

Zagadnienia wybrane

Prezes NIK jako inicjator postępowania przed TK

Prezes Najwyższej Izby Kontroli¹ jest legitymowany do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego², inicjując hierarchiczną kontrolę norm, od początku istnienia TK. Uprawnienie to nie budziło wątpliwości w chwili jego kreacji³, podczas prac nad obowiązującą Konstytucją⁴ ani nie budzi ich obecnie⁵. Taka sytuacja paradoksalnie skutkuje brakiem szerszego zainteresowania nauki prawa, której przedstawiciele jedynie na marginesie swoich ustaleń odnotowywali dysponowanie przez Prezesa NIK tak istotną kompetencją⁶.

MICHAŁ ŁYSZKOWSKI

Kryterium legalności a kontrola konstytucyjności

Wystąpienie Prezesa NIK z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności lub legalności

prawa jest konsekwencją kilku współzależnych przesłanek. Należy zwrócić uwagę na samą ustrojową możliwość inicjowania takiej kontroli, jednak skorzystanie z tego uprawnienia jest zazwyczaj podyktowane wnioskami płynącymi z ustaleń NIK,

¹ Dalej również NIK, Izba.

² Dalej również jako TK lub Trybunał.

³ Analizowana kompetencja Prezesa NIK do czasu wejścia w życie Konstytucji z 2.4.1997 (Dz.U. nr 48 poz. 483, ze zm.; dalej Konstytucja) nie wynikała z przepisów konstytucyjnych, ale z art. 19 ust. 1 ustawy z 29.4.1985 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 22, poz. 98), który stanowił, że: „Z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, z zastrzeżeniem ust. 2, występować mogą: Prezydium Sejmu, komisje sejmowe albo pięćdziesięciu posłów; Rada Państwa lub przewodniczący Rady Państwa; Trybunał Stanu; Prezes Najwyższej Izby Kontroli; Rada Ministrów lub prezes Rady Ministrów; pierwszy prezes Sądu Najwyższego; prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego; prezes Państwowego Arbitrażu Gospodarczego; prokurator generalny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Komitet Wykonawczy Rady Krajowej Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego; wnioskodawcy mogą występować do Trybunału z własnej inicjatywy lub w wyniku analizy skarg i wniosków obywateli”. Zob. również Z. Czeszejko-Sochacki: *Trybunał Konstytucyjny*, Wydawnictwo Epoka, Warszawa 1988, s. 33.

⁴ Zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego t. XI, Warszawa 1995, s. 330-331.

a więc realizacji jej uprawnień ustrojowych. Podstawowe znaczenie dla wyników kontroli Izby ma kryterium legalności, które jest również jednym z podstawowych kryteriów oceny badania przepisów przez Trybunał Konstytucyjny.

Opisując zadania i kompetencje NIK, przedstawiciele doktryny skupiają się przede wszystkim na *stricte* kontrolnej funkcji Izby oraz wymienionych w art. 203 Konstytucji kryteriach kontroli: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁷. Wprawdzie dopuszczalne jest przyjęcie stanowiska, że wszystkie kryteria kontroli mają konstytucyjnie taką samą rangę, jednak pierwszym i podstawowym poziomem odniesienia w kontroli podejmowanej przez NIK jest kryterium legalności⁸, czyli pytanie o zgodność działania podmiotu kontrolowanego z istniejącym porządkiem prawnym. O uznaniu w praktyce

wyróżniającej roli kryterium legalności decydują przede wszystkim konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego i legalizmu⁹. W tym miejscu trzeba też wspomnieć o innych zasadach ustrojowych powiązanych z kryterium legalności, określających sposób wydawania aktów podustawowych, zarówno o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i wewnętrznym. Reguły te mają szczególne znaczenie, jeśli się uwzględni, że dla kontroli państwowej podstawowym punktem odniesienia są zadania i kompetencje podmiotów kontrolowanych, wynikające z obowiązującego porządku prawnego; mogą one realizować swoje funkcje wyłącznie w granicach i na podstawie prawa¹⁰. W praktyce wydaje się istotne, że to kryterium jest stosunkowo łatwo sprawdzalne¹¹. Wymaga podkreślenia, że „podczas gdy kryterium legalności jest tylko kryterium legalności,

⁵ Zob. A. Mączyński, J. Podkowiak: *Uwagi do art. 191 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2016, Nb 54.

⁶ Zob. H. Zięba-Zalucka: *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2000, s. 46; A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006, s. 172; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *uwagi do art. 11* [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017, s. 71.

⁷ Kryteria kontroli NIK były już wielokrotnie przedmiotem analiz (zob. m.in. "Kontrola Państwowa", nr specjalny 4/2002, w szczególności: M. Niezgodka-Medek: *Ekspertyza prawna interpretacji pojęć: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP* i w art. 2 ust. 4 oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli; E. Ruśkowski: *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 Konstytucji RP* i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli; M. Szewczyk: *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*) w związku z czym nie ma potrzeby szczegółowego omawiania ich jeszcze raz w niniejszym tekście.

⁸ Zob. M. Niezgodka-Medková: *uwagi do art. 5* [w:] E. Jarzęcka-Siwik (et. al.) *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 35. Warto przypomnieć, że W. Sokolewicz ubolewał nad brakiem podniesienia rangi kryterium legalności ponad pozostałe, którymi ma się kierować NIK (W. Sokolewicz: *uwagi do art. 203* [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 3). Należy zauważyć, że w tym samym komentarzu W. Sokolewicz zwrócił uwagę, że z zasady państwa prawnego można wywieść tezę o nadrzędnej pozycji kryterium legalności kontroli (s. 10).

⁹ Por. K. Wojtyczek: *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 41.

¹⁰ W innej sytuacji są podmioty niepubliczne, w wypadku których nie można pisać o konieczności działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) lecz o obowiązku przestrzegania istniejącego prawa (art. 83 Konstytucji).

¹¹ J. Boć: *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 338.

to kryterium np. celowości jest jednocześnie i kryterium celowości i kryterium legalności¹².

Kontrola prowadzona pod kątem spełniania kryterium legalności może odbywać się z uwzględnieniem węższego i szerszego znaczenia tego pojęcia. W pierwszym ogranicza się do norm prawa powszechnie obowiązującego oraz norm prawa wewnętrznego, stosownie do zasięgu ich obowiązywania. Jednak w doktrynie i praktyce funkcjonowania NIK wskazuje się na stosowanie kryterium legalności w szerszym znaczeniu, które oznacza, że kontrola może obejmować również badanie zgodności działalności kontrolowanego podmiotu z aktami prawnymi o charakterze indywidualnym – umowami, decyzjami czy rozstrzygnięciami organów państwa określającymi prawa i obowiązki jednostek¹³. Ocena wiąże się w tym wypadku zarówno ze sprawdzeniem, czy kontrolowany podmiot działał na podstawie i w granicach prawa¹⁴, jak i ustaleniem, czy do ewentualnego

zaniechania działania doszło w sytuacji, gdy miał on prawny obowiązek je podjąć. Szersze rozumienie kryterium legalności obliguje również do badania, czy działalność kontrolowanego podmiotu była zgodna z prawem w ogólniejszym wymiarze, a więc obejmowały zachowanie hierarchii źródeł prawa¹⁵. W tym sensie kontrola musi się wiązać z oceną zgodności danego działania z normami umiejscowionymi na różnych poziomach systemu źródeł prawa. Dlatego też oceniając legalność działania podmiotu kontrolowanego, NIK powinna brać pod uwagę również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁶. Najwyższa Izba Kontroli nie jest upoważniona do samodzielnego usuwania stwierdzonych nieprawidłowości, toteż – jeśli nie zrobi tego podmiot kontrolowany – powinny być one analizowane i usuwane przez podmioty do tego uprawnione – przede wszystkim organy nadzorujące¹⁷, ale także sądy¹⁸. Nastęstwem stwierdzonych w toku kontroli

¹² J. Boć, op.cit., s. 339.

