

„Rola Najwyższej Izby Kontroli w demokratycznym państwie prawa”

Wykład Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury

w dniu 9 czerwca 2014 r.

1. *RP jako demokratyczne państwo prawne*
2. *NIK jako naczelny organ kontroli państwowej*
3. *Zasada demokratycznego państwa prawnego - kontrole NIK*

1. RP jako demokratyczne państwo prawne

Pojęcie „państwo prawne” jest dosłownym tłumaczeniem niemieckiego terminu *Rechtsstaat*, ściśle związanego z postulatem ograniczenia omnipotencji państwa przez poddanie jej normom prawnym i zróżnicowanemu zespołowi instytucji kontrolnych¹. Państwo prawne powinno zatem możliwie najdokładniej określić swoją organizację, kierunki oraz formy działalności, a także zakres ingerencji w sferę praw i wolności jednostki².

Idea państwa prawa była i jest rozumiana **niejednolicie**, modyfikuje się ją bowiem w zależności od aktualnej sytuacji polityczno-społecznej w danym państwie. Jednak niezależnie od tego, jej podstawowe założenie stanowił zawsze postulat **zagwarantowania jednostce ochrony jako stronie słabszej w stosunkach z państwem i jego organami**³. Jak wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, koncepcja państwa prawnego kształtuje się pod wpływem potrzeb praktycznych i dlatego nie jest całościową, wyczerpującą koncepcją państwa, a konstruowane wzorce ujmują jedynie niektóre właściwości państwa⁴. To, że rozumienie pojęcia „państwo prawne” zmienia się i ewoluuje, jest oczywiste. Jednakże,

¹ M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 11.

² I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 21.

³ *Ibidem*, s. 22.

⁴ S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 65-66.

w ramach tej idei można wskazać – niezależnie od sytuacji polityczno-społecznej państwa – pewne elementy ją konstruujące, fundamentalne i bezsprzeczne.

W Rzeczypospolitej Polskiej zasadę demokratycznego państwa prawnego wyraża **art. 2 Konstytucji**⁵, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Szczegółowa treść tej zasady jest ustalana wspólnym wysiłkiem nauki prawa oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Jak wskazał **Trybunał Konstytucyjny** w jednym ze swoich orzeczeń, „klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju **zbiornicze wyrażenie szeregu reguł i zasad**, które wprowadzić nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisany tekst Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z **aksjologii oraz z istoty** demokratycznego państwa prawnego”⁶.

Część tych zasad i reguł znalazło swój wyraz w **szczegółowych postanowieniach Konstytucji** – dotyczy to zwłaszcza praw jednostki, takich jak prawna ochrona życia (art. 38), prawo do sądu (art. 45) czy prawo do prywatności (art. 51). Nie oznacza to jednak – jak skonstatował polski sąd konstytucyjny – że rozwinięcie wskazanych praw w poszczególnych przepisach Konstytucji RP należy traktować jako wyłączenie tych treści z ogólnego rozumienia klauzuli demokratycznego państwa prawnego; obecnie bowiem pewne zasady i reguły znajdują wyraz zarówno w ogólnej klauzuli art. 2 Konstytucji, jak też w dalszych szczegółowych postanowieniach tego aktu⁷.

W literaturze przedmiotu, jako **rudymentarne elementy charakteryzujące państwo prawne** wymienia się:

- **zasadę legalizmu**, zgodnie z którą wszelkie działania państwa muszą być oparte na prawie, tj. organy władzy publicznej mogą czynić tylko to, na co pozwala im prawo, zaś obywatele mogą czynić wszystko to, czego prawo im nie zakazuje,
- **zasadę podziału władz**, zgodnie z którą w państwie powinno wyodrębnić się organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej,
- fachowy i apolityczny **stan urzędniczy**,
- **pewność prawa**,

⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, LEX nr 31034.

⁷ *Ibidem*.

