NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

„... ktokolwiek grosz publiczny
do swego rozporządzenia odbiera,
wydatek onegoż usprawiedliwić winien." *

WARSZAWA

ROCZNIK XLIX — NR 2 (295) — MARZEC – KWIECIEŃ 2004 R.

ISSN 0452–5027

* Cytat z pisma ministra skarbu Księstwa Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego, wystosowanego w związku z pracami przygotowawczymi do dekretu z 14 grudnia 1808 roku o Głównej Izbie Obrachunkowej.

Kontrola Państwowa Nr 2/2004

Spis treści

autor	tytuł	strona
	Jubileuszowe listy gratulacyjne	5
	Seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK Najwyższa Izba Kontroli - kontynuacja i nowe wyzwania	10
	Otwarcie posiedzenia przez prezesa NIK Mirosława Sekułę	11
Wystąpienia i życzenia z okazji jubileuszu		
	Szef kancelarii Prezydenta RP - Jolanta Szymanek-Deresz	17
	Marszałek Senatu RP - Longin Pastusiak	19
	Wicemarszałek Sejmu RP - Donald Tusk	22
	Wicepremier, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji - Józef Oleksy	25
Dysertacje		
Lech Kaczyński, Małgorzata Niezgódka-Medek	Tworzenie podstaw prawnych funkcjonowania NIK w III Rzeczypospolitej	27
Janusz Wojciechowski	Wdrażanie nowych zasad funkcjonowania NIK w III Rzeczypospolitej	34
Marek Safjan	Rola NIK w zakresie procesów stanowienia prawa	38
Leszek Balcerowicz	Zadania NIK jako strażnika finansów publicznych	49
Artur Nowak-Far	Kontrolowanie przez NIK realizacji przez administrację publiczną prawa wspólnotowego	54
***		
	Serwis fotograficzno-informacyjny z obchodów jubileuszu 85-lecia NIK w dniu 7 lutego 2004 r.	71
***		
opr. Ewa Faber	Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2004 r.	95
Krzysztof Zalega	Kierunki kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w 2004 r.	104
Lech Marcinkowski	Ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Część II. Aspekty instytucjonalne i perspektywy	116
Bogdan Skwarka	OLAF w świetle przepisów wspólnotowych	133
*		
Wojciech Wojciechowski	Szwedzki podręcznik kontroli wykonania zadań	147

Dla uczczenia 85. rocznicy utworzenia Najwyższej Izby Kontroli 7 lutego 2004 r. odbyły się skromne jubileuszowe obchody. W godzinach porannych kierownictwo NIK oraz przybyli pracownicy złożyli kwiaty pod pomnikiem Naczelnika Państwa Marszałka Józefa Piłsudskiego oraz premiera Ignacego Jana Paderewskiego – których podpisy nadały moc prawną dekretowi o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa. Tradycyjnie już wiązankę kwiatów złożono na grobie pierwszego prezesa NIKP – Józefa Higersbergera na Powązkach.

Następnie pracownicy NIK i zaproszeni goście udali się do kościoła św. Aleksandra na placu Trzech Krzyży, w którym została odprawiona – przez Jego Eminencję Prymasa Polski, Józefa Kardynała Glempa – Msza św. w intencji byłych i obecnych pracowników Najwyższej Izby Kontroli.

Kontynuacji działań Najwyższej Izby Kontroli i nowym wyzwaniom przed nią stojącym w XXI wieku – wieku nowoczesności i przystąpienia Polski do Wspólnoty Krajów Europejskich – zostało poświęcone uroczyste seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, na które do Sali Kolumnowej Sejmu przybyli zaproszeni goście i pracownicy Izby.

*

Z okazji jubileuszu Najwyższej Izby Kontroli na ręce prezesa Mirosława Sekuły wpłynęły listy gratulacyjne, w których wyrażono wiele szacunku i uznania dla najwyższego organu kontroli państwowej w Polsce oraz trudnej pracy kontrolerskiej.

85 lat Najwyższej Izby Kontroli

DZIENNIK PRAW

PAŃSTWA POLSKIEGO

183.

DEKRET

o najwyższej Izbie Kontroli Państwa.

Na wniosek Rady Ministrów stanowię co następuje:

Art. 1. W miejsce utworzonego postanowieniem Tymczasowej Rady Stanu z 10 sierpnia 1917 r. Urzędu Obrachunkowego utworzoną zostaje Najwyższa Izba Kontroli Państwa w Warszawie. Najwyższa Izba Kontroli Państwa jest władzą podległą bezpośrednio Naczelnikowi Państwa, samodzielną i powołaną do stałej, a wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych, prawidłowości administrowania majątkiem państwa oraz gospodarki [illegible]

Prezydent Ministrów:
I. J. Paderewski

Minister Skarbu:
Dr. Englich

Mija właśnie
85 lat od chwili,
kiedy 7 lutego 1919 r.
Naczelnik Państwa
Józef Piłsudski podpisał
wraz z Prezydentem Ministrów
Ignacym J. Paderewskim – dekret
o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa.
Dwa lata później weszła w życie
Ustawa o kontroli państwowej, obowiązująca
do końca II Rzeczypospolitej.
Po drugiej wojnie światowej koleje kontroli i NIK były zmienne. III Rzeczpospolita
przywróciła Najwyższej Izbie Kontroli jej pozycję – naczelnego organu kontroli państwowej.
Trzecie tysiąclecie i wstąpienie Polski do Unii Europejskiej stawia przed nami zadania zarówno
wzmocnienia, jak i unowocześnienia kontroli.
Główną częścią programu obchodów jubileuszowych będzie uroczyste seminaryjne posiedzenie,
w Sali Kolumnowej Sejmu, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, którego temat wiodący brzmi:
KONTYNUACJA I NOWE WYZWANIA.
Prestiż i pozycję Izby budują jej Pracownicy. Za tych, którzy byli przed nami i za tych, którzy obecnie dokładają
starań, aby działania kontrolne służyły dobru państwa i społeczeństwa – 7 lutego br. o godz. 10[00] zostanie odprawiona
Msza Święta w Kościele Świętego Aleksandra na placu Trzech Krzyży. Nieco wcześniej, o godz. 8[00], kierownictwo NIK
wraz z pracownikami złoży kwiaty pod pomnikiem Józefa Piłsudskiego, Ignacego J. Paderewskiego i na grobie pierwszego
prezesa Najwyższej Izby Kontroli – Józefa Higersbergera (na Powązkach).
Do uczestnictwa w uroczystościach, które stały się już tradycją, zaprasza wszystkich byłych i obecnych pracowników

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Mirosław Sekuła

Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, 7 lutego 2004 roku

Do uczestników obchodów
85-lecia Najwyższej Izby Kontroli

Szanowni Państwo,

Powołanie do życia Najwyższej Izby Kontroli Państwa już 7 lutego 1919 roku, zaledwie trzy miesiące po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, było dowodem dążenia Polaków do szybkiego odrodzenia i unowocześniania struktur państwowych. Dziś, bogaci w 85-letnie doświadczenia, z przekonaniem możemy powiedzieć, że Izba jest niezbędnym elementem sprawnie i skutecznie działającego państwa. Jako instytucja prawdziwie niezależna, umocowana w Konstytucji, jest też jedną z ważnych miar demokracji.

Szerokim uprawnieniom, jakimi obecnie dysponuje Najwyższa Izba Kontroli, towarzyszą bardzo odpowiedzialne zadania. Przede wszystkim dbałość o gospodarność, grosz publiczny, uczciwe i efektywne budowanie pomyślności Rzeczypospolitej. Oznacza to, że Izba musi aktywnie reagować na wszelkie przejawy nieprawości, być wszędzie tam, gdzie zagrożony jest interes państwa i obywateli.

Ten rodzaj zadań i posłannictwa Najwyższej Izby Kontroli wymaga ciągłych starań o jej obiektywizm i profesjonalizm. Nie powinna ona ulegać bieżącym naciskom politycznym. Każdy z jej pracowników musi mieć świadomość, że służy państwu prawa. Od rzetelności podejmowanych przez Izbę działań zależy jej skuteczność i autorytet.

Z satysfakcją należy odnotować, że zakres kompetencji Izby i stosowane w niej procedury wysoko oceniane są przez międzynarodowe instytucje kontrolerskie EUROSAI i INTOSAI oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy, czego dowodem może być powierzenie naszemu krajowi organizacji VII Kongresu EUROSAI w 2008 roku.

W dniu Jubileuszu Najwyższej Izby Kontroli pragnę wyrazić uznanie dla jej wielkiego, 85-letniego dorobku. Wszystkim pracownikom tej instytucji, dawnym i obecnym, serdecznie gratuluję i dziękuję. Życzę Państwu pomyślności w życiu osobistym i zawodowym. Liczę na to, że również w nadchodzących latach NIK będzie z powodzeniem realizować swoje konstytucyjne i ustawowe powinności, jak najlepiej służąc Rzeczypospolitej.

Aleksander Kwaśniewski

Aleksander Kwaśniewski

PAN

POLSKA AKADEMIA NAUK

PREZES

Warszawa, 7 lutego 2004

Pan
Mirosław Sekuła
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Z okazji Jubileuszu 85-lecia utworzenia Najwyższej Izby Kontroli pragnę przekazać, w imieniu własnym i całej społeczności naukowej Polskiej Akademii Nauk, moje serdeczne gratulacje.

Każdy Jubileusz, a szczególnie tak doniosły jak ten, daje okazję do refleksji, do pochylenia się nad tym, co minęło, ale i do spojrzenia w przyszłość.

Parlamentarna kontrola wykonywania budżetu państwa ma w krajach europejskich bardzo długą tradycję. Przyjęcie w Polsce po I wojnie światowej ustrojowej zasady zwierzchnictwa Parlamentu doprowadziło do zagwarantowania Izbie Poselskiej i Senatowi uprawnień w zakresie kontroli państwowej. Najwyższa Izba Kontroli utworzona w 1919 roku dekretem Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego jako niezawisły organ państwowy powołany do wszechstronnej kontroli finansów publicznych działa już od 85 lat. Dorobek Najwyższej Izby Kontroli to ogromny wkład w wykonywanie kontroli państwowej organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności ich działania. Szczególne zadania NIK wiążą się z badaniem wykonania budżetu Państwa przez Radę Ministrów i podległe jej organy, a także opracowaniem opinii w przedmiocie udzielenia rządowi absolutorium.

Najwyższa Izba Kontroli jako niezależny i profesjonalny naczelny organ kontroli państwowej cieszy się w społeczeństwie ogromnym, zasłużonym autorytetem.

W tak uroczystym dniu proszę o przyjęcia najlepszych życzeń pomyślnej i owocnej działalności w obliczu nowych wyzwań, jakie stają przed naszym krajem, które pozwalam sobie tą drogą skierować do Pana Prezesa i wszystkich pracowników Najwyższej Izby Kontroli.

Łączę serdeczne pozdrowienia i wyrazy mego szacunku

Andrzej B. Legocki

00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki
Tel.: (0 22) 620 33 53, 656 63 23; Fax: (0 22) 620 49 10

MINISTER NAUKI
PRZEWODNICZĄCY KOMITETU BADAŃ NAUKOWYCH
Michał Kleiber

Warszawa, 2004-02-06

Pan
Mirosław SEKUŁA

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Z okazji doniosłego Jubileuszu 85-lecia utworzenia Najwyższej Izby Kontroli – w imieniu kierownictwa Komitetu Badań Naukowych, Ministerstwa Nauki i Informatyzacji oraz własnym – składam na ręce Pana Prezesa serdeczne gratulacje dla Kierownictwa i wszystkich pracowników Izby.

Proszę przyjąć życzenia dalszych sukcesów w spełnianiu przez NIK wielce odpowiedzialnej misji strażnika gospodarowania majątkiem Państwa oraz legalnego i rzetelnego dysponowania funduszami publicznymi.

Zawsze wielce sobie ceniliśmy współpracę z Najwyższą Izbą Kontroli, a także uwagi i wnioski wynikające z kontroli przeprowadzanych przez Izbę, przyczyniające się do usprawnienia działalności naszego Komitetu i Ministerstwa.

Życzę Państwu owocnych przemyśleń w czasie jubileuszowych, seminaryjnych obrad Kolegium NIK w określeniu przyszłych wyzwań i zadań stojących przed Izbą, w tym związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej.

Z pozdrowieniami i wyrazami głębokiego szacunku

MINISTERSTWO NAUKI I INFORMATYZACJI
00-529 Warszawa 53, ul. Wspólna 1/3
tel./fax (+ 22) 628 19 44
e-mail: minister@mnii.gov.pl
www.mnii.gov.pl

MINISTER
EDUKACJI NARODOWEJ I SPORTU
Krystyna Łybacka

Pan
Mirosław Sekuła
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Pragnę serdecznie podziękować za zaproszenie na uroczyste seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

85-letnia tradycja kontrolowania finansów państwowych w Polsce leży u podstaw prawidłowego działania instytucji publicznych. W demokratycznym państwie niezbędny jest nadzór nad ich dochodami i wydatkami. Cieszy mnie, że działalność NIK-u pod względem kontroli prawidłowości administrowania majątkiem państwowym stawia nasz kraj w szeregu państw demokratycznych. Jestem przekonana, że seminaryjne posiedzenie na temat „kontynuacji i nowych wyzwań" Najwyższej Izby Kontroli stanie się okazją do wspólnych rozmów i refleksji. Dlatego tym bardziej żałuję, że podjęte wcześniej zobowiązania służbowe nie pozwolą mi na uczestnictwo w spotkaniu.

Organizatorom i uczestnikom posiedzenia życzę wielu trafnych spostrzeżeń i wniosków oraz pomyślności w realizacji przedsięwzięć.

Łączę wyrazy szacunku
Krystyna Łybacka

Warszawa, dnia 27 stycznia 2004 roku

WITOLD TOMCZAK
POSEŁ NA SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Kępno, 7 lutego 2004 roku

Szanowny Pan
Mirosław SEKUŁA
P R E Z E S
Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa

Szanowny Panie Prezesie,

Z okazji 85 lecia Najwyższej Izby Kontroli proszę przyjąć moje wyrazy szacunku i uznania za Pana wkład w umacnianie roli Izby, której pozycję ustrojową Naród Polski zechciał ukształtować w ustawie zasadniczej.

Pozycja Najwyższej Izby Kontroli w systemie organów państwa wiąże się z przyznaniem jej szczególnych uprawnień także wobec innych organów kontroli, rewizji i inspekcji. Wyjątkowa pozycja Izby w strukturach Polskiego Państwa wymaga przede wszystkim jej niezależności, o którą słusznie Pan Prezes tak pieczołowicie zabiega. Pragnę Pana Prezesa zapewnić o moim pełnym poparciu w utrzymaniu konstytucyjnej pozycji NIK.

Szczęść Boże na niełatwą przyszłość!

Tomczak

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI – KONTYNUACJA I NOWE WYZWANIA

Uroczyste posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – dzięki uprzejmości Marszałka Sejmu RP – odbyło się w Sali Kolumnowej gmachu sejmowego. W prezydium – utrwalonym na zdjęciu – zasiedli, od lewej: Lech Kaczyński – prezydent m. st. Warszawy, były prezes NIK; Józef Oleksy – wiceprezes Rady Ministrów, minister spraw wewnętrznych i administracji; Donald Tusk – wicemarszałek Sejmu RP; Longin Pastusiak – marszałek Senatu RP; Mirosław Sekuła – prezes NIK; Jolanta Szymanek-Deresz – szef Kancelarii Prezydenta RP; Marek Safjan – prezes Trybunału Konstytucyjnego; Leszek Balcerowicz – prezes Narodowego Banku Polskiego.

Wszystkie fotografie z uroczystości jubileuszowych NIK odbywających się w Sali Kolumnowej Sejmu (str. 10-54) są autorstwa Cezarego Szejgisa.

Uroczyste posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli otworzył prezes – Mirosław Sekuła

Szanowni Państwo, Drodzy Goście!

Każde demokratyczne państwo ze szczególną pieczołowitością dbać musi o zachowanie czystych i przejrzystych reguł gospodarowania publicznymi pieniędzmi. Musi też zapewnić niezawodne ich dochowywanie przez osoby upoważnione do dysponowania w imieniu państwa tymi środkami. Podpisując – dokładnie przed 85 laty – 7 lutego 1919 r. dekret o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa, Józef Piłsudski – Naczelnik Państwa i Ignacy Jan Paderewski – Prezydent Ministrów, doskonale zdawali sobie sprawę, jak nieodzowne jest zapewnienie skutecznej kontroli nad państwową kasą.

„Mieć wszystko na oku" – taką lapidarną radę otrzymał od Marszałka Piłsudskiego Józef Higersberger, pierwszy prezes Najwyższej Izby Kontroli Państwa. Ja także, w wypełnianiu swej funkcji prezesa Najwyższej Izby Kontroli, staram się tę trafną podpowiedź wykorzystywać.