¹³ Zob. m.in. M. Niezgodka-Medek: *Ekspertyza prawna interpretacji...*, op.cit., s. 23; M. Stębelki: *Uwagi do art. 203 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2016, Nb 7.

¹⁴ Zob. M. Szewczyk, op.cit., s. 35. Zob. również – omówione w dalszej części tekstu – postanowienie TK z 8.4.1998, sygn. U 18/97 (OTK ZU nr 3/1998, poz. 35).

¹⁵ W wyroku TK o sygn. K 25/99 przytoczono, jako fragment uzasadnienia wniosku Prezesa NIK, że „Prezes Najwyższej Izby Kontroli wskazuje, iż przede wszystkim miał na względzie to, że do ustawowych zadań NIK należy m.in. badanie legalności kontrolowanych przez nią podmiotów (np.: art. 203 konstytucji oraz art. 5 ustawy o NIK) i Izba musi mieć jasność, jak tę «legalność» należy oceniać”.

¹⁶ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Uwagi do art. 5*, op.cit., s. 51.

¹⁷ Art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK) stanowi, że: „Kontroler przygotowuje wystąpienie pokontrolne, które zawiera: (...) uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”. Jak wskazuje doktryna, mogą one dotyczyć spraw ogólniejszych, które rzutują na działalność kontrolowanego, ale których nie jest on w stanie sam rozwiązać, np. wadliwych przepisów (zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Uwagi do art. 53*, op.cit., s. 213).

¹⁸ Art. 63 ust. 1 ustawy o NIK stanowi, że: „W razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia Najwyższa Izba Kontroli zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń

nieprawidłowości o charakterze systemowym, rozwiązaniem preferowanym ze względu na stabilność systemu prawa, winno być – jeśli to możliwe – dążenie do zmiany praktyki stosowania prawa. Nie zawsze jednak oczekiwanie na sanację obowiązującej praktyki jest z perspektywy organu kontrolującego możliwe lub celowe. Wówczas wyniki kontroli NIK mogą być podstawą m.in. do sformułowania postulatów *de lege ferenda*¹⁹, dotyczących zmian w przepisach powszechnie obowiązujących²⁰. Ich brak²¹ powinien być traktowany jako przesłanka rozważenia wystąpienia z wnioskiem do Trybunału. Wniosek do TK opiera się zazwyczaj „na wynikach kontroli naczelnego organu kontroli państwowej, [co]

świadczy nie tylko o doniosłości prawnej, ale również społecznej, podnoszonego we wniosku problemu. Innymi słowy, kwestionowane przepisy (...) nie dość, że są niezgodne ze wskazanymi nadrzędnymi nad nimi przepisami, to umożliwiają również (przez tę niezgodność) funkcjonowanie praktyki szkodliwej społecznie”²².

Przedmiot i treść zarzutów zawartych w większości dotychczasowych wniosków do TK potwierdzają trafność stanowiska Trybunału, że: „konstytucyjne przesłanki kontroli [dokonywanej przez NIK – przyp. aut.] oraz ustawowo sprecyzowany jej zakres wskazują, iż ma ona charakter problemowy i empiryczny (art. 2 ustawy o NIK)”²³.

oraz informuje o tym kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej i właściwy organ państwowy lub samorządowy”. Odpowiedzialność za czyny inne niż określone w ust. 1, również podlega zgłoszeniu, na mocy art. 63 ust. 3 ustawy o NIK.

¹⁹ Należy tu wskazać przede wszystkim art. 11a ust. 3 ustawy o NIK, który stanowi: „Prezes Najwyższej Izby Kontroli 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”. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej ten przepis, „[n]owa regulacja jest wyrazem troski o jakość polskiego prawa i ma na celu zwiększenie efektywności wykorzystania tych wniosków, do czego z pewnością przyczyni się wymiana informacji, o której mowa w powołanym przepisie” (zob. Sejm VI kadencji, druk nr 1349, s. 2 uzasadnienia). Jak wynika ze Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 r.: „W latach 2019–2021 NIK sformułowała łącznie 277 wniosków *de lege ferenda*, spośród których zostało zrealizowanych w pełni lub częściowo 19. Ponadto w trakcie prac legislacyjnych znajduje się 26 wniosków z tego okresu”. (zob. <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,26137.pdf>> – dostęp 26.9.2023), s. 151. Na marginesie należy przypomnieć uwagę, że „[p]odległość NIK wobec Sejmu nie może w żaden sposób uzasadniać lekceważącego stosunku parlamentarzystów do propozycji ustawodawczych, jakie NIK przedstawia w materiałach kierowanych do Sejmu” (W. Sokolewicz: *uwagi do art. 202 [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 13).

²⁰ Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Uwagi do art. 11a...*, op.cit., s. 73.

²¹ Należy tu uwzględnić również okoliczność, że art. 11a ustawy o NIK wskazuje jako adresata postulatów *de lege ferenda* Prezesa Rady Ministrów, a organem upoważnionym do zmiany wadliwych aktów prawnych niekoniecznie jest organ administracji rządowej.

²² Uzasadnienie wniosku Prezesa NIK z 29.9.2021, sygn. KPK-KPP.452.001.2021 (sygnatura TK U 2/21), s. 5.

²³ Wniosek w sprawie zakończonej wyrokiem z 20.1.2015, sygn. K 39/12 (OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 2) został złożony przez Prokuratora Generalnego. Trybunał uznał wówczas m.in., że „[a]rt. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (...) w zakresie, w jakim uprawnia upoważnionych przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli do przetwarzania danych ujawniających poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, jak również dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, jest niezgodny z art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Podstawy inicjowania kontroli konstytucyjności

Jak zwrócono uwagę w doktrynie, „Konstytucja chce zasygnalizować, że w działalności NIK manifestuje się działalność samego państwa, że jej działalność jest bezpośrednią i rzeczywistą funkcją państwa jako politycznej struktury narodu. Ogólna kontrola, służąca państwu jako takiemu, a nie konkretnemu organowi (choć współpracująca z wieloma organami), nieprzypisana żadnemu konkretnemu działowi czy resortowi, operująca powszechnymi, a nie szczegółowymi (potrzebnymi w jednej tylko dziedzinie) kryteriami kontroli – uznana zostaje oto za tak doniosłą potrzebę, że uzasadnione staje się powołanie do życia osobnych organów państwowych, przeznaczonych wyłącznie do jej sprawowania i nieobarczonych innymi zadaniami”²⁴. Tak ukształtowaną istotę kontroli dobrze oddaje, zdaniem tego samego autora, kompetencja wnioskowa Prezesa NIK²⁵.

Artykuł 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji wyznacza krąg podmiotów mających tzw. nieograniczoną legitymację wnioskową²⁶. Oznacza to, że są one upoważnione do wszczynania postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności lub legalności każdego aktu normatywnego objętego właściwością TK oraz w sprawie badania zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, czyli we wszelkich

sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji. Wszystkie podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji mogą zakwestionować każdy przepis obowiązującego prawa, o którym mowa w art. 87 ust. 1 i art. 93 Konstytucji. Prezes NIK został wymieniony również w art. 192 Konstytucji wśród podmiotów, które są uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. W tekście ograniczyłem się jednak do przybliżenia kompetencji związanej z inicjowaniem kontroli norm w ramach hierarchicznego porządku prawnego (art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji), ponieważ Prezes NIK nie występował do tej pory z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

Nieograniczony charakter legitymacji wnioskowej oznacza również, że – w przeciwieństwie do podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 2-6 Konstytucji – wnioskodawca nie musi wykazywać związku między treścią kwestionowanego aktu normatywnego, określonymi przez prawo jego własnymi zadaniami i kompetencjami ani sytuacją prawną. Choć NIK jest instytucją działającą kolegialnie (art. 202 ust. 3 Konstytucji), to uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

²⁴ P. Sarnecki: *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji*, „Kontrola Państwowa” nr specjalny 2/2002, s. 26.

