



Mechanizm szybkiego orzecznictwa na rzecz niezależności NOK (SIRAM)

Raport z oceny dotyczącej zarzutów systematycznego
ograniczania niezależności Najwyższej Izby Kontroli
w Polsce (NIK)

Maj, 2023 r.

Czym jest SIRAM?

Mechanizm szybkiego orzecznictwa na rzecz niezależności NOK (SIRAM) został ustanowiony w 2018 roku na potrzeby rzecznictwa i zwiększania świadomości zagrożeń oraz naruszeń wobec niezależności NOK, jak również w celu niesienia wsparcia dla NOK stojących w obliczu wyzwań dla swojej niezależności.

Zagrożenia te mogą objawiać się na różne sposoby, takie jak zmiana konstytucji lub ustawy o kontroli w danym kraju, wyzwania wobec mandatu NOK i/lub próby usunięcia Prezesa/Prezesów NOK czy opóźnienie w powołaniu nowego Prezesa.

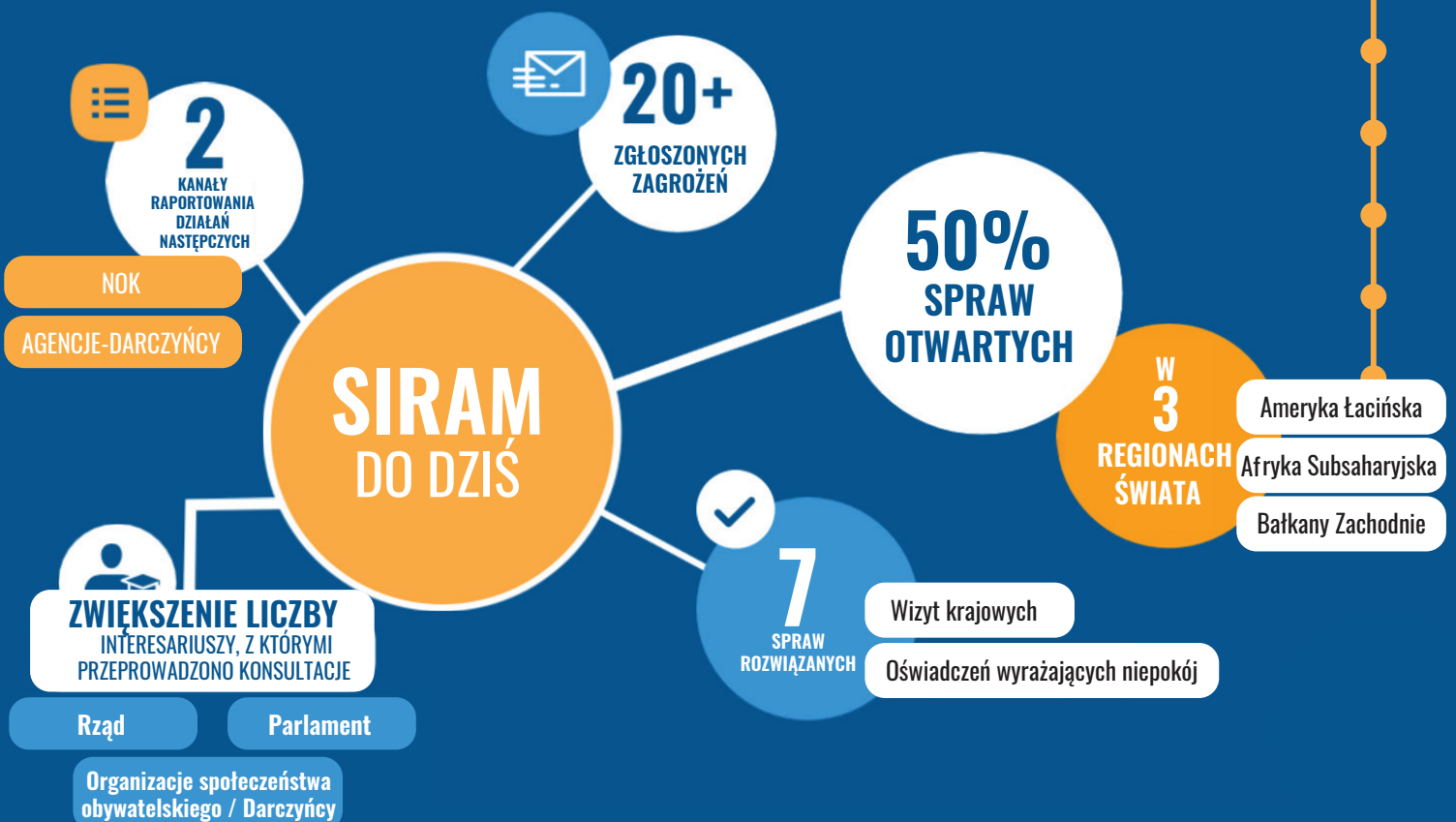
Etapy SIRAM

- 1) Zgłoszenie zagrożenia poprzez różne kanały i punkty kontaktowe
- 2) Połączenie zagrożenia z odnośnymi filarami INTOSAI P-1 i INTOSAI P-10
- 3) Przedstawienie terminowej reakcji rzeczownika, z wykorzystaniem jednego lub kilku istniejących narzędzi
- 4) Monitorowanie wydarzeń mających miejsce w czasie reakcji oraz po niej

Przypadki SIRAM na przestrzeni lat



Od ustanowienia SIRAM w 2018 roku, doszło do znaczącego zwiększenia liczby zagrożeń zgłaszanych IDI. Zgłoszone przypadki w szczególności skorelowane są z regionami doświadczającymi istotniejszego pogorszenia w zakresie rozliczalności, dobrego zarządzania i niezależności NOK



