak dzieje się w przypadku wiceprezesów NIK-u.

Nie oznacza to natomiast, że komisje sejmowe nie mogą w związku z tym opiniować kandydatów oraz kandydatek na stanowiska niepowoływane przez Sejm, a na przykład przez Marszałka Sejmu. Po pierwsze, komisje sejmowe mają do tego jasne umocowanie ustawowe (w przypadku wiceprezesów NIK-u jest to art. 21 ust. 1 ustawy o NIK), a po drugie, katalog kompetencji komisji sejmowych określony w art. 151 ust. 1 regulaminu Sejmu nie jest katalogiem zamkniętym, lecz otwartym dzięki zawarciu w nim sformułowania „w szczególności”, które sprawia, że nawet w wypadku nieprzewidzenia dokonania konkretnego działania w przepisie regulaminowym ustalającym kompetencje komisji sejmowej takiej czynności można dokonać, jeśli uprawnia bądź obliguje do tego inna norma praw-

¹⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2019 r. poz. 1028 ze zm.).

na (z uwagi na wynikającą z art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu). To prowadzi do wniosku, że jak najbardziej uprawnione jest wydanie, zgodnie z właściwym przepisem ustawowym, opinii w zakresie powołania bądź odwołania danej osoby na stanowisko wiceprezesa(-ski) Najwyższej Izby Kontroli.

Przechodząc do ogólnych przepisów mówiących o opiniowaniu kandydatów przez komisje sejmowe, należy zauważyć, że procedura wydania opinii w sprawie konkretnej osoby została określona w art. 160 regulaminu Sejmu. Nie jest to jednak procedura poświęcona konkretnie przyjmowaniu opinii w zakresie powołania osoby na stanowisko czy odwołania jej z niego. Norma ta dotyczy wydawania jakichkolwiek opinii przez komisje, definiowanych jako dokumenty zawierające stanowisko w określonej sprawie (w przypadku opisywanej procedury: w sprawie konkretnej kandydatury na stanowisko wiceprezesa NIK-u). Przepis ten jasno stanowi, że komisja może przedstawić opinię organom wymienionym w art. 159 ust. 1 regulaminu Sejmu (to jest Radzie Ministrów, członkom Rady Ministrów, prezesowi NIK-u, prezesowi NBP, prokuratorowi generalnemu oraz głównemu inspektorowi pracy), a także innym centralnym urządům i instytucjom państwowym (czyli również Marszałkowi Sejmu). Po jej uchwaleniu (zgodnie z art. 163a ust. 1 regulaminu Sejmu uchwały komisji zapadają większością głosów w obecności co najmniej jednej trzeciej liczby członków komisji, chyba że ustawa lub uchwała stanowi inaczej) przewodniczący komisji przekazuje opinię Marszałkowi Sejmu, który przesyła ją odpowiednim organom (art. 159 ust. 2 w zw. z art. 160 ust. 1 regulaminu Sejmu; jasne jest, że w przypadku opinii adresowanej do Marszałka Sejmu część przepisu dotycząca przesłania odpowiednim organom nie będzie miała zastosowania).

Co ciekawe, zgodnie z art. 159 ust. 3 w zw. z art. 160 ust. 1 regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu może zwrócić komisji uchwaloną przez nią opinię z umotywowanym zaleceniem ponownego rozpatrzenia sprawy. Należy jednak zauważyć, że przepis ten będzie miał zastosowanie przede wszystkim w przypadku innych opinii niż tych dotyczących konkretnych kandydatów i kandydatek, których adresatem jest Marszałek Sejmu. Zastosowanie tego przepisu w przypadku opinii komisji sejmowej na temat konkretnej osoby i zwrócenie komisji uchwalonej przez nią opinii tylko dlatego, że na przykład Marszałek Sejmu nie zgadza się z jej konkluzją, byłoby swoistym zachowaniem patologicznym i miałyby służyć hegemonii Marszałka Sejmu nad komisją — organu monokratycznego nad kolegialnym. Dla bezpieczeństwa warto jednak *de lege ferenda* możliwość tę ograniczyć i wykluczyć opinie dotyczące powołań/odwołań konkretnych osób na dane stanowiska czy z danych stanowisk z katalogu opinii mogących być zwróconymi komisji, z wyjątkiem sytuacji pogwałcenia przez komisję przepisów wyłącznie proceduralnych.