²⁵ Tamże.

²⁶ Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji do Trybunału Konstytucyjnego mogą wystąpić wyłącznie: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich.

przysługuje indywidualnie Prezesowi. Jest to konstytucyjnie przyjęty wyłom w sposobie działania NIK, którego ustawodawca nie może ograniczać, powołując się na zasadę kolegiałności Izby; również Trybunał nie jest uprawniony kontrolować *ratio* wniosku Prezesa. Jest on organem dysponującym – podobnie jak Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Rzecznik Praw Obywatelskich – nieograniczoną legitymacją wnioskową jako atrybutem związanym z czuwaniem nad konstytucyjnością i legalnością przepisów prawa²⁷. Działania wyżej wskazanych podmiotów wynikają z ich szczególnej pozycji ustrojowej i związanego z tym zainteresowania ochroną praworządności w stanowieniu prawa²⁸, a nadto, w przypadku Prezesa NIK, z pozycji Izby jako organu kontroli i ochrony prawa²⁹. Przewidziana przez art. 205 Konstytucji apolityczność Prezesa NIK dodatkowo uzasadnia

podjęcie zadań łączących się ze staniem na straży praworządności³⁰.

Mimo tak mocnej legitymacji do inicjowania kontroli konstytucyjności Prezes NIK stosunkowo rzadko występował z wnioskiem do Trybunału. Na jego wniosek TK wydał wyrok z 28 czerwca 2000 r.³¹, uchwały: z 6 lutego 1996 r.³², z 14 maja 1997 r.³³, z 12 marca 1997 r.³⁴ oraz postanowienia: z 20 marca 1995 r.³⁵, z 15 października 1997 r.³⁶, z 12 listopada 1997 r.³⁷, z 8 kwietnia 1998 r. i z 7 marca 2017 r.³⁸ Należy jednak odnotować, że w ostatnim okresie do Trybunału wpłynęły aż trzy wnioski Prezesa NIK³⁹.

Wnioski Prezesa NIK rozpoznane przez TK

Do końca 2023 r. Trybunał Konstytucyjny, z inicjatywy Prezesa NIK, merytorycznie rozpoznał najwięcej wniosków o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni przepisów, złożonych w poprzednim stanie

²⁷ L. Garlicki: *Uwagi do art. 191 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 6; zob. również M. Niezgodka-Medková: *uwagi do art. 11* [w:] E. Jarzęcka, op.cit., s. 50. Cytowany pogląd L. Garlickiego został również przytoczony przez Prezesa NIK we wniosku do TK z 9 marca 2015 r. nr KPK-KPP.452.002.2015 (sygn. TK K 9/15), s. 2.

²⁸ L. Garlicki: *Uwagi do art. 191 Konstytucji*, op.cit., s. 5.

²⁹ Zob. A. Mączyński/J. Podkowiak: *Uwagi do art. 191 Konstytucji*, op.cit., Nb 54.

³⁰ Należy w związku z tym krytycznie ocenić sytuację, w której Prezes NIK zaniechał wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności przepisów, co do których przedstawiciele NIK mieli wiedzę co do ich niezgodności z prawem (zob. uzasadnienie wyroku TK o sygn. K 39/12).

³¹ OTK ZU nr 5/2000, poz. 141, sygn. K 25/99.

³² OTK ZU nr 1/1996, poz. 5, sygn. W 11/95.

³³ OTK ZU nr 2/1997, poz. 27, sygn. W 7/96.

³⁴ OTK ZU nr 1/1997, poz. 15, sygn. W 8/96.

³⁵ OTK ZU 1995, poz. 8, sygn. U 10/94.

³⁶ OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 48, sygn. U 14/97.

³⁷ OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 63, sygn. W 2/97. W związku z wejściem w życie Konstytucji postępowanie w sprawie o ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni, które zostało wszczęte, lecz nie zostało zakończone przed 17. 10.1997, podlegało umorzeniu (art. 239 ust. 2 Konstytucji).

³⁸ OTK ZU nr A/2017, poz. 11, sygn. U 18/97 i sygn. K 9/15.

³⁹ Zostały zarejestrowane w TK pod sygnaturami: U 2/21, K 9/23 i K 10/23, zob. wyszukiwanie (trybunal.gov.pl), zakładka sprawy (dostęp 1.10.2023).

konstytucyjnym⁴⁰. Mimo upływu czasu warto przybliżyć dotychczas rozpoznawane sprawy ze względu na ich znaczenie ustrojowe.

Niedopuszczalność łączenia stanowisk

Obradując w pełnym składzie Trybunał rozpoznał⁴¹ wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 19 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴² i ustalił, że „zawarty w art. 19 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (...) zakaz łączenia stanowiska Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z pełnieniem innej funkcji publicznej obejmuje także, w związku z brzmieniem art. 21 ust. 4 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, niedopuszczalność łączenia stanowisk wiceprezesa oraz dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli ze sprawowaniem mandatu posła lub senatora”.

Choć wniosek dotyczył osób piastujących najwyższe stanowiska w NIK, to jednocześnie miał dużo szersze znaczenie, ponieważ w sposób uniwersalny określał zasadę niepołączalności mandatu parlamentarnego z pełnieniem innych funkcji państwowych (*incompatibilitas*). Trybunał zwrócił uwagę, że jednym z ograniczeń wymienionych w art. 19 ustawy o NIK jest zakaz pełnienia funkcji publicznej,

którego wówczas nie definiowały ani sama ustawa, ani inne obowiązujące w tym czasie akty prawne. Jednak zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie „pełnienie funkcji publicznej” ma jednoznaczny kontekst znaczeniowy w polskim języku prawnym i oznacza m.in. trwałe wykonywanie określonych obowiązków lub realizowanie uprawnień związanych ze sprawowaniem władzy publicznej w państwie. W systemach opartych na zasadzie trójpodziału władzy „sprawowanie funkcji publicznej” może być realizowane w każdym z trzech elementów triady oddzielnie, a więc przez uczestnictwo w pracach organu ustawodawczego, wykonawczego lub sądowego. Takie rozumienie pojęcia wynika wprost z wykładni językowej, wedle której pełnienie funkcji publicznej to zajmowanie się w formie zinstytucjonalizowanej działalnością publiczną.

Uwzględniając swoje wcześniejsze orzecznictwo oraz obowiązujące wówczas akty prawne Trybunał stwierdził, że można utworzyć katalog różnych rodzajów aktywności na niwie państwowej, które jednocześnie oznaczają pełnienie funkcji publicznej i należy do nich właśnie sprawowanie mandatu posła lub senatora. Skład orzekający zauważył, że „[p]oddając przepisy art. 19 w zw. z art. 21 ust. 4 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli analizie z punktu widzenia

⁴⁰ W uprzednio obowiązującym stanie konstytucyjnym – do 17.10.1997 – Trybunał był uprawniony, na mocy art. 33a ust. 1 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 22.7.1952 (Dz.U. z 1976 r. poz. 36, ze zm.), do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Następstwem dokonania przez TK wykładni było wprowadzenie do systemu normy prawnej, która ustalała wiążąco stosowanie poddanych wykładni przepisów, w sposób zgodny z uchwałą TK. W obecnym stanie prawnym takie uprawnienie Trybunałowi nie przysługuje.