Spis treści

Mechanizm szybkiego orzecznictwa na rzecz
niezależności NOK (SIRAM): Ogólny zarys 2

**Raport z oceny dotyczący systematycznych
ograniczeń w niezależności
Najwyższej Izby Kontroli w Polsce (NIK)**

I. Tło i kontekst 5

II. Ocena i metodologia 6

III. Profil instytucjonalny NIK 7

IV. Analiza sprawy 8

VI. Załączniki 18

I. Tło i kontekst

1. Pan **Marian BANAS**, Prezes Najwyższej Izby Kontroli Polski (NIK), skontaktował się z Dyrektorem Generalnym IDI 26 października 2021r. (załącznik 1) w sprawie, którą nazwał „**systemowe ograniczenia niezależności Najwyższej Izby Kontroli Polski**” oraz zawnioskował o wszczęcie prowadzonego przez IDI mechanizmu szybkiego orzecznictwa na rzecz niezależności NOK (SIRAM).
2. W ramach uzasadnienia dla swojego wniosku, Prezes odniósł się do ataków zarówno na swoją rodzinę jak i na siebie, ze strony Służb Specjalnych oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA), które podlega Kancelarii Premiera, jak również organu kontrolowanego przez NOK.
3. Prezes wiąże te ataki z publikacją raportu z kontroli w roku 2020 dotyczącej procesu wyborczego w Polsce, zwanego „wyborami kopertowymi”¹, które dość szeroko omawiano w mediach i podczas których kontrolerzy NIK zidentyfikowali liczne niezgodności z prawem, w tym w tym niegospodarność, nieefektywność i nierzetelność wydatkowania środków publicznych.
4. Wspomniał, że zastraszanie z jakim się spotkał miało swój punkt kulminacyjny w postaci wniosku Prokuratora Okręgowego o uzyskanie zgody niższej izby polskiego parlamentu (Sejmu) na zniesienie jego immunitetu i postawienie go przed sądem.
5. W swoim wniosku, Prezes odwołał się również do braku współpracy ze strony Sejmu, który jest organem, przed którym NIK składa sprawozdania i odpowiada, oraz który odrzucił większość wniosków o mianowanie członków do Kolegium NIK.
6. W tym właśnie kontekście, Prezes NIK podjął decyzję o wszczęciu mechanizmu SIRAM... oraz odbyciu osobistego spotkania w celu omówienia niebezpiecznych wydarzeń i zachowań członków polskiego rządu oraz służb, które nadzoruje, co stanowi zagrożenie dla konstytucyjnego porządku prawa w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Najwyższej Izby Kontroli w Polsce”.
7. Poniższy raport przedstawia podsumowanie przeprowadzonej oceny, wyciągnięte wnioski oraz zalecenia sformułowane przez zespół IDI ds. niezależności NOK, który prowadził ten proces.

¹ <https://notesfrompoland.com/2020/04/23/polands-postal-election-enveloped-in-confusion-as-government-pushes-ahead-before-legislation-passed/>

II. Metodologia Oceny

8. Po formalnym wszczęciu sprawy, metodologia oceny mająca na celu zapewnienie wyważonej oceny została poprowadzona w następujący sposób:

- Przeprowadzono szeroko zakrojone wewnętrzne konsultacje z interesariuszami

Organizacja/institucje	Funkcja/Osoba	Data pisma z zapytaniem o ich opinię w sprawie	Data otrzymanej odpowiedzi ²
Władza Ustawodawcza	Marszałek Sejmu	24/01/2022	15/06/2022
	Wicemarszałek Sejmu	24/01/2022	N/A
	Przewodniczący Parlamentarnej Grupy ds. Praworządności	24/01/2022	N/A
	Marszałek Senatu	24/01/2022	01/02/2022
	Senator, Były Prezes NOK	24/01/2022	N/A
Władza Wykonawcza	Prezydent Rzeczypospolitej	24/01/2022	N/A
	Premier	24/01/2022	N/A
	Minister Spraw Wewnętrznych	24/01/2022	N/A
	Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny	24/01/2022	N/A
Władza Sądownicza	Zastępca Przewodniczącego Trybunału Stanu	24/01/2022	N/A

- Dokładna analiza materiałów przedstawionych przez różne strony

Dokumenty prawne	Pisma	Inne dokumenty
Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli (23/12/1994)	Pisma pomiędzy Prezesem NIK a Marszałkiem Sejmu	Wnioski składane przez NOK do Marszałka Sejmu o powołanie Kolegium NIK
Konstytucja Rzeczypospolitej Polski	Pismo policji wzywające pracowników NIK do stawienia się jako świadkowie w dochodzeniu dotyczącym przekroczenia uprawnień przez pracowników NIK	Zawiadomienia złożone przez NOK do Prokuratury z następstwem raportów z kontroli (140 zawiadomień)
	NIKNIKemployees List otwarty pracowników NIK dotyczący cięć budżetowych w NIK	Podsumowanie Ograniczeń przed jakimi stanęła NIK w prowadzeniu kontroli

² Otrzymano bardzo niewiele odpowiedzi. Jednak otrzymaliśmy odpowiedzi od najważniejszych interesariuszy w sprawie: Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu

Kroki te uzupełniła interakcja osobista w Polsce (w czerwcu 2022r.) z Zarządem NIK oraz parlamentarzystami, Zastępcą Przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej oraz Przewodniczącym Komisji do spraw Kontroli Państwowej w Senacie. W trakcie naszej oceny, prowadziliśmy również interakcję z Sekretariatem Generalnym INTOSAI oraz Sekretariatem EUROSAI, aby pogłębić nasze zrozumienie sprawy oraz kontekstu. Wreszcie, rozmawialiśmy z praktykami prawa i konstytucjonalistami³ (październik – grudzień 2022r.) aby lepiej zrozumieć aspekty prawne sprawy.

