

Maszynopis artykułu zamieszczonego w „Życiu Warszawy” w dniu 5 listopada 1990 roku.

Zbigniew WALCZAK

KTO MA KONTROLOWAĆ? NIK CZY NIKT?

W Sejmie toczy się debata nad poselskim projektem ustawy o NIK. Jednocześnie, po raz kolejny, nie przyjęto rezygnacji obecnego prezesa NIK, motywując to koniecznością zakończenia przez niego badania afery "Schnapsgate".

"Życie Warszawy" z 9 października br. opublikowało artykuł Pana Anatola Lawiny, Dyrektora Zespołu Analiz Systemowych NIK pt. "NIK w demokratycznym państwie prawa". Publikacja ta jest odpowiedzią na artykuł Senatora Zb. Romaszewskiego zamieszczony w "Życiu Warszawy" z 4 października br.

Zgadzam się, z tezą Pana Lawiny, że ustawa o NIK powinna być dostosowana do aktualnych warunków, ale właśnie obecna sytuacja wymaga nadania temu organowi kontrolnemu jak najwyższej rangi. Świadomość wagi kontroli państwowej istniała już w czasach Konstytucji 3-go Maja, zaś Art. 77.2 Rozdziału XI Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r. brzmi: "Najwyższa Izba Kontroli jest niezależna od rządu". Również w obecnie obowiązującej Konstytucji oddzielny rozdział został poświęcony NIK.

Pan Lawina twierdzi, że propozycje Senatora Romaszewskiego zamazują "różnicę pomiędzy Parlamentem a urzędem państwowym, jakim jest przecież NIK i faktycznie zmierzają do ograniczenia kompetencji kontrolnych Parlamentu" /sic!/.

Zdumiewa mnie takie stanowisko z dwóch powodów:

1. Ponieważ z całego artykułu wynikałoby, że to właśnie Autor "zmierza do ograniczenia uprawnień NIK", co eo ipso oznaczałoby ograniczenie możliwości kontrolnych Parlamentu;
2. Ponieważ Autor twierdzi, że "NIK jest przecież urzędem państwowym".

W PRL istniały tylko dwa skrajne przypadki, że najwyższy organ kontrolny był urzędem państwowym. Mam tu na myśli niechlubny okres od uchwalenia Konstytucji 1952 r. aż do Październikowych zmian w 1956 r. Wtedy NIK została zlikwidowana, a w jej miejsce utworzono zwykłe Ministerstwo Kontroli Państwowej. Drugi okres to zmiana Konstytucji i Ustawy o NIK z 27 marca 1976 r. Art. 35.2 tej Konstytucji przybrał brzmienie: "Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad Najwyższą Izbą Kontroli". Parlament musi mieć do swojej dyspozycji organ kontrolny, który

przede wszystkim sprawdzać będzie jak w praktyce funkcjonują uchwalane ustawy, wydawane rozporządzenia, zarządzenia, uchwały RM, KERM; w następnej kolejności, jak funkcjonuje gospodarka.

Jeden z fragmentów artykułu Pana Lawiny brzmi: "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 wypadku powierzenia NIK funkcji zaplecza analitycznego Parlamentu".

Powyższy cytat skłania mnie do skonstatowania, iż stwierdzenie o "manipulowaniu" opinią posłów i senatorów dezawuuje przedstawicieli społeczeństwa. Nie jestem ani posłem ani senatorem, ale gdybym był, czułbym się obrażony. W artykule nie ma ani słowa o tym, jakie "ciemne siły", miałyby manipulować posłami i senatorami. Rząd? NIK, spełniający już dziś rolę służebną wobec Parlamentu? A może zapracowani inspektorzy? Szkoda, że twierdzenie to nie zostało wyrażone precyzyjnie. Wiedzielibyśmy, kto dyryguje Parlamentem.

Problem, jaki sposób będzie wyglądała podległość NIK-u Parlamentowi i w jaki sposób Parlament będzie korzystał z własnego, autonomicznego instrumentu kontrolnego, określi przyszła Konstytucja. Jestem bowiem przekonany, że w nowej Konstytucji znajdzie się także rozdział o usytuowaniu i zadaniach NIK. W trakcie debaty sejmowej posłowie twierdzili, że obecna ustawa o NIK jest jedną z lepszych ustaw, a zmiana jej powinna poczekać do czasu uchwalenia nowej Konstytucji. Ja również podpisuję się pod tym. Jeśli zaś chodzi o uchwalenie ustawy o NIK już teraz, byłoby to budowanie przyszłej konstytucji "od końca".

W innym miejscu wypowiedzi A. Lawina twierdzi, że: "... wykonywanie analiz dla potrzeb Parlamentu powinno być powierzone różnym odrębnym organizacyjnie instytucjom. Da to gwarancję wszechstronnego naświetlenia problemów będących przedmiotem debat parlamentu".