⁴¹ Uchwała o sygn. W 11/95.

⁴² Wówczas Dz.U. z 1995 r. nr 13, poz. 59, obecnie Dz.U. z 2022 r. poz. 623; dalej ustawa o NIK.

wykładni funkcjonalnej podkreślić trzeba, że stanowią one w pewnej części przejaw ogólnych zasad ustrojowych, których wyrazem jest zasada *incompatibilitas*. Przepis art. 19 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli pozwala jednak także na odczytanie z niego dodatkowej reguły. Nie jest on bowiem jedynie powtórzeniem wyrażonej w art. 8 Ustawy Konstytucyjnej⁴³ zasady, lecz określiła swoistą zasadę bezstronności i obiektywizmu w działaniach Najwyższej Izby Kontroli. Ustanowiony w tym przepisie wymóg apolityczności Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wyrażający się w zakazie przynależności do partii politycznych oraz w zakazie sprawowania funkcji publicznych gwarantować ma m.in. niezależny od aktualnej większości parlamentarnej status tego organu państwowego. Szczególny status Prezesa Najwyższej Izby Kontroli zapewniać ma m.in. niezależność kierowanej przez niego instytucji od wszelkich sił i oddziaływań o charakterze politycznym. Z mocy art. 21 ust. 4 zakazy określone w art. 19 stosuje się wprost do wiceprezesów i dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli. Wiceprezesi Najwyższej Izby Kontroli nie mają w ustawie określonych własnych, odrębnych od Prezesa kompetencji”, co oznaczało, że stanowiska te służą w istocie wykonywaniu, w zakresie określonym przez Prezesa i w jego imieniu, pewnej części przyznanych mu ustawowo kompetencji. Uzupełniając pogląd

tym, że Izba działa kolegialnie TK uznał, że do wiceprezesów oraz dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli powinny znaleźć zastosowanie te same ograniczenia co do Prezesa. Podsumowując swoje wywody Trybunał przyjął, że wynikający z analizowanych przepisów zakaz pełnienia funkcji wiceprezesa lub dyrektora generalnego i jednoczesnego sprawowania przez osobę zajmującą to stanowisko mandatu poselskiego lub senatorskiego nie stanowi rozszerzającej interpretacji zasady *incompatibilitas*, zawartej w art. 8 małej Konstytucji. Wymieniony w tym przepisie katalog podmiotów objętych powyższym ograniczeniem nie stanowi bowiem *numerus clausus*, lecz jedynie konstytucyjne minimum dotyczące tej zasady.

Język polski językiem urzędowym

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie rozpoznał⁴⁴ też wniosek o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni art. 1 dekretu z 30 listopada 1945 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych⁴⁵.

Wystąpienie w tej sprawie Prezes NIK uzasadnił przeprowadzonymi w latach 1992–1996 kontrolami, które wykazały nieprawidłowości w działaniu organów i urzędów państwa, polegające na dokumentowaniu czynności urzędowych w językach obcych. Z ustaleń Izby wynikało,

⁴³ Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. nr 84, poz. 426, ze zm.; dalej mała Konstytucja).

⁴⁴ Uchwała o sygn. W 7/96.

⁴⁵ Dz.U. nr 57, poz. 324.; dalej dekret.

że w wielu przypadkach podejmowano decyzje na podstawie dokumentów i opracowań obcojęzycznych i nie dokonywano tłumaczeń na język polski treści umów i porozumień zawieranych przez polskie urzędy lub spółki tworzone przez te urzędy.

Trybunał stwierdził, że:

„1. W pojęciu «wszystkie rządowe i samorządowe władze i urzędy administracyjne» użytym w art. 1 ust. 2 dekretu z dnia 30 listopada 1945 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych (...) mieszczą się:

a) konstytucyjne organy państwa wymienione w art. 1, w rozdziale 3 i 4 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (...) oraz w rozdziale 1, 4 i 7 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 powołanej Ustawy Konstytucyjnej,

b) organy samorządu terytorialnego, o których mowa w rozdziale 5 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (...) i instytucje im podległe w zakresie w jakim wykonują zadania publiczne,

c) terenowe organy rządowej administracji ogólnej, o których mowa w ustawie z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (...),

d) instytucje powołane ustawami do realizacji określonych zadań publicznych,

e) organy, instytucje i urzędy podległe organom wymienionym w pkt. a i c powołane w celu realizacji zadań tych organów a także organy państwowych osób prawnych w zakresie w jakim wykonują zadania publiczne,

f) organy samorządu innego niż samorząd terytorialny oraz organy organizacji społecznych, zawodowych i spółdzielczych i innych podmiotów wykonujących zleczone im ustawami lub na podstawie ustaw zadania administracji publicznej.

2. Do zakresu pojęcia «urzędują» w języku polskim, użytego w art. 1 ust. 2 powołanego wyżej dekretu, należą wszelkie czynności podmiotów wymienionych w pkt 1 związane z realizacją ich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, chyba że z istoty tych czynności wynika konieczność posłużenia się językiem obcym”.

Trybunał, po dokonaniu obszernej analizy o charakterze komparatystycznym i historycznym zwrócił uwagę, że wskazane w ówczesnych przepisach konstytucyjnych organy państwa i organy samorządu terytorialnego nie wyczerpują całego systemu organów publicznych. System ten był uzupełniany o organy mające status określony ustawowo – przede wszystkim terenowe organy rządowej administracji ogólnej oraz organy rządowej administracji specjalnej, a także inne organy powołane do realizacji określonych zadań publicznych państwa, na przykład organy innego niż terytorialny samorządu (gospodarczego, zawodowego). Analogiczne ustalenia dotyczyły podmiotów powołanych w drodze odrębnych ustaw jako państwowe osoby prawne (np. agencje, szkoły wyższe). Kwestia obowiązku urzędowania w języku państwowym przez podmioty inne niż organy państwowe i samorządu terytorialnego wiąże się z wykładnią użytego w dekreście pojęcia „urząd administracyjny”. Zdaniem Trybunału nie ulega wątpliwości, że wszelkie urzędy podległe wyżej wskazanym organom, utworzone

w celu realizacji ich kompetencji określonych w ustawach, powinny – podobnie jak same organy – urzędować w języku państwowym.

Ustalając treść pojęcia „urzędowanie” Trybunał wskazał, że mieszczą się w nim „wszelkie czynności wyżej wskazanych podmiotów, związane z realizacją ustawowych kompetencji danego organu, urzędu czy instytucji, wiąże się [ono – przyp. autora] również z charakterem zadań tych podmiotów. Zadania te powinny być zadaniami o charakterze publicznym, przez które rozumieć należy zadania dotyczące społeczeństwa (lub społeczności lokalnej), służące realizacji interesu publicznego (społecznego – w tym także interesu jednostki) i wykonywane przede wszystkim w formach działania właściwych dla podmiotów, którym przysługują kompetencje władcze”. Będą to zatem nie tylko czynności, w których demonstruje się władztwo podmiotów wymienionych w sentencji uchwały, lecz także takie działania o charakterze niewładczym, które mają na celu realizację potrzeb społecznych lub organizację życia publicznego, w tym także te związane z gospodarowaniem mieniem państwowym lub komunalnym. Trybunał miał na uwadze zadania administracji publicznej,

nabierające znaczenia po przełomie ustrojowym, także jako administracji świadczącej, tj. takiej, która zapewnia obywatelom określone świadczenia lub inne korzyści. Biorąc pod uwagę uznawanie zadań zleconych samorządowi terytorialnemu z zakresu administracji państwowej za zadania publiczne, Trybunał stwierdził, że nie było podstaw do wyłączenia spod podmiotowego zakresu stosowania art. 1 dekretu również organów organizacji zawodowych, spółdzielczych, stowarzyszeń i innych podmiotów w zakresie, w jakim wykonują zlecone im przez ustawy zadania o charakterze publicznym. Ich realizacja jest również „urzędowaniem” w rozumieniu dekretu.

