



Warszawa, 07-08-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Sylvia Gregorczyk-Abram

ZdS.511.1.2026.GK

Pan

Marcin Kierwiński

Minister Spraw Wewnętrznych

i Administracji

eDoręczenia

dot. sprawy: BMP.0790.1.5.2025

Szanowny Panie Ministrze,

w związku postępowaniem prowadzonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie zasad powoływania na stanowisko prezesa regionalnej izby obrachunkowej, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264; dalej: ustawa o RPO), przekazuję Panu Ministrowi uwagi o charakterze generalnym, zmierzające do skuteczniejszej ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, oraz – na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO – zwracam się z wnioskiem o pojęcie stosownej inicjatywy legislacyjnej.

Obowiązujące przepisy ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7; dalej: ustawa o r.i.o.) nie rozstrzygają w sposób dostatecznie precyzyjny, czy minister właściwy do spraw administracji publicznej może odmówić przedstawienia Prezesowi Rady Ministrów wniosku o

powołanie kandydata wybranego przez kolegium izby, a także czy Prezes Rady Ministrów może odmówić jego powołania. Nie określają również przesłanek, formy ani terminu podjęcia takich rozstrzygnięć, obowiązku ich uzasadnienia oraz środków ochrony prawnej przysługujących kandydatowi. Stan ten stwarza ryzyko arbitralności oraz podważa pewność prawa i przejrzystość procedury dostępu do stanowiska publicznego. Zasadne jest zatem dokonanie zmiany praktyki stosowania obowiązujących regulacji, jak i rozważenie ich ustawowego doprecyzowania.

1. Powyższe wątpliwości ujawniły się w sprawie dotyczącej konkursu na stanowisko Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy. Uchwałą nr XLI/96/2023 z 20 grudnia 2023 r. Kolegium Izby dokonało wyboru kandydata, a następnie przekazało uchwałę ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Do powołania kandydata jednak nie doszło. Z ustaleń poczynionych w toku postępowania Rzecznika wynika, że kandydatura nie uzyskała pozytywnej rekomendacji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Następnie Sekretarz Stanu w MSWiA wezwał Kolegium Izby do ponownego ogłoszenia konkursu, wskazując, że zaniechanie tej czynności może prowadzić do podjęcia działań nadzorczych zmierzających do rozwiązania Kolegium.

W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi (znak: BMP.0790.1.5.2025) MSWiA przyjęło, że art. 16 ust. 1 ustawy o r.i.o. uprawnia Ministra do samodzielnej oceny, czy kandydat powinien zostać zarekomendowany, natomiast Prezes Rady Ministrów może swobodnie zdecydować, czy dokona jego powołania. Ministerstwo podkreśliło przy tym, że kandydat wyłoniony w konkursie nie jest jeszcze osobą powołaną, a rola Prezesa Rady Ministrów nie może sprowadzać się do formalnego zatwierdzania wyboru dokonanego przez kolegium izby.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje, że powołanie prezesa regionalnej izby obrachunkowej nie jest czynnością wyłącznie techniczną, a Prezes Rady Ministrów nie pełni w tej procedurze roli sprowadzającej się do formalnego zatwierdzania wyboru. Nie oznacza to jednak, że kompetencje Ministra oraz Prezesa Rady Ministrów mają charakter nieograniczony i mogą być wykonywane bez wyraźnych kryteriów, w dowolnej formie i bez możliwości kontroli.

Ustawa ustanawia bowiem szczegółową i wieloetapową procedurę konkursową oraz dokonuje wyraźnego podziału kompetencji pomiędzy uczestniczące w niej organy, a doprecyzowanie warunków konkursu nastąpiło w przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie

szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 10, poz. 93; dalej: rozporządzenie). Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o r.i.o. prezesa izby powołuje, po przeprowadzeniu konkursu, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Jednocześnie art. 16 ust. 2 i 7 oraz art. 18 ust. 1 pkt 5c tej ustawy powierzają wybór kandydata kolegium izby jako jego wyłączną kompetencję. Znaczenie tego rozwiązania staje się szczególnie widoczne w zestawieniu z poprzednim brzmieniem art. 16 ustawy o r.i.o. (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577). W stanie prawnym przed wprowadzeniem procedury konkursowej prezesa izby powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii kolegium izby. Zastąpienie opinii kolegium sformalizowanym konkursem i przyznanie kolegium wyłącznego prawa wyboru kandydata wskazuje na zamierzone wzmocnienie jego pozycji ustrojowej w procesie obsadzania stanowiska prezesa izby.

2. Przepis art. 16 ust. 1 ustawy o r.i.o. nie może być zatem traktowany jako samoistna podstawa prowadzenia przez Ministra lub Prezesa Rady Ministrów drugiego, niesformalizowanego postępowania kwalifikacyjnego. Prowadziłoby to do pozbawienia rzeczywistego znaczenia procedury konkursowej i wyłącznej kompetencji kolegium. Należy również odróżnić uprawnienia związane z powołaniem prezesa od nadzoru nad izbami. Nadzór Ministra, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o r.i.o., jest sprawowany wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Nie obejmuje on swobodnej oceny celowości działania izby ani ponownej merytorycznej oceny kandydata według kryteriów nieprzewidzianych w przepisach.