Odchodząc jednak od teoretycznych rozważań nad sytuacjami, których prawdopodobieństwo wystąpienia jest znikome, należy zauważyć, że Komisja ds. Kontroli Państwowej takie opinie wydaje i wskazana podstawa prawna znajduje

odzwierciedlenie w praktyce działania Sejmu mimo występowania dość niebezpiecznej luki, o której była właśnie mowa i którą należy poprawić. W przypadku obecnej (IX) kadencji Sejmu miało to miejsce trzykrotnie: 27 listopada 2019 roku w sprawie wniosków prezesa NIK-u o powołanie na wiceprezesów Tadeusza Dziuby oraz Marka Opióły (opinia była wówczas pozytywna)¹⁸, 7 lipca 2020 komisja negatywnie zaopiniowała natomiast wniosek o odwołanie z tej funkcji Tadeusza Dziuby¹⁹, z kolei 29 stycznia 2021 pozytywnie zaopiniowała tożsamy wniosek prezesa NIK-u, w tym przypadku dotyczący Marka Opióły²⁰ (którego należało odwołać z uwagi na powołanie na rewidenta w Trybunale Obrachunkowym UE²¹).

Procedura dotycząca opiniowania kandydatury to na dobrą sprawę jedyna uregulowana prawnie część całej procedury powoływania bądź odwoływania wiceprezesa NIK-u. Cały proces zaczyna się jednak w momencie złożenia przez prezesa NIK-u do Marszałka Sejmu właściwego wniosku (w tym miejscu warto zauważyć, że Marszałek Sejmu nie może bez wniosku ani opinii powołać czy odwołać wiceprezesa NIK-u, co jest przejawem niezależności Izby), którego ramy formalne nie są przecież określone. Następnie Marszałek Sejmu przesyła Komisji ds. Kontroli Państwowej wniosek do zaopiniowania, a po otrzymaniu opinii powołuje bądź odwołuje (albo tego nie robi) wiceprezesa(-skę) Najwyższej Izby Kontroli. Należy bowiem pamiętać, że mimo obowiązku uzyskania opinii właściwej komisji sejmowej Marszałek Sejmu nie jest tą opinią związany i nadal to on ma pełną decyzyjność w zakresie realizacji bądź nie wniosku, co jest jasnym podkreśleniem podległości NIK-u wobec Sejmu RP, a konkretniej — osoby kierującej pracami izby niższej polskiego parlamentu.

Kim natomiast powinien być wiceprezes NIK-u? Ustawodawstwo daje tu wolną rękę prezesowi NIK-u do dobrania sobie współpracowników i współpracowniczek (choć naturalnie nie ma on zupełnie wolnej ręki w tej kwestii z uwagi na podległość Sejmowi, o czym była mowa w poprzednim akapicie), nie określając żadnych konkretnych wymagań związanych na przykład z posiadaniem przez kandydata czy kandydatkę wykształceniem. Artykuł 19 w zw. z art. 21 ust. 4 ustawy

¹⁸ Komisja ds. Kontroli Państwowej, *Opinia nr 1 Komisji do Spraw Kontroli Państwowej dla Marszałka Sejmu RP w sprawie wniosków Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o powołanie Wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli uchwalona na posiedzeniu w dniu 27 listopada 2019 r.*, orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/kop_01/\$file/kop_01.pdf (dostęp: 8.05.2021).

¹⁹ Komisja ds. Kontroli Państwowej, *Opinia nr 11 Komisji do Spraw Kontroli Państwowej dla Marszałka Sejmu RP w sprawie wniosku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o odwołanie Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli uchwalona na posiedzeniu w dniu 7 sierpnia 2020 r.*, orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/kop_011/\$file/kop_011.pdf (dostęp: 8.05.2021).

²⁰ Komisja ds. Kontroli Państwowej, *Opinia nr 18 Komisji do Spraw Kontroli Państwowej dla Marszałka Sejmu RP w sprawie wniosku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o odwołanie Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli uchwalona na posiedzeniu w dniu 29 stycznia 2021 r.*, orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/kop_018/\$file/kop_018.pdf (dostęp: 8.05.2021).

