

USTAWA
z dnia 2021r.
o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli

Art. 1. W ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1200) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 63 dodaje się art. 63a-63d w brzmieniu:

„Art. 63a. 1. W razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, uzyskanego w toku przeprowadzanych czynności kontrolnych, Prezes Najwyższej Izby Kontroli może wnieść akt oskarżenia do sądu na zasadach określonych w przepisach poniższych.

2. Akt oskarżenia wniesiony przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli powinien być sporządzony i podpisany przez adwokata lub radcę prawnego, z zachowaniem warunków określonych w art.119, art. 332 i art. 333 § 1 Kodeksu postępowania karnego.

3. Akt oskarżenia powinien zostać sporządzony i wniesiony do sądu w ciągu 30 dni od dnia rozpatrzenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego lub w ciągu 30 dni od upływu terminu do zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, z zastrzeżeniem treści przepisu art. 63c ust. 4.

4. Do aktu oskarżenia dołącza się po jednym odpisie dla każdego oskarżonego oraz odpis dla właściwej jednostki prokuratury.

5. O przesłaniu aktu oskarżenia do sądu oraz o treści przepisów art. 343a i art. 378a Prezes Najwyższej Izby Kontroli zawiadamia oskarżonego i ujawnionego pokrzywdzonego. Pokrzywdzonego należy pouczyć o treści przepisu art. 49a, a także o prawie do złożenia oświadczenia o działaniu w charakterze oskarżyciela posiłkowego.

Art.64b. 1. Po wniesieniu aktu oskarżenia do sądu przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli funkcję oskarżyciela publicznego pełni prokurator.

2. Po otrzymaniu odpisu aktu oskarżenia właściwa jednostka prokuratury jest zobowiązana wyznaczyć prokuratora pełniącego funkcję oskarżyciela publicznego w sprawie zainicjowanej wniesieniem aktu oskarżenia przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli na podstawie obowiązujących przepisów.

3. Od momentu wniesienia aktu oskarżenia do rozpoczęcia przewodu sądowego Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli przysługują prawa strony.

4. Prezes Najwyższej Izby Kontroli może aż do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej złożyć oświadczenie, że będzie działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego.

5. Oskarżyciel publiczny nie może cofnąć aktu oskarżenia. Do aktu oskarżenia wniesionego przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli nie stosuje się przepisu art. 14 § 2 Kodeksu postępowania karnego. Art. 64c. 1. W przypadku wniesienia aktu oskarżenia do sądu przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli przepisu art. 63 ust. 1 nie stosuje się.

2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie wnosi aktu oskarżenia w sprawie, w której oskarżyciel publiczny uprzednio wniósł akt oskarżenia na podstawie zawiadomienia, o którym mowa w art. 63 ust.1

3. Przepisu ust. 2 nie stosuje się, w sytuacji skorzystania z prokuratora uprawnień z przepisu art. 14 § 2 Kodeksu postępowania karnego.

4. W przypadku wydania przez oskarżyciela publicznego postanowienia o umorzeniu postępowania, wszczętego na podstawie zawiadomienia o którym mowa w art. 63 ust. 1, termin na sporządzenie i wniesienie aktu oskarżenia wynosi 30 dni od dnia uprawomocnienia się postanowienia.

Art. 64d. W sprawach nieuregulowanych w ustawie, do aktu oskarżenia wnoszonego przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

Projekt zmieniający ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli ma na celu modyfikację uprawnień Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w zakresie podejmowanych działań pokontrolnych dążących do zwiększenia efektywności przeprowadzanych kontroli poprzez możliwość zainicjowania postępowania karnego przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli na podstawie uzyskanych w trakcie kontroli informacji oraz zebranego materiału dowodowego.

Organ kontrolny, jakim jest Najwyższa Izba Kontroli, dokonuje sprawdzenia i oceny działalności jednostki kontrolowanej, jednakże organ nie ma możliwości wiążącego oddziaływania na podmiot kontrolowany, NIK nie posiada kompetencji umożliwiających nakazanie wprowadzenia określonych zmian. Oznacza to, że kontrola, mimo prawidłowego przebiegu i słusznie sformułowanych wniosków może nie przynieść faktycznego rezultatu w postaci eliminacji działań niezgodnych z prawem.

