

NIK w demokratycznym państwie prawa

ANATOL LAWINA

Dyskusja wokół przyszłego kształtu NIK świadczy o różnorodności oczekiwań wobec tej instytucji. Widzi się w niej organ kontroli finansów publicznych, zaplecze analityczne parlamentu, stróża prawa i substytut niesprawnych struktur administracji państwowej wszystkich szczebli. NIK miałaby więc być antidotum na wszelkie problemy nękające społeczeństwo w okresie likwidacji pozostałości komunizmu i budowy nowych struktur państwowych.

Próba stworzenia instytucji spełniającej tak określone zadania jest z góry skazana na niepowodzenie, a w dodatku powoduje wiele zagrożeń dla samej idei demokratycznego państwa prawa — gdyż efektywna realizacja jednych z wymienionych wyżej funkcji wyklucza pełnienie innych.

Dlatego próbując odpowiedzieć na pytanie, czym może, a czym nie powinna być NIK, chcę odwołać się do podstawowych cech efektywnego systemu kontroli państwowej w demokratycznym państwie prawa, wyznaczających obszar racjonalnych wyborów miejsca NIK w tym systemie.

System kontroli państwowej ma zapewnić przestrzeganie prawa przez obywateli i osoby prawne (kontrola legalności) oraz efektywne wykonywanie statutowych zadań instytucji państwowych (kontrola celowości). Musi to być kontrola obiektywna i fachowa, a jej zakres, tematyka i sposób realizacji muszą odpowiadać celom do jakich została powołana. Nie może ona paraliżować działalności kontrolnych instytucji, naruszać praw obywateli oraz udostępniać niepowołanym osobom tajemnicę państwowej i handlowej.

Wymóg fachowości oznacza powierzenie kontroli różnym wyspecjalizowanym instytucjom kontrolnym — dlatego mamy do czynienia z systemem kontroli państwowej, a nie jedną instytucją kontrolną. Jeszcze ważniejszym powodem tworzenia różnych instytucji kontrolnych jest potrzeba zapewnienia obiektywizmu kontroli: instytucja kontrolna nie

może być podporządkowana jednostce kontrolowanej, ani być odpowiedzialna za uzyskiwane przez nią wyniki — w szczególności nie może kontrolować samej siebie. Z drugiej strony nieodłącznym elementem każdego efektywnego procesu zarządzania jest sprawowanie przez decydenta kontroli wykonywania podejmowanych przez niego decyzji.

Działalność każdej instytucji państwowej musi więc być poddana podwójnej kontroli: wewnętrznej, na potrzeby kierownictwa tej jednostki i zewnętrznej — na potrzeby organu sprawującego nadzór nad tą instytucją.

Kontrola może mieć charakter represyjny lub ograniczać się tylko do konstatowania stanu faktycznego. W pierwszym przypadku wymagana być musi specjalna procedura minimalizująca groźbę nadużyć uprawnień organu kontrolnego. Odstąpienie od tej zasady w imię operatywności działań kontrolnych dopuszczalne jest tylko w przypadku kontroli przestrzegania dających się precyzyjnie określić norm (przepisy bhp, sanitarne, ruchu drogowego itp.), przy czym zawsze przewidziany jest tryb odwoławczy od decyzji organu kontroli, a dolegliwość represji pozostających w gestii tego organu — stosunkowo niewielka.

W świetle powyższych zasad jest oczywiste, że kompetencje NIK nie mogą nakładać się na kompetencje wymiaru sprawiedliwości czy organów ścigania, nie może ona też zastępować wewnętrznych kontroli instytucji państwowych, w tym także kontroli rządowych. NIK powinna przede wszystkim spełniać rolę zewnętrznej kontroli rządu. Powinna ona dotyczyć kontroli finansowej, zgodności z prawem i wywiązywania się ze statutowych zadań organów rządowych. NIK powinna z kolei podlegać kontroli parlamentu. Dla zapewnienia parlamentowi efektywnej kontroli NIK i rządu niezbędne jest pozbawienie NIK jakichkolwiek uprawnień stanowiących i represyjnych — tylko bowiem w przypadku zarezerwowania tych upraw-

nień bezpośrednio parlamentowi i wymiarowi sprawiedliwości wymusza się właściwy obieg informacji o wynikach kontroli i eliminuje groźbę przekształcenia NIK w naczelny samokontrolujący się organ władzy wykonawczej. Teza, że pozbawienie NIK takich kompetencji oznacza osłabienie kontroli parlamentarnej nad rządem zamazuje różnicę pomiędzy parlamentem a urzędem państwowym jakim jest przecież NIK i faktycznie zmierza do ograniczenia kompetencji kontrolnych parlamentu.