²¹ Cour des Comptes Européenne, *New ECA Member Marek Opiola (Poland) Takes Office*, eca.europa.eu/fr/Pages/NewsItem.aspx?nid=15054 (dostęp: 8.05.2021).

o NIK jasno jednak stanowi, że wiceprezes NIK-u „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”, z funkcją tą nie można również łączyć mandatu posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub radnego (art. 21 ust. 5 ustawy o NIK), co jednak nie było zawsze pewne. Przepis zakazujący łączenia funkcji wiceprezesa Izby z mandatem posła i senatora wprowadzono bowiem nowelizacją ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 8 maja 1998 roku²² (dla przypomnienia: samą ustawę o NIK-u uchwalono w grudniu 1994 roku) i rozszerzono go kolejną nowelizacją właściwej ustawy o mandaty posła do Parlamentu Europejskiego oraz radnego w 2010 roku²³. Oznacza to, że przez pierwsze kilka lat kwestia ta była niejasna i jedynym ograniczeniem dla wiceprezesa było cytowane już ograniczenie wynikające z art. 19 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Co ciekawe, w pierwszych latach obowiązywania ustawy o NIK i tak zastanawiano się, czy w ramach art. 19 dozwolone jest sprawowanie przez wiceprezesa NIK-u mandatu posła lub senatora. Sprawa znalazła swój finał w Trybunale Konstytucyjnym, który uchwałą z dnia 6 lutego 1996 roku ustanowił powszechnie obowiązującą wykładnię przepisu w brzmieniu:

Zawarty w art. 19 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59) zakaz łączenia stanowiska Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z pełnieniem innej funkcji publicznej obejmuje także, w związku z brzmieniem art. 21 ust. 4 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, niedopuszczalność łączenia stanowisk wiceprezesa oraz dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli ze sprawowaniem mandatu posła lub senatora²⁴.

W związku jednak z uchwaleniem w 1997 roku nowej Konstytucji RP, która likwidowała kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do dokonywania wykładni legalnej, na podstawie jej art. 239 ust. 3 uchwała ta utraciła moc powszechnie obowiązującą. Niedługo potem (w 1998 roku), jak wskazano wcześniej, ustawodawca przyjął jednak wykładnię, którą ustalił Trybunał, i skonkretyzował w drodze ustawowej zasadę niepołączalności stanowisk w zakresie wiceprezesa NIK-u poprzez znówelizowanie ustawy o NIK.

²² Ustawa z dnia 8 maja 1998 roku o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 148, poz. 966).

²³ Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 227, poz. 1482).

²⁴ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 1996 roku, sygn. W 11/95 (Dz.U. Nr 24, poz. 112).

Procedura powołania lub odwołania wiceprezesa NIK-u a wybór osób na inne stanowiska państwowe

Przedstawiona w poprzedniej części artykułu procedura powoływania lub odwoływania wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli pokazuje zarówno elementy niezależności Izby, jak i jej podległości wobec Sejmu. Wszystko to jednak zawiera się w konstytucyjnym modelu współdziałania NIK z Sejmem, który zakłada niezależność Izby między innymi od Rady Ministrów i zasadniczo administracji rządowej. I tak *de iure* z pewnością jest. Czy jednak na pewno jest tak *de facto*?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy zauważyć, jak skonstruowany jest polski system ustrojowo-polityczny, określając najpierw, jakie organy i instytucje będą autora w tym przypadku najbardziej zajmowały. Istotni dla procedury są Marszałek Sejmu i Komisja ds. Kontroli Państwowej. Ważne dla niezależności są natomiast wszystkie organy oraz instytucje mogące być kontrolowanymi przez Najwyższą Izbę Kontroli, choć przede wszystkim należy się skupić na Radzie Ministrów, ponieważ to niezależność Izby od niej przede wszystkim się akcentuje.