- **przewidywalność zachowań państwa,**
- zapewnienie **sprawiedliwości i równych procedur,**
- konieczność **efektywności działań państwa**⁸.

Biorąc pod uwagę zakres kompetencji Najwyższej Izby Kontroli można stwierdzić, że jej działalność w znacznym stopniu przyczynia się do realizacji powyższych postulatów. NIK jako naczelny organ kontroli państwowej realizując idee wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego podejmuje działania zmierzające do:

- precyzyjnego ustalenia nieprawidłowości w toku kontroli,
- wskazania działań niezbędnych do usunięcia tych nieprawidłowości.

Dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego najistotniejsze jest zdiagnozowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów władzy publicznej.

2. NIK jako naczelny organ kontroli państwowej

W niemal wszystkich państwach na świecie funkcjonują **najwyższe organy kontroli**, których celem jest niezależna, zewnętrzna kontrola finansów i działalności administracji publicznej oraz majątku publicznego. Państwa, w których nie powołano najwyższych organów kontroli, uważane są za niedemokratyczne⁹.

W poszczególnych państwach najwyższe organy kontroli mogą funkcjonować **w ramach władzy ustawodawczej** (np. USA, Wielka Brytania), mogą stanowić **część władzy sądowniczej** (np. Francja, Grecja, Portugalia) bądź też znajdować się **poza klasycznym trójpodziałem władzy**, tak jak ma to miejsce w większości państw, w tym w Polsce¹⁰.

Zgodnie z **art. 202 ust. 1** Konstytucji RP oraz **art. 2 ust. 1** ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹ (dalej: ustawa o NIK), Izba jest **naczelnym organem**

⁸ I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego...*, *op. cit.*, s. 25-26.

⁹ J. Mazur, *Najwyższa Izba Kontroli na tle najwyższych organów kontroli innych państw*, „Kontrola Państwowa” Nr 1/2004, s. 31.

¹⁰ *Ibidem*, s. 32.

¹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.

państwa w zakresie kontroli państwowej. Oznacza to, że jest jednostką wyodrębnioną w strukturach władzy państwowej, upoważnioną do wykonywania władztwa państwowego, która pełni wiodącą rolę w realizacji zadań kontrolnych w państwie¹². Uwidacznia się to, w szczególności, w zadaniach nałożonych na NIK w art. 203 Konstytucji RP i w art. 2 ustawy o NIK, które wyznaczają zakres realizowanej przez Izbę funkcji kontrolnej. Przepisy te określają po pierwsze, podmioty podlegające kontroli NIK; po drugie, kryteria kontroli, tj. legalność, gospodarność, celowość i rzetelność; po trzecie, zakres podmiotowy kontroli obligatoryjnej i fakultatywnej.

NIK w prowadzonych przez siebie kontrolach ma posługiwać się **kryteriami**: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Określenie tych kryteriów ma takie znaczenie prawne, że kontrola ma prowadzić do sprawdzenia zgodności działalności przedsięwziętej przez jednostkę kontrolowaną z regułami immanentnie zawartymi lub wynikającymi z określonych prawnie kryteriów, a następnie – do dokonania oceny stopnia tej zgodności i ewentualnie podania przyczyn rozbieżności. I tak, kryterium **legalności** sprowadza się do oczekiwania, że kontrolowane jednostki i podmioty będą prowadziły swoją działalność na podstawie prawa, w granicach prawa oraz w zgodności z prawem. Nakaz ten niewątpliwie znajduje dodatkowe umocowanie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i zasadzie legalizmu działania organów władzy publicznej¹³. **Gospodarność** to cecha działalności polegająca na jej prowadzeniu w sposób umożliwiający osiągnięcie założonych efektów ekonomicznych¹⁴. **Celowość** określana jest jako odpowiedzialność, przydatność do potrzeb, adekwatność do przyjętych założeń kontrolowanej działalności¹⁵. Ostatnie kryterium, **rzetelność**, oznacza zaś wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie; wypełnianie zobowiązań zgodnie z ich treścią¹⁶.