III. Profil Instytucjonalny NIK

9. Artykuł 202 w rozdziale IX Konstytucji Polski ustanawia NIK jako i) Naczelnym organem kontroli państwowej, ii) podlegający Sejmowi (niższej izbie parlamentu) oraz iii) stanowi, że NIK działać będzie zgodnie z zasadami kolegalności.
10. Artykuł 203 ustanawia szeroki mandat dla NIK, w zakres którego wchodzi kontrola administracji centralnej i lokalnej oraz który obejmuje kontrolę innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w stopniu, w którym wykorzystują one własność lub zasoby państwowe lub komunalne lub wypełniają zobowiązania finansowe wobec Państwa.
11. Z przepisów konstytucji wynika, że NIK można zaliczyć do grupy NOK ustanowionych jako niezależni urzędnicy Parlamentów⁴ (tj. podległość Sejmowi) z kolegalnymi procesami decyzyjnymi. W polskim kontekście podkreśla to „komplementarność pomiędzy kontrolą państwową (wykonywaną przez NIK) a Sejmem, który jest jedynym organem upoważnionym do kontroli działalności Rady Ministrów oraz administracji rządowej. Dlatego, zadania kontrolne NIK wykonywane są na rzecz Sejmu⁵”
12. Zasady nadzoru przez Sejm i kolegalności przedstawiono bardziej szczegółowo w Ustawie o [Najwyższej Izbie] Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 r. Sejm odgrywa tak naprawdę kluczową rolę w procesie powołania i odwoływania Prezesa NIK. Sejm odgrywa również kluczową rolę w powoływaniu Kolegium NIK i w ten sposób wdrażana jest konstytucyjna zasada kolegalności.

³ Prosili o nieujawnianie tożsamości, ale zgodzili się na udostępnienie treści swojej analizy

⁴ Urzędnicy Parlamentu wspierają obie izby w ich funkcjach związanych z rozliczalnością i nadzorem, poprzez wykonanie niezależnych przyznanych im ustawowo obowiązków w zakresie nadzoru. Appointment of officers of Parliament. Hill Studies. Publication No. 2009-21-E, Library of Parliament of Canada.

⁵ Konstytucja Polski. Tom II. Komentarz, red. Prof. dr Marek Safjan, dr Leszek Bosek, 2016

13. Zgodnie z Artykułem 22 Ustawy o [Najwyższej Izbie] Kontroli, w skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wchodzi Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący (1), wiceprezesa (3) oraz dyrektor generalny (1) Najwyższej Izby Kontroli oraz 14 członków Kolegium (7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych oraz 7 dyrektorów kontroli lub radców Prezesa NIK). Na wniosek prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Marszałek Sejmu powołuje członków Kolegium⁶.
14. **Biorąc pod uwagę profil instytucjonalny NOK, można twierdzić, że dla zapewnienia funkcjonowania NOK konieczna jest subtelna interakcja i równowaga pomiędzy konstytucyjnymi zasadami jego niezależności i autonomii, jego podległością⁷ wobec Sejmu oraz kolegialnością procesu decyzyjnego. W tym celu, powinny zostać ustanowione zabezpieczenia gwarantujące poszanowanie tych zasad konstytucyjnych.**

IV. Analiza Sprawy

15. Metodologia SIRAM ma na celu ustalenie czy doszło do naruszenia zasad niezależności zawartych w deklaracjach z Limy i Meksyku (INTOSAI P-1 & P-10). W tym celu, skupiono się na zagadnieniach, które można bezpośrednio powiązać z potencjalnymi przypadkami naruszenia niezależności NOK i które mają bezpośredni wpływ na jego funkcjonowanie.
16. Przy podejmowaniu decyzji o zakresie analizy związanej z systematycznymi ograniczeniami niezależności Najwyższego Organu Kontroli w Polsce, podjęto decyzję, aby nie skupiać się na stwierdzeniach dotyczących osobistych i/lub internetowych ataków na Prezesa i jego rodzinę, ponieważ nie można było powiązać tego bezpośrednio z naruszeniem konkretnej zasady na podstawie Deklaracji z Meksyku.
17. Ocena skupiła się na następujących możliwych naruszeniach:
- **Istotne opóźnienia w powołaniu urzędników NIK (członków Kolegium NIK i dyrektora generalnego NIK).**
 - **Zakłócenia napotymane przez NIK i jej kontrolerów w prowadzeniu konkretnych kontroli**
 - **Ograniczenia finansowe wobec NIK.**

⁶ The same provisions shall be applicable accordingly to the expiration or termination of the term of office of a Member of the College of the Supreme Audit Office

⁷ The Constitutional Tribunal in its judgement of 1 December 1998 (K 21/98), provided an interpretation of the subordination as set forth in Article 202(2) of the Constitution. The same opinion was repeated in the verdict of 28 June 2000, K 25/99. The Tribunal made it clear then that subordination understood in this way should not breach the essence of NIK's autonomy

Opóźnienia w powołaniu urzędników NIK
(członków Kolegium NIK i dyrektora generalnego NIK)

18. Jeśli chodzi o powoływanie członków Kolegium, Zasada 2 Deklaracji z Meksyku (INTOSAI – P-10) stanowi o niezależności prezesów NOK oraz członków instytucji kolegialnych, jako o podstawowym warunku umożliwiającym im wykonywanie swojego mandatu. Jak odnotowano wcześniej, kolegalność jest konstytucyjną zasadą, w ramach której powinien funkcjonować NOK w Polsce. Zasadę tę wdraża się poprzez Kolegium NIK, którego członkowie są powoływani przez Marszałka Sejmu na wniosek Prezesa NIK. Przepisy parlamentarne dotyczące funkcjonowania kontroli państwowej⁸ w rozdziale 3.2 o składzie Kolegium i statusie jego członków określa, że Prezes, Wiceprezes i Dyrektor Generalny wchodzi w skład Kolegium z mocy prawa, zaś pozostałych 14 członków powołuje Marszałek Sejmu, na wniosek Prezesa NIK, po konsultacji z właściwą komisją parlamentarną.