Przed 85 laty wybrano – jako najlepszy dla Polski – system kontroli wykonywania zadań i realizacji budżetu, rezygnując z modelu typu sądowego. Stan taki obowiązywał w II Rzeczypospolitej, nie zerwano z nim także w okresie PRL, w państwie o ograniczonej wszak niezależności. W pełni realizuje się on w zażywającej pełnej suwerenności III Rzeczypospolitej. Przyjęty w naszej praktyce model kontroli państwowej, poprzez analizę ustaleń jednostkowych kontroli, umożliwia refleksję ogólniejszej natury i całościową ocenę zachodzących w kraju procesów społecznych i gospodarczych.

Od samego początku istnienia kontroli państwowej w odrodzonej Polsce przyjęto zasadę niezależności Izby od władzy wykonawczej, podporządkowując ją jedynie Sejmowi, zobowiązując do stałego współdziałania z parlamentem. Czas Polski Ludowej to okres przeplatania się tolerowania tego modelu funkcjonowania Izby z próbami włączenia kontroli państwowej w struktury rządowe, a więc podporządkowania jej władzy wykonawczej. W sposób pełny Najwyższa Izba Kontroli odzyskała niezależność po upadku starego porządku, a jej pozycję wśród organów państwa i zasady funkcjonowania określa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawa o NIK z 23 grudnia 1994 r.

Drodzy Goście!

Nie przez przypadek obchodom jubileuszu 85-lecia Najwyższej Izby Kontroli, obok historycznej refleksji towarzyszy zarówno myśl o potrzebie kontynuacji, jak i niecierpliwość nowych wyzwań.

Drogowskazem naszych działań jest opracowany w Izbie dokument – „Strategia NIK – misja i wizja". Jak w nim zapisaliśmy, w naszej pracy zawsze chcemy się kierować fundamentalnymi wartościami, takimi jak służba społeczeństwu i państwu, obiektywizm i bezstronność, otwartość i stałość ocen, etyka i perfekcja zawodowa. Są to zasady, których stosowanie jest niezbędne do powodzenia naszej misji, którą rozumiemy jako dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie dla Polski. Wypełniając ją, chcemy pozytywnie oddziaływać na działalność państwa i jego organów. Badając wykonywanie ustaw, efektywność wykorzystania majątku publicznego i pieniędzy podatników Izba pragnie wspierać czynniki państwowe w wyborze dróg służących rozwojowi kraju, jak i skłaniać władze publiczne do zaangażowania w usuwanie zagrożeń i likwidację nieprawidłowości. Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest bowiem zyskanie autorytetu instytucji, której raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa.

Drodzy Państwo!

Nowe wyzwania stające przed Najwyższą Izbą Kontroli wiążą się przede wszystkim z przystąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej. Naród w ogólnokrajowym referendum wypowiedział się za wejściem Polski do zjednoczonej Europy, widząc w tym szansę dla naszego kraju, dla nas wszystkich.

Pragnę zapewnić, że Izba należycie jest przygotowana do wypełniania obowiązków i wymogów wynikających z niedalekiego już członkostwa w Unii. Spełniamy wszystkie międzynarodowe standardy – dotyczące zarówno statusu prawnego Izby, jak i metodyki kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli jest niezależna od jednostek kontrolowanych, a Konstytucja i ustawa szczegółowo określają tryb powoływania i odwoływania jej kierownictwa. Izba ma daleko posuniętą autonomię budżetową, o wielkości przyznawanych środków decyduje jedynie Sejm. Mamy wreszcie całkowitą samodzielność w decydowaniu o tematyce, terminach i metodach kontroli, co jest gwarancją naszej niezależności w wypełnianiu swej misji. Pragnę z całą mocą stwierdzić – co zresztą nie raz już czyniłem, także i w tym gmachu – że obowiązujące prawo dobrze reguluje problematykę funkcjonowania kontroli państwowej w Polsce. Ustawa o NIK i ustalone nią procedury kontrolne nie odbiegają od zasad przyjętych w europejskich instytucjach kontrolnych naszego typu. Oceniając przygotowanie Polski do członkostwa w Unii, Komisja Europejska uznała, że Najwyższa Izba Kontroli spełnia kryteria właściwie działającego najwyższego organu kontrolnego, a operacyjna i funkcjonalna niezależność NIK są całkowicie satysfakcjonujące. W kolejnej opinii Komisja Europejska stwierdziła, że w dziedzinie kontroli zewnętrznej dostosowywanie prawa zostało zakończone, a Najwyższa Izba Kontroli jest instytucją profesjonalną i niezależną.

Podejmując wyzwania związane z członkostwem w zjednoczonej Europie Najwyższa Izba Kontroli dostosowała do unijnych standardów metodykę swojej pracy. Ostatnim warunkiem sformułowanym wobec NIK przez Komisję Europejską w kontekście naszego członkostwa w Unii było wydanie „Podręcznika kontrolera", w którym znalazłyby się m.in. także stosowne instrukcje postępowania i wytyczne metodyczne dla pracowników. Kluczową przesłanką opracowania podręcznika było, podobnie jak w najwyższych organach kontrolnych innych krajów, zebranie w jednym dokumencie standardów, procedur i metodyk kontroli NIK, w celu zapewnienia jednolitej praktyki ich stosowania przez wszystkich pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne.

Zatwierdzony przeze mnie i przekazany do stosowania podręcznik jest wykorzystywany w przygotowywaniu i prowadzeniu kontroli. Ułatwia dobór optymalnych metod i technik kontroli, pomaga w rozwiązywaniu problemów i wątpliwości o charakterze proceduralnym i metodologicznym. Stosowanie standardów i wytycznych zawartych w podręczniku jest zatem urzeczywistnieniem zasady obiektywizmu, rozumianej jako bezstronne i uczciwe prezentowanie ustaleń kontroli, doko-

nywanie ocen przy użyciu jednolicie zdefiniowanych kryteriów, prezentowanie stanowiska Izby jedynie na podstawie istotnych, rzetelnie przedstawianych faktów, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem.

Formułując te zasady czerpaliśmy z doświadczeń instytucji kontrolnych innych krajów, a także Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W ten sposób zrobiliśmy pierwszy, przygotowawczy, ale podstawowy i niezbędny krok ku realizacji nowych wyzwań, które niesie nam nadchodzący czas.

Szanowne Panie, Szanowni Panowie!

Wiadomo, że poziom występowania nieprawidłowości, zwłaszcza zaś korupcji, zależy w prosty sposób od jakości rządzenia, od determinacji z jaką czynniki państwowe potrafią zorganizować się dla przeciwstawienia się złu. Przekonanie to przyświeca idei uruchomienia zbioru zasad postępowania, nazywanego narodowym systemem prawości. Ważną rolę odgrywają w nim najwyższe organy kontroli poszczególnych krajów. Zamysł budowania narodowego systemu prawości polega – w dużym skrócie – na założeniu, że podstawowe organy w państwie działają w ramach strategii będącej sumą wzajemnie powiązanych zadań tych instytucji. Istotne jest przy tym zachowanie chęci aktywnego współdziałania między filarami tego systemu. Rolę Izby w wypełnianiu zadań narodowego systemu prawości trzeba widzieć w powiązaniu z kompetencjami i zadaniami jednostek organizacyjnych mających bezpośredni wpływ na naprawianie błędów sygnalizowanych przez Izbę. Muszą one jednak chcieć skorzystać z dokumentów opracowanych przez NIK. Ta chęć bywa nazywana czasami wolą polityczną, jeżeli dotyczy ona najwyższych organów państwa.

W tym zakresie, Najwyższa Izba Kontroli, ze względu na swoją programową apolityczność, ma najsłabszą siłę oddziaływania. Toteż gdy opinia publiczna dowiaduje się – w kontekście naszych kontroli – o poważnych nieprawidłowościach życia publicznego, choćby niefrasobliwości z jaką wydatkowane są środki pochodzące z naszych podatków, braku dbałości o majątek publiczny czy o wykorzystywaniu zajmowanych stanowisk dla osiągnięcia korzyści materialnych – zaraz pojawiają się pytania o skuteczność działania Izby. Odpowiedź wówczas może być tylko jedna: właściwe organy państwa powinny wykazywać – dla wspólnego dobra – większą determinację i konsekwencję w działaniu i korzystaniu ze swych uprawnień.

Największa bowiem trudność w ocenie skuteczności Izby polega właśnie na tym, że jeżeli za efektywność jej działania uznać ukaranie tego, kto na to zasłużył lub też usunięcie błędów systemowych, to na wnioski Izby musi zareagować inna jednostka organizacyjna lub inny organ. Dopiero jego reakcja może doprowadzić sprawę do skutecznego finału.

Proszę Państwa!

Znany chyba nam wszystkim Wojciech Młynarski powiedział, a raczej wyśpiewał w swoim czasie pewnego rodzaju zaklęcie – „róbmy swoje". Informuję zatem przy okazji naszego jubileuszu – Najwyższa Izba Kontroli robi swoje!

Następnie prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła przywitał uczestników jubileuszowego posiedzenia.

Witam pana Longina Pastusiaka – Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, pana Donalda Tuska – Wicemarszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, pana Józefa Oleksego – Wicepremiera, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, pana Marka Safjana – Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który zgodził się również wystąpić na dzisiejszym spotkaniu, pana Leszka Balcerowicza – Prezesa NBP, który również wystąpi na dzisiejszym spotkaniu, pana Leona Kieresa – Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, panią Minister Jolantę Szymanek-Deresz – Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, pana Pawła Jarosa – Rzecznika Praw Dziecka, pana Jerzego Świątkiewicza – Zastępcę Rzecznika Praw Obywatelskich, pana Leszka Mizielińskiego – Wojewodę Mazowieckiego, pana Lecha Kaczyńskiego – Gospodarza, Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy oraz byłego Prezesa NIK, pana Posła Andrzeja Pęczaka – Przewodniczącego Komisji ds. Kontroli Państwowej, pana Marszałka Józefa Zycha – Przewodniczącego Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej i Zastępcę Przewodniczącego Komisji ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP, pana Posła Adama Szejnfelda – Przewodniczącego Komisji Gospodarki Sejmu RP, pana Posła Mieczysława Czerniawskiego – Przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP, pana Posła Janusza Piechocińskiego – Przewodniczącego Komisji Infrastruktury Sejmu RP, pana Posła Stanisława Janasa – Przewodniczącego Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP, pana Senatora Jerzego Markowskiego – Przewodniczącego Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych Senatu RP, witam również serdecznie panią Poseł Elżbietę Kruk – Zastępcę Przewodniczącego Komisji ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP, pana Posła Zdzisława Kałamagę – Zastępcę Przewodniczącego Komisji ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP; panią Poseł Dorotę Kwaśniewską – Członka Komisji ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP, pana Posła Andrzeja Otrębę – Członka Komisji ds. Kontroli Państwowej Sejmu RP, pana Ministra Adama Witalca – Szefa Kancelarii Senatu RP, szczególnie serdecznie panią Urszulę Pańko – Zastępcę Dyrektora Biura Informacyjnego Kancelarii Sejmu i wdowę po panu Walerianie Pańko – byłym Prezesie NIK, pana Jacka Głowackiego – Zastępcę Dyrektora Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, panią Annę Hinc – Głównego Inspektora Pracy, pana Wojciecha Olejniczaka – Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pana Ministra Jerzego Łankiewicza – Sekretarza Stanu Ministerstwa Sprawiedliwości, pana Ministra Krzysztofa Zarębę – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, pana

Jerzego Mazurka – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, pana Ministra Marka Żwirskiego – Podsekretarza Stanu, Zastępcę Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pana Macieja Olejniczaka – Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, panią Ewę Kuleszę – Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, pana Ministra Augustyna Kubika, Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, pana Jana Pastwę – Szefa Służby Cywilnej, pana Seweryna Kaczmarka – Głównego Inspektora Transportu Drogowego, pana Tomasza Czajkowskiego – Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, pana Przemysława Szustakiewicza – Wiceprezesa Urzędu Zamówień Publicznych, pana Macieja Granieckiego – Szefa Biura Trybunału Konstytucyjnego, pana Ryszarda Chruściaka – Dyrektora Sekretariatu Rady Legislacyjnej przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pana Ryszarda Zelwiańskiego – Dyrektora Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, panią Małgorzatę Niezgódkę-Medek – Sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, pana Emila Nalborczyka – Wiceprezesa Polskiej Akademii Nauk, pana Bogdana Cybulskiego – Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, pana Krzysztofa Pietraszkiewicza – Prezesa Zarządu Związku Banków Polskich, panią Krystynę Sieniawską – Przewodniczącą Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, pana Ludwika Węgrzyna – Prezesa Zarządu Związku Powiatów Polskich, pana Zdzisława Sadowskiego – Prezesa Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, pana Jacka Wojciechowicza – Przedstawiciela Banku Światowego w Polsce, pana Władysława Stasiaka – Wiceprezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, pana Waldemara Kulińskiego – Dyrektora Generalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, pana Edwarda Szemprucha – Zastępcę Prezydenta Miasta Lublina, pana Marka Durlika – Dyrektora Centralnego Szpitala Klinicznego MSWiA, witam serdecznie pana prof. Stanisława Gebethnera oraz pana prof. Artura Nowaka-Fara, którzy przygotowali swoje wystąpienia na dzisiejsze spotkanie, witam pana prof. Marka Rockiego – Rektora Szkoły Głównej Handlowej, panią prof. Marię Gintowt-Jankowicz – Dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Serdecznie witam byłych Członków Kolegium NIK, witam również panią prof. Hannę Sochacką-Krysiak, witam byłych Wiceprezesów NIK – pana Jana Antosika, pana Stanisława Macha, pana Andrzeja Jedynaka, pana Bogdana Łysaka i pana Wojciecha Jana Katnera. Witam zasłużonych, wieloletnich byłych pracowników NIK oraz wszystkich przybyłych na dzisiejszą uroczystość gości i pracowników NIK.

Szef Kancelarii Prezydenta RP
– Jolanta Szymanek-Deresz

Szanowny Panie Prezesie, szanowny Panie Premierze, szanowny Panie Marszałku Sejmu, szanowny Panie Marszałku Senatu, szanowny Panie Prezydencie Miasta Stołecznego Warszawy, Panowie Prezesi Trybunału Konstytucyjnego i Narodowego Banku Polskiego, wielce szanowni Goście!

Utrwalonym już obyczajem Głowy Państwa jest przekazywanie specjalnego przesłania wówczas, kiedy dzieje się coś ważnego w kraju, coś, co ma szeroki wymiar społeczny. Myślę, że jubileusz 85-lecia Najwyższej Izby Kontroli wpisuje się w pełni w ten właśnie wymiar – i to z uwagi na tę refleksję historyczną, o której mówił Pan Prezes, z uwagi na odniesienie do początków odrodzonego Państwa Polskiego, do budowania pierwszych fundamentalnych instytucji, a także z uwagi na rozpoczęcie kształtowania świadomości społecznej. Specjalne przesłanie Pana Prezydenta jest również wyrazem uznania dla Pana Prezesa za nadanie temu jubileuszowi tak uroczystej i naukowej formy.

Szanowni Państwo, powołanie do życia Najwyższej Izby Kontroli Państwa już 7 lutego 1919 r., zaledwie 3 miesiące po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, było dowodem dążenia Polaków do szybkiego odrodzenia i unowocześnienia struktur państwowych. Dziś bogaci w 85-letnie doświadczenia, z przekonaniem możemy

powiedzieć, że Izba jest niezbędnym elementem sprawnie i skutecznie działającego państwa. Jako instytucja prawdziwie niezależna, umocowana w Konstytucji, jest też jedną z ważnych miar demokracji.

Szerokim uprawnieniom, jakimi obecnie dysponuje NIK, towarzyszą bardzo odpowiedzialne zadania, przede wszystkim dbałość o gospodarność, grosz publiczny, uczciwe i efektywne budowanie pomyślności Rzeczypospolitej. Oznacza to, że Izba musi aktywnie reagować na wszelkie przejawy niesprawności, być wszędzie tam, gdzie zagrożony jest interes państwa i obywateli.

Ten rodzaj zadań i posłannictwa Najwyższej Izby Kontroli wymaga ciągłych starań o jej obiektywizm i profesjonalizm. Nie powinna ona ulegać bieżącym naciskom politycznym. Każdy z jej pracowników musi mieć świadomość, że służy państwu prawa. Od rzetelności podejmowanych przez Izbę działań zależy jej skuteczność i autorytet.

Z satysfakcją należy odnotować, że zakres kompetencji Izby i stosowane w niej procedury wysoko oceniane są przez międzynarodowe instytucje kontrolerskie EUROSAI i INTOSAI oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy, czego dowodem może być powierzenie naszemu krajowi organizacji VII Kongresu EUROSAI w 2008 r. W dniu jubileuszu Najwyższej Izby Kontroli pragnę wyrazić uznanie dla jej wielkiego, 85-letniego dorobku, wszystkim pracownikom tej instytucji dawnym i obecnym serdecznie gratuluję i dziękuję. Życzę Państwu pomyślności w życiu osobistym i zawodowym, liczę na to, że również w nadchodzących latach NIK będzie z powodzeniem realizować swoje konstytucyjne i ustawowe powinności jak najlepiej służąc Rzeczypospolitej.