Z punktu widzenia podmiotowego, NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych

¹² W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 202 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 447-448; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 113-115.

¹³ W. Sokolewicz, *Komentarz...*, *op. cit.*, s. 471-472.

¹⁴ M. Niezgódka-Medkova [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 35.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Podręcznik kontrolera*, A.2. Standardy kontroli NIK, s. 9-10; <http://portal.nik.gov.pl/plik/id,8760.pdf>.

państwowych jednostek organizacyjnych według kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Izba może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności.

Pod kątem legalności i gospodarności, NIK może kontrolować także działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa (kontrola fakultatywna).

Wykonywanie tych zadań ma dostarczać przede wszystkim Sejmowi, któremu NIK podlega, ale także innym władzom, informacji o funkcjonowaniu aparatu państwa, stanie finansów publicznych i gospodarowaniu „groszem publicznym”¹⁷.

NIK spełnia **dwie podstawowe funkcje**: kontrolną i informacyjną. **Funkcja kontrolna** dotyczy kontroli prawidłowości wydatkowania grosza publicznego i ma na celu ochronę funkcjonowania państwa i gospodarowania środkami publicznymi, a także pozytywne oddziaływanie na funkcjonowanie administracji państwowej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne poprzez wskazywanie nieprawidłowości celem ich uniknięcia w przyszłości. **Funkcja informacyjna** natomiast polega na dostarczaniu kontrolowanym, Sejmowi i społeczeństwu rzetelnych informacji o sprawach będących przedmiotem kontroli¹⁸.

Działalność NIK ma jednakże jeszcze jeden **ważny w demokratycznym państwie prawnym cel - zapobieganie naruszeniom praw i wolności obywatelskich, wykrytym w toku przeprowadzonych przez NIK kontroli**. NIK, biorąc pod uwagę stwierdzone w toku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości i naruszenia prawa, podejmuje przyznane jej przez ustawodawcę instrumenty w celu ochrony tych praw i wolności, tak istotnej w demokratycznym państwie prawnym.

Instrumenty te polegają m.in. na:

- 1) kierowaniu do jednostek kontrolowanych **wystąpień pokontrolnych** w celu usunięcia wykrytych nieprawidłowości (art. 53 ustawy o NIK),

¹⁷ M. Niezgodka-Medek, *Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli – nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r.*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2013, s. 34.

¹⁸ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 19.

- 2) kierowaniu do organów ścigania **zawiadomień** o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia (art. 63 ustawy o NIK),
- 3) występowaniu z **wnioskami legislacyjnymi** do podmiotów uprawnionych do inicjowania procedury legislacyjnej w celu zmiany przepisów obowiązującego prawa (art. 11a ustawy o NIK),
- 4) występowaniu **do Trybunału Konstytucyjnego** z wnioskami o zbadanie hierarchicznej zgodności norm prawnych (art. 11 ustawy o NIK).

Szczególną uwagę chciałbym w tym miejscu zwrócić na **współpracę NIK z organami ścigania**. W toku badań kontrolnych przeprowadzanych przez Izbę często ujawniane są nieprawidłowości, które wskazują na zachowania wyczerpujące przepisy ustawy karnej. W ramach współpracy z organami ścigania Izbie przysługują następujące **instrumenty**:

- **obowiązek zawiadomienia organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, wykroczenia albo innego czynu, za który ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność (art. 63 ustawy o NIK, art. 304 § 2 k.p.k.)** – obowiązek NIK, tak jak innych instytucji państwowych i samorządowych, zawiadomienia o przestępstwie ściganym z urzędu wynika z **art. 304 § 2 k.p.k.** Obowiązek ten dotyczy wszystkich przestępstw ściganych w trybie publiczno-skargowym, o których Izba dowiedziała się w związku ze swą działalnością, a zatem nie tylko w postępowaniu kontrolnym, ale też w związku z załatwianiem spraw dotyczących bieżącego funkcjonowania Izby, gospodarczych, kadrowych, a także rozpatrywania skarg i wniosków. Przepisem szczególnym w tym zakresie jest **art. 63 ustawy o NIK** – dotyczy on tych sytuacji, w których przestępstwo zostało ujawnione w toku kontroli. W przypadku więc zawiadomienia o przestępstwie ujawnionym w toku kontroli jako podstawę prawną należy powoływać zarówno art. 304 § k.p.k., jak i art. 63 ustawy o NIK. Zawiadomienie może zostać złożone tylko wtedy, gdy istnieje ku temu **wystarczająca podstawa faktyczna**, tj. materiał dowodowy zebrany w toku kontroli pozwala na stwierdzenie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa. Izba w swej działalności kontrolnej nie ocenia stopnia zawinienia ani żadnych elementów strony podmiotowej (motywu czy pobudek

działania), niemniej jednak z opisu znamion strony podmiotowej powinno wynikać, czy sprawca miał świadomość, że jego zachowanie jest bezprawne¹⁹.

- **obowiązek organów ścigania zawiadomienia NIK o wszczęciu, odmowie wszczęcia albo o umorzeniu postępowania w sprawie, w której NIK skierowała zawiadomienie (art. 305 § 4 k.p.k.),**

- **prawo złożenia przez NIK zażalenia do sądu na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (art. 306 § 1 pkt 2 k.p.k.) oraz na postanowienie o umorzeniu postępowania (art. 306 § 1a pkt 2 k.p.k.)** - uprawnienie to zostało przyznane instytucjom państwowym, samorządowym i społecznym, które złożyły zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa w wyniku nowelizacji k.p.k. z 2013 r. Nowelizacja ta uwzględnia wcześniej zgłaszane postulaty NIK w tym zakresie, bowiem zróżnicowanie między instytucjami a innymi osobami, które złożyły zawiadomienie o przestępstwie, było nieuzasadnione²⁰.

- **prawo wniesienia przez NIK zażalenia na beczynność organu powołanego do prowadzenia postępowania (art. 306 § 3 k.p.k.)** – jeżeli bowiem NIK nie zostanie w ciągu 6 tygodni powiadomiona o wszczęciu albo odmowie wszczęcia postępowania, może wnieść zażalenie do prokuratora nadrzędnego albo powołanego do nadzoru nad organem, któremu złożono zawiadomienie.

- **prawo wystąpienia przez NIK z wnioskiem o uzasadnienie postanowienia o odmowie wszczęcia dochodzenia oraz umorzeniu dochodzenia (art. 325e § 1a k.p.k.)** – nowelizacja k.p.k. z 2014 r. wprowadzająca to uprawnienie realizuje wcześniej zgłaszane postulaty NIK. Wniosek o sporządzenie uzasadnienia NIK składa na piśmie do prokuratora, który zatwierdził postanowienie, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia. Uzasadnienie postanowienia prokurator powinien sporządzić w terminie 14 dni od daty złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia.

- **NIK ma prawo wnieść subsydiarny akt oskarżenia do sądu w razie powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania (art. 55 k.p.k.)** – przepis ten ma zastosowanie w sytuacji, w której NIK jest pokrzywdzonym lub wykonuje prawa pokrzywdzonego, tj. w sprawach

¹⁹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Komentarz...*, op. cit., s. 205-206.

²⁰ Zob. J. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz do art. 306 kodeksu postępowania karnego*, LEX nr 168830.

o przestępstwa, którymi wyrządzono szkodę w mieniu instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, jeżeli nie działa organ pokrzywdzonej instytucji (art. 49 § 4 k.p.k.).

Warto wskazać, że w ramach współpracy z organami ścigania, w **prokuraturach okręgowych** wyznaczono **koordynatorów**, którzy współpracują z doradcami prawnymi NIK w zakresie składanych przez NIK zawiadomień.