Należy przy okazji zwrócić uwagę, że działania Prezesa NIK wywarły istotny skutek nie tylko dlatego, że wniosek został przez Trybunał uwzględniony, lecz także z tego powodu, że stał się, obok samej uchwały TK, inspiracją dla ustawodawcy do zdefiniowania pojęć „język państwowy” i „język urzędowy” w obecnie obowiązującym porządku prawnym⁴⁶, w tym uchwalenia ustawy o języku polskim⁴⁷. Aktualność ustaleń zawartych w omawianej uchwale, mimo zmian ustrojowych i uchwalenia wymienionej ustawy, Trybunał potwierdził w późniejszym orzecznictwie⁴⁸.

⁴⁶ Zob. K. Kubuj: *Uwagi do art. 27 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*. Warszawa 2016, Nb 8-15.

⁴⁷ Ustawa z 7.10.1999 o języku polskim (Dz.U. nr 90, poz. 999). W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o języku polskim *expressis verbis* wskazano, że: „Prezes Najwyższej Izby Kontroli we wnioskach zawartych w informacji zbiorczej o stosowaniu języka polskiego jako języka państwowego w urzędowaniu podmiotów kontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli zwracał uwagę na konieczność normatywnego zdefiniowania języka państwowego w życiu publicznym w nowych warunkach prawno-ustrojowych, z określeniem podmiotów i sytuacji, w których posługiwanie się językiem polskim byłoby obowiązujące” (Sejm III kadencji, druk 561, s. 1 uzasadnienia).

⁴⁸ Wyrok z 13.9.2005, sygn. K 38/04 (OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92).

Zadania o charakterze użyteczności publicznej

W kolejnej uchwale⁴⁹, podjętej w pełnym składzie na wniosek Prezesa NIK, Trybunał stwierdził, że ograniczanie zadań o charakterze użyteczności publicznej do tych wykonywanych przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, o których stanowi ustawa o przedsiębiorstwach państwowych jest nieuzasadnione. Taka interpretacja została uznana za nadmiernie zawężającą pojęcie „użyteczności publicznej” i prowadzącą do wyłączenia spod działania ustawy o zamówieniach publicznych wydatków ze środków publicznych przeznaczonych na zaspokajanie wielu potrzeb zbiorowych społeczeństwa o charakterze ogólnym, należących do zadań publicznych.

Rozpoznając wniosek Trybunał uznał, że „zadania o charakterze użyteczności publicznej” określone w pkt. 4 ust. 1 art. 4 ustawy należy rozumieć możliwie najszerszej i winny być one utożsamiane z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej.

Trybunał przyjął, że „jednostki organizacyjne realizujące zadania tego typu [zadania publiczne – przyp. autora] wykonują je niezależnie od tego, czy są w stanie pokryć związane z tym wydatki z własnych dochodów. W związku z tym ich działalność nie może być nastawiona na maksymalizację zysku i najczęściej jest dofinansowywana ze środków publicznych. Prowadzi to do wniosku, że przez państwowe i komunalne jednostki organizacyjne wykonujące zadania o charakterze

użyteczności publicznej należy rozumieć wszystkie jednostki, których celem jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa o charakterze ogólnym, należących do zadań publicznych, a których działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysku”.

System źródeł prawa

Na wniosek Prezesa NIK Trybunał w pełnym składzie dokonał istotnych ustaleń związanych z charakterem systemu źródeł prawa w Konstytucji⁵⁰. W omawianym wyroku wytyczył granice związania podmiotów niepublicznych aktami wewnętrznymi wydanymi przez wskazany w Konstytucji organ władzy publicznej. Potwierdził ogólne reguły wynikające z art. 93 Konstytucji, że akt wewnętrzny: może obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi, który go wydał; może być wydany tylko na podstawie ustawy i podlega kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem; nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów niepublicznych.

TK orzekł m.in., że:

„1) artykuł 12 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (...), rozumiany jako upoważniający Radę Polityki Pieniężnej do wydawania aktów wewnętrznych na zasadach i w granicach określonych w art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest zgodny z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 konstytucji;

⁴⁹ Uchwała o sygn. W 8/96.

⁵⁰ Wyrok o sygn. K 25/99.

2) artykuły 40 i 41 ust. 2 powołanej w pkt. 1 ustawy o NBP, są zgodne z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 konstytucji;

3) artykuł 23 ust. 4 powołanej w pkt. 1 ustawy:

a) w zakresie w jakim upoważnia Zarząd Narodowego Banku Polskiego do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad przekazywania – przez «inne osoby prawne, jednostki organizacyjne nie będące osobami prawnymi oraz innych przedsiębiorców» – danych, o których mowa w ust. 2 i 3 tego artykułu, jest niezgodny z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 konstytucji;

b) w pozostałym zakresie jest zgodny z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 konstytucji;

4) artykuł 46 pkt 1 powołanej ustawy, rozumiany jako upoważniający – w sytuacji przewidzianej w tym przepisie – Radę Polityki Pieniężnej do wprowadzenia w drodze uchwały ograniczenia wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców, jest zgodny z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 konstytucji;

5) artykuł 46 pkt 2 powołanej ustawy, rozumiany jako upoważniający – w sytuacji przewidzianej w tym przepisie – Radę Polityki Pieniężnej do nałożenia na banki obowiązku utrzymywania nie oprocentowanego depozytu w NBP od zagranicznych środków wykorzystywanych przez banki i krajowych przedsiębiorców, jest zgodny z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 i 7 konstytucji; (...).

Oceniając w tej konkretnej sprawie relacje między bankami komercyjnymi a NBP (i jego organami), TK uznał jednak, że podległość organizacyjna w rozumieniu

art. 93 Konstytucji – usprawiedliwiająca podporządkowanie banków niepublicznych aktom wewnętrznym organów NBP – powinna być rozumiana szerzej, obejmując również podległość funkcjonalną. Stwierdził, że jest to dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, gdy podmiotem wydającym akt wewnętrzny jest „konstytucyjna instytucja” (tutaj: NBP), zaś przedmiotem aktu „konstytucyjnie określone zadania publiczne”. Tylko łączne spełnienie obu przesłanek, podmiotowej i przedmiotowej, pozwalało na przyjęcie ich jako kryteriów podległości organizacyjnej do wydawania aktów normatywnych o wewnętrznym charakterze.

Co interesujące, Trybunał rozważając kwestię podległości aktom wewnętrznym posłużył się przykładem NIK. Uznał, że „znaczenie przesądzające ma w tym wypadku art. 202 ust. 2 konstytucji, który wskazuje, iż «Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi». Przy czym w doktrynie podległość ta rozumiana jest jako więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie, w działania podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i w zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków. Stosunek podległości występuje przede wszystkim między NIK a Sejmem i demonstrowuje się najpełniej w jego funkcji kontrolnej. Istota funkcji kontrolnej Sejmu polega na tym, że występuje on w całym swym politycznym zróżnicowaniu wobec innych organów, zwłaszcza Rady Ministrów. W wymiarze ustrojowym oznacza to, iż NIK wypełnia swe zadania kontrolne na rzecz i pod nadzorem Sejmu. Trybunał Konstytucyjny

zwraca uwagę, że wymieniona norma konstytucyjna posługuje się zwrotem językowym «podlega» dla określenia wzajemnej relacji obu organów państwowych. Podobnym zwrotem «podległe», charakteryzującym podmioty upoważnione do stanowienia aktów prawa o charakterze wewnętrznym posługuje się art. 93 ust. 1 konstytucji. Użycie przez ustawodawcę konstytucyjnego tego samego pojęcia dla scharakteryzowania wzajemnej relacji «podległości» między organami państwowymi dowodzi, że ustrojodawca zakłada, że konstytucyjne stosunki między Sejmem i Najwyższą Izbą Kontroli są reglamentowane w drodze aktów o charakterze wewnętrznym. Artykuł 93 konstytucji dopuszcza zatem wydawanie przez Sejm bądź na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego przez Marszałka Sejmu aktów o charakterze wewnętrznym odnoszących się do NIK, o ile tylko spełnione zostaną pozostałe warunki z art. 93 konstytucji, tzn. wymóg podstawy ustawowej, nakaz zgodności z prawem powszechnie obowiązującym i zakaz traktowania takiego aktu jako podstawy decyzji adresowanych do podmiotów zewnętrznych”.