Aleksander Kwaśniewski – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

Marszałek Senatu RP
– Longin Pastusiak

Szanowny Panie Prezesie NIK, Panie Marszałku Sejmu, Panie Premierze, Pani Minister, Panowie Prezesi Trybunału Konstytucyjnego i Narodowego Banku Polskiego, Panie Prezydencie Warszawy, szanowni Państwo!

Z ogromną satysfakcją mam zaszczyt uczestniczyć w dzisiejszym spotkaniu zorganizowanym z okazji 85 rocznicy utworzenia Najwyższej Izby Kontroli. Taki jubileusz zawsze skłania do refleksji natury historycznej, do przypomnienia roli, jaką NIK odegrała od chwili swojego powstania w odrodzonej Polsce w 1919 r. aż po czasy współczesne. Wątek ten, którego nie sposób pominąć właśnie w dniu rocznicowych obchodów, przewijał się już w wypowiedzi Pana Prezesa Sekuły. Już wówczas, w 1919 r., twórcy odrodzonego państwa polskiego uznali od początku państwowości polskiej, że jest potrzebny organ, który czuwa nad właściwym funkcjonowaniem instytucji publicznych. Zapewne tradycje stanowią tylko jedną – i to chyba nie najważniejszą – z wartości, które przesądziły o istotnej pozycji NIK wśród instytucji życia publicznego w naszym kraju.

Powszechnie wiadomo, że zebrane doświadczenia Izba wykorzystuje do badania faktów i wydarzeń współczesnej rzeczywistości polskiej, rejestruje i przetwarza zgromadzone informacje o stanie finansów, gospodarki, bezpieczeństwa kraju i oby-

wateli, szkolnictwa, kultury, ochrony zdrowia i innych dziedzin aktywności państwa. Bada w jakim stopniu państwo wywiązuje się ze swoich powinności wobec obywateli. Najogólniej mówiąc wiadomo, że przedmiotem badań NIK jest analiza gospodarowania majątkiem publicznym, rozliczanie z podjętych zobowiązań, odpowiedzialność za decyzje i ich skutki, właściwy nadzór i kontrola nad konkretnymi instytucjami, urzędami czy dziedzinami życia. Zgromadzona w ten sposób wiedza jest niezwykle cenna dla polityka zobligowanego do podejmowania decyzji istotnych z gospodarczego czy społecznego punktu widzenia. Jest także cenna dla parlamentarzysty, pracującego nad nowymi uregulowaniami prawnymi, sam przekonałem się o tym wielokrotnie, zapoznając się z informacjami Izby o wynikach przeprowadzonych kontroli.

Szanowni Państwo, chcę podkreślić bardzo ważną moim zdaniem rolę, jaką NIK odegrała w procesie transformacji demokratycznej w naszym kraju. Nie bez powodu w świadomości społecznej funkcjonuje przekonanie, że nie ma demokracji bez możliwości rozliczenia funkcjonariuszy państwowych z powierzonych im obowiązków. Stwierdzenie to doskonale obrazuje rolę i miejsce kontroli państwowej w systemie porządku publicznego. Z pewnością wnioski i opinie Izby nie zawsze są w stanie zmienić oporną rzeczywistość, ale przynajmniej stanowią ważny czynnik mobilizujący do budowy społeczeństwa obywatelskiego, do tworzenia się wspólnoty ludzi aktywnych, uczciwych, sumiennych i odpowiedzialnych.

W moim przekonaniu równie ważne, jak udział w demokratyzacji życia kraju, było i jest uczestnictwo Izby w przemianach gospodarczych i społecznych. Przejawem tego było m.in. objęcie kontrolą takich obszarów funkcjonowania państwa, jak: przekształcenia własnościowe, prywatyzacja, wdrażanie reform ustrojowych, przygotowanie Polski do działania w ramach sił NATO i członkostwa w Unii Europejskiej. Systematyczne badania w tych dziedzinach pozwoliły NIK na bieżąco obserwować i oceniać najpierw przygotowania do wspomnianych przedsięwzięć, potem przebieg ich realizacji, a następnie osiągnięte rezultaty. W wielu wypadkach pozwalało to na wprowadzenie zmian w przyjętych rozwiązaniach lub usunięcie ujawnionych w nich wad.

Obszary działań kontroli państwowej zmieniają się wraz ze zmianami zachodzącymi w kontrolowanej rzeczywistości, w bliższej i dalszej perspektywie czasu przed NIK otwierają się coraz to nowe obszary działania. Bardzo istotne są zagadnienia związane z integracją Polski z międzynarodowymi strukturami obronnymi i gospodarczymi, szczególnie mam tu na myśli podjęcie kontroli wykorzystywania funduszy pochodzących z UE. Zapewne dla NIK będzie to konieczność przyswajania metod i standardów kontroli obowiązujących w zjednoczonej Europie, głównie wobec potrzeby współpracy m.in. z kontrolerami unijnymi. Nasze bliskie wejście do Unii było dla administracji publicznej bodźcem do lepszego przygotowania się do wykorzystywania środków przeznaczonych na realizację programów i procesów akcesyjnych.

Zdobyta na tym etapie wiedza jest bardzo istotna, daje bowiem pojęcie o tym, w jaki sposób Polska w momencie gdy stanie się pełnoprawnym członkiem Wspólnoty będzie sobie radziła z wykorzystaniem znacznie większych funduszy, którymi będzie dysponowała. Mam świadomość, że rola NIK nie ogranicza się do tych zagadnień. Można wyobrazić sobie sytuację idealną – choć mało realną – a mianowicie, że Izba nie znajduje żadnych nieprawidłowości ani w gospodarowaniu publicznymi pieniędzmi, ani w funkcjonowaniu administracji państwowej. Jednakże i wówczas, gdyby Izbie pozostała już tylko jej funkcja czysto prewencyjna – instytucja kontrolna o randze NIK byłaby nadal potrzebna, bowiem samo jej istnienie wpływa dyscyplinująco na instytucje i osoby podlegające kontroli. Równocześnie warto pamiętać, że im więcej prawa i mniej polityki w pracach NIK, tym większy prestiż Izby w naszym kraju.

Kończąc, chcę wyrazić przekonanie, że NIK nie grozi brak zajęć, a kontrolerom na pewno nie grozi bezrobocie, bo nawet tylko po to, aby móc oznajmić, że wszystko jest w porządku, potrzebna jest praca bardzo wielu osób. Tak więc NIK stanowi trwały element infrastruktury gospodarczej i społecznej naszego kraju i w wypełnianiu tej roli życzę Izbie dalszych sukcesów i wielu kolejnych jubileuszy – równie pięknych, jak dzisiejszy.

Wicemarszałek Sejmu RP
– Donald Tusk

Szanowny Panie Prezesie, szanowni Goście, drodzy Gospodarze dzisiejszego jubileuszu!

Jak każdy jubileusz, także i ten stanowi dobrą okazję do refleksji. Pozwala spojrzeć na jubilata z perspektywy czasu, skonfrontować postawione niegdyś cele i osiągnięte rezultaty. Dzięki temu można uświadomić sobie fakty i zjawiska, które na co dzień umykają uwadze obserwatora, a także – czy może przede wszystkim – uczestnika zdarzeń w świecie polityki i gospodarki. Tak jest również w wypadku NIK.

Źródła współczesnej instytucji kontrolnej o tej nazwie tkwią – zdaniem historyków – jeszcze w Polsce przedrozbiorowej, w postaci sejmowej kontroli finansowej. Kolejnych poprzedników odnaleźć można w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim. To wtedy właśnie, w 1808 r. Tadeusz Dembowski – ówczesny minister skarbu Księstwa Warszawskiego – w dyskusji nad dekretem o Głównej Izbie Obrachunkowej wypowiedział słynne zdanie, które nie tylko w mojej ocenie powtarzać warto zawsze i przy każdej okazji, zdanie, które mogłoby stać się dewizą każdej instytucji kontroli finansów publicznych na świecie i nie tylko instytucji kontroli. Zdanie to brzmiało – „ktokolwiek grosz publiczny do swego rozporządzenia odbiera, wydatek onegoż usprawiedliwić winien". Ta dewiza powinna stać się – z pewnością zgodzicie się Państwo

z tym postulatem – dewizą całego świata władzy i kontroli w naszym państwie, tkwiącą korzeniami w historii NIK. Jest ona jednocześnie mocno osadzona w teraźniejszości, jako ważny składnik obecnego systemu polskiej demokracji, jako jej warunek i nieodłączny element, bez którego trudno sobie wyobrazić sprawne funkcjonowanie nowoczesnego państwa.

Izba stanowi istotny składnik modelu sprawowania władzy w III Rzeczypospolitej – i nie jest to truizm – jest naprawdę ważnym instrumentem polityki gospodarczej i społecznej. Przede wszystkim dostarcza Sejmowi oraz rządowi informacji o stanie państwa i finansów publicznych, niezbędnych również przy podejmowaniu wszelkich decyzji. Ma też, jak żadna inna instytucja, wiedzę płynącą z akumulacji doświadczeń. Wiedza ta pozwala na wnikliwą ocenę ustaleń wynikających zarówno z jednostkowych kontroli, jak i później poprzez osadzenie ich w szerszym kontekście. Wiedza ta buduje ogólne wyobrażenie o funkcjonowaniu i o optymalnym modelu państwa. To właśnie z NIK płyną częstokroć pierwsze ostrzeżenia o pojawieniu się niekorzystnych zjawisk i tendencji. Ostrzeżenia te ujawniają mechanizmy sprzyjające powstawaniu nieprawidłowości. Być może dlatego tak często ostrzeżenia i sygnały, będące precedensami w doświadczeniu politycznym Polaków, płynące z NIK wprawiają świat władzy w stan irytacji.

Jedną z najważniejszych funkcji NIK jest stanie na straży praworządności. Pełniąc to zadanie Izba nie poprzestaje na skonstatowaniu, czy prawo jest właściwie stosowane i przestrzegane, bada również, czy przyjęte rozwiązania są skuteczne i funkcjonują w sposób odpowiadający intencjom ustawodawcy. Nic więc dziwnego, że zawarte w raportach NIK oceny i wnioski stają się dla nas – dla Sejmu i Senatu – podstawą wielu inicjatyw legislacyjnych. Dzięki pracy NIK proces legislacji może być sprawniejszy i bardziej dostosowany do rzeczywistych potrzeb, ponadto jest najzwyczajniej w świecie bardziej poprawny. Ambicją Izby jest posiadanie wysokiego autorytetu – ambicja ta jest uzasadniona i w zasadzie spełniona – a także opinii instytucji, której raporty są niekwestionowanym źródłem obiektywnej informacji poszukiwanej przez organy władzy państwowej i społeczeństwo.

Efekty pracy Izby przyczyniają się do przyspieszenia zapoczątkowanej w 1989 r. transformacji. Nie będzie także truizmem stwierdzenie, że to, co w Polsce dzieje się od dnia odzyskania suwerenności, od pierwszego dnia demokracji, jest możliwe także dzięki pracy NIK. Teza ta może brzmieć dla niektórych kontrowersyjnie, ale wydaje się oczywista z punktu widzenia tych, którzy na co dzień pracują nad polskim prawem. Bez NIK, bez Waszego wysiłku te 14 lat wyglądałoby bez porównania gorzej.

Nowe wyzwania stawia przed NIK perspektywa przystąpienia Polski do UE. Stając się częścią zjednoczonej Europy przyjmiemy obowiązujące w Unii przepisy i normy. Izba od długiego czasu pomaga wszystkim organom państwa w przygotowywaniu i dostosowywaniu modelu działalności całego państwa, a także samej Izby,

do unijnych standardów. Efekty owych działań NIK bardzo wysoko oceniła Komisja Europejska. Izba od wielu lat prowadzi ożywioną współpracę z międzynarodowymi organizacjami zrzeszającymi najwyższe organy kontroli, utrzymuje stałe kontakty regionalne i bilateralne. Przedstawiciele NIK uczestniczą w licznych szkoleniach, seminariach, spotkaniach grup ekspertów, wspólnych kontrolach. Teraz będzie okazja zebrać tego owoce. Jestem przekonany, że w wypadku NIK – może inaczej niż w wypadku wielu innych instytucji – przygotowanie do naszego uczestnictwa w UE nie było rytuałem, było rzeczywiście ciężką i bardzo użyteczną pracą, użyteczną dla nas wszystkich.

Składając życzenia, dołączając się do życzeń innych gości, w imieniu Marszałka Sejmu, w imieniu całej naszej Izby i w imieniu własnym chcę Państwu serdecznie życzyć tej wytrwałości, wytrwałości, która bywa irytująca dla świata władzy i polityki. Jak długo posłowie będą z niepokojem, czasami ze złością, oceniali efekty Waszej pracy, tak długo będzie to znaczyło, że dobrze pracujecie. Życzę, żebyście nas irytowali wyjątkowo dotkliwie, niech was Bóg prowadzi w tej ciężkiej pracy.

Wicepremier, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – Józef Oleksy

Panie Prezesie, szanowni Goście, szanowni Zebrani.

W imieniu rządu RP pragnę z dzisiejszej okazji złożyć całemu Kolegium, Prezesowi i wszystkim byłym i obecnym Pracownikom NIK bardzo serdeczne pozdrowienia i wyrazy uznania za to, że ciągłość w jakości pracy jest zachowana i że kadry, które są i wychodzą z NIK to są dobre kadry państwowe, obeznane z funkcjonowaniem państwa, gospodarki i wszystkiego, co wymaga naprawy lub ciągłości. Nie jest łatwo przy kolejnym wystąpieniu znajdować nowe słowa i nie być banalnym w pozdrowieniach, które się należą przy tej okazji. Chciałbym jednak zwrócić uwagę szczególnie na dwa, trzy elementy, które moim zdaniem godne są podkreślenia.

Po pierwsze – nawet jeśli rodzi to różne sytuacje sporu i wyjaśnień, to jednak najwięcej odniesień działalność NIK ma do rządu, do administracji państwa, do pionów gospodarczych funkcjonujących w państwie. Stąd więc ogromna wzajemna znajomość NIK z administracją, która niechby była owocna dla pogłębiania skuteczności kontroli w państwie.

Po drugie – chcę podkreślić, że nawet jeśli raporty nie są tak skuteczne jak powinny być – a uważam, że niektóre ważne raporty NIK są odbierane zbyt pobieżnie oraz znajdują zbyt mały oddźwięk w opinii publicznej i pracy ze społeczeństwem

w objaśnianiu mechanizmu wielu reguł, jakie w państwie obowiązują – to ogromnie demokratyczne jest i ważne, że obywatele mają poczucie, iż władzy, jej działaniom i instytucjom państwa ktoś towarzyszy, bacznie obserwując i wychwytując to, co dla tych obywateli należy wskazywać jako ułomność czy nieprawidłowe działania. To poczucie ma swój pozytywny wpływ na poziom optymizmu społecznego, którego wskaźnik w Polsce jest bardzo niski. Dzięki większej skuteczności kontroli mógłby być wyższy. Mogę tylko zachęcać do tego, by raporty pokontrolne, które rzeczywiście obrazują pewne zjawiska były szerzej przedstawiane społeczeństwu dla ogólnego dobra stanu świadomości obywatelskiej w państwie.

Po trzecie – chcę podkreślić z bardzo dużą satysfakcją, że nie tylko od Pana Prezesa Mirosława Sekuły, ale także z instytucji europejskich mam wiarygodne informacje o tym, iż właśnie ta instytucja w Polsce jest już w pełni przygotowana do członkostwa Polski w UE. Gratuluję tego Panie Prezesie, to jest owoc także Pańskich osobistych wysiłków i częstej obecności w instytucjach europejskich w Brukseli i nie tylko. To cieszy na tle różnych uwag słusznie nam czynionych w związku z opóźnieniami innych instytucji, które muszą być szybko nadrobione. To dobre przygotowanie NIK do całkiem nowych okoliczności funkcjonowania niechby oznaczało wchłanianie tamtych demokratycznych państw, po to, byśmy w naszych procesach transformacji – przecież dalece jeszcze niezakończonych – mogli czerpać doświadczenie także na odcinku kontroli w państwie.

Szanowni Państwo. Mam za sobą wiele dyskusji na temat NIK. Byłem Marszałkiem Sejmu kiedy prezesem NIK był Pan Lech Kaczyński, bardzo dobry prezes, w trudnym czasie pełniący tę rolę w pierwszej fazie polskich przemian. Widzę Pana prezesa Piotra Kownackiego, który – jak mu powiedziałem u drzwi – jest wieczny w NIK. To tylko symbol, świadczący o tym, że kadry NIK to ważny segment dobrych kadr w państwie.