Ponadto należy podkreślić, iż zarówno Prezes NIK jak i sama Najwyższa Izba Kontroli nie posiadają skutecznych narzędzi eliminacji wykrytych nieprawidłowości. Dlatego też proponowana zmiana ma na celu zwiększenie kompetencji zwiększających efektywność podejmowanych działań kontrolnych poprzez umożliwienie wniesienia aktu oskarżenia przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

2. Projektowane rozwiązania

Przyznanie Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli możliwości wniesienia aktu oskarżenia do sądu jest przepisem kompatybilnym z art. 45 § 2 Kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którym *Inny organ państwowy [niż prokurator] może być oskarżycielem publicznym z mocy szczególnych przepisów ustawy, określających zakres jego działania.* Treść powyższego przepisu jednoznacznie wskazuje, iż w drodze ustawy możliwe jest przyznanie kompetencji oskarżyciela innemu podmiotowi państwowemu -Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, przy czym ustawa winna określać zakres działania tego podmiotu – wniesienie aktu oskarżenia w wyniku uzyskania uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa oraz możliwość działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Uprawnienie Prezesa NIK do wniesienia aktu oskarżenia zostają ograniczone do przestępstw ujawnionych w toku przeprowadzanych kontroli. Taki zakres regulacji wynika z celu ustawy, którym jest umożliwienie Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli sprawowanie efektywnego nadzoru i reagowania na zachowania niezgodne z prawem kontrolowanych podmiotów lub ich pracowników. Bezpodstawne byłoby rozszerzenie kompetencji Prezesa NIK do wniesienia aktu oskarżenia w sprawach niezwiązanych z działaniami NIK. Ponadto uprawnienia Prezesa NIK obejmują tylko czyny niezgodne z prawem będące przestępstwami, z pominięciem wykroczeniem, z uwagi na faktyczną niską szkodliwość społeczną wykroczeń.

Akt oskarżenia, wnoszony przez Prezesa NIK, powinien być sporządzony przez profesjonalnego pełnomocnika, zgodnie z wymogami formalnymi aktów oskarżenia. Taki sposób regulacji pozwoli na

zachowanie wysokich standardów procesowych wnoszonego aktu oskarżenia oraz jest zgodne z rozwiązaniem zawartym w Kodeksie postępowania karnego w przedmiocie aktu oskarżenia wnoszonego przez subsydiarnego oskarżyciela posiłkowego. Należy zauważyć, iż postępowanie karne jest postępowaniem sformalizowanym, dlatego niezbędne jest zachowanie wysokich standardów procesowych pisma rozpoczynającego cały proces. Wobec tego przymus adwokacko-radcowski jest jedyną rękojmą profesjonalnego sporządzenia aktu oskarżenia.

Obowiązki formalne w postaci załączenia odpisów dla oskarżonych oraz właściwej jednostki prokuratury również wynika z potrzeby profesjonalnego prowadzenia postępowania pod względem formalnym. Obowiązki informacyjne, zarówno w odniesieniu do oskarżonego jak i pokrzywdzonego jednoznacznie wynikają z zasad postępowania karnego, które powinno być transparentne i gwarantować oskarżonemu prawo do obrony, nie odmawiając przy tym prawa do ochrony swoich dóbr prawnych pokrzywdzonemu.

Należy zauważyć, iż konstrukcja prawna, na mocy której to prokurator, jako oskarżyciel publiczny, przejmuje kompetencje oskarżyciela po wniesieniu aktu oskarżenia przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli jest rozwiązaniem gwarantującym przejęcie postępowania, na etapie sądowym, przez oskarżyciela publicznego, zapewniającego profesjonalne działania procesowe. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, jako organ kierujący Najwyższą Izbą Kontroli, ma za podstawowe zadanie sprawowanie nadzoru nad NIK, której celem jest kontrola. Czynny udział Prezesa NIK w postępowaniu sądowym, jako oskarżyciela publicznego, generalnie zostanie ograniczony do zainicjowania postępowania. Dalsze czynności będą podejmowane przez wykwalifikowanych fachowców – prokuratorów. Takie rozwiązanie zwiększy efektywność finalną przeprowadzanych kontroli bez nadmiernego obciążenia postępowaniami procesowymi Prezesa NIK. Obowiązek wyznaczenia przez właściwą (miejscowo i rzeczowo) jednostkę prokuratury ma charakter porządkowy i w żaden sposób nie wpływa na obowiązujące normy w zakresie przydzielania prokuratora do konkretnej sprawy.

Uznanie Prezesa NIK za stronę „postępowania przejściowego”, które trwa od wniesienia aktu oskarżenia do rozpoczęcia rozprawy głównej, pozwoli Prezesowi NIK, w tej fazie, uczestniczyć w posiedzeniach sądu dotyczących orzeczenia środków zabezpieczających, warunkowego umorzenia postępowania, skazania bez rozprawy, umorzenia postępowania lub innego środka przymusu. Takie rozwiązanie pozwala zachować Prezesowi NIK udział w postępowaniu przed rozpoczęciem rozprawy głównej, co jest niezbędne dla podmiotu inicjującego postępowanie. Brak zapewnienia takiego uczestnictwa mógłby całkowicie wypaczyć sens projektowanych rozwiązań poprzez chociażby niemożność uzupełnienia aktu oskarżenia na wezwanie sądu. Należy zauważyć, iż rozwiązanie pozwalające Prezesowi NIK na dalszy udział w postępowaniu procesowym, jako oskarżyciel posiłkowy, zapewni możliwość popierania oskarżenia w sprawach o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Nie można wykluczyć, że pewien rodzaj spraw sądowych, wszczynanych poprzez wniesienie aktu oskarżenia przez Prezesa NIK, będzie wymagał dalszego udziału tego organu, dlatego też pozostawienie takiej możliwości jest w pełni uzasadnione. To organ inicjujący

postępowanie będzie decydował, czy zamierza nadal popierać oskarżenie, czy pozostawia tę kompetencję w całości oskarżycielowi publicznemu.