19. W okresie od sierpnia 2019 r. do lipca 2022r., Prezes NIK złożył 34 wnioski o powołanie członków Kolegium NIK (zob. tabela⁹ poniżej), zgodnie z przepisami Ustawy o [Najwyższej Izbie] Kontroli. Spośród 34 złożonych wniosków o powołanie, mianowano siedmiu członków.

20.

Daty wniosków	liczba złożonych wniosków	liczba powołanych członków	Uwagi ¹⁰
26/09/2019	4	0	Zero wniosków skierowanych do Komisji ds. Kontroli Państwowej
29/01/2020	5	2	Dwa wnioski skierowane do Komisji ds. Kontroli Państwowej
21/04/2020	6	0	Zero wniosków skierowanych do Komisji ds. Kontroli Państwowej
13/07/2020	5	2	Pięć wniosków skierowanych do Komisji ds. Kontroli Państwowej
04/08/2020	3	3	Trzy wnioski skierowane do Komisji ds. Kontroli Państwowej
13/05/2021	4	0	Cztery wnioski skierowane do Komisji ds. Kontroli Państwowej
06/07/2021	6	0	Zero wniosków skierowanych do Komisji ds. Kontroli Państwowej
09/03/2022	3	0	Zero wniosków skierowanych do Komisji ds. Kontroli Państwowej

⁸ Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej (nik.gov.pl)

⁹ W oparciu o informacje i wnioski udostępnione zespołowi oceniającemu przez NOK

¹⁰ Marszałek ma możliwość zwrócenia się z prośbą o opinię do parlamentarnej Komisji ds. Kontroli Państwowej (KOP)

21. Pytana o sytuację, Marszałek Sejmu¹¹ powiedziała „na mocy ustawy o NIK, powołanie członków Kolegium NIK jest obowiązkiem Marszałka Sejmu, działającego na wniosek Prezesa NIK. Wynika to, jak wyżej wspomniano, z konstytucyjnej zasady podległości NIK wobec Sejmu oraz odpowiedzialności Prezesa NIK przed Sejmem. Zasada podległości NIK wobec Sejmu jest również wyrażona w procedurze, w ramach której wnioski Prezesa o powołanie członków Kolegium NIK podlegają opinii właściwej komisji sejmowej – wyżej wspomnianej Komisji ds. Kontroli Państwowej. Każdorazowo, gdy prezes NIK wnosi o powołanie członka Kolegium NIK, Marszałek Sejmu kieruje wniosek do tej komisji. Po uzyskaniu opinii komisji, Marszałek Sejmu podejmuje decyzję o powołaniu do Kolegium NIK lub odmowie powołania osoby wskazanej przez Prezesa NIK. Ma to zastosowanie w szczególności w przypadkach, gdy komisja wydała negatywną opinię o złożonej nominacji. Pragnę podkreślić, że powołanie członka Kolegium NIK jest obowiązkiem Marszałka Sejmu, którego nie wiąże nominacja poczyniona przez Prezesa NIK. W przypadku odmowy powołania kandydata wskazanego przez Prezesa NIK, Marszałek Sejmu zwróci się do Prezesa NIK z prośbą o zaprezentowanie innego kandydata. Powinni to być kandydaci, których zaakceptują organy sejmowe, którym podlega NIK. Pomimo ekstensywnej korespondencji pomiędzy Marszałkiem Sejmu a Prezesem NIK w tej sprawie, nie wydaje się on uznawać obowiązujących w tym względzie przepisów, co wykazuje, między innymi, jego pismo z 26 października 2021 do Dyrektora omawiane w tej sprawie. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, którego pracą mam zaszczyt kierować, ma prawo i obowiązek wymagać, aby NIK i jego Prezes szanowali zasadę zawartą w Konstytucji, stanowiącą o tym, że NIK podlega Sejmowi.”
22. W pisemnej reakcji na słowa Marszałek Sejmu, Prezes NIK świadczył „.... Konstytucyjna zasada kolegioidalnej odpowiedzialności NIK dotyczy zespołowego modelu działania w kontroli państwowej, aby wyrażać stanowisko NIK. Innymi słowy, funkcje NIK wykonywane są poprzez wspólne zatwierdzenie stanowisk związanych z kontrolą. Aby ten model był w pełni wdrożony, liczba członków Kolegium powinna zapewnić obiektywność. Zgodnie z Artykułem 22(1) i (2) Ustawy o NIK, w skład Kolegium NIK wchodzi: siedmiu przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych (spoza NIK) oraz siedmiu dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK powołanych przez Marszałka Sejmu – na wniosek Prezesa NIK, po uzyskaniu opinii Komisji ds. Kontroli Państwowej oraz, z ramienia prawa, Prezes NIK jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny, którzy nie podlegają opinii Komisji. NIK nie kwestionuje kompetencji Marszałka do powołania członków Kolegium NIK, oczywiście na wniosek Prezesa NIK, ale chciałbym podkreślić, że od 30 sierpnia 2019r., tj. od początku mojej kadencji, do 11 lipca 2022r., zwróciłem się do Marszałek dziewięć razy i złożyłem 34 wnioski o powołani e członków Kolegium NIK. Tylko siedmiu kandydatów otrzymało pozytywną opinię Komisji ds. Kontroli Państwowej i zostało w konsekwencji powołanych przez Marszałek Sejmu.