Uczestniczyłem w wielu dyskusjach i sporach o miejscu systemu kontroli w państwie i ewolucji z czasów wszechobecnej kontroli narzucanej przez scentralizowane, omnipotentne państwo, do czasów demokratycznych, w których ta kontrola jest równie ważna, ale musi być inaczej spełniana, z inną transpozycją wniosków i konkluzji dla społeczeństwa i władzy. Mogę stwierdzić, że to się udaje, że ta droga jest owocna i gratuluję wszystkim pokoleniom funkcjonariuszy NIK, że w tak kompetentny sposób najwyższa instytucja kontrolna przeprowadzona została i weszła do zupełnie innych czasów, do czasów, które właśnie tak, a nie inaczej mają być kształtowane. Życzę zatem wszystkiego dobrego, większej skuteczności, może nawet większej głośności pokontrolnej w różnych ważnych dziedzinach, kontaktu ze środowiskami obywatelskimi, nieraz zagubionymi i niewierzącymi w to, że zjawiska nieprawidłowe są wychwytywane, piętnowane i rozliczane. Trzeba tę świadomość umacniać, bo ona pomaga wierzyć w lepszą przyszłość, która przecież nie tylko od budżetu zależy. Jeszcze raz wszystkiego dobrego.

Lech Kaczyński
Małgorzata Niezgódka-Medek

TWORZENIE PODSTAW PRAWNYCH FUNKCJONOWANIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W TRZECIEJ RZECZYPOSPOLITEJ

Najwyższa Izba Kontroli w okres zasadniczych przemian ustrojowych dokonywanych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku weszła z regulacją prawną uchwaloną w ostatnim kwartale 1980 r. i jedynie w niewielkim stopniu zmienioną gdy zlikwidowano Radę Państwa i utworzono dwuizbowy parlament w miejsce Sejmu – wcześniej formalnie najwyższego organu władzy państwowej.

Składały się na nią przede wszystkim przyjęte w nowym brzmieniu art. 34-36 Konstytucji z 1952 r. oraz ustawa z 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1]. Zgodnie z art. 34 Konstytucji, podstawowym zadaniem Izby była kontrola działalności gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej organów administracji państwowej oraz podległych im przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych – z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Konstytucja dopuszczała też możliwość przeprowadzania przez NIK kontroli organizacji i związków spółdzielczych, organizacji

[1] DzU nr 22, poz. 82, ze zm.

społecznych oraz jednostek gospodarki nieuspołecznionej w zakresie określonym w ustawie. W myśl art. 35 ustawy zasadniczej, Izba podlegała Sejmowi. Konstytucyjnym wyrazem tej podległości był obowiązek przedstawiania Sejmowi uwag do sprawozdań Rady Ministrów z wykonania planu społeczno-gospodarczego i analizy wykonania budżetu państwa, a także przedstawianie corocznie sprawozdania ze swej działalności. Sejm także powoływał i odwoływał prezesa NIK, z tym że zgodnie z art. 36 ust. 1 Konstytucji, czynił to za zgodą Senatu.

Przepisy te, wymuszone na prawodawcy wydarzeniami sierpniowymi, przywróciły na początku lat osiemdziesiątych XX wieku tradycyjną, wywodzącą się z okresu II Rzeczypospolitej, pozycję ustrojową NIK – naczelnego organu kontroli, podległego Sejmowi (w okresie PRL także Radzie Państwa), niezależnego od administracji, którego głównym zadaniem była zewnętrzna kontrola tejże administracji.

Jednakże zawarte w tych przepisach rozwiązania, które w okresie PRL były ewenementem w tej części Europy, gdzie obowiązywał wzorowany na radzieckim model organizacji kontroli w państwie, polegający na kontrolowaniu administracji przez będące częścią administracji Ministerstwo Kontroli, już w 1990 r. zaczęły być anachroniczne w zderzeniu z szybko reformującym się systemem prawnym. W szczególności wiązało się to z reaktywowaniem 27 maja 1990 r. samorządu terytorialnego, przywracaniem pierwotnego znaczenia upaństwowionej w PRL spółdzielczości, a także odstąpieniem od uprzywilejowanej jednolitej własności państwowej i uwłaszczeniem państwowych osób prawnych oraz burzliwym rozwojem sektora prywatnego. Zmiany te doprowadziły do zrównania jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych – bez względu na rodzaj własności, którą zawiadywały – oraz eliminowania z systemu takich pojęć, jak chociażby „jednostki gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej".

Stosowanie przez NIK do kontroli jednostek, funkcjonujących na nowych zasadach, nieadekwatnych przepisów wywoływało zbędne spory co do uprawnień Izby. Najostrzej spory te uwidaczniały się w związku z kompetencjami NIK w stosunku do samorządu terytorialnego. Wśród działaczy samorządowych, wspierających ich sił politycznych – przede wszystkim Unii Demokratycznej, a także części doktryny, artykułowano żądania odstąpienia przez NIK od przeprowadzania kontroli w jednostkach samorządowych, które przeciwstawiano państwu, nie uznając ich za część administracji państwowej. Podnoszono również, iż kontrola finansów samorządowych powinna być powierzona jedynie regionalnym izbom obrachunkowym, które zresztą przez ponad dwa lata nie mogły rozpocząć działalności, gdyż stosowną ustawę uchwalono dopiero 7 października 1992 r. Dochodziło więc do paradoksalnych sytuacji, gdy najpierw organy samorządu terytorialnego zwracały się do NIK o przeprowadzenie kontroli (tak jak burmistrz Gminy Warszawa-Śródmieście, który był zainteresowany oceną zagospodarowania placu Defilad), a następnie gdy wyniki kontroli obciążały ich nieprawidłowościami – negowały kompetencje NIK do przeprowadzania takich kontroli.

Już w 1990 r. uświadamiano sobie konieczność dokonania zmian w regulacji prawnej dotyczącej NIK, czego wyrazem były inicjatywy podejmowane w ramach tzw. sejmu kontraktowego – m.in. projekt zespołu powołanego w ramach Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, zmierzający do ujęcia w jednej ustawie unormowań dotyczących NIK i regionalnych izb obrachunkowych. Przedterminowe rozwiązanie się Sejmu przerwało ten pierwszy etap działań mających na celu dostosowanie NIK do nowych warunków ustrojowo-gospodarczych.

Inicjatorem kolejnej próby wprowadzenia pod obrady Sejmu I kadencji nowej regulacji dotyczącej NIK, a także dokonania zmian art. 34-36 Konstytucji z 1952 r. (z uwagi na niejasną sytuację związaną z uchwaleniem nowej Konstytucji), była już Najwyższa Izba Kontroli. W Izbie, po długim okresie trudności związanych z wyborem nowego prezesa, dopiero w maju 1991 r. nastąpiły zmiany w kierownictwie. Sejm powołał na to stanowisko prof. Waleriana Pańkę. Po jego tragicznej śmierci 7 października 1991 r. pełniącym obowiązki prezesa został wiceprezes Piotr Kownacki. Powołał on 30 października 1991 r. zespół, składający się z członków Kolegium, pracowników NIK, a także rzeczoznawców, który miał przygotować nową ustawę. W końcu jednak zespół ograniczył się do opracowania noweli do ustawy o NIK, obejmującej rozwiązania niezbędne do sprawnego funkcjonowania Izby w nowej rzeczywistości, oraz zaproponował stosowne zmiany w przepisach konstytucyjnych. We wrześniu 1992 r. inicjatywę ustawodawczą w stosunku do tych projektów wykonała Komisja Ustawodawcza. Prace nad nimi zakończyło przedterminowe rozwiązanie Sejmu I kadencji, zarządzeniem Prezydenta RP w maju 1993 r.

Wybór nowego prezesa NIK, Lecha Kaczyńskiego, w lutym 1992 r., oznaczał zakończenie niestabilnej sytuacji w tej instytucji i umożliwił podjęcie – niezależnie od przedstawionej próby „szybkiej" nowelizacji ustawy – dyskusji na temat podstawowych problemów, które należało rozwiązać w przyszłej regulacji.

Do zasadniczych kwestii, które wówczas rozważano, można zaliczyć:

1. Zasadność uchwalenia nowej ustawy w ramach utrzymanych w mocy: art. 77 „małej konstytucji" (ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.), art. 34-36 Konstytucji z 1952 r. (z ewentualną zmianą tych przepisów) w sytuacji braku jasnych perspektyw co do terminu przyjęcia przyszłej ustawy zasadniczej. Opowiedzenie się za tym rozwiązaniem – które ostatecznie przyjęto – oznaczało, że nowa ustawa będzie miała charakter ewolucyjny w stosunku do swoich poprzedniczek, zaś pozycja ustrojowa NIK, jako organu związanego z Sejmem, niezależnego od władzy wykonawczej, nie ulegnie zmianie. (Odstąpiono od rozważanej koncepcji nadania NIK statusu organu władzy sądowniczej na wzór trybunałów obrachunkowych w krajach romańskich, wychodząc z założenia, że odbiega ona od polskiej tradycji ustrojowej, a ponadto jest nie do pogodzenia z przepisami Konstytucji).

2. Zakres kompetencji NIK:

– Nie budziło wątpliwości, że NIK ma być „głównym kontrolerem" rządu i podległych mu organów, a także innych jednostek państwowych (to zresztą wynikało z art. 34 ust. 1 przepisów konstytucyjnych) – do rozstrzygnięcia pozostawał problem zakresu kontroli wobec organów i jednostek państwowych, niewchodzących w skład władzy wykonawczej (takich jak: Narodowy Bank Polski, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Rzecznik Praw Obywatelskich itp.).

– Sporna była kwestia zakresu kontroli NIK wobec samorządu terytorialnego i jednostek samorządowych (w NIK nie budziła wątpliwości konieczność objęcia kontrolą samorządu jako części administracji państwowej w szerokim tego słowa znaczeniu, tym bardziej że do Izby wpływało wiele skarg dotyczących nieprawidłowości związanych z działalnością samorządów terytorialnych. Dyskutowano natomiast nad kryteriami, które powinno stosować się do oceny takich jednostek, w szczególności biorąc pod uwagę podział na zadania własne oraz zadania administracji rządowej wykonywane przez samorząd jako zlecone lub powierzone). Dyskusje w tym obszarze były najtrudniejsze ze względu na ich upolitycznienie, gdyż posłowie i środowiska związane z ówczesną Unią Demokratyczną traktowały przyznanie NIK kompetencji do kontroli samorządu terytorialnego niemalże jako zamach na demokratyczne państwo prawne i samodzielność gmin.

– Wątpliwości budził też zakres kompetencji NIK wobec jednostek niepublicznych, w tym spółdzielczości. Rozważano, czy nie ograniczyć go do takich jednostek, w których państwo (Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne) ma większościowy udział w mieniu. Zastanawiano się też, czy NIK powinna kontrolować wywiązywanie się podmiotów niepublicznych z zobowiązań finansowych na rzecz państwa (o tych uprawnieniach NIK przesądzono dopiero w toku prac sejmowych, Izba w przygotowanym projekcie nie zgłosiła takiej propozycji). Silny był nacisk, szczególnie środowisk kierujących ruchem spółdzielczym, na wyłączenie z obszaru kontroli Izby działalności spółdzielni i ich związków, które w ówczesnym okresie były objęte zakresem działania specjalnego Zespołu Spółdzielczości (odpowiednika obecnie istniejących departamentów kontrolnych). Podstawowym argumentem za wyłączeniem z zakresu kontroli NIK tego rodzaju jednostek był fakt, że sektor spółdzielczy w nowych przepisach wyraźnie uznano za własność prywatną, nie było więc doktrynalnych powodów do traktowania go w sposób zbliżony do jednostek ze sfery państwowej, mimo że na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku nadal dominował w niektórych sferach życia społeczno-gospodarczego, zwłaszcza w budownictwie mieszkaniowym.

3. Unormowanie w nowej ustawie – szerzej niż w poprzednich regulacjach – postępowania kontrolnego z założeniem wyraźnego zwiększenia uprawnień jedno-

stek kontrolowanych (postępowanie „odwoławcze"). Uznano, że w podstawowym zakresie zagadnienia proceduralne powinny wynikać wprost z ustawy z uwagi na fakt, że rezygnacja z jednolitej własności państwowej i powstanie nowej kategorii podmiotów poddanych kontroli NIK stworzyło nowe, zewnętrzne relacje pomiędzy państwowym organem kontroli a jednostkami kontrolowanymi, które w dużym stopniu nie miały już państwowego charakteru. Przewidziano też wykonanie ustawy w drodze aktu podustawowego – zarządzenia prezesa NIK – który miał zawierać szczegółowe, „techniczne" rozwiązania w tej materii. Należy przy tym podkreślić, że w otwartym systemie źródeł prawa istniejącym przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. zarządzenie to było aktem normatywnym o powszechnie obowiązującym charakterze, ponadto dostępnym dla wszystkich zainteresowanych, gdyż w ustawie o NIK przewidziano jego ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski".

4. Stworzenie w ustawie odrębnej pragmatyki, obejmującej pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne, pozwalającej na odstąpienie od stosowania wobec kontrolerów przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Emocje, z uwagi na aktywną działalność w NIK różnych związków zawodowych, budziły też kwestie związane z proponowanym ograniczeniem zakresu swobody przynależności związkowej tej kategorii funkcjonariuszy.

5. Organizacja NIK:

– Wprowadzenie po raz pierwszy od utworzenia NIKP w 1919 r. kadencyjności w pełnieniu funkcji prezesa NIK, jako podstawowej gwarancji ochrony Izby przed naciskami politycznymi; określenie wymagań związanych z pełnieniem tego urzędu, jak też funkcji wiceprezesów i dyrektora generalnego NIK. Dyskusje wywoływała kwestia – przez jak długi okres prezes NIK powinien wykonywać swoje obowiązki i czy dopuszczalne powinno być powtarzanie pełnienia tej funkcji przez kolejne kadencje.

– Nowa struktura organizacyjna NIK (rezygnacja z zespołów i grup terenowych na rzecz tylko dwóch rodzajów jednostek organizacyjnych: departamentów i delegatur).

– Określenie składu Kolegium NIK (początkowo projektowano, aby „zewnętrznymi" członkami Kolegium – na wzór Państwowej Komisji Wyborczej – byli sędziowie SN i NSA, jednak w toku prac sejmowych zrezygnowano z tej koncepcji, wprowadzając w to miejsce „przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych") i jego zadań, w tym związanych z postępowaniem kontrolnym (rozstrzyganie sporów pomiędzy NIK a centralnymi organami państwa w procedurze „odwoławczej").

Wyniki wstępnych dyskusji skonkretyzowały się w pracach specjalnej komisji do opracowania projektów aktów prawnych dotyczących NIK, powołanej przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli L. Kaczyńskiego 9 października 1992 r. W skład komi-

sji weszli pracownicy NIK (trzej doradcy prezesa NIK: Cz. Bielecki, J. Breitkopf, który został przewodniczącym komisji, dr J. Mazur i dyrektor Departamentu Prawnego – M. Niezgódka-Medek) oraz osoby spoza NIK (sędzia SN, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego – Z. Doda, sędzia NSA – J. Kacprzak, prof. Uniwersytetu Gdańskiego – A. Sylwestrzak, dyrektor Sekretariatu KRS – A. Bancer). W jej pracach na bieżąco uczestniczyli prezes NIK i pozostali członkowie ścisłego kierownictwa NIK. Przygotowany przez komisję projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli oraz projekty aktów wykonawczych do tej ustawy były objęte wewnętrzną procedurą uzgodnieniową wśród jednostek organizacyjnych NIK, które zgłosiły wiele uwag. Projekt ustawy w toku prac w Izbie był także opiniowany przez czterech przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego (prof. A. Gwiżdża i prof. P. Winczorka z Uniwersytetu Warszawskiego, prof. P. Sarneckiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz prof. J. Trzcińskiego z Uniwersytetu Wrocławskiego). Zrezygnowano natomiast z podjęcia próby dokonania zmian przepisów konstytucyjnych.

W listopadzie 1993 r. prezes NIK L. Kaczyński przekazał przygotowany w Izbie projekt marszałkowi Sejmu J. Oleksemu w celu wykonania inicjatywy przez Komisję Ustawodawczą. Komisja zaakceptowała projekt i podjęła stosowną uchwałę 14 grudnia 1993 r. Pierwsze czytanie odbyło się 18 marca 1994 r. Sejm zaakceptował propozycję NIK, aby nową ustawę wpisać do obowiązującego porządku konstytucyjnego i nie podjął działań zmierzających do znowelizowania ustawy zasadniczej.