Zaczynając od pierwszej z wymienionych instytucji, trzeba wskazać, że Marszałka Sejmu wybiera Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 4 ust. 3 regulaminu Sejmu). Składy sejmowych komisji ustala natomiast w drodze uchwały Sejm na wniosek Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 20 ust. 1 regulaminu Sejmu). Nie robi tego jednak według deklaracji poselskich w zakresie komisji, w których chcieliby pracować, a na podstawie stosownego klucza, parytetu dla klubów i kół ustalonego proporcjonalnie do liczebności całych klubów i kół. W przypadku komisji małej (pod względem liczby jej członków i członkiń), liczącej łącznie 17 posłów i posełek, w obecnej (IX) kadencji Sejmu 9 miejsc przynależy klubowi Prawo i Sprawiedliwość, 5 — Koalicji Obywatelskiej, 2 — Lewicy i 1 — PSL-Kukiz'15²⁵ (podział był ustalony na początku kadencji i nie uwzględnia ewentualnych zmian, podziałów, koalicji poczynionych w trakcie kadencji Sejmu). Miejsca te liczy się poprzez obliczenie procentu liczebności klubu lub koła w stosunku do ustawowej liczby posłów, a następnie pomnożenie tegoż procentu przez ogólną liczbę członków i członkiń danej komisji. Odpowiednio zaokrąglony wynik jest liczbą miejsc przysługujących danemu klubowi czy kołu. Jasno z tego wynika, że większość w Komisji ds. Kontroli Państwowej ma partia rządząca (9 miejsc w stosunku do łącznych 17, co stanowi więcej niż połowę liczebności komisji), która przecież — w związku z posiadaniem liczby posłów i posełek przewyższającej połowę ustawowej liczby posłów — ma większość bezwzględną, dzięki której mogła również wybrać własnego Marszałka Sejmu.

²⁵ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Liczba miejsc przysługująca klubom w komisjach*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/parytety> (dostęp: 8.05.2021).

Analogiczną sytuację mamy w wypadku rządu. Artykuł 154 ust. 1–2 Konstytucji RP jasno przecież stanowi, że desygnowanego przez Prezydenta RP Prezesa Rady Ministrów „zatwierdza” Sejm poprzez uchwalenie wobec niego wotum zaufania bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeśli to wotum nie zostanie udzielone, inicjatywę — zgodnie z art. 154 ust. 3 Konstytucji RP — przejmuje Sejm, który bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów wybiera Prezesa Rady Ministrów i proponowanych przez niego członków Rady Ministrów. Jeżeli jednak i to się nie powiedzie, inicjatywa wraca do Prezydenta RP, który powołuje prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów, a Sejm udziela takiej Radzie Ministrów wotum zaufania zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Co zatem z tego wynika? Z przywołanych przepisów natury ustrojowej można wywieść, że te same osoby (posłowie i posłanki wchodzące w skład partii czy koalicji rządzącej) wybierają i Marszałka Sejmu, i mających większość w Komisji ds. Kontroli Państwowej jej członków i członkinie (większość parlamentarna zawsze proporcjonalnie dawać będzie także większość w komisji z racji przewyższającego 50% składu parlamentu składu partii czy koalicji rządzącej²⁶), i Radę Ministrów, od której Najwyższa Izba Kontroli ma przecież być niezależna. Jest to jednak niemożliwe, jak wynika z wskazanych uregulowań ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Co więcej, warto zauważyć, że art. 103 ust. 1 Konstytucji RP, mówiący o zasadzie *incompatibilitas*, nie wyłącza możliwości bycia równocześnie członkiem Rady Ministrów czy sekretarzem stanu w administracji rządowej i posłem. Oznacza to, że *de facto* członkowie Rady Ministrów oraz sekretarze stanu w administracji rządowej pełniący równocześnie mandat poselski (co w Rzeczypospolitej Polskiej jest wręcz zasadą, od której są nieliczne wyjątki, na przykład premier Mateusz Morawiecki w latach 2015–2019 nie zajmował stanowiska posła) wybierają kluczowe dla niezależności Najwyższej Izby Kontroli od rządu organy Sejmu, to jest Marszałka Sejmu oraz mających większość członków i członkinie Komisji ds. Kontroli Państwowej. To te dwa organy odgrywają przecież bardzo ważną rolę, polegającą między innymi na powoływaniu lub odwoływaniu (naturalnie na wniosek prezesa NIK-u) wiceprezesów(-ski) Najwyższej Izby bądź opiniowaniu tychże wniosków.