¹¹ Pismo od Marszałek Sejmu do Dyrektora Generalnego IDI, 15 czerwca 2022.

23. Należy podkreślić, że kompetencje kandydatów, którym wydano negatywną opinię przez Komisję ds. Kontroli Państwowej, nie były kwestionowane na posiedzeniach Komisji. Ponadto, opinie Komisji nie są wiążące dla Marszałka. Odzwierciedlają to również kroki podjęte przez Marszałek Sejmu, która w jednym przypadku powołała członka pomimo negatywnej opinii Komisji, a w innym – nie powołała kandydata, który otrzymał równą liczbę głosów „za” i „przeciw” na posiedzeniu Komisji, co oznaczało, że opinia Komisji nie była negatywna. Kolejną dyskusyjną decyzją Marszałek było nieskierowanie 14 wniosków Prezesa NIK do Komisji. Prezes NIK wycofał również dwa wnioski przed posiedzeniem Komisji, a Marszałek nadal skierowała je do Komisji, która następnie wydała pozytywną opinię i kandydaci zostali ostatecznie powołani do Kolegium NIK. NIK działa zgodnie z zasadą kolegalności, jak stanowi Artykuł 202(3) Konstytucji oraz Artykuł 1(3) Ustawy o NIK. Ucieleśnieniem tej zasady jest Kolegium NIK, które podejmuje decyzje w najważniejszych kwestiach związanych z działalnością NIK. Należą do nich zatwierdzenie wykonania budżetu państwa oraz wytyczne w zakresie polityki pieniężnej, zatwierdzenie sprawozdania z działalności NIK, przyjęcie absolutorium dla Rady Ministrów, wnioski do Sejmu w sprawie rozpatrzenia niektórych kwestii związanych z działalnością organów publicznych, wnioski zawierające zarzuty wobec członków Rady Ministrów lub osób kierujących urzędami centralnymi wynikające z kontroli, oraz zatwierdzenie rocznych planów kontroli. Na tym etapie należy podkreślić, że plan roczny NIK wyznacza kierunki kontroli, które są podstawą działalności NIK, zgodnie z artykułem 6(2) ustawy o NIK, NIK wykonuje swoje zadania w oparciu o roczny plan pracy przedkładany w Sejmie, a Kolegium NIK decyduje, które kontrole są uwzględnione w planach. Innym obowiązkiem Kolegium jest decydowanie w sprawie sprzeciwów zgłoszonych wobec kontroli przez najważniejsze organy państwowe. Wziąwszy pod uwagę powyższe, jeśli członkowie Kolegium NIK nie zostaną powołani, ostatecznie tylko członkowie zarządu NIK, tj. Prezes NIK, wiceprezesi oraz dyrektor generalny, pozostaną w Kolegium. Może to doprowadzić do podważania obiektywności NIK, a w konsekwencji sparaliżować funkcjonowanie NIK.
24. Bez komentarza wobec granic prawnych zasady podległości, można wydać opinię dotyczącą tego, czy opóźnienia w powoływaniu członków NIK mogą zagrozić niezależności NIK oraz pełnemu wdrożeniu zasady kolegalności. Poza wyzwaniem prawnym, istnieje również wymiar techniczny, podkreślony przez Prezesa NIK w jego odpowiedzi. Kolegium ma do odegrania kluczową rolę w ocenie jakości dokumentów pokontrolnych, ponieważ jest to kluczowy element systemu kontroli jakości. Dlatego też, w jej skład powinni wchodzić eksperci posiadający wiedzę w kluczowych obszarach, aby podnieść jakość obrad.
25. Ten punkt widzenia był podobny do stanowiska przyjętego przez Komisję Europejską w Rozdziale krajowym dotyczącym sytuacji w zakresie praworządności w Polsce w raporcie na temat praworządności z 2022 r.¹² W raporcie czytamy „Najwyższa Izba Kontroli kontynuuje swoją działalność w niesprzyjających warunkach. Od Roku 2021, Marszałek Sejmu odmawia powołania członków Kolegium NIK, utrudniając w ten sposób skuteczne funkcjonowanie Urzędu”

¹² Raport z praworządności 2022 Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej

26. Nasze stanowisko oparte jest również na niezależnej opinii prawnej, w której stwierdzono „bez względu na sposób interpretacji artykułu 202 polskiej konstytucji przez sądy krajowe (w tym, ostatecznie, Polski Trybunał Konstytucyjny), należy rozważyć kontekst, w którym rozgrywa się ten konflikt...istnieje pogorszenie praworządności, jak stwierdziła Komisja oraz Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Polska musi przestrzegać praworządności, na podstawie art. 2 TUE; zasada ta wymaga, aby wszystkie gałęzie władzy publicznej działały w ramach ograniczeń stanowiących przez prawo. Potrzeba przestrzegania praworządności jest również warunkiem wstępnym do zapewnienia zgodności z zasadami należytego zarządzania finansami funduszy UE, jak głosi 7 motyw preambuły rozporządzenia w sprawie warunkowości nr 2020/2092. Istnieje szereg stanowisk UE, przyjętych przez różne instytucje UE, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie czy przestrzegana jest deklaracja INTOSAI.
27. Wziąwszy pod uwagę ramy prawne, możemy skupić się na jednej ze skarg złożonych przez Prezesa NIK: trudności z uzyskaniem powołania dla członków Kolegium NIK przez Marszałka Sejmu. Należy podkreślić, że NIK jest najwyższym krajowym organem kontroli i chociaż podlega Sejmowi, cieszy się również niezależnością, którą gwarantuje jej Konstytucja i która została uznana przez Trybunał Konstytucyjny (w 1998 i 2000r.). Jedną z prerogatyw Prezesa jest wnioskowanie w Sejmie o powołanie członków Kolegium NIK. Nie ma wątpliwości, że powołanie tych członków wchodzi w zakres uprawnień Sejmu, co jasno stwierdza Marszałek Sejmu, jednak jeśli wnioski Prezesa NIK o powołanie tych członków (34 wnioski od 2019r.) są systematycznie lekceważone, to uniemożliwia NIK funkcjonowanie i wykonywanie swoich uprawnień, które oparte są na poszanowaniu zasady niezależności. Ingerowanie w działalność NIK podważa praworządność w Polsce...”
28. Jeśli chodzi o powołanie dyrektora generalnego, Zgodnie z Art. 21 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, „Prezes Najwyższej Izby Kontroli, za zgodą Marszałka Sejmu, powołuje i odwołuje dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli”. Kandydat na dyrektora generalnego nie podlega opinii komisji parlamentarnej ds. Kontroli Państwowej. W sprzeczności z tym, Marszałek Sejmu, skierowała 8 lutego 2022r. do Komisji ds. Kontroli Państwowej, wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o zgodę na powołanie nowego dyrektora generalnego. Komisja wyraziła negatywną opinię, co doprowadziło do odrzucenia przez Marszałka Sejmu powołania dyrektora generalnego 23 lutego 2022r.
29. Obowiązki dyrektora generalnego regulują rozporządzenia Prezesa NIK, zgodnie z Art. 13 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Na podstawie §7-10 obowiązującego rozporządzenia nr 66/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 10 września 2019r.¹³, dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli sprawuje bezpośredni nadzór nad jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby

¹³ (Przygotowano w oparciu o rozporządzenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli: Nr 14/2021 z 10 lutego, 2021r., Nr 52/2020 z 6 sierpnia, 2020r., Nr 40/2020 z 16 lipca, 2020r., Nr 37/2020 z 14 lipca, 2020r., Nr 83/2019 z 5 grudnia, 2019r., Nr 74/2019 z 2 października 2019)

Kontroli¹⁴. Ponadto, dyrektor generalny może przedstawić Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli swoje stanowisko w sprawach związanych z ochroną informacji niejawnych, ochroną danych osobowych, jak również w sprawach podlegających kompetencji Departamentu BHP i Spraw Społecznych; nadzoruje terminowe przygotowanie projektu budżetu w jego części dotyczącej Najwyższej Izby Kontroli oraz może podejmować decyzje związane z wdrażaniem budżetu Najwyższej Izby Kontroli; może wydawać polecenia dyrektorom jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli w celu wykonania zadań związanych z wdrażaniem budżetu NIK, oraz polecenia związane z prowadzeniem ewidencji aktywów Najwyższej Izby Kontroli; reprezentuje Skarb Państwa w imieniu Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, oraz w szczególności jest upoważniony do podejmowania zobowiązań finansowych w imieniu i na rzecz Najwyższej Izby Kontroli; wykonuje zadania kierownika zamawiającego, o których mowa w przepisach o zamówieniach publicznych.

30. Pod nieobecność dyrektora generalnego, większość z tych zadań wykonuje Prezes NIK. Z naszej perspektywy, przedłużający się wakat powoduje zwiększenie liczby codziennych obowiązków wykonywanych przez Prezesa i kwestię tę należy rozwiązać, aby umożliwić Prezesowi poświęcenie czasu na inne sprawy.

Ograniczenia napotymane przez NIK i jej kontrolerów w prowadzeniu konkretnych kontroli

31. Zasada 3 INTOSAI P-10 stanowi, że NOK powinny mieć wystarczająco szeroki mandat i pełną swobodę w wykonywaniu swoich funkcji. Zasada 4 INTOSAI p-10 stanowi, że NOK powinny mieć nieograniczony dostęp do informacji na potrzeby prawidłowego wykonywania swoich obowiązków ustawowych. Zgodnie z duchem Deklaracji z Meksyku, Najwyższa Izba Kontroli Polski posiada bardzo szeroki mandat¹⁵, który uwzględnia możliwość kontrolowania różnych jurysdykcji (centralnej i lokalnej), oraz obejmuje kontrolę innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych, w stopniu w jakim wykorzystują one własność lub zasoby państwowe lub komunalne lub wypełniają zobowiązania finansowe wobec Państwa.
32. Pomimo tych przepisów, kwestionowano mandat NOK w zakresie kontrolowania poszczególnych podmiotów, a pracownikom NIK uniemożliwiono wejście na teren podmiotów kontrolowanych. Ponadto, w szeregu przypadków utrudniano dostęp do informacji poprzez opóźnienia lub odmowę przekazania niezbędnych informacji. Wreszcie, w wybranych sprawach, wszczęto dochodzenia i postępowanie sądowe przeciwko pracownikom NOK wykonującym swoje uprawnienia. Poniższa tabela¹⁶ przedstawia ilustrację tych dochodzeń, które są w sposób wyczerpujący wymienione i omówione w załączniku 3 do raportu z oceny.

¹⁴ Departament Informatyki, Departament Obiektów i Logistyki, Departament Usług Korporacyjnych, Departament Księgowości

¹⁵ Artykuł 203 przyznaje NIK szeroki mandat, który obejmuje kontrolę jednostek rządu centralnego i samorządu, oraz uwzględnia kontrolę innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w stopniu, w którym wykorzystują one własność lub zasoby państwowe lub komunalne lub wypełniają zobowiązania finansowe wobec Państwa.