W toku prac parlamentarnych, które zakończyły się uchwaleniem ustawy 23 grudnia 1994 r., największe emocje i sprzeciwy, przede wszystkim ze strony posłów Unii Demokratycznej, budziła kwestia przyznania NIK kompetencji do prowadzenia fakultatywnych kontroli samorządu terytorialnego. Opór w tej materii był tak silny, że Klub UD głosował za odrzuceniem ustawy już w pierwszym czytaniu, uznając ją za „antysamorządową" i kreującą Izbę na ogarniający wszystkie dziedziny życia „superurząd". Ostatecznie jednak przyjęto rozwiązania proponowane przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Sporna była także kwestia kompetencji NIK do kontroli spółdzielczości. W końcu uznano, że spółdzielczość należy traktować tak jak inne jednostki niepubliczne, gdyż jej majątek jest prywatną własnością jej członków, wprowadzając jedynie przejściowe, obowiązujące do końca 1995 r. rozwiązanie. Rozwiązanie to pozwalało na kontrolowanie jednostek spółdzielczych w szerszym zakresie – tak jak jednostek państwowych – do końca 1995 r. (z uwagi na wejście w życie ustawy 17 sierpnia 1995 r., przyjęcie takiego rozwiązania oznaczało w zasadzie zakończenie kontroli NIK w tej dziedzinie).

Półroczne *vacatio legis* (nie dotyczyło ono przepisów umożliwiających dokonanie wcześniejszego wyboru nowego prezesa NIK na 6-letnią kadencję – z czego Parlament skorzystał – które wchodziły w życie 30 dni po ogłoszeniu ustawy 16 lutego

1995 r.[2]) pozwoliło na dopracowanie i ogłoszenie w tym okresie niezbędnych do stosowania ustawy aktów wykonawczych. Kluczowe znaczenie miało ogłoszenie w Monitorze Polskim[3] zarządzenia prezesa NIK z 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego. Ogłoszenie ustawy i tego zarządzenia umożliwiło bowiem przeprowadzenie gruntownych szkoleń wszystkich pracowników NIK i przygotowanie ich do stosowania nowych przepisów, zanim weszły w życie. Pracownicy nadzorujący i wykonujący czynności kontrolne byli objęci dwutygodniowym szkoleniem w ośrodku szkoleniowym NIK w Goławicach, a także w wynajętych na ten cel innych ośrodkach w pobliżu siedzib delegatur NIK. Pracownicy administracyjni odbyli trzydniowe szkolenie w swoich jednostkach.

Podsumowując można powiedzieć, że tworzenie podstaw prawnych funkcjonowania NIK w III Rzeczypospolitej na poziomie ustawowym w zasadzie pokrywa się z okresem sprawowania funkcji przez prezesa NIK Lecha Kaczyńskiego. W początkowym czasie sprawowania urzędu przesądzono dyskutowane już wcześniej – kiedy obowiązki prezesa NIK pełnił wiceprezes Piotr Kownacki – kwestie sporne, następnie nadano ustawie formę, która umożliwiła przyjęcie jej przez parlament w kształcie nieodbiegającym znacząco od propozycji przedstawionych przez Izbę. W końcowym okresie przygotowano akty wykonawcze i przeszkolono pracowników, tak aby pod rządami kolejnego prezesa NIK Janusza Wojciechowskiego, wybranego w okresie *vacatio legis* ustawy, jej przepisy mogły być rzeczywiście stosowane z dniem wejścia w życie, tj. od 17 sierpnia 1995 r.

prof. dr hab. Lech Kaczyński
Prezydent m.st. Warszawy
b. Prezes Najwyższej Izby Kontroli

mgr Małgorzata Niezgódka-Medek
Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
b. Dyrektor Departamentu Prawnego
w Najwyższej Izbie Kontroli

[2] DzU nr 13, poz. 59.
[3] MP z 1995 r., nr 17, poz. 211.

Janusz Wojciechowski

WDRAŻANIE NOWYCH ZASAD FUNKCJONOWANIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W TRZECIEJ RZECZYPOSPOLITEJ

Szanowni Państwo, serdecznie pozdrawiam wszystkich uczestników konferencji zorganizowanej z okazji pięknego jubileuszu 85-lecia Najwyższej Izby Kontroli. Bardzo żałuję, że nie mogę być dzisiaj razem z Państwem, niestety ważne dla mnie obowiązki polityczne uniemożliwiły osobisty udział* .

Pragnę podzielić się kilkoma refleksjami związanymi z jubileuszem, a przede wszystkim z tematem konferencji, jakim jest funkcjonowanie ustawy o NIK. Mam bowiem wiele wspomnień dotyczących jej wdrażania, tak się bowiem złożyło, że kiedy w czerwcu 1995 r. objąłem funkcję prezesa Najwyższej Izby Kontroli właśnie wchodziła w życie ustawa o NIK. Obowiązywała ona od sierpnia, a więc początek mojej kadencji zbiegał się w czasie z wejściem w życie nowej ustawy. Pamiętam rozmowy, które wówczas prowadziliśmy z dyrektorami i z kolegami z NIK. Dominowały w nich różne obawy – jak będzie po wejściu w życie ustawy –

* Uczestnicy posiedzenia obejrzeli i wysłuchali przemawiającego wicemarszałka Janusza Wojciechowskiego z nagrania elektronicznego.

przede wszystkim dotyczyły one jednak postępowania odwoławczego, była to bowiem nowa procedura, wcześniej niefunkcjonująca. Głosy, które wówczas padały można podzielić na 2 grupy: optymiści mówili, że procedura odwoławcza wydłuży kontrolę co najmniej o 6 miesięcy; pesymiści twierdzili, że skomplikowane procedury odwoławcze sprawią, iż postępowania kontrolne będą trwały wiecznie i być może nigdy się nie skończą. Rzeczywistość okazała się bardziej optymistyczna od tej, którą zakładali optymiści. Postępowania kontrolne wydłużyły się, ale to wydłużenie można było mierzyć raczej w tygodniach, niż w miesiącach. Nie nastąpiło też nic takiego, co w znaczący sposób utrudniałoby kontrolę. Postępowanie odwoławcze wprowadziło niezwykle istotne wartości do działań Izby, a mianowicie zwiększyło odpowiedzialność za wyniki kontroli i umożliwiło bardzo potrzebną dyskusję z podmiotami kontrolowanymi o wynikach kontroli. Myślę, że jest to cenne rozwiązanie, które w pełni sprawdziło się w ustawie o NIK.

Pamiętam też – na początku funkcjonowania ustawy – że kontrolerzy bardzo nie lubili, kiedy były zastrzeżenia do protokołów czy do wystąpień pokontrolnych. Traktowali je jak pewnego rodzaju porażkę, że nie udało się kontroli zakończyć w taki sposób, aby nie było zastrzeżeń. Trzeba było miesięcy, wręcz lat, żeby fakt, iż kontrolowany wnosi odwołanie uznany został za coś normalnego. Moim zdaniem właśnie zastrzeżenia świadczą o tym, że kontrola jest wnikliwa, dogłębna i że kończy się takimi wynikami, które dotykają w jakiś sposób kontrolowanego i on w związku z tym wnosi zastrzeżenia. Myślę, że dziś jest to już zupełnie normalna sytuacja i nic takiego nadzwyczajnego się nie dzieje, jeżeli są zastrzeżenia to tak być powinno.

Jest jednak jeden mankament związany z postępowaniem odwoławczym i chcę o tym powiedzieć, jako o pewnym postulacie pod adresem nowelizacji ustawy, jeśli do niej dojdzie, a na pewno musi dojść. Konieczne jest bowiem zweryfikowanie uprawnień podmiotów do wnoszenia zastrzeżeń. Obecnie osobą uprawnioną jest kierownik jednostki kontrolowanej. Często zdarzają się jednak takie sytuacje, że aktualnie pełniący tę funkcję kierownik nie jest zainteresowany wynikami kontroli, gdyż kontrola dotyczyła jego poprzednika, a czasem nawet kilku poprzedników. Przykładem może być choćby Ministerstwo Skarbu Państwa, w którym zmiany ministrów odbywają się średnio raz na rok, czasem nawet częściej, a więc protokoły i wystąpienia pokontrolne odbiera nie ten minister, którego dotyczy kontrola. Aby postępowanie odwoławcze w pełni osiągało swój cel należy – moim zdaniem – wprowadzić uprawnienie wnoszenia zastrzeżeń przez wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych, którzy pełnili te funkcje w okresie objętym kontrolą. Wówczas będzie to rzeczywiście prawdziwe postępowanie odwoławcze i taka zmiana powinna być wprowadzona.

Drugą kwestią, bardzo istotną, związaną z wdrażaniem ustawy jest polityka informacyjna. Prezes NIK zobowiązany jest do przedstawiania opinii publicznej informacji o wynikach kontroli. Bardzo dobrze przyjął się zwyczaj – który miał miej-

sce w trakcie mojej kadencji i jest kontynuowany – organizowania konferencji prasowych i przedstawiania na nich wyników kontroli. Konferencje cieszą się dużym zainteresowaniem, a dzięki nim opinia publiczna wiele dowiaduje się o tym, co dzieje się w państwie. Jest jednak pewien problem, chodzi o tzw. przecieki. One w zasadzie – jak obserwowałem w czasie swojej kadencji – nie powstają z winy Izby. Informacje o wynikach kontroli przeciekają wtedy, kiedy wystąpienia są wysyłane do instytucji kontrolowanych i to raczej stamtąd one wydostają się do prasy. Tym niemniej powstaje niezręczna sytuacja. Izba jest czasem pomawiana o to, że „gra tymi przeciekami". I tu nie do końca jest wyjaśniona relacja między różnymi aktami prawnymi. Z jednej strony jest ustawa o NIK, która reguluje te kwestie, a z drugiej strony są inne ustawy; dwie, które zmuszają do udzielania informacji i dwie, które informacje te blokują. Tymi „zmuszającymi" są: prawo prasowe nakazujące udzielanie informacji prasie i ustawa o dostępie do informacji publicznej, gwarantujące obywatelom dostęp do wiedzy o tym, jak działają instytucje publiczne. Dwie „blokujące" to: ustawa o ochronie informacji niejawnych i ustawa o ochronie danych osobowych. Zbyt mało jest na dzisiejszej konferencji czasu, aby o tym szerzej mówić, ale na pewno przy nowelizacji ustawy trzeba bardzo precyzyjnie wyznaczyć relacje między tymi aktami prawnymi, które ze sobą kolidują w sprawie publikacji materiałów NIK.

I wreszcie trzecia kwestia, którą chciałbym tutaj poruszyć, to jest problem kolegialności NIK. Konstytucyjna zasada kolegialności niezupełnie funkcjonuje w praktyce. Izba z nazwy jest wprawdzie kolegialna, z praktyki jednak jest przykładem instytucji działającej hierarchicznie. Prezes, wiceprezesi, dyrektorzy i kolejne stanowiska kontrolerskie są budowane na zasadzie hierarchii. Oczywiście jest i kolegialność, którą zapewnia Kolegium NIK mające dość istotne uprawnienia, m.in. dotyczące właśnie wspomnianego postępowania odwoławczego, ale jest to kolegialność trochę ułomna. Członkami Kolegium w części są osoby będące pracownikami Izby, w części spoza Izby. Myślę że sprawdziła się koncepcja włączenia w skład Kolegium przedstawicieli nauk prawnych i ekonomicznych. W poprzednich kadencjach i obecnie udało się przyciągnąć do Izby wielu znakomitych specjalistów z tych dziedzin. Pozostaje natomiast problem tej części Kolegium, która rekrutuje się z pracowników NIK. Wprawdzie nie było do tej pory żadnych patologii w tym zakresie i całe Kolegium rzetelnie wypełnia swoje funkcje. Ma tu jednak miejsce pewien konflikt interesów, a mianowicie pracownicy Izby, którzy są w składzie Kolegium, znajdują się w sytuacji recenzentów tego, co stworzyli ich przełożeni. Kolegium rozpatruje np. zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych podpisywanych przez prezesa, czy przez wiceprezesów Izby. To nie jest do końca czysta sytuacja, to nie jest sytuacja, która gwarantuje pełną bezstronność. Przy nowelizacji ustawy o NIK należy ten problem przeanalizować. Generalnie jednak uważam, że ustawa o NIK okazała się dobrze przygotowanym aktem prawnym, te procedury, które wprowadziła

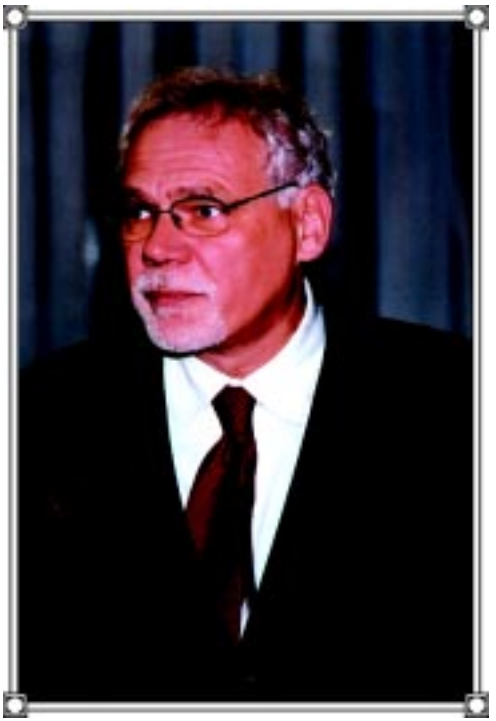
do funkcjonowania Izby sprawdziły się w praktyce. O niewielu polskich ustawach można tak powiedzieć; mówię to z pewnym żalem, bardzo często mamy bowiem do czynienia z ustawami, które w praktyce nie zdały egzaminu. Ta ustawa funkcjonuje dobrze, choć wymaga między innymi tych zmian, o których mówiłem, może także i innych.

Na zakończenie życzę Państwu dalszych sukcesów w realizacji trudnych zadań NIK – dla dobra nas wszystkich, dla dobra Polski.

Janusz Wojciechowski
Wicemarszałek Sejmu RP
b. Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marek Safjan

ROLA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W ZAKRESIE PROCESÓW STANOWIENIA PRAWA



Temat tej prezentacji nie jest wybrany przypadkowo. Stan polskiego prawa – jego jakość, spójność, zrozumiałość i skuteczność – jest przedmiotem powszechnie wyrażanego zaniepokojenia i to nie tylko w środowiskach prawniczych. Toczy się szeroka dyskusja nad środkami zaradczymi. Punkt ciężkości jest położony przede wszystkim, co zrozumiałe, na kwestię procesów stanowienia prawa. Jest to problem rozległy i wielowątkowy, który wymagałby oddzielnej i szczegółowej analizy. Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że na jakość prawa mają wpływ nie tylko bezpośrednie działania prawotwórcze, ale także i te wszystkie mechanizmy prawne i instytucjonalne, które wiążą się z oceną obowiązującego prawa w procesie jego stosowania. W tym obszarze pojawiają się bardzo konkretne zadania i możliwości organów kontroli państwowej. W swym wystąpieniu skupię się jedynie na kilku wybranych problemach. Z racji zajmowanego stanowiska i pola swej obecnej działalności, główny punkt ciężkości w ramach tej prezentacji chciałbym położyć na konstytucyjnych obszarach i mechanizmach, jakie łączą Najwyższą Izbę Kontroli z Trybunałem Konstytucyjnym, a które służyć mogą poprawie procesów stanowienia prawa.

Obecna pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli determinowana jest, w dużej mierze, doświadczeniami historycznymi i ukształtowanym jeszcze w okresie II Rzeczypospolitej polskim modelem kontroli państwowej.

Konstytucja jednoznacznie wiąże NIK z kontrolą państwową. Już sama nazwa tego konstytucyjnego organu państwa nie pozostawia wątpliwości. Ustawa zasadnicza nazywa go nawet „naczelnym organem kontroli państwowej" (art. 202 ust. 1). Taki stan rozwiązań konstytucyjnych determinuje zarówno formy działalności, jak i zakres kompetencji Izby.

Kontrola państwowa wymaga istnienia fachowego i wyspecjalizowanego organu urzędniczego, cieszącego się organizacyjną odrębnością i niezależnością od podmiotu kontrolowanego. Kontrola ma polegać na ustaleniu stanu faktycznego, jednak bez możliwości bezpośredniego podejmowania środków korygujących wobec stwierdzonych nieprawidłowości. Z organizacyjnego punktu widzenia NIK powiązana jest z Sejmem. Pozostając niezależna od władzy wykonawczej, bezpośrednio służyć ma swoim zasobem informacji i wiedzą fachową parlamentowi. Polski model kontroli państwowej jednoznacznie odrzucił powiązanie NIK z organami sądowymi, a silnie powiązał ten organ z Sejmem i realizowaną przez tę izbę funkcją kontrolną. Dodać tu należy – co istotne dla omawianej tematyki – NIK nie mieści się w tradycyjnym podziale władz. W szczególności nie należy do legislatywy – nie ma żadnych kompetencji związanych ze stanowieniem ustaw, do egzekutywy – choć jest nakierowana na kontrolę działalności administracji rządowej, ani do judykatury – brakuje jej bowiem przymiotów niezależności, niezbędnych do działania sądów i sędziów.