O randze problemu przedstawionego we wniosku Prezesa NIK świadczyło również to, że nie doszło do przyjęcia przez Sejm stanowiska w tej sprawie wskutek

różnic poglądów reprezentowanych przez komisje sejmowe, natomiast grupa posłów przygotowała projekt zmiany Konstytucji, dotyczący kompetencji Narodowego Banku Polskiego (art. 227 Konstytucji)⁵¹. Do rozpoczęcia procedury zmiany Konstytucji nie doszło w związku z wydaniem przez TK omawianego wyroku⁵².

Wnioski umorzone

Należy zauważyć, że choć w wypadku pozostałych wniosków rozpoznanych przez Trybunał postępowanie umorzono, nie oznaczało to jednak fiaska inicjatywy Prezesa NIK.

W interesujący sposób przebiegała interakcja z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej, który wydał kwestionowane przez Prezesa NIK rozporządzenie z 31 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania wydatków z Funduszu Pracy oraz sposobu współpracy organów zatrudnienia z bankami i instytucjami finansującymi⁵³. We wniosku rozpoznawanym przez Trybunał⁵⁴ podniósł on zarzut niezgodności § 1 ust. 3 i 5 oraz § 3 tego rozporządzenia z art. 52 ust. 2 i art. 57 ust. 6 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu⁵⁵ oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Prezes NIK wskazał, że Minister Pracy i Polityki Socjalnej, stanowiąc o kompetencjach dysponenta

⁵¹ W projekcie przewidziano dodanie ust. 2¹ w art. 227 Konstytucji o treści „Organy Narodowego Banku Polskiego wydają rozporządzenia w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” (druk sejmowy nr 1890, III Kadencja).

⁵² Projekt został skierowany przez Marszałka Sejmu do dalszych prac (zob. ustalenia zawarte w wyroku o sygn. K 25/99, s. 36 oraz ustne stanowisko przedstawiciela Sejmu na rozprawie, 20.6.2000, s. 31 wyroku).

⁵³ Dz.U. nr 41 poz. 215, ze zm.

⁵⁴ Sygn. U 18/97.

⁵⁵ Dz.U. z 1997 r. nr 25 poz. 128, ze zm.

Funduszu Pracy i ograniczając uprawnienia Prezesa Krajowego Urzędu Pracy, przekroczył swoje uprawnienia, gdyż na mocy powołanych przepisów ustawy mógł jedynie określić szczegółowe zasady finansowania wydatków z Funduszu Pracy. W wyniku złożenia wniosku do TK Minister Pracy i Polityki Socjalnej zmienił zaskarżone przepisy § 1 ust. 5 i § 3 rozporządzenia⁵⁶. W związku z wprowadzoną zmianą Prezes Najwyższej Izby Kontroli zmodyfikował zarzuty: wycofał wniosek w sprawie kontroli legalności przepisów § 1 ust. 5 i § 3 rozporządzenia, uznając, że w tej części stał się on bezprzedmiotowy, a podtrzymał w zakresie dotyczącym § 1 ust. 3 rozporządzenia. Minister dokonał ponownej zmiany zaskarżonego przepisu § 1 ust. 3 rozporządzenia⁵⁷. Po uwzględnieniu postulatów przez autora zaskarżonego aktu Prezes Najwyższej Izby Kontroli cofnął wniosek w sprawie kontroli legalności przepisu § 1 ust. 3 rozporządzenia, zaś Trybunał umorzył postępowanie.

Również w sprawie dotyczącej wycinki drzew przydrożnych przyczyną umorzenia postępowania była nowelizacja zakwestionowanego przepisu⁵⁸.

Sprawy oczekujące na rozstrzygnięcie

Obecnie na rozpoznanie czekają kolejne wnioski Prezesa NIK, które dotyczą spraw istotnych dla funkcjonowania państwa.

Pierwszy z nich⁵⁹ dotyczy kontroli konstytucyjności i legalności wybranych przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej⁶⁰. Po przeprowadzeniu kontroli⁶¹ Prezes NIK zakwestionował wynikające z tego rozporządzenia niektóre uprawnienia Ministra Sprawiedliwości jako dysponenta Funduszu. Jak zauważono we wniosku „kwestionowane przepisy rozporządzenia nie dość, że są niezgodne ze wskazanymi nadrzędnymi nad nimi przepisami, to umożliwiają również (przez tę niezgodność) funkcjonowanie praktyki szkodliwej społecznie. Praktyka ta przejawia się (...) w szczególności w przekierowywaniu środków Funduszu na działania niesłużące skutecznej realizacji jego celów, w szczególności celu jakim jest pomoc pokrzywdzonym przestępstwem” (s. 5 wniosku). Zapewne merytoryczne rozpoznanie wniosku nie będzie możliwe⁶² ze względu na zmiany normatywne wprowadzone

⁵⁶ Rozporządzenie z 21.10.1997 zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad finansowania wydatków z Funduszu Pracy oraz sposobu współpracy organów zatrudnienia z bankami i instytucjami finansującymi (Dz.U. nr 134, poz. 890).

⁵⁷ Rozporządzenie z 11.3.1998 zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad finansowania wydatków z Funduszu Pracy oraz sposobu współpracy organów zatrudnienia z bankami i instytucjami finansującymi (Dz.U. z 1998 r. nr 37 poz. 210).

⁵⁸ Sygn. K 9/15. Bliżej na ten temat: M. Łyszczowski: *Zasady wycinki drzew przydrożnych*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2017. Sygn. U 2/21.

⁵⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 683.

⁶¹ Kontrola pn. *Realizacja zadań Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości*, nr ewid. 132/2021/p/20/037/kpb.

⁶² Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z 30.11.2016 o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072, ze zm.) „Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: (...) 4) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”.

do rozporządzenia przez Ministra Sprawiedliwości⁶³. Poza zakresem artykułu jest ocena, czy odpowiadają one wnioskowi pokontrolnemu oraz usuwają wątpliwości przedstawione Trybunałowi.

