

Jaka ma być Najwyższa Izba Kontroli?

Jan Forowicz

Powołanie przez parlament nowego prezesa Najwyższej Izby Kontroli odwleka się. Nie uzgodniono bowiem jeszcze, jaka powinna być współczesna NIK. Posłowie chcieliby natomiast kandydata najodpowiedniejszego do modelu instytucji, której miałyby prezesować.

Kilka miesięcy temu sprawa — wydawało się — ruszyła z miejsca. Dotychczasowy prezes NIK gen. Tadeusz Hupałowski, kolejny już raz upomniał się o swoje prawo do emerytury i zgłosił gotowość przekazania funkcji. Poznaliśmy też dwóch pretendentów do sukcesji: sen. Zbigniewa Romaszewskiego i prof. Andrzeja Gaberle. Prof. Gaberle jest kryminologiem, naukowcem z Uniwersytetu Jagiellońskiego i współpracownikiem pisma Jana Rokity w ujawnianiu zbrodni popełnianych przez aparat bezpieczeństwa. Sen. Romaszewski w Senacie pełni funkcję przewodniczącego Komisji Praw Człowieka i Praworządności.

Obaj pretendenci są autorami konkurencyjnych koncepcji Najwyższej Izby Kontroli. Dzięki rywalizacji o prezesurę, uzyskaliśmy zatem materiał, ułatwiający wyrobienie sobie poglądu na kilka kwestii ważnych zarówno dla struktury aparatu państwa, jak i jego funkcjonowania. Bo też NIK jest instytucją zasadniczej wagi dla prawidłowego funkcjonowania władzy wykonawczej.

NIK istnieje od 1921 roku. W art. 9 przyjętej właśnie wtedy konstytucji marcowej ustalono: „Do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o uchwaleniu lub odmówieniu rządowi absolutorium — jest powołana NIK, oparta na kolegialności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegium, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu...”. Konstytucja kwietniowa 1935 r. definiuje tę zmianę. Podkreśliła wprawdzie, że „NIK jest nie-

zależna od rządu”, lecz zastrzegła dla prezydenta RP — zwierzchnika rządu — prawo mianowania kierownictwa izby.

W PRL nie zrezygnowano z NIK. Przeglądając ustawowe regulacje dotyczące tego organu, można się jednak przekonać, jak z biegiem czasu władza ludowa zwracała ostrze kontroli coraz bardziej przeciw inicjatywie gospodarczej obywateli, a równocześnie, jak dbała, by zawsze mieć to ostre narzędzie w zasięgu ręki. W latach pięćdziesiątych kierowanie tą instytucją powierzono Romanowi Zambrowskiemu. Szefem NIK przez kilka lat był też Mieczysław Moczár.

Dość znamienity okres przeżywała ta instytucja po 1976 roku. Z inicjatywy Jaroszewicza NIK została oddana pod nadzór... premiera. Zestaw kryteriów kontroli: legalność, gospodarność, celowość i rzetelność, wzbogacony został o nowy, piąty element: kontrolę spełniania zadań NPSG. Tak więc premier za jednym zamachem podporządkował sobie instytucję, której naczelnym zadaniem było dotychczas sprawdzanie podległego mu aparatu władzy wykonawczej, zamknął usta inspektorom i polecił im zajmować się tym, co powinna robić sama administracja.

Prof. Gaberle wychodzi z założenia, że NIK anno Domini '90 jest jedyną instytucją o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, która nie uległa większym zmianom. Proponuje nowe określenie jej zadań. NIK nie może, jak dotychczas, koncentrować się na badaniu przedsiębiorstw, bo państwo coraz wyraźniej odstepuje od bezpośredniego nimi kierowania. Uwaga inspektorów powinna się skupiać na ogniwach, które dysponować będą finansami publicznymi, czyli na administracji państwowej. Profesor nie chciałby jednak NIK ściśle podporządkowanej parlamentowi. Kontrola rządu — pisze A. Gaberle — podporządkowana parlamentowi, to

zachęta do bezpośredniej ingerencji ustawodawców w pracę administracji państwowej.