To zatem prowadzi do sytuacji, kiedy to osoby i frakcje mające większość parlamentarną i tworzące rząd mogą pośrednio kontrolować skład osobowy poszczególnych organów Najwyższej Izby Kontroli, która w założeniu jest przecież instytucją niezależną między innymi właśnie od tego rządu, co ocenić należy

²⁶ Autor pozwala sobie pominąć wątek ewentualnego rządu mniejszościowego, który nie spełniałby założeń wysnutej przez autora tezy, z uwagi na bardzo niskie prawdopodobieństwo jego wystąpienia w Polsce dzięki właściwym „bezpiecznikom” zagwarantowanym w momencie powoływania czy odwołania rządu.

jednoznacznie negatywnie. Jedynym hamulcem — oprócz przyzwoitości oraz poszanowania konieczności istnienia niezależnej instytucji kontrolującej — może być zatem prezes Naczelnej Izby Kontroli, który inicjuje całe postępowanie powołania bądź odwołania wiceprezesa NIK-u. Problem jednak w tym, że tego prezesa powołują te same osoby, czyli Sejm (art. 205 ust. 1 Konstytucji RP) bezwzględną większością głosów (art. 31 ust. 1 regulaminu Sejmu) za zgodą Senatu (art. 205 ust. 1 Konstytucji RP). Jedynym bezpiecznikiem może być więc sytuacja podziału władzy w taki sposób, że sejmowa opozycja będzie większością w Senacie (i odwrotnie), a dzięki temu będzie w stanie nie dopuszczać do sytuacji, w której prezes Naczelnej Izby Kontroli również wywodzić się będzie ze środowiska partii rządzącej. Jeśli jednak taka sytuacja nie następuje, a obie izby parlamentu znajdują się we władaniu tej samej partii bądź koalicji rządzącej, w zasadzie nie — oprócz poszanowania konieczności istnienia niezależnej instytucji kontrolującej — nie stoi na przeszkodzie, by powołać na stanowisko prezesa NIK-u kogoś wywodzącego się z partii bądź koalicji rządzącej i by następnie złożył on wniosek o powołanie na wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli kogoś pochodzącego z tego samego środowiska politycznego bądź o odwołanie z tej funkcji kogoś mającego inną przeszłość polityczną lub ogólnie niepasującego do wizji, którą obierze partia czy koalicja rządząca. Po złożeniu takiego wniosku Komisja ds. Kontroli Państwowej, w której większość mają ci sami rządzący, może wniosek odpowiednio zaopiniować (tak, jak wskaże ich partia czy koalicja rządząca), a powołanie czy odwołanie sfinalizować Marszałek Sejmu należący do tej samej grupy rządzącej.

Jasno z tego wynika, że przyjęta przez ustawodawcę procedura powoływania czy odwoływania wiceprezesa NIK-u ma potencjał na bycie zawłaszczoną przez rządzących i należących do administracji rządowej, od której Najwyższa Izba Kontroli ma być i *de iure* jest niezależna, a jedynym bezpiecznikiem jest ufność w dobrą wolę rządzących oraz ich poszanowanie balansu władz i niezależności NIK-u. Problem jednak w tym, że wiara w kogoś oraz jego szlachetne intencje nie może być *de facto* podstawą gwarancji niezależności Najwyższej Izby Kontroli i jej wiceprezesów od administracji rządowej, którą ma przecież kontrolować.

Warto zresztą zauważyć, że nawet jeśli prezes NIK-u nie chce współdziałać z rządzącymi, to ci nadal mogą wpływać na skład osobowy kadry kierowniczej Najwyższej Izby Kontroli poprzez nieuwzględnianie jego wniosków, co szczególnie widać w przypadku wniosków o odwołanie danego wiceprezesa. Za przykład niech posłuży wniosek prezesa Najwyższej Izby Kontroli Mariana Banasia o odwołanie z tej funkcji Tadeusza Dziuby, który został — jak wcześniej wskazywano — przez tworzącą rząd, a także mającą większość i w Sejmie, i w samej Komisji ds. Kontroli Państwowej Zjednoczoną Prawicę, negatywnie zaopiniowany i tym samym nieprzyjęty przez pochodzącą z tego samego ugrupowania Marszałek Sej-

mu Elżbietę Witek, przez co Dziuba nadal pełni funkcję wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli²⁷ mimo próby odwołania go przez jego zwierzchnika.