¹⁶ tabela przygotowana na podstawie informacji przedstawionych przez NOK

33.

kontrola	jednostka	Własność rządu ¹⁷	Postęp kontroli ¹⁸	postępowanie prawne wobec pracowników
Kontrola nr P/22/013 Wdrażanie działań w celu zwiększenia bezpieczeństwa paliwa w sektorze ropy naftowej	PKN ORLEN SA	50%	Spółka kwestionowała mandat kontrolny NIK	We zwanie z Komendy Głównej Policji Miasta Stołecznego z 17 października 2022r. dla kontrolerów
Kontrola nr P/22/012 Wybrane wydatki spółek z udziałem skarbu państwa oraz fundacji ustanowionych przez te spółki oraz finansowe zarządzanie i wdrażanie celów statutowych tych fundacji	PGNiG SA	71.88%	Kontrola przerwana - podczas kontroli, spółka kwestionowała mandat NIK	Bez postępowania wobec pracowników NIK
	Polski Koncern Naftowy SA	50%	Spółka kwestionowała mandat NIK	Zawiadomienie o przekroczeniu uprawnień przez kontrolerów NIK – pismo z Komendy Głównej Policji Miasta Stołecznego z dnia 17 października 2022r.
	Fundacja ORLEN	100%	Jednostka kwestionowała mandat kontrolny NIK	Zawiadomienie o przekroczeniu uprawnień przez kontrolerów NIK – pismo z Komendy Głównej Policji Miasta Stołecznego z 17 października
	Link 4	100%	Spółka kwestionowała mandat kontrolny NIK	Bez postępowania wobec pracowników NOK
	Energa SA w Gdańsku (oddział)	90,9%	Spółka kwestionowała mandat kontrolny NIK	Bez postępowania wobec pracowników NOK

34. Z naszej perspektywy, ograniczenia postawione NIK i jej kontrolerom zilustrowane w powyższej tabeli i powtórzone w załączniku 3 stanowią naruszenie zasady 3 i 4 Deklaracji z Meksyku o niezależności NOK (INTOSAI P-10). Ponadto, decyzja sądu z dnia 30 stycznia 2023r. orzekła na korzyść NOK i wspomniano w niej, że NOK miał mandat do kontroli podmiotów publicznych i ich oddziałów, w tym fundacji. Chociaż decyzja jest wynikiem pozytywnym, warto wspomnieć, że została wydana przez sąd rejonowy i nie zapobiega występowaniu przeszkód w przyszłości. W rzeczy samej, NOK zgłosił dodatkowe przypadki, w których odmówiono mu dostępu do informacji lub jego mandat był kwestionowany.

¹⁷ w celu określenia czy jednostka wchodzi w zakres mandatu NOK

¹⁸ pod koniec 2022r.

Ograniczenia finansowe wobec NIK

35. Zasada 8 Deklaracji z Meksyku w sprawie niezależności NOK głosi, że Najwyższa Izba Kontroli powinna zostać wyposażona w niezbędne zasoby ludzkie, materialne i finansowe w celu wykonywania swoich stosownych czynności. Rozdział 32 Wspólnotowego Dorobku Prawnego Unii Europejskiej, który omawia kwestie kontroli finansowej, wymaga aby Najwyższe Organy Kontroli były niezależne pod względem instytucjonalnym, operacyjnym i finansowym.
36. Prezes NOK poinformował nas 25 października 2022r., że Komisja ds. Kontroli Państwowej, która jest komisją stałą rozpatrującą m.in. działalność NIK wprowadziła zmianę, która w sposób istotny zmniejszyła budżet NIK na wynagrodzenia dla pracowników o około 51 000 000, czyli ok. 11 000 000 euro.
37. Ponadto omówił poprawki, które przyjęły następującą strukturę:
- *wynagrodzenia pracowników (wydatki bieżące jednostek budżetowych) – zmniejszenie o 42 145 000 PLN;*
 - *składki na ubezpieczenie społeczne (wydatki bieżące jednostek budżetowych) – zmniejszenie o 7 125 000 PLN;*
 - *Składki na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy (wydatki bieżące jednostek budżetowych) – zmniejszenie o 817 000 PLN;*
 - *Wpłaty na Pracowniczy Plan Kapitałowy (PPK) poczynione przez pracodawcę (wydatki bieżące jednostek budżetowych) – zmniejszenie o 164 000 PLN.*
38. W międzyczasie, według informacji dostarczonych przez NIK, inne departamenty i jednostki budżetowe odnotowały istotne zwiększenie budżetu. Na przykład Państwowa Inspekcja Pracy otrzymała 15% wzrost budżetu a budżet Kancelarii Premiera wzrósł o 80%.
39. Według Prezesa NOK, powyższe redukcje zasobów budżetowych NIK stanowią istotną przeszkodę w wykonywaniu obowiązków NIK, ustalonych bezpośrednio w Konstytucji. Podczas zwiększającego się obecnie kryzysu gospodarczego oraz rosnącej inflacji (w październiku 2022r. szacowano ją na 17,9%, według polskich statystyk (GUS), odpowiednie finansowanie jest szczególnie ważne, aby NIK działała prawidłowo.
40. Ograniczenia finansowe uniemożliwiły NIK zatrudnienie nowych wykwalifikowanych pracowników. W obecnej sytuacji gospodarczej, pracodawcy muszą konkurować o kandydatów za pomocą atrakcyjnego wynagrodzenia, a NIK – z uwagi na zmniejszenie budżetu na wynagrodzenia – nie może konkurować z sektorem prywatnym i innymi podmiotami w sektorze finansów publicznych.
41. Musimy pamiętać, że budżet, o który wnioskowano w parlamencie, miał na celu zbliżenie wynagrodzeń w NIK do kwot oferowanych na podobnych stanowiskach w innych instytucjach państwowych, co miało tym samym uatrakcyjnić je w oczach pracowników.