Sen. Romaszewski nie odmawia słuszności krytyce dotychczasowego modelu kontroli. NIK „uległa — pisze — pewnemu wyalienowaniu z przemian zachodzących w Polsce”. Ostateczne ustalenie kształtu tej instytucji już dzisiaj uważa jednak za zbędne, a nawet niemożliwe bez znajomości przyszelego ustroju państwa. Za rzecz obecnie najważniejszą uznałby efektywność kontroli, zwalczanie nadużyć i dbałość o respekt dla prawa. A te zadania inspektorzy mogą spełniać zupełnie dobrze opierając się na obecnie obowiązujących przepisach. Z. Romaszewski sprzeciwia się też osłabianiu węgłów NIK z parlamentem. Groziłoby to — stwierdza — ograniczeniem uprawnień władczych parlamentu wobec rządu, posłowie i senatorzy mieliby mniejsze szanse na interesującą dokumentację, zebraną przez NIK w terenie, a samych inspektorów zamieniono by w księgowych — badaczy rejestrów rachunkowych.

Gaberle i Romaszewski różnią się także w poglądzie na temat egzekucji ustaleń NIK po zbadaniu przedsiębiorstw czy urzędów. Pierwszy proponuje: „NIK powinna być w zasadzie pozbawiona uprawnień władczo-represyjnych”. Drugi zgola inaczej: „Kontrola — stwierdza — powinna nie tylko konstatować fakt popełnienia nadużyć, ale również dysponować kompetencjami, pozwalającymi na ich usunięcie. Tak — dodaje senator — kontrolę państwową rozumie społeczeństwo i takiej skuteczności oczekuje”.

Różnic dzielących obu kandydatów było więcej. W ich opracowaniach dostrzec można swoisty plan usprawnień NIK. Po dokładnym wysłuchaniu tych propozycji Senat nie miał wątpliwości: większym zaufaniem obdarzono plan Zbigniewa Romaszewskiego.

Posłowie natomiast zareagowali inaczej. W końcu sierpnia grupa 18 członków Sejmu zgłosiła projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i Regionalnych Izbach Obrachunkowych. Uzasadniając potrzebę nowej regulacji prawnej, autorzy projektu piszą: „W systemie trójpodziału równorzędnych władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych najwyższy organ kontroli nie może służyć wyłącznie parlamentowi”. Niezależny nikowiec powinien opisać stan rzeczywistości, ale nie należy go wyposażać w prawo wymierzania kar.

Autorzy projektu opowiedzieli się więc za modelem naznaczonym przez prof. Gaberle. Sen. Romaszewski zareagował na to opracowaniem, które opatrzył wymownym tytułem: „Jak zlikwidować kontrolę państwową, czyli o poselskim projekcie ustawy o NIK”.

W swojej ocenie projektu ustawy sen. Romaszewski dowodzi: Tak, jak nie do pomyślenia jest rząd nie mający możliwości wydawania rozporządzeń czy sąd pozbawiony egzekutywy wyroków, tak nie można sobie wyobrazić parlamentu nie posiadającego kontroli nad przyjętymi ustawami.

Na 41. plenarnym posiedzeniu Sejmu, w dyskusji nad projektem nowej ustawy o NIK, głos zabrało 10 mówców. Pos. Jerzy Rusecki (SD) wspominał o „wyraźnym ograniczeniu w projekcie uprawnień władczych Sejmu wobec rządu”. Andrzej Kern (OKP) i Bohdan Osiński (PSL) chcąc ułatwić Sejmowi rozstrzygnięcie sporu, postanowili wystąpić z własnym projektem ustawy o NIK. Ponieważ jest tak wiele zastrzeżeń do zgłoszonego wcześniej, opracowaliśmy — poinformowali — projekt niezależny, nawiązujący w pewnej mierze do postanowień konstytucji z 1921 r.

Spór o kształt NIK przedłuża się, a prezes Hupałowski nadal wyczekuje na następcę.