Moje dotychczasowe doświadczenia pracy w NIK skłaniają mnie do twierdzenia, iż sam wybór tematów, sposobu i momentu kontroli może być wykorzystany do manipulowania opinią posłów i senatorów. Możliwości te ulegają zwielokrotnieniu w przypadku powierzenia NIK funkcji zaplecza analitycznego parlamentu. Dlatego — wbrew memu wcześniejszemu stanowisku na ten temat — uważam, że wykonywanie analiz dla potrzeb parlamentu powinno być powierzone różnym odrębnym organizacyjnie instytucjom. Da to gwarancję wszechstronnego naświetlenia problemów będących przedmiotem debat parlamentu. Podstawowym zadaniem NIK powinno być przeprowadzenie kontroli w zakresie i trybie określonym przez ustawę. Prace analityczne powinny polegać głównie na określeniu przyczyn negatywnych zjawisk rejestrowanych w toku kontroli. Podejmowanie kontroli problemowych dla potrzeb analitycznych powinno mieć miejsce tylko bądź na polecenie parlamentu, bądź z inicjatywy własnej, po zatwierdzeniu programu kontroli przez parlament.

Obecne regulacje prawne dotyczące NIK i jej kształt organizacyjny dalece odbiegają od przedstawionych wyżej postulatów. Skorzystanie z pełnego zakresu uprawnień kontrolnych i prawa egzekwowania wniosków pokontrolnych — będących pozostałością funkcji NIK w nakazowym systemie zarządzania — pozwoliłoby jej kompletnie sparaliżować gospodarkę. Swoboda wyboru tematyki kontrolnej i

wieloszczeblowy system opracowywania wyników kontroli był w przeszłości często wykorzystywany jako narzędzie rozgrywek politycznych i personalnych.

Reorganizacja NIK i zmiana ustawy regulującej jej działalność powinny więc być podjęte jak najszybciej, zapewniając jej zgodność z zasadami funkcjonowania gospodarki rynkowej i tworzonego obecnie prawa o samorządach terytorialnych. Konieczne jest zagwarantowanie niezależności kontrolerów w ustalaniu faktów w trakcie kontroli i trybu kwalifikacyjnego pozwalającego na selekcję osób niekompetentnych.

Ustawowa regulacja podstawowych uprawnień kontrolnych NIK pełni tutaj szczególnie ważną rolę. Przesądza ona o systematycznym charakterze i rutynowym trybie działalności kontrolnej NIK. W ten sposób eliminuje się nie tylko próby tworzenia przez NIK tendencyjnego obrazu rzeczywistości lecz także stwarza warunki do autentycznej niezależności naczelnego organu kontroli państwowej, chroni go przed wahaniami bieżącej koniunktury politycznej i podporządkowaniem jego pracy interesom politycznym dominujących sił w parlamencie.

Dzięki temu działalność NIK będzie mogła pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną, zapobiegając nadużyciom i zaniedbanom statutowych obowiązków administracji rządowej. Jest to, moim zdaniem, najbardziej efektywna forma kontroli władzy wykonawczej państwa przez jego obywateli.

Na zakończenie pragnę ustosunkować się do wypowiedzi senatora Z. Romaszewskiego rozkolportowanej wśród posłów pt. „Jak likwidować kontrolę państwową” i wydrukowanej w części w „Życiu Warszawy” z dnia 4.10.90. pt. „Jaka kontrola państwa”. Po pierwsze odmienność koncepcji funkcjonowania NIK zaprezentowana przez kandydatów na prezesa NIK prof. dr. A. Gaberlego i senatora dr. Z. Romaszewskiego nie

była przyczyną odłożenia decyzji wyboru prezesa NIK. Panu senatorowi dobrze wiadomo, że źródłem tej bardzo złej decyzji, groźnej dla funkcjonowania NIK, była polityczno-personalna gra wokół obsady tego stanowiska. Po drugie twierdzenie: „Tego rodzaju nonszalanca w stosunku do ustawy zasadniczej musi dziwić u prawników dążących do