Wyłączenie stosowania przepisu art. 14 § 2 Kodeksu postępowania karnego o treści *Oskarżyciel publiczny może cofnąć akt oskarżenia do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego na pierwszej rozprawie głównej. W toku przewodu sądowego przed sądem pierwszej instancji cofnięcie aktu oskarżenia dopuszczalne jest jedynie za zgodą oskarżonego. Ponowne wniesienie aktu oskarżenia przeciwko tej samej osobie o ten sam czyn jest niedopuszczalne* uniemożliwia prokuratorowi wygaszenie postępowania przed jego rozpoczęciem. Takie rozwiązanie jest niezbędne, bowiem pozostawienie prokuratorowi kompetencji pozwalających na cofnięcie aktu oskarżenia godziłoby w podstawowe założenia projektu. To Prezes Najwyższej Izby Kontroli powinien decydować, czy dana sprawa kwalifikuje się do postępowania sądowego.

Przepis wyłączający obligatoryjny obowiązek zawiadomienia organu powołanego do ścigania przestępstw w przypadku uzyskania uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, w sytuacji złożenia przez Prezesa NIK aktu oskarżenia do sądu, ma na celu uniknięcia kolizji prawnej. To do kompetencji Prezesa Najwyższej Izby Kontroli będzie należało, czy w danej sprawie zamierza złożyć akt oskarżenia czy też zawiadomić stosowny organ, przy czym jest to alternatywa rozłączna – obie drogi jednocześnie są niedopuszczalne. Jednocześnie w przypadku podjęcia przez prokuratora postępowania, po otrzymaniu zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa od NIK, skutkującego złożeniem i popieraniem aktu oskarżenia w trakcie rozprawy głównej, kompetencje Prezesa NIK nie mają zastosowania. Wynika to z faktu, iż cel projektowanych rozwiązań zostanie osiągnięty.

Termin na sporządzenie i wniesienie aktu oskarżenia został ustalony na 30 dni, od dnia faktycznego zakończenia postępowania kontrolnego. Takie rozwiązanie pozwoli, z jednej strony ocenić cały materiał zebrany w sprawie, z drugiej zaś umożliwi faktyczne sporządzenie pisma procesowego, jakim jest akt oskarżenia. Ponadto, w przypadku gdy prokurator wyda postanowienie o umorzeniu postępowania wszczętego na podstawie zawiadomienia Najwyższej Izby Kontroli, możliwe będzie sporządzenie i wniesienie aktu oskarżenia przez Prezesa NIK.

Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego, z zachowaniem szczególnych rozwiązań projektu, ma na celu zachowanie wszystkich zasad postępowania karnego w działaniach podejmowanych przez Prezesa NIK. Proces karny jest postępowaniem represyjnym wobec jednostki, wobec czego niezbędne jest zapewnienie jej wszelkich uprawnień oskarżonego, niezależnie od podmiotu składającego akt oskarżenia.

Podsumowując rozwiązania projektu należy wskazać, iż podstawowym celem jest zwiększenie efektywności przeprowadzanych przez NIK kontroli. Możliwość wniesienia do sądu aktu oskarżenia przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli zapewni zwiększenie nadzoru władzy sądowniczej nad kontrolowanymi podmiotami, nawet w przypadku braku współdziałania organów ścigania, które również są objęte kontrolą NIK. Zmniejszenie zależności NIK od organów ścigania przy

podejmowaniu działań kontrolnych oraz pokontrolnych jest działaniem pożądanym o pozytywnym wpływie na funkcjonowanie państwa.

3. Przewidziane skutki prawne, społeczne, gospodarcze i finansowe

Wprowadzenie przedmiotowej nowelizacji przyczyni się do efektywniejszych kontroli Najwyższej Izby Kontroli, co wpłynie pozytywnie na działalność organów publicznych.

Projekt nie wywołuje skutków gospodarczych, społecznych i finansowych.

4. Źródła finansowania

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na zmianę dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

5. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej i nie podlega notyfikacji do właściwych organów Unii Europejskiej.

6. Konsultacje społeczne

Nad projektem ustawy nie przeprowadzono konsultacji społecznych.

7. Zgodność z Konstytucją RP

W ocenie projektodawców projekt jest zgodny z Konstytucją RP

8. Wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Wejście w życie ustawy nie wpłynie na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.