Podsumowanie i wnioski *de lege ferenda*

Biorąc zaprezentowane ustalenia pod uwagę, należy zauważyć, że rzeczywiście *de iure* (w momencie analizy wyłącznie opisywanej procedury, bez połączenia jej z innymi rozwiązaniami ustrojowymi dotyczącymi innych organów) procedura powoływania wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna od administracji rządowej i podlega Sejmowi. Tak nie jest już jednak w momencie rozważań *de facto*, dokonawszy holistycznej analizy, opierającej się na całym polskim systemie ustrojowym. Taką samą większością wybiera się przecież prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Marszałka Sejmu, a następnie własną koalicją rządzącą obsadza się grupę mającą większość w opiniującej wnioski sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej. Uwzględniając natomiast, że w skład posłów i posłanek wchodzi osoby będące członkami i członkiniami Rady Ministrów lub sekretarzami stanu w administracji rządowej, musimy zauważyć, że mamy do czynienia z wybieraniem także przez członków i członkinie centralnej administracji rządowej organów, które według założeń mają być niezależne od rządu, by mogły jako NIK tenże rząd kontrolować.

Jeśli zatem partia czy koalicja rządząca wybierze, łamiąc zasadę poszanowania niezależności NIK-u jako organu kontroli państwowej, takiego prezesa Najwyższej Izby Kontroli, który będzie skłonny do współpracy z partią rządzącą, to ci rządzący (dzięki większości w Sejmie) będą mieli pełną możliwość wpływania na „niezależny” organ kontrolny, co należy ocenić jednoznacznie negatywnie. Jeżeli zaś prezes nie będzie chciał współdziałać z partią czy koalicją mającą większość w izbie niższej polskiego parlamentu, większość ta w bardzo prosty sposób (to jest przez negatywne opiniowanie oraz odrzucanie wniosków) będzie mogła utrudniać działalność Najwyższej Izby Kontroli poprzez niezgadzanie się na przykład na zmiany personalne w kadrze kierowniczej Izby, o które będzie wnioskował tenże prezes.

Jak wcześniej wskazywano, jedynym bezpiecznikiem dla zagwarantowania faktycznej, a nie wyłącznie prawnoteoretycznej, niezależności samej procedury powoływania lub odwoływania wiceprezesów(-ek) NIK-u oraz osób będących na tych stanowisku jest więc poszanowanie osób mających większość w Sejmie (czyli też tworzących rząd, co wynika z tego, jak skonstruowany jest polski system

²⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Tadeusz Dziuba*, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/kierownictwo-nik/tadeusz-dziuba.html> (dostęp: 8.05.2021).

polityczno-ustrojowy) dla tej właśnie niezależności oraz chęć jej utrzymania. Jeśli takowej chęci nie będzie, administracja rządząca bardzo łatwo, z pomocą swoich przedstawicieli w Sejmie, będzie mogła wpływać na obsadę kadry kierowniczej Najwyższej Izby Kontroli, co autor starał się udowodnić w tym artykule. Taką sytuację należy uznać za jednoznacznie negatywną z uwagi na to, że to właśnie ta Izba ma uprawnienia do kontroli między innymi administracji rządowej. Nie można jednak opierać faktycznej niezależności procedury i osób będących wiceprezesami NIK-u na wierze w to, że dana partia czy koalicja rządząca będzie chciała utrzymać taką niezależność. Nigdy bowiem nie wiadomo, kto będzie w Rzeczypospolitej Polskiej rządził, i dlatego trzeba się przygotować na każdą ewentualność.