Nasuwają się tu trzy pytania:

1. Czy Konstytucja zabrania Parlamentowi zasięgania opinii, żądania analiz od jakiejkolwiek instytucji w Państwie?
2. Dlaczego NIK-owi, będącemu wszak na codzień "ramieniem" Parlamentu wyrazić w ten sposób swoiste "votum nieufności"?

Przecież właśnie NIK jest właściwie przygotowana do dostarczenia Parlamentowi odpowiednich materiałów i analiz.

3. Jak wobec poglądu wyrażonego w cytowanej wypowiedzi Pana Lawiny rozumieć powołanie i istnienie w NIK Zespołu Analiz Systemowych, którego w/w jest dyrektorem?

Ciekawe co rozumie Autor, mówiąc o określeniu funkcji NIK "i pozbawieniu jej zbędnych uprawnień, które bardzo często były przyczyną wadliwego funkcjonowania NIK". Interesujące byłoby sprecyzowanie, które uprawnienia NIK są zbędne. Jeśli Autor uważa, że całkiem dobre przepisy były przyczyną wadliwego funkcjonowania NIK, to ośmielam się twierdzić, iż jest w błędzie. Jeśli w ciągu swojej blisko rocznej pracy w NIK, Pan Lawina stwierdził wadliwe funkcjonowanie tej instytucji, to z pewnością przyczyną tego nie były przepisy. Możliwe, że chodzi o układy personalne na stanowiskach kierowniczych, rozgrywki itp. Pozwolę sobie tu przytoczyć naszą inspektorką fraszkę z drugiej połowy lat siedemdziesiątych: "nie pomoże nawet NIK, gdy wokoło pełno klik". Sprawdziła się. Oby dziś okazała się nieaktualna.

Próbując odpowiedzieć czym może, a czym nie powinna być NIK, Autor stwierdza: "System kontroli państwowej ma zapewnić przestrzeganie prawa przez obywateli i osoby prawne...". Chyba jest to przejęzyczenie Autora. Zapewnianie przestrzegania prawa przez obywateli należy do zupełnie innych organów.

W tym samym akapicie Autor stwierdza: "Musi to być kontrola obiektywna i fachowa, a jej zakres, tematyka i sposób realizacji muszą odpowiadać celom do jakich została powołana". Ależ to jest truizm, bo Autor, jako fachowiec, musi znać przepisy o sposobie przeprowadzania kontroli. Wszystko to zostało w nich ujęte, a w szczególności zasada kontradyktoryjności /równości/ stron, tj. kontrolującego i kontrolowanego. Nawet początkujący inspektor wie o tym, bo z tego zdaje egzamin. W artykule czytamy dalej: "Nie może ona /kontrola - przyp. mój/ paraliżować działalności kontrolowanych instytucji, naruszać praw obywateli oraz udostępniać niepowołanym osobom tajemnice państwowe i handlowe". Pytanie: a gdzie podziła się tajemnica służbowa? Nie muszą chyba fachowcowi wyjaśniać różnic i podobieństw pomiędzy tajemnicą państwową, służbową, handlową, a ściślej "gospodarczą".

- bo to nie to samo.

Anatol Lawina pisze dalej: "... Jeszcze ważniejszym powodem tworzenia różnych instytucji kontrolnych /jakich? - pyt. moje/ jest potrzeba zapewnienia obiektywizmu kontroli: instytucja kontrolna nie może być podporządkowana jednostce kontrolowanej...". Tu mogę powiedzieć: "wiem, że nic nie wiem". Jak ma się to do NIK? Konstytucja wyraźnie postanawia, że NIK podporządkowana jest Sejmowi /a w obecnej sytuacji całemu Parlamentowi/. Logicznie rozumując, że słów Autora wynikałoby, że NIK posiada uprawnienia kontrolne w stosunku do Parlamentu, któremu podlega /sic!/. Czy Izba Sejmowa i Senacka dała takie uprawnienia NIK? Nie słyszałem i nie czytałem.

Oto inny cytat: "... Wymóg fachowości oznacza powierzenie kontroli różnym wyspecjalizowanym instytucjom kontrolnym". Czyżby inspektorzy NIK nie reprezentowali odpowiedniego poziomu fachowości, a jedynym fachowcem w tej instytucji był Dyrektor Zespołu Analiz Systemowych? Czy do dzisiejszego nadmiaru instytucji kontrolnych należy, zdaniem Pana Dyrektora, dodać nowe, gdyż pracownicy NIK nie są fachowi i obiektywni? Myślę, że Dyrektor Działu Analiz Systemowych w ciągu swojego urzędowania miał w rękę choć jeden protokół kontroli i wie doskonale, że jednostka kontrolowana ma prawo zgłaszania uwag przed podpisaniem protokołu, a następnie w określonym terminie pełną możliwość złożenia wyjaśnień. Obiektywizm zastrzeżony przepisami jest pounięty do tego stopnia, że inspektor ma obowiązek sprawdzić jeszcze uwagi wniesione przez kontrolowanych, a ustalenia umieścić w protokole. Istnieje także możliwość powołania przez NIK rzeczoznawców, np. biegłych sądowych.