W 2013 r. NIK skierowała 135 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw, wykroczeń albo innych czynów m.in. do prokuratury, Policji, naczelników urzędów skarbowych czy inspektorów nadzoru budowlanego. 56 zawiadomień dotyczyło przestępstw, 75 – wykroczeń, 4 – innych czynów. Warto wskazać, że w 2013 r. Izba została poinformowana o zakończeniu postępowania łącznie w 57 sprawach. Wniesiono 13 aktów oskarżenia do sądu, wydano 2 wyroki skazujące, zaś w 9 sprawach odmówiono wszczęcia postępowania i w 29 sprawach umorzono postępowanie. Na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania złożono 5 zażaleń, zaś na postanowienia o umorzeniu postępowania złożono 10 zażaleń.

Niezależnie od powyższego, NIK zawiadamia również o **naruszeniu dyscypliny finansów publicznych** – w 2013 r. skierowano łącznie **139 zawiadomień** do rzeczników dyscypliny finansów publicznych, z czego 50 spraw zakończyło się skierowaniem wniosków o ukaranie.

W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na działalność NIK w zakresie dążenia do przestrzegania przez ustawodawcę **wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego tzw. zasad przyzwoitej legislacji**. NIK stara się aktywnie oddziaływać na organy państwa biorące udział w procesie tworzenia prawa poprzez wskazywanie luk w prawie, opieszałości w wydawaniu aktów wykonawczych czy też konieczności zmiany obowiązujących przepisów prawnych. Wszystko to ma bowiem ujemny wpływ na funkcjonowanie państwa, przyczynia się do naruszeń praw i wolności obywatelskich, a w konsekwencji powoduje spadek zaufania obywateli do państwa i tworzonego przezeń prawa, jednocześnie naruszając zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli NIK formułuje więc tzw. **wnioski de lege lata**, dotyczące zmiany uchwalonego i obowiązującego prawa oraz **wnioski de lege**

ferenda, czyli mające na celu uregulowanie w przyszłości spraw, które Izba w toku kontroli uznała za niezbędne.

Przepisy ustawy o NIK przewidują **szczególny tryb** inicjowania zmian w obowiązujących przepisach (**art. 11a ustawy o NIK**). Mianowicie, Prezes NIK może wystąpić do Marszałka Sejmu o skierowanie do Prezesa Rady Ministrów wniosku o zajęcie stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa. Prezes Rady Ministrów, uznając w stanowisku potrzebę zmian w przepisach, określa termin podjęcia prac legislacyjnych w zakresie tych zmian oraz organ odpowiedzialny za opracowanie projektu odpowiednich przepisów.

Jednakże w **bieżącej praktyce** Izby, wnioski *de lege ferenda* są zawarte w informacji o wynikach kontroli i kierowane do jednostek kontrolowanych oraz właściwych organów odpowiedzialnych za regulacje prawne w danym obszarze.

W **2013 r.** Najwyższa Izba Kontroli sformułowała, w 37 informacjach o wynikach kontroli, **78 wniosków de lege ferenda**, które popiera i będzie dążyć do ich realizacji. Wśród popieranых wniosków w **61** zawarto postulaty dotyczące **przepisów rangi ustawowej**, zaś w **17** wnioskowano o dokonanie zmian w przepisach **rozporządzeń**. Dwa wnioski Izby dotyczyły wydania brakujących rozporządzeń: do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, a także do ustawy – Prawo budowlane (w sprawie warunków technicznych użytkowania strzelnic).

Spośród wniosków zgłoszonych w 2013 r., według stanu na dzień **1 marca 2014 r.**, **zrealizowanych** zostało **7**. Najistotniejszy z nich dotyczył zmiany ustawy o finansach publicznych, poprzez wprowadzenie tzw. trwałej (stabilizującej) reguły wydatkowej.