Kolejna sprawa skierowana do Trybunału dotyczy przepisów tzw. specustaw covidowych⁶⁴ i wątpliwości związanych ze sposobem ich uchwalenia⁶⁵. Prezes NIK wskazał, że te przepisy naruszają zasady prawidłowej legislacji i odpowiedniej *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji) oraz zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji). Alternatywnie, w razie niepodzielenia przez Trybunał obiektywności dotyczących procesu legislacyjnego obu specustaw, Prezes NIK wskazał również szeroki zakres innych wątpliwości dotyczących naruszenia przez przepisy kwestionowanych ustaw m.in. prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji administracyjnych (art. 78 Konstytucji), proporcjonalności ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także trybu powierzania zadań jednostkom samorządu terytorialnego powiązanego z odpowiednim ich finansowaniem (art. 166 ust. 2 i art. 167 ust. 2 Konstytucji). Uzasadniając pierwszy z zarzutów przedstawił kalendarium rozwoju epidemii SARS

COVID-19 i podniósł, że nieprawdziwa była teza „autorów Specustawy COVID, prezentowan[a] w postępowaniu legislacyjnym [że] zagrożenie epidemią miało charakter tak nagły, że niezbędne było naruszenie podstawowych kanonów legislacyjnych np. przez przeprowadzenie trzech czytań ustawy jednego dnia. Pojawia się jednak pytanie, czy ustawodawca (a wcześniej rząd jako autor projektu) rzeczywiście został zaskoczony pandemią i jej skutkami w stopniu uzasadniającym odstąpienie od obowiązujących standardów legislacyjnych? Czy nie mógł i nie powinien przewidzieć, że pandemia ma na tyle groźny przebieg, że wymaga dodatkowych działań o charakterze nadzwyczajnym, albo w formie przyjęcia stanu nadzwyczajnego, albo w formie dodatkowych ustaw w uzupełnieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym?”⁶⁶ Prezes NIK zakwestionował również m.in. art. 65 ustawy zmieniającej (czyli powołanie w Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19), wskazując, że „utworzenie Funduszu o szerokich źródłach finansowania oraz jeszcze szerszych celach funkcjonowania budzi uzasadnioną wątpliwość co do zgodności z zasadą zupełności budżetu państwa (wywodzoną z art. 219

⁶³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości zmieniające Rozporządzenie w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości z 28.3.2022 (Dz. U. poz. 748).

⁶⁴ Ustawa z 2.3.2020 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.) oraz ustawa z 31.3.2020 o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.; dalej ustawa zmieniająca).

⁶⁵ Sygn. K 9/23.

⁶⁶ Wniosek Prezesa NIK, op.cit., s. 11.

ust. 1 Konstytucji). Stwarza też ryzyko realizowania przez państwo swoich ustrojowych zadań przy pomocy finansowania poza budżetem, niepodlegającego w istocie kontroli parlamentu⁶⁷. Również w tej sprawie część kwestionowanych przepisów utraciła moc obowiązującą, choć – jak na to zwrócił uwagę wnioskodawca – rozpoznanie sformułowanych na ich podstawie zarzutów jest zasadne, ponieważ „skutki stosowania uchylony[ch] przepisów, tj. art. 10 i art. 10a Specustawy COVID, trwają w czasie, co oznacza, że (...) przepisy objęte wnioskiem powinny zostać poddane weryfikacji w zakresie ich konstytucyjności”⁶⁸.

Ostatni z obecnie oczekujących na rozpoznanie wniosków Prezesa NIK dotyczy szeregu przepisów uchwał Rady Ministrów oraz ich podstawy ustawowej⁶⁹, powołujących do życia kolejne tzw. tarcze finansowe⁷⁰. Prezes NIK wskazał, że choć prywatyzacja zadań publicznych jest prawnie dopuszczalna⁷¹, to jednak nie wszystkie zadania publiczne mogą jej podlegać i musi być ona przeprowadzona w przewidzianych przez prawo formach. Jak jednak zauważył wnioskodawca, „[t]rudno jednak mówić o tak rozumianej prywatyzacji zadań publicznych w przypadku zadań związanych z udzielaniem pomocy finansowej przedsiębiorcom w związku ze skutkami COVID-19,

których realizacja została przez Radę Ministrów powierzona PFR⁷². Spółka ta została bowiem utworzona przez Skarb Państwa, jest przez państwo nadzorowana i państwo ma decydujący wpływ na jej działalność, w tym również na tę związaną z udzielaniem pomocy finansowej przedsiębiorcom. Nie można zatem przyjąć, że powierzenie PFR wspomnianych zadań publicznych służy realizacji większości wartości leżących u podstaw idei prywatyzacji tych zadań i ograniczania aktywności państwa w życiu gospodarczym i społecznym”⁷³. Ponadto zauważył, że „[p]rzekazanie PFR przez Radę Ministrów kompetencji polegającej na podejmowaniu działań władczych wobec obywateli, jednostronnie kształtujących ich sytuację prawną, ograniczających ich prawa lub wolności, określających zasady udzielania pomocy, w tym powody odmowy udzielania pomocy finansowej beneficjentom programu rządowego spełniającym ogólne warunki programu pozostaje dodatkowo w obszarze tych zadań publicznych, które nie mogą zostać przekazane w ramach prywatyzacji zadań publicznych (niezależnie od tego, że art. 21a u.s.i.r. przekazania tych kompetencji nie przewidywał). Są to bowiem kompetencje władcze, które powinny być realizowane przez organ administracji publicznej, a PFR (...) nie został wyposażony

⁶⁷ Tamże, s. 36.

⁶⁸ Tamże, s. 5.

⁶⁹ Ustawa o systemie instytucji rozwoju z 4.7.2019 (Dz.U. z 2023 r. poz. 1103).

⁷⁰ Sygn. K 10/23.

⁷¹ Wniosek Prezesa NIK, op. cit., s. 7.

⁷² Polski Fundusz Rozwoju SA.

⁷³ Tamże, s. 8.

w władztwo administracyjne, a w związku z tym nie ma kompetencji do podejmowania czynności o charakterze władczym i nie jest organem administracyjnym w rozumieniu k.p.a.⁷⁴ Dlatego też przeniesienie kompetencji z Rady Ministrów na PFR nastąpiło z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Konsekwencją zarzutu ogólnego są inne, skierowane wobec poszczególnych przepisów wskazanych we wniosku, których nawet ogólne omówienie przekracza granice niniejszego opracowania.

Konkluzje

Podsumowując wyżej poczynione spostrzeżenia, można wskazać kilka zagadnień istotnych dla analizowanego tematu. Po pierwsze, choć kompetencja wnioskowa Prezesa NIK ma charakter ogólny, jednak do tej pory była przede wszystkim związana z działalnością kontrolną Izby⁷⁵. Złożone wnioski wskazują, że przyczyną wystąpienia do TK były głównie wątpliwości dostrzeżone w toku kontroli realizowanych przez NIK⁷⁶.

Po drugie, kryterium legalności, istotne dla wszystkich przeprowadzanych przez Izbę kontroli, jest również kluczowe dla wystąpień Prezesa NIK

do Trybunału. We wnioskach były i są regularnie przywoływane art. 2, art. 7 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, co potwierdza zasadność przedstawionego wyżej szerokiego rozumienia kryterium legalności w działalności NIK. Jeśli wątpliwości co do wypełniania kryterium legalności *sensu largo* przez podmioty kontrolowane są na tyle istotne, że nie da się ich usunąć w ramach zmiany praktyki stosowania ani w wyniku kontroli sądowej, wskazane jest wystąpienie z wnioskiem *de lege ferenda* przewidzianym w art. 11 ust. 3 ustawy o NIK. Jednak dotychczasowa praktyka wskazuje na niską skuteczność tego rodzaju wystąpień⁷⁷, co upoważnia Prezesa NIK do częstszego korzystania z omawianej w artykule kompetencji ustrojowej. Można wyrazić jedynie zdziwienie, że była ona do tej pory tak rzadko stosowana, choć – być może – od 2021 r. sytuacja uległa zmianie.

Po trzecie, po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji Prezes NIK nie kwestionował przepisów ustrojowych dotyczących Najwyższej Izby Kontroli, co może stanowić potwierdzenie, że są one uznawane za poprawne z punktu widzenia działalności Izby⁷⁸.

⁷⁴ Tamże, s. 12-13.