Jak zatem można poprawić obecne przepisy? Nie powinno się robić tego, włączając do procedury Senat, bez zmieniania wysokości odpowiednich większości. W Senacie może przecież rządzić ta sama partia czy koalicja co w Sejmie, co sprawi, że jedynie formalnością będzie akceptacja czy pozytywna opinia na temat kandydatury przez izbę wyższą polskiego parlamentu. Najlepszym rozwiązaniem, przy jednoczesnym zachowaniu zasady podległości Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi, byłoby więc zwiększenie większości w komisji potrzebnej do pozytywnego lub negatywnego zaopiniowania danego wniosku prezesa NIK-u do odpowiedniej większości kwalifikowanej, na przykład trzech piątych czy dwóch trzecich, czego należałoby dokonać za pomocą zmiany art. 21 ust. 1 ustawy o NIK. Takie rozwiązanie, przy równoczesnym dodaniu do tego artykułu przepisu wskazującego na to, że opinia Komisji ds. Kontroli Państwowej byłaby dla Marszałka Sejmu wiążąca (co znaczyłoby, że w przypadku pozytywnej opinii dana osoba musiałaby zostać powołana, a w wypadku negatywnej — odrzucona), sprawiłoby, że konieczne byłoby rozmawianie przedstawicieli partii czy koalicji rządzącej z sejmową opozycją i wspólne poszukiwanie osoby, która dawałaby gwarancję niezależności przede wszystkim wobec rządzących (to jest partii lub koalicji rządzącej) i tym samym administracji rządowej. Tylko taka osoba mogłaby przecież uzyskać ponadpartyjne poparcie, dzięki któremu można by ją powołać na funkcję wiceprezesa(-ski) Najwyższej Izby Kontroli — instytucji mającej być w pełni niezależną.

W tym miejscu autor zauważa jednak wadę zaproponowanego przez siebie postulatu. Kwalifikowana większość w połączeniu z uczynieniem opinii komisji wiążącą mogłyby bowiem sprawić, że brak współpracy politycznej skutkowałby długotrwałym nieobsadzeniem stanowiska wiceprezesa(-ski) i trwającym wakatem na tej funkcji. Jak zatem uchronić przedstawiony postulat przed taką sytuacją? Zdaniem autora odpowiednie byłoby dodanie do art. 21 ustawy o NIK ustępu wskazującego na jasną kompetencję prezesa NIK-u do samodzielnego powoływania osoby pełniącej obowiązki wiceprezesa(-ski) NIK-u, gdy przykładowo dwukrotnie właściwa komisja negatywnie zaopiniowałaby kandydatury przedstawiane przez prezesa NIK-u. Jednocześnie konieczne zdaje się wyznaczenie konkretnego

terminu (na przykład trzymiesięcznego), w trakcie którego prezes NIK-u byłby zobowiązany do przedstawienia wniosku o powołanie osoby pełniącej obowiązki wiceprezesa NIK-u na to stanowisko. Ewentualne negatywne zaopiniowanie wniosku przez właściwą sejmową komisję sprawiałoby, że osoba ta przestałaby pełnić swoje obowiązki.

Równocześnie konieczne byłoby zwiększenie wymaganej większości również dla wyboru kandydata czy kandydatki na prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Zupełnie niezrozumiałe byłoby bowiem, by samego prezesa(-skę) wybierać większością bezwzględną, a jego/jej zastępców — kwalifikowaną. Poza tym prezes NIK-u odgrywa kluczową rolę we wnioskowaniu o powołanie bądź odwołanie danego wiceprezesa Izby, przez co sam prezes musi być osobą w pełni niezależną, która będzie dawała rękojmię niewywodzenia się kandydata(-tki) z sejmowej większości i tym samym administracji rządowej tworzonej przez tę sejmową większość bądź spośród osób związanych z opcją rządzącą. Jak zatem zagwarantować jego pełną niezależność? Obligując parlament do znalezienia oraz wybrania takiej osoby, która uzyska ponadpartyjne poparcie konieczne do uzyskania większości kwalifikowanej, co wiązałoby się ze zmianą art. 205 ust. 1 Konstytucji RP i art. 14 ust. 1 ustawy o NIK. Tylko osobę niezależną jest przecież w stanie poprzeć parlamentarna opozycja, której nie na rękę byłoby, aby prezes NIK-u nie kontrolował faktycznie między innymi administracji rządowej. To wszak właśnie Najwyższa Izba Kontroli kontroluje administrację rządową (czyli przeciwników parlamentarnej opozycji) i to ona może wykryć ewentualne nieprawidłowości w działalności administracji rządowej, które w końcu będą osłabiały notowania sondażowe rządzących i tym samym wzmacniały te opozycji. By jednak takie nieprawidłowości mogły zostać wykryte, konieczne jest zagwarantowanie pełnej ustrojowej niezależności procedury powoływania oraz odwoływania prezesa i wiceprezesów NIK-u (oraz kolegium i dyrektora generalnego, na których autor w tym artykule się nie skupiał), a także niezależności samych powoływanych osób na te stanowiska, co autor *de lege ferenda* proponuje.