Usytuowanie NIK w systemie organów państwa rzutuje na ocenę możliwości wpływania tego organu na procesy stanowienia prawa. Aktywność Najwyższej Izby Kontroli nigdy – z punktu widzenia ustrojowego – nie była postrzegana jako element procesu legislacyjnego. Wynikało to co najmniej z dwu przyczyn. Izba miała się bowiem zajmować oceną stanu faktycznego z punktu widzenia obowiązującego prawa. Po drugie, podległość Sejmowi wykluczała możliwość ustanowienia jakichkolwiek form ingerencji NIK w proces stanowienia ustaw, będący podstawowym zadaniem parlamentu. Koncepcja ta nie odrzucała natomiast nigdy możliwości formułowania ocen elementów stanowienia i stosowania prawa oraz postulatów *de lege ferenda* przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wydaje się nawet, że niekiedy postawienie przynajmniej wniosku w postaci konieczności zmiany prawa jest logiczną konsekwencją dokonanej kontroli. Ocena działalności kontrolowanych podmiotów z punktu widzenia zasady legalności, gospodarności, celowości czy rzetelności może prowadzić do sformułowania postulatu dokonania zmian w prawie, zarówno np. w postaci konieczności ustanowienia przepisów karnych w stosunku do pojawiających się działań społecznie niepożądanych, nieakceptowanych przez ustawodawcę lub skali zdiagnozowanego zjawiska, jak i wniosków co do realizacji różnych form odpowiedzialności konkretnych osób.

Najwyższa Izba Kontroli formułuje tego typu wnioski. Uwagi takie są dostrzegane, choć nie zawsze, niestety, przez ustawodawcę. Bardzo znamienne było zaprezentowanie przez Najwyższą Izbę Kontroli, w listopadzie 2002 r., odpowiedzi na uchwalony przez sejmową Komisję do spraw Kontroli Państwowej dezyderat w sprawie wniosków antykorupcyjnych NIK. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła wówczas listę około stu sformułowanych przez nią postulatów *de lege ferenda* w stosunku do ponad osiemdziesięciu aktów normatywnych, wyłącznie w tym obszarze zagadnień. Nie zostały one jednak zrealizowane, mimo że w świetle ustaleń NIK jednoznacznie wynikało, iż ówczesny stan prawa sprzyjał powstawaniu zjawisk korupcyjnych. Równie niepokojąco wyglądają coroczne zestawienia realizacji wniosków *de lege ferenda* formułowanych przez NIK w ramach dokonywanych przez nią kontroli. W znacznej większości – przynajmniej w ostatnich kilku latach – postulaty te nie są w istocie realizowane. Trudno jest dokonać weryfikacji, na ile wynika to z faktu, iż podmioty wydające akty normatywne nie podzielały zasadności postulatu NIK i była to zatem ich świadoma decyzja, a na ile swoiste zaniechanie prawodawcy. Analizując takie zestawienia niekiedy nie można oprzeć się wrażeniu, że brakuje właściwego wykorzystania efektu pracy Najwyższej Izby Kontroli również dla poprawy mechanizmów stanowienia prawa. Dodać tu można, że działalność ta należy do nielicznych, podejmowanych przez fachowy organ państwa, a polegających na szerokiej analizie funkcjonowania i stosowania danego aktu normatywnego w praktyce.

Pamiętając o ustrojowej pozycji NIK w systemie organów państwa nie dziwi fakt, że zarówno prezes, jak i Kolegium NIK nigdy nie mieli prawa inicjatywy ustawodawczej. Bardzo trudno tłumaczyłoby się z punktu widzenia ustrojowego przyznanie takiego prawa organowi kontroli państwowej. Ale oczywiście, działalność NIK może mieć charakter inspirujący dla tych podmiotów, które mają prawo inicjatywy ustawodawczej z mocy art. 118 Konstytucji. Praktyka pokazuje, iż podejmowane były zmiany ustawodawcze pozostające w związku z ustaleniami kontrolnymi NIK i formułowanymi przez Izbę wnioskami. Zapewne byłoby pożądane, aby parlament w większym stopniu „zauważał" działalność NIK i formułowane przez nią uwagi. Większą rolę odgrywać mogłaby tu Komisja do spraw Kontroli Państwowej. Nie ma przeszkód, aby podjęła ona wiodącą rolę w „przekładaniu" wyników kontroli prowadzonych przez Izbę na odpowiednie wnioski legislacyjne czy inne formy realizacji odpowiedzialności parlamentarnej poszczególnych organów państwowych.

Prezes i Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nie mają również prawa zgłaszania poprawek w trakcie wewnątrzparlamentarnej procedury ustawodawczej. Prezes NIK ma natomiast regulaminowe prawo brania udziału w posiedzeniach Sejmu oraz zabierania głosu poza kolejnością mówców zapisanych do głosu (art. 186 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Komisje sejmowe mają obowiązek zawiadamiać NIK o terminie i porządku dziennym posiedzenia (art. 152 ust. 5 Regulaminu Sejmu). Przedstawiciel

Najwyższej Izby Kontroli, który uczestniczy w posiedzeniu komisji, może zgłaszać uwagi do sprawozdań i informacji przedkładanych komisji przez przedstawicieli rządu bądź przez inne osoby uczestniczące w posiedzeniu, a na żądanie komisji ma obowiązek udzielać wyjaśnień w sprawach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli (art. 153 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Nieco skromniej kwestie te ujmuje Regulamin Senatu. Przewiduje bowiem obowiązek zawiadamiania prezesa NIK o terminie posiedzenia i projekcie porządku obrad Senatu jedynie w wypadku obrad poświęconych ustawie budżetowej (art. 32 ust. 2 Regulaminu Senatu). Regulamin Senatu daje prezesowi NIK także prawo udziału w posiedzeniach Senatu (art. 33 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 2 Regulaminu Senatu).

Przywołane tu uprawnienia i obowiązki ciążące na organach państwa i przedstawicielach NIK dają pewną szansę na wpływanie na wewnątrzparlamentarny tok prac legislacyjnych. Wymaga to jednak poważnego zaangażowania ze strony Najwyższej Izby Kontroli, przy świadomości, mogącej prowadzić niekiedy do odczucia frustracji, iż ostateczna decyzja, co do kształtu rozwiązań ustawowych zawsze należeć będzie do politycznych organów, jakimi są Sejm i Senat.

Racjonalnemu zintensyfikowaniu oddziaływania Najwyższej Izby Kontroli na tryb legislacyjny w Sejmie służyć mógłby obowiązek konsultowania z NIK projektów ustaw. Jeżeli nawet nie miałoby to dotyczyć wszystkich projektów, to przynajmniej należących do sfery działalności gospodarczej i regulujących podstawy finansów publicznych. Obowiązek opiniowania projektów ustaw – niezależnie, czy byłby to obowiązek ustawowy, czy regulaminowy – przez organy NIK, mógłby stać się elementem wymogu określonego w art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu, zobowiązującego wnioskodawcę do przedstawienia w uzasadnieniu do projektu ustawy wyników konsultacji. Trzeba mieć jednak świadomość, że wzmożona intensywność prac legislacyjnych w Sejmie, z jaką mamy do czynienia od kilku już lat, może nie sprzyjać racjonalnemu wkomponowywaniu nowych elementów procedury ustawodawczej, takich, o których tu jest mowa. Warto zastanowić się jednak nad przyznaniem marszałkowi Sejmu prawa przesłania projektu ustawy – przed nadaniem mu biegu w ramach prac wewnątrzsejmowych – do zaopiniowania przez NIK przynajmniej w wypadkach budzących wątpliwości oraz projektów o szczególnym znaczeniu dla finansów państwa. Wydaje się, że poprawa stanu legislacji w Polsce generalnie nie leży w mnożeniu liczby podmiotów, z którymi konieczne jest konsultowanie projektów – a już obecnie jest to bardzo pokaźny katalog podmiotów – co raczej właściwego wykorzystania wyników procesu konsultowania i opiniowania projektów ustaw. Uwaga ta dotyczy również ewentualnego udziału NIK w procesie opiniowania projektów ustaw, zwłaszcza w tych obszarach, gdzie były formułowane wnioski NIK .

Istotnym problemem staje się diagnozowanie sytuacji objętych kontrolą Izby z punktu widzenia oceny jakości prawa i jego stosowania. Nie ulega wątpliwości, że materiał kontrolny stanowić może szczególnie wdzięczne pole do prowadzenia ana-

liz zmierzających do ustalenia, czy (i w jakim ewentualnie stopniu) stwierdzane uchybienia, patologie lub nieprawidłowości stanowią konsekwencję niejasności, braku precyzji, sprzeczności czy nadmiernej ogólnikowości prawa obowiązującego, a w jakim jego niewłaściwej egzekucji. Dystynkcja ta jest bardzo ważna zwłaszcza obecnie, w okresie inflacji prawa, polegającej m.in. na niebezpiecznym automatyzmie sięgania do nowelizacji i zmian w prawie tam, gdzie problem powinien być lokalizowany bezpośrednio w słabej lub wadliwej egzekucji prawa. Racjonalna polityka ustawodawcza powinna się opierać na dobrych i pogłębionych analizach istniejącego stanu rzeczy. Podjęcie decyzji o potrzebie nowelizacji lub wręcz wprowadzenia nowych regulacji musi zawsze poprzedzać uzyskanie wiedzy o tym, gdzie leżą źródła patologii. Tymczasem sięganie do instrumentów ustawodawczych, chociaż może wydawać się łatwiejsze i szybsze, okaże się chybione i czysto pozorne tam, gdzie należy przede wszystkim usunąć przyczyny nieskuteczności istniejących rozwiązań, leżące często po stronie słabej egzekucji prawa, niesprawności funkcjonowania służb publicznych, niewiedzy czy niekompetencji organów stosujących prawo. Podjęcie – w ramach wniosków pokontrolnych – próby poprawnej identyfikacji takich przyczyn i rozdzielenia tych, które wiążą się ze złym prawem od tych, które wynikają z jego niestosowania mogłoby mieć w konsekwencji wpływ na racjonalizację procesów ustawodawczych, zapobiegając powstawaniu ustaw, które niewiele wnoszą poza realizacją ambicji i dobrym samopoczuciem ich twórców.

Nieco bardziej kategoryczne uprawnienia mają organy NIK – a dokładniej prezes Izby – w stosunku do ustaw, gdy akty te zostaną już ogłoszone. Konstytucja przyznała prezesowi NIK ogólną legitymację procesową przed Trybunałem Konstytucyjnym. Może on zatem wnioskować do TK o zbadanie konstytucyjności każdego aktu normatywnego (podlegającego kognicji Trybunału), niezależnie od tego, czy dany akt prawny dotyczy spraw objętych zakresem działania Najwyższej Izby Kontroli (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Prezes NIK ma również prawo występować z wnioskiem w sprawach rozstrzygnięcia przez Trybunał sporu kompetencyjnego między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 192 Konstytucji).

Prezesi NIK w bardzo ograniczonym zakresie korzystali – jak dotąd – z tego konstytucyjnego uprawnienia. Nieco częściej wykorzystywali, nieistniejącą obecnie, kompetencję TK do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Przypomnę tutaj, że prezesi NIK występowali:

– W sprawie W 11/95 o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 19 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1]. W drodze tego wniosku TK ustalił (uchwała z 6 lutego 1996 r.), że zakaz łączenia stanowiska prezesa Najwyższej Izby Kontroli z pełnieniem innej funkcji publicznej obejmuje także nie-

[1] DzU z 1995 r., nr 13, poz. 5.

dopuszczalność łączenia stanowisk wiceprezesa oraz dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli ze sprawowaniem mandatu posła lub senatora.

– W sprawie W 8/96 Trybunał ustalił (uchwała z 12 marca 1997 r.) powszechnie obowiązującą wykładnię przepisów ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych[2], a dokładniej sposobu rozumienia użytego tam pojęcia państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze użyteczności publicznej.

– W sprawie W 7/96 Trybunał ustalił (uchwała z 14 maja 1997 r.) powszechnie obowiązująca wykładnia art. 1, uchylonego już, dekretu z 30 listopada 1945 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych[3] oraz użyte w tym przepisie zwroty „wszystkie rządowe i samorządowe władze i urzędy administracyjne" oraz „urzędują w języku polskim".

– Natomiast w sprawie (W 2/97) ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej[4] Trybunał był zmuszony umorzyć postępowanie 12 listopada 1997 r., w związku z wejściem w życie nowej Konstytucji (art. 23 ust. 2) i zniesieniem instytucji powszechnie obowiązującej wykładni ustaw realizowanej przez TK.

Prezesi NIK występowali też kilkakrotnie w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm. Jak do tej pory w zdecydowanej większości wniosków nie dochodziło jednak do ich merytorycznego rozpatrzenia przez Trybunał. Były tego różne przyczyny:

– We wniosku dotyczącym zgodności rozporządzenia ministra finansów z 27 lipca 1993 r. w sprawie określenia banków, którym przekazane zostaną obligacje skarbowe, oraz podziału kwoty przeznaczonej w ustawie budżetowej na zwiększenie funduszy własnych i rezerw banków[5] z art. 52 i 54 ustawy z 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw[6], Trybunał umorzył sprawę, uznawszy że kwestionowany akt miał nienormatywny charakter (postanowienie U 10/94 z 20 marca 1995 r.).

– Postanowieniem z 15 października 1997 r. (U 14/97) Trybunał nie nadał wnioskowi prezesa NIK dalszego biegu, ze względu na upływ pięcioletniego okresu pozwalającego rozpoznać kwestionowany akt przez TK. Wniosek dotyczył niezgodności przepisów aktu normatywnego – instrukcji nr 3 prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 30 kwietnia 1990 r. (niepublikowanej), określającej postępowanie w sprawach należących do właściwości komórek alimentów w oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Dodam tu, że obecnie nie obowiązuje już żadne ograni-

---

[2] DzU nr 76, poz. 344, ze zm.

[3] DzU nr 57, poz. 324, ze zm.

[4] DzU nr 8, poz. 402.

[5] DzU nr 6, poz. 332, ze zm.

[6] DzU nr 18, poz. 82.

czenie możliwości skarżenia aktów normatywnych z punktu widzenia czasu, w jakim weszły one w życie.

– W sprawie K 25/99 prezes NIK zwracał się z wnioskiem do TK o stwierdzenie zgodności przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim[7], dotyczących kompetencji regulacyjnych Rady Polityki Pieniężnej oraz Zarządu Narodowego Banku Polskiego. W sprawie tej Trybunał uznał zgodność z Konstytucją skarżonych przepisów, ale jednocześnie rozstrzygnięcie to przyczyniło się w istotnym stopniu do uporządkowania materii związanej natomiast pojęciem tzw. aktów wewnętrznych regulowanych w art. 93 Konstytucji, a przede wszystkim odnoszących się do pozycji ustrojowej banku centralnego i Rady Polityki Pieniężnej.

– Natomiast w sprawie wniosku prezesa Najwyższej Izby Kontroli (U 18/97) o stwierdzenie niezgodności §1 ust. 3 rozporządzenia ministra pracy i polityki socjalnej z 31 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania wydatków z Funduszu Pracy oraz sposobu współpracy organów zatrudnienia z bankami i instytucjami finansującymi[8] Trybunał, co prawda, umorzył postępowanie, jednakże umorzenie wynikało ze względu na cofnięcie wniosku, które było z kolei skutkiem uchylenia przez ministra skarżonych przez prezesa NIK regulacji.

Dodam również, że Trybunał zajmował się kilkoma sprawami odnoszącymi się do działalności lub organizacji NIK, choć nie były to sprawy z wniosku organów NIK. Chodziło tu np. o problemem wolności zrzeszania się pracowników NIK w związki zawodowe (orzeczenie z 21 listopada 1995 r., K 12/95 i wyrok z 17 listopada 1998 r., K 42/97). Zestawienie tych spraw zdaje się wskazywać, że inicjatywa prezesa NIK do wszczynania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym szerzej była wykorzystywana na gruncie poprzedniego stanu prawnego, w którym TK był uprawniony do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa. Nasuwa się wniosek, że wciąż pozostają niewykorzystane możliwości w kompetencjach prezesa NIK do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego. Przypomnę, że dla prezesa NIK, mającego ogólną legitymację procesową przed TK, dostępna jest możliwość skarżenia każdego aktu normatywnego podlegającego kognicji Trybunału. Wydaje się oczywiście, że formułowanie tego typu wniosków, w szczególności w stosunku do ustaw, powinno pozostawać w związku z wynikami kontroli przeprowadzanymi przez NIK. Nie można tu bowiem nie dostrzegać pewnego zachwiania relacji między NIK a Sejmem. Konstytucyjnie określona kompetencja prezesa NIK w postaci możliwości kwestionowania przez niego konstytucyjności ustawy uchwalonej przez Sejm stanowi bowiem wyjście poza tradycyjne rozumienie podległości NIK Sejmowi.

---

[7] DzU nr 140, poz. 38, ze zm.

[8] DzU nr 41, poz. 215, ze zm.

