



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 marca 2024 r.

Pozycja 28

## POSTANOWIENIE z dnia 6 marca 2024 r. Sygn. akt K 1/24

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący  
Bogdan Święczkowski  
Michał Warciński  
Rafał Wojciechowski  
Jarosław Wyrembak – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 marca 2024 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) art. 30 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) w zakresie, w jakim nie przewiduje sądowej kontroli zgodności z prawem wszczęcia i wykonywania kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli wobec „innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców)” określonych w art. 2 ust. 3 tej ustawy, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,
- 2) art. 61a ust. 5 i 8 w związku z art. 54 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia do sądu uchwały zespołu orzekającego w sprawie zastrzeżeń kierownika jednostki kontrolowanej, określonej w art. 2 ust. 3 tej ustawy, zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego, w których kwestionowana była legalność wszczęcia i wykonywania kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. Przedmiotem wniosku z 11 grudnia 2023 r. Prokurator Generalny uczynił przepisy regulujące zagadnienie kontroli przeprowadzanej przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK) wobec „innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców)”

wyszczególnionych w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK). Zgodnie bowiem z treścią art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, „Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, w szczególności:

- 1) wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo lub samorząd terytorialny;
- 2) wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego;
- 3) organizują lub wykonują prace interwencyjne albo roboty publiczne;
- 4) działają z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystają z mienia państwowego lub samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych;
- 5) korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy, poręczenia lub gwarancji udzielonych przez państwo, samorząd terytorialny lub podmioty określone w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2022 r. poz. 445);
- 5a) udzielają lub korzystają z pomocy publicznej podlegającej monitorowaniu w rozumieniu odrębnych przepisów;
- 6) wykonują zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego;
- 7) wywiązują się z zobowiązań, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, 1598, 2076, 2105, 2262 i 2328), z innych należności budżetowych, gospodarki pozabudżetowej i państwowych funduszy celowych oraz świadczeń pieniężnych na rzecz państwa wynikających ze stosunków cywilnoprawnych”.

W powyższym kontekście Prokurator Generalny zakwestionował art. 30 ustawy o NIK, określający podstawę prawną podjęcia kontroli przez NIK. Przepis ten ma następującą treść:

„Art. 30.

1. Kontrolę przeprowadzają pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, o których mowa w art. 66a, zwani dalej «kontrolerami». Kontrolę mogą przeprowadzać również: Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi oraz dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli.

2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi, dyrektor generalny oraz kontrolerzy, o których mowa w art. 66a pkt 1-4, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej, a kontrolerzy, o których mowa w art. 66a pkt 5-9, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, z zastrzeżeniem ust. 5.

3. Upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wydają: Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi oraz dyrektorzy i wicedyrektorzy kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli.

4. W upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli należy w szczególności wskazać:

- 1) imię i nazwisko kontrolera oraz kontrolną jednostkę organizacyjną Najwyższej Izby Kontroli;
- 2) podstawę prawną podjęcia kontroli;
- 3) numer i tytuł kontroli;
- 4) zakres przedmiotowy i okres objęty kontrolą;
- 5) nazwę i adres jednostki kontrolowanej.

5. Kontrolę spraw lub dokumentów zawierających informacje niejawnie oznaczone jako ściśle tajne przeprowadza się na podstawie legitymacji służbowej i odrębnego upoważnienia wydanego przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

6. Prezes Najwyższej Izby Kontroli określi, w drodze zarządzenia, wzór legitymacji

służbowej. Zarządzenie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski»”.

Z kolei zakwestionowane w punkcie 2 *petitum* wniosku przepisy dotyczą końcowego etapu postępowania kontrolnego, jakim jest możliwość składania przez kierownika jednostki kontrolowanej *quasi-środków odwoławczych*, które w ustawie o NIK zwane są „zastrzeżeniami”. Przepisy te mają następujące brzmienie:

„Art. 54. 1. Kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania”.

„Art. 61a. 5. Zespół orzekający orzeka o uwzględnieniu zastrzeżeń w całości lub w części albo o ich oddaleniu. (...)”

8. Uchwałę w sprawie zastrzeżeń wraz z uzasadnieniem przekazuje się kierownikowi jednostki kontrolowanej i dyrektorowi właściwej jednostki kontrolnej”.

Jako wzorce kontroli Prokurator Generalny wskazał art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W myśl zaś art. 77 ust. 2 Konstytucji ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Problemem konstytucyjnym, wskazanym przez Prokuratora Generalnego we wniosku inicjującym niniejsze postępowanie, jest nieprzyznanie niepublicznym podmiotom, kontrolowanym przez NIK, dostępu do drogi sądowej w celu kontroli zgodności z prawem wszczęcia i wykonywania kontroli przez NIK.

