

Ustawa
o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli

z dnia2023 r.

Art. 1. W ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 623) po art. 28a dodaje się art. 28b w brzmieniu:

1. W przypadku odmowy dopuszczenia do czynności kontrolnych osób określonych w art. 30 ustawy przez jednostkę kontrolowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli wiceprezesa oraz dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli mogą wystąpić do sądu z wnioskiem o nakazanie dopuszczenia do kontroli.
2. W sprawach w których mowa w ust. 1 właściwy jest sąd rejonowy (sąd cywilny), a w przypadku gdy jednostką przewidzianą do kontroli jest podmiot wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego sąd rejonowy (sąd gospodarczy) prowadzący Krajowy Rejestr Sądowy (sprawy rejestrowe) właściwy miejscowo dla siedziby jednostki kontrolowanej.
3. Sąd rozpatruje sprawę w składzie jednego sędziego.
4. Sąd rozpoznaje wniosek, o którym mowa w ust. 1, w ciągu 30 dni w postępowaniu nieprocesowym.
5. Wniosek, o którym mowa w ust. 1 powinien spełniać wymogi pisma procesowego, a ponadto zawierać wskazanie rodzaju i tematyki kontroli.
6. Uczestnikami postępowania są wnioskodawca oraz jednostka kontrolowana, która odmówiła dopuszczenia do kontroli osób określonych w art. 30 ustawy.
7. Na żądanie Sądu jednostka kontrolowana zobowiązana jest do udostępnienia w terminie 3 dni dowodów, oparciu o które odmówiła dopuszczenia do kontroli osobom określonym w art. 30 ustawy pod rygorem uznania za przyznane braku podstaw do odmowy dopuszczenia do kontroli.
8. Sąd może rozpoznać sprawę w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, którzy o terminie posiedzenia sądu zostali prawidłowo powiadomieni.
9. W postanowieniu wydanym w sprawie sąd uznając wniosek za zasadny zobowiązuje jednostkę kontrolowaną do dopuszczenia osób określonych w art. 30 ustawy do kontroli w tej jednostce w zakresie tematyki określonej we wniosku w terminie 3 dni od dnia uprawomocnienia się postanowienia z zagrożeniem zapłaty grzywny w wysokości od 10 000 do 50 000 zł za każdy dzień niewykonania postanowienia, a w przeciwnym wypadku wniosek oddala.

10. Sąd postanowienie, o którym mowa w ust. 9 wraz z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu niezwłocznie doręcza uczestnikom postępowania, których mowa w ust. 6.
11. Na postanowienie sądu, o którym mowa w ust. 9 przysługuje zażalenie do sądu okręgowego, który rozpoznaje je w ciągu 30 dni.
12. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza wraz z uzasadnieniem wnioskodawcy i jednostce kontrolowanej zobowiązanej do wykonania postanowienia sądu.
13. Od postanowienia sądu okręgowego nie przysługuje skarga kasacyjna i podlega ono wykonaniu.
14. Za wykonanie postanowienia, o którym mowa w ust. 9 w jednostce kontrolowanej w pierwszej kolejności odpowiada kierownik tej jednostki, a w razie jego braku- osoba go zastępująca.
15. W razie wystąpienia przez wnioskodawcę o klauzulę wykonalności uczestnikami postępowania klauzulowego oprócz wnioskodawcy, jednostki kontrolowanej jest kierownik lub osoba go zastępująca, która zostanie wskazana jako dłużnik w klauzuli wykonalności.
16. W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie, stosuje się przepisy odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1805, z późn. zm.).
17. Postępowanie, o którym mowa w ust. 1 jest wolne od opłat sądowych.”

Art. 2. W przypadku odmowy dopuszczenia do kontroli osób określonych w art. 30 ustawy przez jednostkę kontrolowaną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w terminie 12 miesięcy przed dniem wejścia w życie ustawy Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi oraz dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli mogą wystąpić do sądu z wnioskiem o nakazanie dopuszczenia do kontroli.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Celem ustawy jest zapewnienie kontrolerom Najwyższej Izby Kontroli możliwości przeprowadzenia doraźnej lub zaplanowanej kontroli w sytuacji, gdy jednostka kontrolowana odmówiła osobom określonym w art. 30 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, uznając, że pod względem podmiotowym lub przedmiotowym kontrola ta naruszałaby przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

W aktualnym stanie prawnym brak jest przepisów prawa, które zapewniłyby realizację ustawowych zadań kontrolerom Najwyższej Izby Kontroli w przypadku uniemożliwienia przez podmiot kontrolowany przeprowadzenia czynności kontrolnych. Jednocześnie poddanie tego swoistego sporu między kontrolerami Najwyższej Izby Kontroli a jednostką kontrolowaną pod ocenę sądu ma zapobiec obawom o nadużywanie pozycji organów kontrolnych w państwie.

Najwyższa Izba Kontroli jest konstytucyjnym organem państwa, którego funkcje kontrolne zostały unormowane w Rozdziale IX Konstytucji, art. 202-207. Pomimo wysokiej pozycji jako organu naczelnego w sferze realizacji swoich uprawnień napotkała w ostatnim czasie trudne do przewyciężenia przeszkody. Odmowy kontroli planowych, zatwierdzonych przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli stosowną uchwałą w PKN Orlen unaocznily niedostatek regulacji prawnych w obszarze zapewnienia skuteczności podejmowanych czynności kontrolnych.