Na tle tego problemu pojawia się również delikatna kwestia związana z pytaniem o pewną alternatywność kompetencji prezesa NIK do zaskarżenia aktu normatywnego przed Trybunałem Konstytucyjnym w stosunku do możliwości sformułowania przez NIK w ramach ustaleń pokontrolnych wniosków wskazujących na potrzebę podjęcia niezbędnej inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do usunięcia niezgodności obowiązującego prawa z przepisami hierarchicznie wyższymi. Nie da się w sposób precyzyjny ustalić wyraźnych i jednoznacznych kryteriów wyboru jednej lub drugiej drogi postępowania. Nic też nie stoi na przeszkodzie, aby obie drogi zostały wykorzystane równolegle. Organy prawotwórcze nie są zobowiązane do oczekiwania na zakończenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i jeśli podzielają stanowisko co do niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów, powinny możliwie szybko doprowadzić do przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją przez odpowiednie działania prawodawcze. Inicjatywa prezesa NIK w zakresie wystąpienia z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności przepisów, mogłaby więc niejednokrotnie przyspieszać podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych zmierzających do usuwania wadliwości obowiązujących regulacji. Wydaje się w każdym razie, że jeśli niekonstytucyjność przepisów, zbadanych przy okazji przeprowadzonej kontroli, jest w ocenie organów NIK ewidentna i nie budząca wątpliwości, wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z odpowiednim wnioskiem mogłoby być traktowane jako obowiązkowe wykorzystanie omawianej tu kompetencji prezesa NIK.

Kilka uwag chciałbym poświęcić samemu postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym i pozycji w nim prezesa NIK. Należałoby się zastanowić, czy prezes NIK nie powinien występować przed TK, przynajmniej w niektórych sprawach, na takich samych zasadach jak prokurator (zob. art. 2 ust. 5 ustawy o TK). Powinno to dotyczyć głównie aktów normatywnych odnoszących się do publicznej gospodarki finansowej, sfery obrotu gospodarczego realizowanego przez podmioty publiczne lub działalności prowadzonej z wykorzystaniem środków publicznych oraz zasad kontroli państwowej. Fachowy aparat kontrolny, wiedza wynikająca z przeprowadzanych kontroli, a przede wszystkim bliskie powiązanie NIK z Sejmem, w pełni wydają się uzasadniać większe wyeksponowanie roli NIK jako uczestnika postępowania przed TK, szczególnie w sprawie orzekania o zgodności ustaw z Konstytucją. Służyć by to mogło zarówno wzmocnieniu roli kontradyktoryjności postępowań – szczególnie gdyby doszło do właściwej współpracy urzędu prokuratorskiego z NIK, jako uczestnikami postępowania przed TK – jak i pełniejszej ocenie stanu rzeczy dokonywanej przez Trybunał w ramach abstrakcyjnej kontroli norm. Taka zmiana roli prezesa NIK w postępowaniu przed Trybunałem wymagałaby jednak interwencji ustawodawcy, co i tak pożądane byłoby – jak sądzimy w Trybunale – w szerszym wymiarze w stosunku do sporej części, obowiązującej z nielicznymi zmianami od niemal siedmiu lat, ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Bardziej rozbudowane kompetencje kontrolne NIK, które służyć mogą poprawie sposobu stanowienia prawa, w tym jego jakości, odnoszą się do aktów podustawowych. W zasadniczej mierze tego typu akty wydawane są przez podmioty podlegające kontroli ze strony Izby. Wydawanie tychże aktów musi być oceniane co najmniej z punktu widzenia zasady legalizmu, przede wszystkim gdy organy te mają obowiązek realizacji ustawy w postaci wydania aktu normatywnego. Wydanie aktu wykonawczego stanowi wyraz zrealizowania dyspozycji ustawy, ale jednak równocześnie jest elementem stanowienia prawa w ścisłym znaczeniu tego pojęcia. Tutaj ustrojowa rola NIK wydaje się w pełni służyć zarówno realizacji kontroli państwowej, jak i zapewnieniu Sejmowi wiedzy na temat stanu i sposobu realizacji uchwalonych ustaw. NIK może poddawać ocenie zarówno dochowanie trybu wydania aktu wykonawczego, jak i sposób realizacji ustawy. W tym sensie możliwość oddziaływania Izby w zakresie stanowienia wykonywania prawa jest szczególnie istotna. Należy mieć jednak świadomość, że ogranicza się ona bardziej do opisu sytuacji i formułowania postulatów, niż bezpośredniej możliwości jego naprawy. Takie środki mogą wszak służyć poprawie stanu legislacji w dłuższej perspektywie. Niezbędnym jednak warunkiem jest ciągłe podnoszenie świadomości i kultury prawnej, przede wszystkim wśród tzw. decydentów, oraz wola korzystania z wyników pracy Najwyższej Izby Kontroli w postaci formułowanych przez nią ocen rzeczywistości oraz sposobu stanowienia i realizacji prawa.

W wypadku zarzutów niekonstytucjności wydanego już aktu, środek w postaci złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego może być bodźcem dla organu wydającego kwestionowany akt, aby zmienił bądź uchylił tenże akt normatywny. Mechanizm ten nie działa natomiast w wypadku zaniechania wydania aktu wykonawczego. Wówczas możliwe jest, co najwyżej, formułowanie wniosków do uprawnionych podmiotów o uruchomienie procedury pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej danej osoby sprawującej urząd, za niedopełnienie obowiązku realizacji ustawy. Praktyka ustrojowa nie daje jednak podstaw do nadmiernych oczekiwań co do skuteczności tejże kompetencji NIK i jej wpływu na poprawę sposobu stanowienia prawa w Polsce.

Tymczasem skala swoistych zaniechań legislacyjnych zdaje się być coraz większa i kwestia ta zasługiwałaby zapewne na szerszą i pogłębioną analizę Izby w związku z dokonywaniem kontroli określonych działów administracji państwa. Zaniechania legislacyjne przyczyniają się do obniżania jakości prawa, tworzą często nieusuwalne luki prawne, uniemożliwiają realizację przyjętych założeń ustawowych. Problem związany z biernością organów prawotwórczych musi być też obecnie postrzegany w innej płaszczyźnie, a mianowicie potencjalnej odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za zachowania niezgodne z prawem. Naruszenie obowiązku wydania aktu normatywnego jest już obecnie traktowane w orzecznictwie sądowym (zwłaszcza na tle kilku ostatnich orzeczeń Sądu Najwyższego, dotyczą-

cych mienia zabużańskiego oraz słynnej ustawy z 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw[9], wyrok TK K43/01, 18 XII 2002 r.) jako podstawa odpowiedzialności Skarbu Państwa w świetle art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust.1 Konstytucji, a więc przepisów radykalnie obiektywizujących przesłanki odpowiedzialności władzy publicznej. Nie chciałbym dalej rozwijać tego wątku, wymagającego pogłębionej i samodzielnej analizy. Jedynie na marginesie można wspomnieć, że wyraźną normatywną petryfikację odpowiedzialności za zaniechania legislacyjne przyjmuje też ostatnia wersja nowelizacji przepisów Kodeksu cywilnego, pozostawiająca zasadniczo do kompetencji sądów powszechnych ustalenie samego faktu istnienia takiego zaniechania. Kwestie te, jak się wydaje, powinny więc znaleźć mocniejszy wyraz w działaniach kontrolnych Izby, co umożliwiałoby – poza wpływaniem na poprawę efektywności prawa stanowionego przez ustawodawcę – zapobieganie niebezpiecznej dla stanu finansów publicznych konsekwencji, jaką jest ewentualność wypłaty znaczących odszkodowań osobom dotkniętym skutkami zaniechań prawowotwórczych. Warto przy tej okazji zauważyć, że wykorzystanie aktywności organów kontroli państwowej do możliwie szybkiego przeciwdziałania zjawisku zaniechań normatywnych i luk w prawie jest tym bardziej istotne, że w polskim systemie prawnym nie istnieje kompetencja sądu konstytucyjnego do stwierdzenia stanu niekonstytucyjności ze względu na zaniechanie normatywne. W tym zakresie TK może co najwyżej wykorzystać, co niekiedy następuje, instytucję sygnalizacji kierowanej do ustawodawcy.

Ustrojodawca świadomie, jak się wydaje, nie powiązał Najwyższej Izby Kontroli z żadnym etapem stanowienia norm ustawowych. Wynika to zarówno z założeń ustrojowych istnienia oraz funkcjonowania NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej, jak i jego podległości Sejmowi. Równocześnie jednak, i to bez szczególnego „rozpychania" regulacji konstytucyjnych, NIK mogłaby odgrywać znacznie większą rolę w procesie kontroli sposobu stanowienia prawa, gdy mamy do czynienia z wykonywaniem ustaw oraz w pełnym zakresie aktów normatywnych podlegających kognicji TK, wykorzystując przyznaną przez Konstytucję prezesowi NIK możliwość składania wniosków o abstrakcyjną kontrolę norm. Wnioski tego typu odnosić się mogą do konstytucyjności treści aktów normatywnych, jak i dochowania, przewidzianego w prawie, trybu dojścia ich do skutku.

Na tle powyższych uwag i spostrzeżeń można sformułować dodatkowo pewne sugestie zachęcające NIK do szerszego i bardziej dynamicznego – przy wykorzystywaniu posiadanych uprawnień – oddziaływania na stan tworzenia i funkcjonowania prawa:

– Kolegium NIK mogłoby częściej sygnalizować Sejmowi potrzebę rozpatrzenia problemów, wynikających z działalności kontrolnej NIK, a związanych z funk-

[9] DzU z 1995 r., nr 1, poz. 2, ze zm.

cjonowaniem regulacji prawnych, a także z dostrzeżonymi wypadkami zaniechań legislacyjnych;

– Najwyższa Izba Kontroli powinna podawać do publicznej wiadomości, np. dorocznie, raporty o stanie funkcjonowania i stosowania prawa, będące syntezą formułowanych w wyniku dokonanych kontroli wniosków i zaleceń; owe raporty mogłyby stanowić element dorocznych sprawozdań przedkładanych parlamentowi;

– NIK mogłaby rozważyć angażowanie się w szerszym stopniu w procedury rekontroli, czyli sprawdzania stanu realizacji własnych wniosków i zaleceń oraz odpowiedniego sygnalizowania właściwym podmiotom ocen co do poprawy sytuacji lub jej braku, skutków zaniechań w reagowaniu i wykorzystywaniu wniosków NIK w przedmiocie stosowania prawa, zaniechań ustawodawczych, luk w prawie i innych nieprawidłowości o charakterze legislacyjnym.

Z punktu widzenia rozwiązań dalej idących, należałoby rozważyć celowość zmian ustawowych, które zapewniałyby obligatoryjny udział Najwyższej Izby Kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym co najmniej w odniesieniu do tych spraw, które dotyczą kontroli konstytucyjności aktów normatywnych o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania finansów publicznych, obrotu gospodarczego realizowanego przez podmioty publiczne lub działalności prowadzonej z wykorzystaniem środków publicznych.

W obecnej sytuacji, w zakresie stanu oraz poziomu prawotwórstwa, również niestandardowe, ale energicznie i z determinacją podejmowane przedsięwzięcia mogą przynosić pożądane rezultaty. Nie zmienia to jednak ogólnej oceny, że poprawy procesów stanowienia prawa w naszym państwie należy szukać głównie w obszarach bezpośrednio związanych z działalnością prawotwórczą, a więc leżących poza sferą kompetencji Najwyższej Izby Kontroli oraz kontroli państwowej.

prof. dr hab. Marek Safjan
Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Leszek Balcerowicz

ZADANIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI JAKO STRAŻNIKA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Rola instytucji takiej jak Najwyższa Izba Kontroli może być dobrze zrozumiana tylko w szerszym kontekście. Po pierwsze – relacji do typu państwa. Tam, gdzie władza państwa jest absolutna, to znaczy nieograniczona i niepodzielna, nie ma miejsca dla niezależnych instytucji kontroli. Owszem, mogą istnieć rozmaite wyodrębnione komórki, ale ich możliwości działania są skrajnie ograniczone, a w ustroju – o którym mówię – takie komórki łatwo mogą się wyradzać w instrument walki politycznej wewnątrz rządzącej grupy. Pewne fragmenty historii Najwyższej Izby Kontroli z okresu PRL chyba tego dowodzą.

Drugi kontekst jest związany ściślej z tematem finansów publicznych. Znaczenie ich stanu dla sytuacji i perspektyw ludzi jest ciągle za słabo w Polsce uświadamiane. Często się sądzi, że duże deficyty i rosnący dług publiczny, czyli najgroźniejsze przejawy choroby państwa, biorą się z tego, że państwa czy kraje są biedne. Jest odwrotnie: państwa są biedne dlatego, że ci co w nich rządzą prowadzą do takiej sytuacji – do dużych deficytów i gromadzącego się długu publicznego w stosunku do PKB.

To co mówię nie jest wyrazem moich preferencji – to są wnioski z badań naukowych. Oto pierwszy z brzegu przykład: wśród krajów o niskim wyjściowym poziomie rozwoju, te, które doganiały kraje bogatsze miały średnio deficyt budżetu 0,7% PKB, a te, które cofały się w stosunku do już bogatych miały 5,2% PKB, mniej więcej tyle, ile ma obecnie Polska.

Nie da się szybko ani trwale rozwijać z chorymi finansami publicznymi, które są generalnie produktem polityki. Ale i mniej drastyczne przejawy choroby finansów państwa, takie jak duże wydatki – duże podatki, także hamują rozwój. Duże wydatki, zwłaszcza bieżące, prowadzą do systemów, które tworzą patologiczne bodźce nie do poszukiwania pracy, a do poszukiwania zasiłków. To także jest udowodnione przez badania naukowe. Duże podatki nakładane na pracodawców, które nie biorą się z powietrza, a z dużych wydatków, ograniczają skłonność do tworzenia miejsc pracy, tym samym rodzą bezrobocie.

Wybieralność władz, czyli demokratyczny charakter ustroju, nie jest gwarancją zdrowia finansów publicznych, choć demokracja ma wyższość pod wieloma względami nad ustrojami, gdzie władza nie jest wybieralna. Nie jest gwarancją – to znaczy, że potrzebne są inne instytucjonalne zabezpieczenia. Wiele przykładów kryzysów finansów publicznych i kryzysów gospodarki powstało w krajach demokratycznych. Argentyna była krajem demokratycznym. Włochy w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, Irlandia w latach osiemdziesiątych – kraje, które miały słabe wyniki gospodarcze też były krajami demokratycznymi. Wynika z tego oczywisty wniosek: oprócz odpowiedzialności tych, którzy rządzą i bezpośrednio odpowiadają za stan finansów państwa, potrzebny jest system instytucjonalnych zabezpieczeń, które by nie dopuszczały do tego, że powstaje zagrożenie dla społeczeństwa poprzez groźne przejawy choroby finansów państwa. Ten system musi mieć różne ogniwa, w tym konstytucję, i w Polsce mamy takie zabezpieczenie. Uchwaliliśmy także w 1998 r. ustawę o finansach publicznych z pewnymi progami 50, 55. Po co? Po to, żeby ich nie przekraczać. To jest zasadniczy cel konstytucji i ustawy o finansach publicznych.

I wreszcie – w tym systemie zabezpieczeń instytucjonalnych oczywiście ważną rolę odgrywa Najwyższa Izba Kontroli. Na okoliczność tego spotkania, ale także i przedtem, przeglądałem tytuły tzw. raportów NIK i odnalazłem w nich tematy, które związane są z ważnymi patologiami finansów publicznych. Dla przykładu: służba zdrowia, szpitale – nadmiar łóżek (jedna z przyczyn zadłużania się szpitali), nadmierne wydatki na aparaturę i materiały laboratoryjne z elementami oszustwa; fikcyjne darowizny; wydatki socjalne; złe adresowanie pomocy społecznej. Dramatycznie złe jest adresowanie pomocy, która nominalnie ma służyć osobom niepełnosprawnym. Polska tymczasem jest absolutnym światowym rekordzistą jeżeli chodzi o odsetek dochodów, które formalnie mają trafiać do osób niepełnosprawnych, a jednocześnie bardzo mało faktycznych pieniędzy trafia na rehabilitację i aktywizację zawodową. I to się dzieje

w majestacie prawa, a przynajmniej działo się do niedawna - na mocy obowiązujących przepisów można było np. kupować ciężarówki dla osób o lekko obniżonej sprawności, jako element rehabilitacji zawodowej. Dalej: KRUS, rozdrobnione finanse publiczne, finanse Agencji Rynku Rolnego itp.

Jeżeli chodzi o moje osobiste doświadczenie, to od razu powiem, że nie z każdym wnioskiem NIK się zgadzałem, ale chcę jednocześnie podkreślić, że jako minister finansów traktowałem raporty Izby jako ważne źródło informacji co do kierunków uzdrawiania finansów państwa, zwłaszcza w takich wypadkach, jak zakłady pracy chronionej albo zasiłki chorobowe. Prace nad ustawą o finansach publicznych prowadzone w Ministerstwie Finansów uwzględniały uwagi NIK na ten temat; co więcej chcę przypomnieć, że NIK przekazała do Ministerstwa Finansów część swoich najlepszych kadr. Bez pani Doroty Safjan, którą udało mi się namówić do objęcia funkcji rzecznika dyscypliny finansów publicznych i następnie zajęcia się właśnie zakładami pracy chronionej i służbą zdrowia, nie mielibyśmy tych ograniczonych sukcesów, jakie w bardzo skomplikowanej sytuacji politycznej udało się osiągnąć w dziedzinie naprawy finansów publicznych w latach 1998-2000.