Rozwijając argumentację służącą uzasadnieniu wniosku, Prokurator Generalny wyjaśnił, że postępowanie kontrolne wobec przedsiębiorców regulowane jest na dwóch poziomach. Pierwszym, podstawowym aktem prawnym, regulującym postępowanie każdego organu kontrolnego wobec przedsiębiorcy, jest ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221; dalej: ustawa – Prawo przedsiębiorców). Ustawa ta normuje postępowanie kontrolne w sposób ogólny, właściwy dla wszystkich organów kontrolnych i we wszystkich sprawach – o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej – wytycza podstawowe zasady postępowania oraz jego przebieg. Modyfikacje postępowania kontrolnego zawarte są zaś w odrębnych regulacjach. Tego typu regulacje stanowią drugi tor przebiegu postępowania kontrolnego. Procedura odwoławcza w postępowaniu kontrolnym wobec przedsiębiorców również przebiega dwutorowo. Po pierwsze bowiem, zgodnie z art. 59 ustawy – Prawo przedsiębiorców, przedsiębiorca ma możliwość wniesienia sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności kontrolnych. Do postępowania po wniesieniu sprzeciwu – w zakresie nieuregulowanym ustawą – Prawo przedsiębiorców – stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775). Po drugie, regulacje prawne ustaw szczególnych wskazują na różnorodność konsekwencji prawnych wynikających z kontroli dla przedsiębiorcy, tj. rozstrzygnięć zapadłych po zakończeniu kontroli lub w jej trakcie oraz dopuszczalne środki ochrony prawnej wobec takich rozstrzygnięć. W większości wypadków rozstrzygnięcia takie zapadają w formie decyzji administracyjnych, od których przysługują przedsiębiorcom środki odwoławcze, wraz z zapewnionym dostępem do sądu administracyjnego.

Inaczej rzecz się ma, jak podniósł Prokurator Generalny, w przypadku kontroli przeprowadzanej przez NIK, choć podmiotami kontrolowanymi mogą być ci sami przedsiębiorcy, do których zastosowanie ma ustawa – Prawo przedsiębiorców, o ile wykorzystują oni majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Podmioty niepubliczne (przedsiębiorcy) są traktowane przez przepisy ustawy o NIK w zakresie postępowania kontrolnego, pokontrolnego i odwoławczego niemal identycznie jak jednostki administracji rządowej. Przedsiębiorcy nie mają zatem prawa do zaini-

cjonowania sądowej kontroli legalności podjęcia przez NIK kontroli ich działalności gospodarczej – w kontekście rodzaju kontrolowanego podmiotu i zakresu zamierzonej kontroli, określonego w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli (art. 30 ustawy o NIK). Przedsiębiorcy niepubliczni nie mają również możliwości zaskarżenia do sądu uchwały podjętej na podstawie art. 61a ustawy o NIK w sytuacji złożenia przez kierownika jednostki kontrolowanej zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego co do legalności kontroli.

Dostrzegając niekwestionowaną potrzebę istnienia w państwie procedur kontrolnych, w tym upatrując szczególnie istotną rolę NIK w tym zakresie, Prokurator Generalny wskazał, że nie można jednak bagatelizować potrzeby zapewnienia ochrony niepublicznemu podmiotowi kontrolowanemu i umożliwienia mu przeciwstawienia się nielegalnemu wszczęciu kontroli, czy też ustaleniom kontroli.

Prokurator Generalny podkreślił, że konstytucyjne prawo do sądu dotyczy wszystkich spraw regulowanych przepisami prawa, a Trybunał Konstytucyjny od początku obowiązywania Konstytucji kładł szczególny nacisk na konieczność takiej wykładni jej art. 45 ust. 1, która będzie zmierzała do objęcia jego regulacją możliwie najszerszego zakresu spraw.

W ocenie Prokuratora Generalnego, normy konstytucyjne nakładają na ustawodawcę zwykłego obowiązek przyznania podmiotom niepublicznym – określonym w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK – wyraźnego prawa zainicjowania sądowej kontroli legalności podjęcia przez NIK kontroli ich działalności, w kontekście rodzaju kontrolowanego podmiotu i zakresu zamierzonej kontroli, określonego w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli (art. 30 ustawy o NIK), jak również możliwości zaskarżenia do sądu uchwały podjętej na podstawie art. 61a ustawy o NIK w sytuacji złożenia przez kierownika jednostki kontrolowanej zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego co do legalności kontroli. Prokurator Generalny wskazał, że obecnie żaden sąd nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie praw i wolności kontrolowanego przez NIK podmiotu niepublicznego.

2. Prokurator Generalny, w piśmie z 5 lutego 2024 r. wycofał wniosek inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 56 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), do rozpoczęcia rozprawy wnioskodawca może wycofać wniosek.

2. Prokurator Generalny, w piśmie z 5 lutego 2024 r. wycofał wniosek inicjujący postępowanie w niniejszej sprawie.

3. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej.

4. Wobec zaktualizowania się przesłanki określonej w art. 59 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, okoliczności wskazane w punktach poprzedzających zobowiązują Trybunał Konstytucyjny do umorzenia postępowania i czynią zbędnym odnośnienie się do innych warunków dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku.

Biorąc pod uwagę wszystkie wyżej podniesione racje, Trybunał postanowił jak w sentencji.