Co miałyby oznaczać, że kontrola "nie może być odpowiedzialna za uzyskane przez nią wyniki? Czy za wyniki kontrolowanej jednostki? Czy za wyniki własnej pracy? Otóż napewno kontrola nie może być odpowiedzialna za wyniki kontrolowanej jednostki, bo przecież wyniki te są zazwyczaj przedmiotem kontroli. Natomiast za wyniki swojej działalności instytucja kontrolna odpowiada - to chyba jasne. Niestety niezbyt jasno przez Autora sformułowane. A to, że nie może "kontrolować samej siebie" to nawet laik wie.

W następnym akapicie artykułu figuruje stwierdzenie:
"Kontrola może mieć charakter represyjny lub ograniczać się tylko do konstataowania stanu faktycznego". Mnie wiadomo, że kontrola ustala tylko fakty. Oczywiście, w wyniku stwierdzonych podczas kontroli faktów, noszących znamiona przestępstwa, istnieje obowiązek zawiadomienia organów ścigania.

Ciekawi mnie, co oznacza "że kompetencje NIK nie mogą nakładać się na kompetencje wymiaru sprawiedliwości czy organów ścigania". Przecież w obowiązującym porządku prawnym kompetencje te są wyraźnie rozgraniczone.

Z absurdem natomiast graniczy pogląd, że: "... eliminuje się groźbę przekształcenia NIK w naczelny samokontrolujący się organ władzy wykonawczej". Zapewniam Autora, że ani NIK, ani nawet w swoim czasie Ministerstwo Kontroli nie było "samokontrolującym się organem władzy wykonawczej".

Za ogromną przesadę uważam pogląd, że: "Skorzystanie z pełnego zakresu uprawnień kontrolnych i prawa egzekwowania wniosków pokontrolnych - będących pozostałością funkcji NIK w nakazowym systemie zarządzania - pozwoliłoby jej kompletnie sparaliżować gospodarkę". Wyziera z tego niewiara w postęp demokracji.

Autor zamierza przekazać wiele uprawnień NIK-u innym instytucjom kontrolnym podległym rządowi. NIK w tej koncepcji zostałaby tylko czymś w rodzaju superbuchaltera. Parlament uzyskiwałby inne informacje poprzez instytucje kontrolne podległe rządowi. Jak w takiej sytuacji miałoby wyglądać np. kontrolowanie stosowania ustaw i innych przepisów? Przecież nie będą tego robić osobiście posłowie ani senatorowie. A cała dziedzina skarg? Wszystko do kosza?

Pan Dyrektor Lawina zna to z historii, a ja to doskonale jeszcze pamiętam. Przed wojną mieliśmy dość już ustabilizowaną gospodarkę rynkową, a mimo to NIK istniała. Podlegała parlamentowi. Rangę miała znacznie wyższą, aniżeli dzisiejsza NIK. Dlatego twierdzę, że w obecnym okresie zadania i uprawnienia NIK powinny zostać rozszerzone. Przecież gdyby trzymać się koncepcji Autora, NIK jako "superbuchalter" nie mogłaby się zająć np. aferą "Schnapsgate".

Pan Lawina kwestionuje możliwość przyznania NIK-owi inicjatywy legislacyjnej - co proponował senator Romaszewski - uznając tę propozycję za bezsensowną. Przy czym, Pan Dyrektor dość nonszalancko wyraża się o Senatorze. Nie jestem adwokatem Pana Senatorsa. Znam go wyłącznie z jego działalności w Senacie. Mogę jedynie powiedzieć, że przyjęcie jego propozycji nadałoby działaniu NIK głębszy sens. Jak często inspektorzy /proszę ich o to zapytać/ stykają się z bzdurnymi a nawet szkodliwymi przepisami, nie respektowanymi przez jednostki kontrolowane. Co w tej sytuacji powinien zrobić inspektor? Po prostu zaznaczyć w protokóle, że dany przepis nie jest przestrzegany - co jest równoznaczne ze stwierdzeniem uchybienia. I co dalej?? Nic. Przepis funkcjonuje nadal. Natomiast, gdyby NIK w takiej sytuacji mógł wnioskować o uchylenie lub poprawienie przepisu, mogłoby się to przyczynić do poprawy funkcjonowania prawa. Inspektor w swej pracy nie może być bezdusznym robotem pracującym na zasadzie: "dura lex, sed lex". /Często w praktyce: durna lex, sed hex/.