Niedopuszczalna jest z punktu widzenia interesów państwa sytuacja, gdy jednostka kontrolowana podlegająca kontroli na mocy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wydatkująca miliardy złotych na działalność sponsoringową, medialną, usługi prawne i konsultingowe jako usługi obce twierdzi, że jej wydatków kontrolować nie należy, i to pomimo że jest spółką z udziałem Skarbu Państwa zaś organ kontrolny nie ma prawnych instrumentów, by prawo wykonywania ustawowych obowiązków zrealizować. Na odmowę przeprowadzenia kontroli kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli natrafili również, gdy zamierzali kontrolować działania spółki kierujące do poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym.

Jednocześnie w latach wcześniejszych Najwyższa Izba Kontroli realizowała kontrole m.in. dotyczące inwestycji w blok energetyczny Ostrołęka C, działalności Inowrocławskich Kopalni Soli S.A., czy Enea S.A. w Poznaniu. Dowodzi to, że skuteczność podejmowanych czynności kontrolnych nie może zależeć od woli jednostki kontrolowanej i powinna być prawnie wzmocniona.

Aktualnie PKN Orlen zasłania się opiniami prawnymi, które uznają kontrolę Najwyższej Izby Kontroli w określonym wyżej obszarze za niedopuszczalną. Na pytania, jakie prawne przeszkody przeprowadzenia kontroli wskazują przywołane opinie prawne, spółka zasłaniała się tajemnicą przedsiębiorstwa.

Doprowadza to absurdalnej sytuacji prawnej, w której prawa uzyskane na zlecenie jednostki kontrolowanej mają wyższą moc niż normy ustawowe i nie mogą podlegać żadnej kontroli. Tworzy to bezprecedensowe zagrożenie dla stabilności i przewidywalności systemu kontroli państwowej.

Obecnie jedynym prawnym instrumentem na drodze egzekwowania przez Najwyższą Izbę Kontroli jest art. 98 ustawy w brzmieniu *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.* Droga ta jednak wymaga prowadzenia postępowania przygotowawczego, a następnie sądowego, co przy standardzie wieloletniego prowadzenia postępowań sądowych nie zapewnia szybkiego uzyskania rozstrzygnięcia. Zresztą nawet ukaranie winnych udaremniania kontroli nie otwiera możliwości przeprowadzenia tej kontroli. Nie można tracić z pola widzenia, że w sprawie PKN Orlen takie sposoby były wykorzystane przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, jednakże wobec odmowy wszczęcia śledztwa sprawa trafiła do Sądu Rejonowego Warszawa Śródmieście w Warszawie, który nawet jeśli uchylił postanowienie Prokuratury to nie wpłynęło to od razu na losy kontroli.

Na względzie należy mieć, że Najwyższa Izba Kontroli realizuje kontrolę państwową w imieniu i interesie państwa ogółu obywateli i obywaterek. W demokratycznym państwie prawnym działalność podmiotów wykorzystujących mienie państwowe lub komunalne bądź korzystających z środków publicznych powinna podlegać kontroli, aby zapobiegać jego wykorzystaniu niezgodnie z przeznaczeniem lub nadużyciom podmiotów mieniem gospodarującym.

Przewidziana zmiana pozwala sądom cywilnym, a w przypadku podmiotów wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego sądom gospodarczym prowadzącym rejestr rozstrzygnąć zasadność odmowy dopuszczenia do kontroli przez jednostkę kontrolowaną. Sądy powszechne zapewniają równowagę uczestników postępowania i po analizie materiału dowodowego są w stanie merytorycznie rozstrzygnąć sprawę. Dodatkowo sądy rejestrowe mają dostęp do dokumentów źródłowych jednostek wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego, co umożliwi im szybszy dostęp do dokumentów i możliwość sprawnego rozstrzygnięcia swego sporu między kontrolerami a jednostką kontrolowaną, która odmówiła przeprowadzenia u niej czynności kontrolnych. Postępowanie jest budowane na normach postępowania nieprocesowego, zaś jego szybkość mają gwarantować wprowadzone terminy na wydanie rozstrzygnięcia zarówno w I jak i II instancji.

Sama skuteczność orzeczeń sądowych jest zapewniona już na etapie orzekania, gdyż elementem koniecznym każdego orzeczenia jest zagrożenie sankcją grzywny za każdy dzień opóźnienia. Przy czym odpowiedzialność za wykonanie postanowienia,

w tym finansową przewidzianą w tym postanowieniu, prosi kierownik tej jednostki lub jej zastępcę. W razie odmowy dopuszczenia do kontroli pomimo prawomocnego orzeczenia w sprawie nakazującego dopuszczenie do kontroli, skodawca może wystąpić o nadanie klauzuli wykonalności wprost na kierownika bądź zastępcę, celem zagwarantowania wykonania postanowienia, co dodatkowo wzmocni możliwość wyegzekwowania rozstrzygnięcia.

Proponuje się, by ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Projektowany termin jest wystarczającym okresem vacatio legis.

Przedłożony projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom instytucjom Unii Europejskiej w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie ma wpływu na działalność mikroprzedsiębiorstw małych i średnich przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292).

Projekt ustawy nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu państwa. W przypadku ściągnięcia grzywny może dodatkowo zasilić budżet Skarbu Państwa. W zakresie skutków społecznych rozwiązanie przewidziane ustawą przyczyni się do odbudowy zaufania do państwa, gdyż wzmacnia mechanizmy kontroli nad funkcjonowaniem podmiotów opartych o publiczne pieniądze i wydatkowaniem przez nich środków.