Ze wspomnianej wcześniej odpowiedzi MSWiA wynika, że negatywna rekomendacja została oparta między innymi na informacjach ze środowisk samorządowych i administracji rządowej, ocenach sposobu współpracy kandydata z innymi organami, ustaleniach kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz przesłance nieskazitelnego charakteru. Nie można wykluczyć, że niektóre z tych okoliczności mają znaczenie przy obsadzaniu kierowniczego stanowiska państwowego. Ich uwzględnienie wymaga jednak podstawy prawnej, zastosowania obiektywnych i podlegających weryfikacji kryteriów oraz umożliwienia kandydatowi ustosunkowania się do ewentualnych zarzutów. Klauzula nieskazitelnego charakteru nie może stanowić podstawy dowolnej oceny sporów zawodowych, stylu wykonywania funkcji lub krytycznych opinii podmiotów nadzorowanych przez izbę.

Szczególne zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich budzi tryb doprowadzenia do ponownego ogłoszenia konkursu. Zgodnie z § 17 ust. 2 rozporządzenia, Minister

posiada kompetencję do wezwania do przeprowadzenia ponownego konkursu **dopiero po uprzednim wydaniu rozstrzygnięcia o unieważnieniu poprzedniego konkursu**. W analizowanej sprawie Minister nie wydał jednak żadnego formalnego rozstrzygnięcia (decyzji/aktu) o unieważnieniu konkursu. Zamiast tego Kolegium zostało wezwane do powtórzenia procedury pod rygorem zastosowania środków nadzorczych. W konsekwencji, wezwanie do ponownego ogłoszenia konkursu pod groźbą sankcji nadzorczych stanowiło faktyczne unieważnienie procedury poza trybem przewidzianym obowiązującymi przepisami. Wątpliwości budzi również zapowiedź rozwiązania Kolegium. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o r.i.o. środek ten może zostać zastosowany w razie powtarzającego się naruszania przez izbę prawa. Niewykonanie oczekiwania wyrażonego w piśmie Ministra, bez uprzedniego formalnego unieważnienia konkursu, nie może być utożsamiane z taką przesłanką.

Na pozaprawny charakter zastosowanego trybu zwrócił uwagę również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w postanowieniu z 30 września 2025 r., sygn. II SA/Bd 295/25. Sąd zauważył, że przepisy przewidują konkretne instrumenty kontroli prawidłowości konkursu oraz nadzoru nad izbą, nie ustanawiają natomiast takich aktów jak negatywna rekomendacja Ministra czy oczekiwanie Prezesa Rady Ministrów dotyczące ponownego przeprowadzenia konkursu.

Przyjęty sposób działania doprowadził ponadto do sytuacji, w której **osoba prawidłowo wyłoniona w konkursie przez Kolegium Izby została pozbawiona prawa do sądu, gwarantowanego przez art. 45 Konstytucji RP**. Brak formalnego aktu o unieważnieniu konkursu spowodował, że kandydat nie dysponował rozstrzygnięciem, które mógłby skutecznie zakwestionować. Doszło więc do sytuacji, w której działania organów wywarły doniosłe skutki prawne, lecz sposób ich podjęcia uniemożliwił sądową kontrolę ich legalności. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca również uwagę, że okoliczność, iż akt powołania prezesa izby nie jest decyzją administracyjną, nie uzasadnia całkowitego wyłączenia ochrony sądowej. Ochrona ta nie musi dotyczyć roszczenia o powołanie, lecz przestrzegania ustawowych zasad i procedur dostępu do stanowiska publicznego.

Problem ten należy oceniać także w świetle art. 60 Konstytucji RP. Przepis ten nie gwarantuje prawa do objęcia określonego stanowiska, ale zapewnia dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach. Obejmuje to prawo do udziału w postępowaniu prowadzonym według przejrzystych, jednakowych i znanych z góry reguł. Stosowanie kryteriów nieprzewidzianych w prawie, brak formalnego rozstrzygnięcia oraz

niemożność jego zaskarżenia budzą również wątpliwości z punktu widzenia art. 2, art. 7 i art. 45 Konstytucji RP.

Dodatkowym problemem jest brak terminu na przedstawienie wniosku przez Ministra oraz podjęcie decyzji przez Prezesa Rady Ministrów, co potwierdzono we wspomnianej odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi. Pozwala to na pozostawienie wyniku konkursu bez rozpoznania przez czas nieokreślony i może prowadzić do faktycznego zawieszenia skutków przeprowadzonej procedury.

3. Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich nie sprowadzają się zatem do twierdzenia, że kandydat wybrany przez kolegium ma bezwarunkowe prawo do powołania. Dotyczą one przede wszystkim dopuszczalności faktycznego unieważnienia wyników legalnie przeprowadzonego konkursu za pomocą działań podejmowanych bez wyraźnej podstawy prawnej, określonych kryteriów, formalnego rozstrzygnięcia oraz skutecznej ochrony sądowej.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o RPO, zwracam się do Pana Ministra o zmianę praktyki stosowania przepisów dotyczących powoływania prezesów regionalnych izb obrachunkowych w taki sposób, aby działania prowadzące do zakwestionowania wyniku konkursu były podejmowane na wyraźnej podstawie prawnej, w przewidzianej prawem formie, z uzasadnieniem oraz możliwością skorzystania ze skutecznego środka ochrony prawnej.

Ponadto, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o RPO, zwracam się o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do jednoznacznego określenia kompetencji Ministra do odmowy przedstawienia wniosku o powołanie kandydata, kompetencji Prezesa Rady Ministrów do odmowy jego powołania, przesłanek, formy i terminu takich rozstrzygnięć, skutków odmowy powołania dla wyniku konkursu oraz środków ochrony prawnej przysługujących kandydatowi. Doprecyzowanie tych kwestii jest konieczne dla zapewnienia zgodności procedury z konstytucyjnymi zasadami legalizmu, pewności prawa, równego dostępu do służby publicznej oraz prawa do sądu.

Z poważaniem

Sylwia Gregorczyk-Abram

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/