⁷⁵ Należy jednak zauważyć odmienny charakter ostatnio złożonych wniosków o sygn. K 9/23 i K 10/23.

⁷⁶ Zob. wniosek Prezesa NIK do TK z 9.3.2015 nr KPK-KPP.452.002.2015 (sygn. TK K 9/15).

⁷⁷ Zob. przypis 19.

⁷⁸ Warto odnotować, że na wniosek Prokuratora Generalnego Trybunał orzekł niekonstytucyjność art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK (wyrok o sygn. K 39/12, zob. przypis 23) oraz postanowieniem z 7.11.2023, sygn. SK 69/22 (OTK ZU nr 86/A/2023) umorzył postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności art. 76a ust. 1 oraz art. 76b ustawy z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli (...) w zakresie, w jakim „uniemożliwiają odwołanie się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli od pozytywnej oceny kwalifikacyjnej (i w konsekwencji pozbawiają prawa do złożenia skargi do sądu administracyjnego)” z art. 32, art. 45 w związku z art. 177, art. 77 oraz art. 78 Konstytucji.

Należy zwrócić uwagę, że wystąpienie z wnioskiem do TK w sprawie przepisów ustawowych może prowadzić do uznania ich niekonstytucyjności, a więc ingerencji w sferę stanowienia prawa, będącą głównym przedmiotem kompetencji Sejmu – organu któremu NIK pozostaje podległa (art. 202 ust. 2 Konstytucji). Jednak w zgodnej opinii nauki prawa kierowanie przez Prezesa NIK wniosków do TK nie może być podstawą jego odpowiedzialności prawnej przed Sejmem⁷⁹, nawet jeśli rzeczywistą intencją podmiotu inicjującego kontrolę nie jest ochrona wartości wynikających z Konstytucji, ale zablokowanie działalności prawodawczej o określonej treści, przy wykorzystaniu jej wad prawnych, a w efekcie wpływanie na politykę państwa⁸⁰. NIK jest bowiem samodzielnym organem państwa⁸¹, kompetentnym do podejmowania – za pośrednictwem Prezesa – takich działań, a oceny zarzutów zawartych we wniosku dokonuje niezależny podmiot, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Powierzenie określonego organowi kompetencji do inicjowania kontroli konstytucyjności o charakterze generalnym i abstrakcyjnym w oczywisty sposób wzmacnia jego pozycję ustrojową,

umożliwia powściąganie działań innych organów i wchodzenie z nimi w nowy rodzaj interakcji⁸².

Najwyższa Izba Kontroli w ramach swojej działalności uzyskuje i analizuje niezwykle szeroki zakres danych o funkcjonowaniu istotnej części władz publicznych oraz innych podmiotów uprawnionych do dysponowania środkami publicznymi. Jak zauważa się w doktrynie, jest przy tym „bliżej» wielu zagadnień, w których dostrzec można różnego rodzaju wadliwość unormowań będących podstawą oceny działań kontrolowanych podmiotów”⁸³, zatem pozyskane w ten sposób dane pozwalają NIK na sformułowanie wniosków *de lege ferenda* oraz – w razie konieczności – wystąpienie do Trybunału z odpowiednim wnioskiem. Ich liczba oraz sposób rozpoznania może świadczyć o kondycji państwa, dlatego należy przyglądać się im z uwagą.

dr MICHAŁ ŁYSZKOWSKI
Instytut Nauk Prawnych
Polskiej Akademii Nauk,
ORCID 0000-0002-6426-3534

⁷⁹ Zob. W. Sokolewicz: *uwagi do art. 204 [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 2; P. Sarnecki: *Relacje Najwyższej Izby Kontroli z polskim parlamentem*, „Kontrola Państwowa” 2014, numer jubileuszowy, s. 92; A. Mączyński, J. Podkowik: *Uwagi do art. 191 Konstytucji [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2016, Nb 54.

⁸⁰ Należy jednak zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez TK, że „ustawodawca określił w art. 191 Konstytucji listę podmiotów upoważnionych do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w taki sposób, aby ograniczyć możliwość używania tego środka do realizacji partykularnych celów” (postanowienie z 20.3.2002, sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21 wraz z przytoczonym tam orzecnictwem i doktryną).

⁸¹ Zob. wyrok TK z 1.12.1998 r., sygn. K 21/98 (OTK ZU nr 7/1998, poz. 116).

⁸² Zob. K. Wojtyczek, *op.cit.*, s.117-118.

⁸³ Zob. M. Stębelki: *Uwagi do art. 203 Konstytucji*, *op.cit.*, Nb 9.

Słowa kluczowe: wnioski Prezesa NIK do TK, kontrola legalności, kontrola konstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny

Bibliografia:

1. Boć J.: *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.
2. Czeszejko-Sochacki Z.: *Trybunał Konstytucyjny*, Wydawnictwo Epoka, Warszawa 1988.
3. Garlicki L.: *uwagi do art. 191 Konstytucji* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.
4. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *uwagi do art. 11* [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017.
5. Kubuj K.: *uwagi do art. 27* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2016.
6. Łyszkowski M.: *Zasady wycinki drzew przydrożnych*, „Kontrola Państwa” nr 4/2017.
7. Mączyński A., Podkowiak J.: *Uwagi do art. 191 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2016.
8. Niezgódka-Medková M.: *uwagi do art. 5* [w:] E. Jarzęcka-Siwik (et. al.) *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000.
9. Niezgódka-Medek M.: *Ekspertyza prawna interpretacji pojęć: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 2 ust. 4 oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwa” nr specjalny 4/2002.
10. Ruśkowski M.: *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwa” nr specjalny 4/2002.
11. Sarnecki P.: *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji*, „Kontrola Państwa” nr specjalny 2/2002.
12. Sarnecki P.: *Relacje Najwyższej Izby Kontroli z polskim parlamentem*, „Kontrola Państwa” 2014, numer jubileuszowy.
13. Sokolewicz W.: *uwagi do art. 202, 203, 204* [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002.
14. Stębelki M.: *uwagi do art. 203 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*. Warszawa 2016.
15. Szewczyk M.: *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwa” nr specjalny 4/2002.
16. Sylwestrzak A.: *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006.
17. Wojtyczek K.: *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
18. Zięba-Załucka H.: *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2000.

ABSTRACT

President of NIK as Initiator of Proceedings at Constitutional Tribunal – Selected Issues

The President of the Supreme Audit Office is mandated to file motions to the Constitutional Tribunal (Polish *Trybunał Konstytucyjny*, TK) to initiate a hierarchical control of norms, since the very establishment of the TK. This right of the President of NIK did not seem controversial once it was created, when the current Constitution was elaborated, nor it is now. This situation, paradoxically, results in the lack of interest of legal sciences, representatives of which are little concerned with this significant competence of the NIK President. Every NIK audit comprises checking the activities of auditees also against the criterion of legality. If doubts arise as for the structure of the very legal regulations that are the basis for the establishment or activity of the auditee, the President of NIK may use his constitutional competence and put forward a proposal to the Constitutional Tribunal to check whether these regulations are compliant with the Constitution. The practice to date shows that such motions have been put forward mainly in relation to doubts that aroused during NIK's audit engagements. Nevertheless, the President of NIK may also apply to the Tribunal with other issues, unrelated to NIK's audit activity, because his competence – of a constitutional body that safeguards law and order – is unlimited. In his article, the author presents these issues and discusses the motions that have been filed with the TK by the President of NIK to date.

Michał Łyszkowski, PhD

Institute of Legal Sciences, Polish Academy of Sciences

ORCID 0000-0002-6426-3534

Key words: motions of the President of NIK to the Constitutional Tribunal, audit of legality, in compliance with the Constitution, Constitutional Tribunal, NIK's motions to the TK