3. Zasada demokratycznego państwa prawnego a kontrole NIK

NIK przeprowadza **rocznie kilkadziesiąt kontroli**, których ustalenia dotyczą przestrzegania praw i wolności obywateli, a więc najistotniejszych zagadnień w demokratycznym państwie prawnym. Chciałbym podzielić się z Państwem ustaleniami i wnioskami z kilkunastu kontroli przeprowadzonych w ostatnim czasie w tym zakresie.

W ostatnich latach NIK kontrolowała m.in. przestrzeganie:

- zasady równości w życiu publicznym,
 - praw mniejszości narodowych i etnicznych,
 - praw osób niepełnosprawnych,
 - przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, a także
 - przestrzeganie praw pacjenta.
 - W obszarze naszych badań kontrolnych znalazły się prawa osób wykluczonych z powodu wieku, bezrobocia czy bezdomności,
 - jak również prawa osób pozbawionych wolności.
 - Sprawdzaliśmy także, czy państwo zapewnia obywatelom wolność i ochronę tajemnicy komunikowania się.
-
- W ubiegłym roku badaliśmy przestrzeganie **zasady równości** w ramach kontroli „**Zapewnienie prawa do jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w sektorze publicznym**”. Wyniki kontroli przeprowadzonych w jednostkach sektora publicznego wskazują, że mężczyźni w Polsce zarabiają średnio o 11 proc. więcej niż kobiety. Różnica na niekorzyść kobiet występuje w 80 proc. stanowisk w ministerstwach, urzędach centralnych, w samorządach oraz w spółkach Skarbu Państwa. Ponadto różnice między zarobkami kobiet i mężczyzn w dużej mierze spowodowane były większym udziałem mężczyzn w grupie stanowisk kierowniczych. Myślę, że wyniki naszej kontroli będą przyczynkiem do pogłębionej refleksji nad tą sytuacją i podjęcia adekwatnych działań mających na celu zniwelowanie tych nierówności.
 - W Polsce problematyką równego traktowania zajmuje się **Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania**. Jego działania zmierzające do zapewnienia przestrzegania i realizacji równego traktowania w zakresie wynagradzania kobiet i mężczyzn NIK oceniła **pozytywnie**.
 - Kolejnym obszarem kontrolowanym przez NIK jest realizacja zadań wynikających z **ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych**. NIK zwróciła się do mieszkających w Polsce mniejszości narodowych (Białorusinów, Litwinów, Niemców, Słowaków, Ukraińców, Żydów) oraz etnicznych (Karaimów, Łemków, Romów i Tatarów) o wskazanie obszarów wymagających szczególnej uwagi ze strony

państwa. Szerzej swoje potrzeby określili Romowie. Dlatego NIK w **2014 roku przeprowadziła kontrolę nt. „Podejmowanie i wykonywanie przez administrację publiczną zadań na rzecz praw i potrzeb mniejszości romskiej w Polsce”.**

- Bardzo ważnym aspektem przestrzegania praw obywateli w Polsce jest **ochrona ich prywatności**. W wyniku kontroli pt. „**Uzyskiwanie i przetwarzanie przez uprawnione podmioty danych z bilingów**” NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające m.in. na naruszeniu tajemnicy telekomunikacyjnej, żądaniu udostępnienia danych telekomunikacyjnych za okres przekraczający 24 miesiące czy nieusuwaniu zbędnych danych telekomunikacyjnych. Wynika stąd konieczność ustawowego uporządkowania tego obszaru. Określenie zakresu dopuszczalnej ingerencji organów państwa w prawa i wolności obywateli jest jednym z fundamentalnych wyzwań demokracji.

W ocenie NIK, obowiązujące **przepisy** w zakresie pozyskiwania przez uprawnione podmioty danych telekomunikacyjnych **nie chronią w stopniu wystarczającym praw i wolności obywatelskich** przed nadmierną ingerencją ze strony państwa.