Bibliografia

Literatura

- Cichosz P., *Znaczenie podporządkowania Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi dla jej pozycji ustrojowej*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 14, 2019, nr 16 (2).
- Cour des Comptes Européenne, *New ECA Member Marek Opiola (Poland) Takes Office*, eca.europa.eu/fr/Pages/NewsItem.aspx?nid=15054.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2016.
- Mazur J., *Nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8 (594).
- Mazur J., *Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem — między podległością a współdziałaniem*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 2.

- Minkowski J., *Badania podjęte przez NIK w latach 2014–2016. Kontrole doraźne koordynowane*, „Kontrola Państwowa” 2018, nr 3.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Pytania i odpowiedzi — Podstawy prawne*, <https://www.nik.gov.pl/zapytaj-o-nik/podstawy-prawne/>.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Standardy ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300, ISSAI 400*, Warszawa 2016.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Tadeusz Dziuba*, <https://www.nik.gov.pl/o-nik/kierownictwo-nik/tadeusz-dziuba.html>.
- Nieżgódka-Medek M., *Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli — nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r.*, „Kontrola Państwowa” 2013, nr 3.
- Prawo Konstytucyjne RP (Instytucje wybrane)*, red. J. Buczkowski, Przemysł-Rzeszów 2011.
- Sarnecki P., *Relacje Najwyższej Izby Kontroli z polskim parlamentem*, „Kontrola Państwowa” 2014, numer jubileuszowy.
- Sarnecki P., *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji*, „Kontrola Państwowa” 2002, numer specjalny (2), <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1753.pdf>.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Liczba miejsc przysługująca klubom w komisjach*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp?parytety>.
- Strożek-Kucharska M., *Kontrola sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli*, [w:] *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2016.
- Woroniecki P.M., *Rola Najwyższej Izby Kontroli w polskim systemie prawnym*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska — Europa — Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajkowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, Kraków 2013.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku, przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 roku, podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2019 r. poz. 1028 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200).
- Ustawa z dnia 8 maja 1998 roku o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 148, poz. 966).
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. Nr 227, poz. 1482).

Opinie

- Komisja ds. Kontroli Państwowej, *Opinia nr 1 Komisji do Spraw Kontroli Państwowej dla Marszałka Sejmu RP w sprawie wniosków Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o powołanie Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli uchwalona na posiedzeniu w dniu 27 listopada 2019 r.*, [orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/kop_o1/\\$file/kop_o1.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/kop_o1/$file/kop_o1.pdf).
- Komisja ds. Kontroli Państwowej, *Opinia nr 11 Komisji do Spraw Kontroli Państwowej dla Marszałka Sejmu RP w sprawie wniosku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o odwołanie Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli uchwalona na posiedzeniu w dniu 7 sierpnia 2020 r.*, [orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/kop_o11/\\$file/kop_o11.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/kop_o11/$file/kop_o11.pdf).

Komisja ds. Kontroli Państwowej, *Opinia nr 18 Komisji do Spraw Kontroli Państwowej dla Marszałka Sejmu RP w sprawie wniosku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o odwołanie Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli uchwalona na posiedzeniu w dniu 29 stycznia 2021 r.*, orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/kop_o18/\$file/kop_o18.pdf.

Orzeczenia

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 1996 roku, sygn. W 11/95 (Dz.U. Nr 24, poz. 112).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 roku, sygn. K 21/98 (M.P. Nr 43, poz. 615).