Grupa pracowników	Średnie wynagrodzenie skorygowane o inflację (16,6%) w innych jednostkach	Średnie wynagrodzenie w NIK – od 24 lutego 2023	% różnicy
Zarząd	23 242 zł	17 440 zł	-25%
Niższe stanowisko kierownicze	14 112 zł	11 947 zł	-15%
Radca Prezesa	18 307 zł	14 052 zł	-23%
Specjalista	14 371 zł	8 347 zł	-42%

42. Prezes dodaje: „Tak naprawdę, od 24 lutego 2023r. mamy 1581 pracowników (...) Zwiększenie budżetu byłoby wykorzystane na (1) Zatrudnienie nowych osób – które mogłyby potencjalnie przeprowadzać nowe kontrole po nauczaniu się zakresu pracy kontrolera oraz (2) Zwiększenie wynagrodzeń – w celu zatrzymania trendu odchodzenia z pracy, spowodowanego wyższymi wynagrodzeniami poza NIK. W oparciu o statystyki dotyczące personelu NIK za rok 2022, w przybliżeniu 35.40% (40 pracowników) przypadków odejścia pracowników z NIK związanych było z nieatrakcyjnym wynagrodzeniem.

43. Zwiększenie wynagrodzeń w NIK przełożyłoby się na skuteczniejszą rekrutację. W 2022r., 21 procedur rekrutacyjnych (spośród 28 osób) nie ukończono, co stanowiło około 35% wszystkich rekrutacji, gdzie przyczyną było, między innymi, odrzucenie ofert przez kandydatów z powodu niskiego wynagrodzenia. Przy wnioskowanym przydziale środków budżetowych, moglibyśmy potencjalnie zatrudnić 109 osób¹⁹, oferując konkurencyjne wynagrodzenie i zapełnić wakaty pracownicze.

ROZBICIE BUDŻETU WNIOSKOWANEGO W PARLAMENCIE NA ZATRUDNIENIE DODATKOWYCH PRACOWNIKÓW I ZWIĘKSZENIE WYNAGRODZENIA OBECNYCH PRACOWNIKÓW ²⁰		
stanowisko	Budżet według % udziału w grupie	Liczba osób do zatrudnienia
Radca Prezesa NIK	275 912,79 zł	1
Radcy ekonomiczni, prawni i techniczni	5 104 386,63 zł	28
Kontrolerzy/starsi kontrolerzy	8 599 281,98 zł	63
Inspektorzy/młodszy Inspektorzy.	1 839 418,60 zł	17
		109
Liczba pracowników po zatrudnieniu 109 pracowników:		1690
Całkowita liczba kontrolerów NIK – po zatrudnieniu:		1141
Pozostała kwota na wypłatę podwyżek dla obecnych pracowników wynosi:		25 000 000 zł

¹⁹ radca Prezesa NIK, 28 radców (technicznych, ekonomicznych i prawnych), 63 kontrolerów/starszych kontrolerów, 11 inspektorów/młodszych inspektorów.

²⁰ Tabela przygotowana przez NOK

44. Patrząc na wyjaśnienia przedstawione przez NOK, można wnioskować, że cięcia budżetowe znacząco utrudniają zdolność NOK do utrzymania swojej siły roboczej oraz zatrudnienia dodatkowych pracowników, koniecznych do wykonania mandatu. Warto również zauważyć, że w międzyczasie inne instytucje otrzymały istotne podwyżki budżetu. Jednak ważne jest zaznaczenie, że postępowanie w ramach którego zmniejszono budżet NIK odbyło się według normalnej procedury i nie wiązało się z ingerencją władzy wykonawczej. W związku z tym, chociaż zgadzamy się z negatywnym wpływem cięć budżetowych na zdolność NOK do pełnego wykonywania swojego mandatu i niesienia wkładu w rozliczalność, nie możemy wnioskować, że stanowią one naruszenie zasady 8 Deklaracji z Meksyku oraz Rozdziału 32 Wspólnotowego Dorobku Prawnego UE.

V. Wniosek i zalecenia

45. Pod koniec oceny i w oparciu o zebrane dowody, konsultacje z interesariuszami oraz przeprowadzoną analizę wnioskujemy, że sprawa przedłożona przez NOK Polski stanowi zagrożenie dla **zasady 2 – *niezależności kierowników i członków instytucji kolegialnych NOK***, **zasady 3 – *wystarczająco szerokiego mandatu i pełnej dowolności w wykonywaniu swoich funkcji***, **zasady 4 – *nieograniczonego dostępu do informacji w celu prawidłowego wykonywania obowiązków ustawowych***. *Czytając zasadę 8, związaną z autonomią finansową*, chociaż możemy się zgodzić co do negatywnego wpływu cięć budżetowych na zdolność NOK do pełnego wykonywania swojego mandatu i niesienia wkładu w rozliczalność, nie możemy wnioskować, że zasada ta została naruszona.

46. Dlatego też chcielibyśmy zachęcić właściwych interesariuszy do podjęcia koniecznych działań w celu podtrzymania niezależności NIK oraz optymalizacji jej wkładu w rozliczalność, w tym powołania członków kolegium, przyznawania terminowego dostępu do informacji oraz znajdowania sposobów na zapewnienie odpowiedniego poziomu środków finansowych do dyspozycji NOK. Jesteśmy gotowi na udzielenie wsparcia dla każdej inicjatywy lub procesu, które mają na celu wzmocnienie tych aspektów ram prawnych.