Z dokumentacji przedstawionej przez sądy i operatorów telekomunikacyjnych wynika, że organy ścigania wnioskowały o udostępnienie danych telekomunikacyjnych w sprawach cywilnych, bez uzyskania uprzednio zgody abonenta, żądano treści SMS-ów oraz powoływano się na przepisy postępowania karnego w sprawach cywilnych;

W wyniku tej kontroli **NIK wniosowała do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie niezbędnych działań w celu:**

- **weryfikacji katalogu spraw**, na potrzeby których dane telekomunikacyjne mogą być pozyskiwane przez uprawnione służby,
- przeanalizowania możliwości wprowadzenia **dotatkowych rozwiązań o charakterze gwarancyjnym**, ograniczających możliwość pozyskiwania danych retencyjnych w stosunku do osób wykonujących tzw. "**zawody zaufania publicznego**",
- ustanowienia **mechanizmów sprawozdawczych**, które zapewnią rzetelną informację o zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych,
- **wprowadzenia przepisów** gwarantujących osobom, których dane bilingowe były pobierane, **prawa do informacji o zakresie i czasie zbierania tych**

danych, po zakończeniu w danej sprawie czynności - wyjątki w tym zakresie powinny określać przepisy ustawy.

- Wskazane przykłady stanowią **tylko część naszych działań kontrolnych** w obszarze szeroko rozumianej problematyki praw i wolności człowieka. NIK blisko współpracuje w tym zakresie z **Rzecznikiem Praw Obywatelskich**. Przykładem tej współpracy może być np. planowana przez NIK **kontrola pomocy społecznej dla uchodźców**, która została zainspirowana przez Rzecznika.
- O tym, jak wielką wagę NIK przywiązuje do problematyki praw i wolności człowieka, świadczy również to, że w drugiej połowie ubiegłego roku złożyliśmy **aplikację w postępowaniu konkursowym na funkcję audytora zewnętrznego Rady Europy**, która - jak wszystkim tutaj bez wątpienia wiadomo - jest **czołową organizacją międzynarodową stojącą na straży przestrzegania praw człowieka w Europie**. Pragnę Państwa poinformować, że **wygraliśmy** to postępowanie – a nie było łatwo.
- Audyt zewnętrzny Rady Europy jest dla nas **kolejnym aspektem działalności**, w którym kontrolując wydatkowanie środków przez wiodącą w dziedzinie ochrony praw człowieka organizację, możemy pośrednio **wpływać, aby poszanowanie tych praw nie pozostało martwym zapisem**.

Podsumowanie

W każdym współczesnym demokratycznym państwie jednym z zasadniczych elementów funkcjonowania władzy publicznej jest kontrola²¹. Niektórzy przedstawiciele nauki przekonują nawet o istnieniu – obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – czwartej władzy kontrolującej²². Bez systemu kontroli trudno byłoby sobie wyobrazić prawidłowe działanie aparatu państwowego, w szczególności administracji publicznej z całą rozległością i różnorodnością przypisanych jej funkcji i zadań, dotyczących

²¹ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 9.

²² A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006, s. 271.

bezpośrednio praw, wolności i obowiązków obywateli²³. Potrzeba kontroli ma swoje uzasadnienie w systemie polityczno-ustrojowym, tj. w koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Z koncepcji tej wynika, że władza publiczna jako całość, jak i poszczególne jej ogniwa, nie może w swych działaniach być wyjęta spod możliwości sprawdzenia i oceny, lecz powinna podlegać kontroli, gdyż jest ona nieodzownym elementem mechanizmu funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego i poszczególnych jego instytucji²⁴. Dlatego też w demokratycznych państwach funkcjonują naczelne organy kontroli państwowej, które wykonując swoje kompetencje przyczyniają się do pogłębiania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, realizując tym samym postulaty wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego.

STARSZY SPECJALISTA

Wrocławskie
Patrycja Wrocławska

RADCA PREZESA NIK
p. Dyrektora
Departamentu Prawnego
i Orzecznictwa Kantonowego

Zbigniew Wrona
Zbigniew Wrona

5.06.2011r.

²³ J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 9.

²⁴ *Ibidem*, s. 9.