apolityczności, fachowości i obiektywizmu” mogła podsycać tylko polemiczna zapalczywość. Autorom projektu ustawy postawiono tak ciężki zarzut za wyraźne rozgraniczenie uprawnień kontrolnych parlamentu od uprawnień kontrolnych instytucji państwowej jaką jest NIK, składająca się bądź co bądź z urzędników, a nie z posłów czy też z senatorów. Dla tych, którzy wiedzą cokolwiek o problemach systemu kontroli państwowej jest oczywisty fakt, że w systemie tym bierze udział wiele podmiotów takich jak: Sejm, Senat, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, NIK itd.

Próba precyzyjnego określenia funkcji NIK w tym systemie i pozbawienia jej zbędnych uprawnień, które bardzo często były praprzyczyną wadliwego funkcjonowania NIK nie jest likwidacją kontroli państwowej jak sugeruje pan senator. Nie stanowi też „próby dokonania zmian ustrojowych na drodze ustawy zwyczajnej”. Zarzut ten traci na powadze tym bardziej że formuluje go osoba zgłaszająca propozycję nadania Kolegium NIK inicjatywy ustawodawczej i traktująca to jako drobną zmianę kosmetyczną.

Natomiast nie wymaga dyskusji sprawa, że ustawa niższego rzędu od ustawy zasadniczej ma prawo regulować tylko sposób realizacji zasady podległości NIK parlamentowi. Ostatecznie to komisje sejmowe, Trybunał Konstytucyjny, a w końcu Sejm zdecydują, czy zaproponowane regulacje naruszają ustawę konstytucyjną czy też nie. Po trzecie myślę, że nikomu nie wolno utożsamiać NIK z parlamentem czyli przypisywać NIK uprawnień Sejmu czy też prezydenta.

Cały wywód jak należy usprawnić pracę parlamentu jest bardzo interesujący, świadczy o głębokiej znajomości

tej problematyki. Tylko, że powstaje pytanie dlaczego tych propozycji usprawniających pracę senatora czy posła nie może realizować dobrze zorganizowana i sprawna kancelaria Sejmu i Senatu. Dlaczego nie wzmocnić Biura Interwencji Senatu?

Bo na pytanie dlaczego nie może tego rodzaju zadań przyjąć NIK odpowiedź jest prosta: trzeba by było zmienić Konstytucję i zapisać w niej jednoznacznie, że drugim organem w państwie po prezydencie jest NIK. Do tego w istocie rzeczy sprowadzają się propozycje senatora Romaszewskiego.

Zadziwiający jest pogardliwy stosunek pana senatora do kontroli realizacji budżetu i operacji finansowych administracji państwowej. Około 90 proc. zarzutów wobec administracji zgłaszanych do NIK jest natury finansowo-majątkowej. Na całym świecie parlamenty sprawują efektywną kontrolę nad rządem i całą administracją poprzez precyzyjne określenie wydatków i źródeł dochodów oraz kontrolę realizacji budżetu. I gdyby NIK naprawdę dobrze realizowała tylko taką finansową kontrolę w o wiele lepszej sytuacji byłibyśmy dziś. Wątpię czy w ogóle byłoby potrzebne Biuro Interwencji Senatu.

Pan senator stwierdza ponadto, że „tryb zgłaszania projektu ustawy wydaje się wyjaśniać dlaczego to członkowie Kolegium, Inspektorzy NIK a także Regionalnych Izb Obrachunkowych nie mogą pełnić funkcji posła, senatora ani radnego; trzeba przyznać, że to również ewenement w polskim prawodawstwie”. W tym jednym przypadku muszę zgodzić się z panem senatorem. Rzeczywiście niebывало to ewenement, aby ustawodawca już w 1919 roku uchwalał tego rodzaju zasadę w ustawie o NIK po to tylko, aby uniemożliwić senatorowi Z. Romaszewskiemu w roku 1990 łączenie mandatu senatora ze stanowiskiem prezesa NIK. Ale jak nas uczyła propaganda komunistyczna wszystko co przedwojenne to złe i pokretna.

Autor jest obecnie dyrektorem Zespołu Analiz Systemowych NIK oraz członkiem Państwowej Komisji Wyborczej (do wyboru Sejmu i Senatu).