Obecny stan finansów publicznych świadczy ponad wszelką wątpliwość, że instytucjonalny system zabezpieczeń zdrowia tych finansów nie działa skutecznie i nie jest to zarzut pod adresem NIK. Nie można bowiem winić lekarza za to, że pacjent go nie słucha. Nikt nie może zdjąć moralnej i politycznej odpowiedzialności z tych, których decyzje lub zaniechania bezpośrednio kształtują stan finansów naszego państwa, a w związku z tym stwarzają zagrożenia dla rozwoju gospodarki.

Dzisiejsza konferencja dotyczy Najwyższej Izby Kontroli i jak zauważyłem, w przypisanym mi temacie jest słowo „wyzwania", co tłumaczę na „zadania". Chciałbym więc jeszcze parę słów powiedzieć o zadaniach. Jak Państwu wiadomo, NIK dokonuje oceny z dwóch punktów widzenia. Po pierwsze, z punktu widzenia legalności, po drugie, z punktu widzenia celowości czy efektywności – generalnie skutków określonych przepisów prawa. Ten pierwszy punkt widzenia jest bardzo ważny, niezbędny, ale daleko niewystarczający. Bo może być tak, że osiąga się zgodność ze złym prawem. Powstaje więc pytanie o rolę NIK w kształtowaniu procesu prawa, o czym przed chwilą mówił pan prof. Marek Safjan. Idzie o kompetencje NIK w analizie skutków prawa, najlepiej jeszcze zanim ono powstanie. Chcę wyraźnie powiedzieć, że wymaga to szczególnej kompetencji. Tu potrzebna jest nowoczesna wiedza ekonomiczna. Nie jest to wiedza bardzo skomplikowana, ale jest bardzo potrzebna, żeby móc wykryć niewidzialne formy marnotrawstwa, zanim ono – wskutek błędów w tworzeniu prawa – powstanie.

Zwykle słowo „marnotrawstwo" kojarzymy z czymś bardzo widocznym: rozgrzebana budowa, nadmiar łóżek w szpitalach. I to są groźne przejawy marnotrawstwa, ale nie najgroźniejsze. Najgroźniejsze marnotrawstwo jest niewidoczne i polega na złych decyzjach, czasami podejmowanych w dobrej, a czasami w złej wierze,

zawsze uzasadnionych, jako podejmowanych dla dobra publicznego czy dobra społecznego.

To niewidzialne marnotrawstwo ma dwojaką postać. Po pierwsze, jest to tworzenie systemów, które wywołują patologiczne bodźce do zachowań ludzi, czyli wypaczają ludzkie zachowania. W Polsce współczynnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (15-64 lata) wynosi 51,5%! W krajach kandydujących tylko w Bułgarii jest mniej – 50%. W Islandii wynosi 82% i to jest maksimum empiryczne, w Stanach Zjednoczonych 72%, w Wielkiej Brytanii 71%, w Czechach 65%. Dlaczego? Nie dlatego przecież, że Polacy są z natury leniwi i nie dlatego, że nasz charakter narodowy wpędza nas w poszukiwanie pracy w szarej strefie. Dlatego, że w ustawodawstwie socjalnym i w podatkach zawarte są patologiczne bodźce, które w Polsce, podobnie jak w niektórych innych krajach, doprowadzają do tego, że uruchamia się w ludziach gonitwę za zasiłkiem, a nie za pracą. Firmy są jednocześnie przez inne fragmenty socjalnego ustawodawstwa zniechęcane do tworzenia miejsc pracy. Prowadzi to do wielkiego marnotrawstwa. Taką samą patologię bodźców mamy w służbie zdrowia. Na wszystkich jej etapach mamy patologiczne bodźce, które prowadzą do maksymalizacji nakładów przy złym traktowaniu pacjenta. I nie wynika to z charakteru narodowego Polaków, tylko ze złego ustawodawstwa.

Drugi przejaw tego niewidzialnego marnotrawstwa, to jest zła alokacja. Chodzi o to, że daną cząstkę społecznych pieniędzy przeznacza się nie na cel, który przynosi największe społeczne korzyści. Ekonomiści znają pojęcie kosztów alternatywnych – to są koszty straconych możliwości. Zasoby w tym niedoskonałym świecie są ograniczone. Jeśli przeznaczymy je na dany cel, to nie możemy tych samych zasobów przeznaczyć na inny cel; jeżeli przeznaczamy na cel gorszy, to tracimy pewne możliwości osiągania celu lepszego. Na przykład: ile kilometrów autostrad straciliśmy w Polsce wskutek przeznaczenia pół miliarda złotych na mocy ostatniej decyzji sejmowej na dodatkowe dotowanie i tak już dotowanego PKP? To są koszty niewidzialnego marnotrawstwa decyzyjnego. Mówię o tym dlatego, żeby zwrócić uwagę na to, że – po pierwsze – NIK nie zdejmie odpowiedzialności za bezpośrednie decyzje z tych, którzy je podejmują kształtując finanse państwa, ale – po drugie – że jest bardzo ważne, aby nasz system zabezpieczeń instytucjonalnych był wzmocniony. Włącznie ze zdolnością NIK do analizy możliwych skutków proponowanych projektów legislacyjnych zanim one powstaną. Zanim powstanie szkoda. Dlatego sądzę, że zgłoszona tutaj propozycja, aby Najwyższa Izba Kontroli publicznie, nie za zamkniętymi drzwiami, przedstawiała swoją opinię co do skutków danej propozycji legislacyjnej zanim zostanie uchwalona, byłaby wzmocnieniem tego systemu ochrony.

Kończąc, chciałem dołączyć się do gratulacji i złożyć życzenia. Po pierwsze, abyście Państwo wzmacniali swoją niezależność. Bez tego nie ma możliwości dobrej pracy w tego typu instytucji. Po drugie, abyście mogli wzmacniać i wzmacniali

tę zdolność analityczną co do skutków prawa, a nie tylko zgodności z nim. I po trzecie, aby nasze wspólne otoczenie tak się zmieniało, żeby było mniej powodów do krytycznych raportów Najwyższej Izby Kontroli.

prof. dr hab. Leszek Balcerowicz
Prezes Narodowego Banku Polskiego

Po wystąpieniu prof. L. Balcerowicza wygłosił swój referat prof. Stanisław Gebethner. Tekst wystąpienia prof. St. Gebethnera zatytułowany „Pozycja ustrojowa NIK a zasada funkcjonowania trójpodziału władz" będzie opublikowany w jednym z kolejnych numerów „Kontroli Państwowej".

Artur Nowak-Far

KONTROLOWANIE PRZEZ NAJWYŻSZĄ IZBĘ KONTROLI REALIZACJI PRZEZ ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Podstawowe zasady realizacji prawa Wspólnoty Europejskiej przez krajową administrację publiczną

Po uzyskaniu 1 maja 2004 r. przez Polskę pełnego członkostwa w Unii Europejskiej, ustrojowa pozycja Najwyższej Izby Kontroli ulegnie modyfikacji. Jej zakres można określić jako znaczny. Wynika to przede wszystkim stąd, że w państwie członkowskim UE organy kontrolne funkcjonują nie w jednej, ale w dwu podstawowych rolach. Z punktu widzenia prawa krajowego, z reguły wypełniają one konstytucyjne zadania kontroli działalności określonych organów administracji rządowej oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych. Niekiedy funkcje te wypełniają także w odniesieniu do krajowego banku centralnego (z tym zastrzeżeniem, że w UE zakres uprawnionej kontroli jest nieco inny niż to określono w art. 204 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Niekiedy mogą także kontrolować działalność samorządu terytorialnego (i tworzonych oraz kontrolowanych przez niego podmiotów). W niektórych wypadkach są uprawnione do kontrolowania działalności innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych – to uprawnienie aktualizuje się

w szczególności wtedy, gdy kompetentne w tym zakresie podmioty prawa publicznego powierzają im lub finansują z budżetów publicznych jakiekolwiek ich działanie.

Druga rola krajowych instytucji kontroli wynika z *acquis* Wspólnoty Europejskiej. Z tego punktu widzenia takie organy jak Najwyższa Izba Kontroli traktowane są jako część aparatu państwowego (innymi słowy jako jego „desygnat instytucjonalny"), na której – w zakresie przypisanych im kompetencji – spoczywa obowiązek realizacji wszystkich jego norm. Jednostką zdolną do ponoszenia odpowiedzialności prawnej za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie zobowiązań wynikających z tego tytułu jest jednak zawsze samo państwo członkowskie. Korzysta ono z tzw. autonomii proceduralnej – a więc swobody dotyczącej budowy aparatu państwowego i podziału kompetencji w jego ramach. Innymi słowy, owa autonomia oznacza, że *acquis communautaire* nie zawiera postanowień, które bezpośrednio określałyby podstawowe zasady w tym zakresie (co nie oznacza, że nie determinuje ono w jakimś ograniczonym zakresie instytucjonalnych rozwiązań cząstkowych)[1]. Jej zamierzoną przez prawodawcę wspólnotowego konsekwencją jest jednak niedopuszczalność powoływania się przez kraj UE na brak kompetentnego i zdolnego do efektywnego działania w danym zakresie organu krajowego w celu usprawiedliwienia nieprawidłowego wykonania zobowiązań wynikających z jego członkostwa w UE[2]. Tak rozumiana autonomia proceduralna odnosi się także do organów kontroli zewnętrznej państw Unii Europejskiej. Potwierdzeniem tego wniosku jest także występujące w tych krajach zróżnicowanie mających do tych ciał zastosowanie regulacji prawnych dotyczących ich struktur i kompetencji oraz stosowanych przez nie procedur.

Mówiąc o realizacji *acquis* wspólnotowego proponuję przyjąć, że jest to każde zachowanie adresatów norm składających się na to prawo, które w zakresie ich normowania jest z tymi normami zgodne. Proponuję także uzupełnić tę prostą regułę definicyjną o dodatkowe kryterium odnoszące się do stosowania prawa wspólnotowego i na jego gruncie sformułowane: właściwa realizacja prawa WE ma miejsce wtedy, gdy jest również zachowany przynajmniej wymóg jego efektywności na gruncie krajowym – rozumiany zarówno jako zasada ekonomiki stanowienia i stosowania prawa, jak i właściwego jego sankcjonowania, a więc wymuszania jego stosowania przez właściwe organy (w tym organy administracji krajowej)[3].

---

[1] A. Nowak-Far: *Stosowanie acquis communautaire przez administracje publiczne państw członkowskich Unii Europejskiej – zagadnienia prawne i organizacyjne*, „Służba Cywilna" nr 4, wiosna-lato 2002, s. 29-47.

[2] Tak np. w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości 227-230/85 *Komisja v. Belgia*, Zb. Orz. 1988, s. 1.

[3] F. Snyder: *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, „Modern Law Review", nr 56/1993, s. 19.

Z punktu widzenia już nie zasad ogólnych, ale konkretnych przepisów samego prawa wspólnotowego, przedmiotowy zakres obowiązków organów państwa członkowskiego w zakresie realizacji *acquis* wyznaczony jest w art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Przepis ten przewiduje, że: „Państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań. Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu".

Z przepisu art. 10 TWE doktryna i orzecznictwo wywodzi zasadę szczerej współpracy i lojalności w stosunkach między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi. W ich ujęciu zasada ta ma charakter wzajemny – dotyczy zarówno samych krajów członkowskich, jak i instytucji i organów UE[4]. Odnosi się także do wzajemnych relacji państw UE, nakładając na nie obowiązek wzajemnego wspierania się w wykonywaniu przez nie zobowiązań wynikających z *acquis*[5].

Przepis art. 10 TWE jest jednak traktowany jako „subsydiarny" w stosunku do jakichkolwiek szczególnych przepisów zarówno samego TWE, jak i innych składników *acquis communautaire.* Cecha ta oznacza, że jego naruszenie może być samodzielną podstawą odpowiedzialności prawnej państwa członkowskiego jedynie wtedy, gdy nie można wskazać innej, szczególnej normy *acquis* w danej sytuacji przez państwo naruszonej[6]. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości powoływano jednak właśnie art. 10 dla uzasadnienia żądania podjęcia przez właściwe krajowe organy kontrolne takich działań i sankcji, które zapewniałyby oczekiwany przez prawodawcę unijnego poziom ochrony interesów finansowych UE, a tym samym odpowiednią efektywność prawa wspólnotowego w tym zakresie[7].

Z uwagi na swoją ogólność, sam przepis art. 10 TWE jest niedoskonałym wyznacznikiem zakresu zobowiązania państwa do realizacji prawa wspólnotowego przez jego administrację krajową. Wskazuje on jednak na istotne – i dla osób mniej obeznanych z treścią i zasadami jego funkcjonowania na gruncie krajowym z pewnością zaskakujące – obowiązki organów państwa członkowskiego UE. Chodzi mianowicie o to, że zasada szczerej współpracy i lojalności oznacza nie tylko zwykły obowiązek zapewnienia prawu wspólnotowemu właściwej mocy w samym państwie członkowskim. Jej realizacja wymaga uczestnictwa tego kraju w pracach organów Unii, udzielania jej określonego w przepisach UE wsparcia finansowego, przekazy-

[4] Np. 230/81 *Luksemburg v. Parlament Europejski*, Zb. Orz. 1983, s. 255.

[5] C-235/87 *Annunziata Matteucci v. Communauté Française de Belgique*, Zb. Orz. 1988, s. 5589.

[6] Zob. Ch. Calliess, M. Ruffert (Hrgs.): *Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemenshaft – EUV/EGV*, Luchterhand-Manz, Wien 2002, s. 441-481.

[7] Zob. np. 68/88 *Komisja v. Grecja*, Zb. Orz. 1989, s. 2965.

wania określonych informacji i świadczenia innej niezbędnej do prawidłowego jej funkcjonowania pomocy. W odniesieniu do administracji publicznej ten zakres jej różnorodnych w tym obszarze obowiązków o charakterze operacyjnym określa się mianem obowiązków kooperacyjno-negocjacyjnych.[8] Użycie w tym określeniu pojęcia „negocjacyjny" jest uzasadnione tym, że obowiązkiem państwa członkowskiego jest pełne uczestnictwo we wszystkich procesach podejmowania decyzji sformalizowanych w traktatach i w prawie wtórnym UE.

Dla pełniejszego wyznaczenia zakresu przedmiotowego obowiązku realizacji prawa wspólnotowego istotne znaczenie ma także przepis art. 5 TWE, w którym zawarta jest tzw. zasada subsydiarności. Wyznacza tu ona podstawowe reguły rozgraniczenia aktywności prawotwórczej samej Wspólnoty i jej państw członkowskich. Nakazuje Wspólnocie kierować się w tej delimitacji regułą ekonomiki prawa – ingerować prawotwórczo na tym poziomie, na którym cele proponowanych działań (wchodzących wszakże w ogóle w zakres zainteresowania Wspólnoty – w ramach tzw. kompetencji niewyłącznych) nie mogą być „lepiej" osiągnięte przez same państwa członkowskie. W ocenie, czy tak jest, należy brać pod uwagę przewidywany zakres działania lub jego skutki.

Innym istotnym przepisem – ogólnym dla całego *acquis*, ale szczególnym wobec art. 10 TWE – jest art. 249 (a w odniesieniu do funkcjonowania bankowości centralnej art. 110 TWE)[9]. Definiuje on poszczególne wiążące akty prawa wspólnotowego, którymi na podstawie art. 249 są bezpośrednio stosowane rozporządzenia i decyzje oraz wymagające odpowiedniego wykonania (implementacji) w każdym państwie członkowskim dyrektywy. W świetle tego przepisu oraz dotyczącego realizacji poszczególnych aktów Wspólnoty orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (TS), wykonanie dyrektyw polega na zastosowaniu takich środków krajowych (zwykle legislacyjnych, ale stosunkowo często także materialno-technicznych), które najefektywniej i najwydajniej pozwalają osiągnąć określone w nich efekty[10]. Dyrektywy są więc takimi aktami wspólnotowymi, które najczęściej wymagają pojęcia działań prawotwórczych i wykonawczych najskuteczniej zmierzających do osiągnięcia wyznaczonych w nich celów wspólnotowych.

Katalog aktów prawnych Wspólnoty oraz określone w art. 249 TWE zasady realizacji zawartych w nim norm skłaniają do wniosku, że niektóre z nich mogą tworzyć *corpus* europejskiego prawa administracyjnego (tj. same dawać bezpośrednie podstawy prawne do prowadzenia działalności administracyjnej). Niektóre zaś mogą

---

[8] A. Nowak-Far (we współpracy z A. Michońskim): *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 153-154.

[9] Dla Europejskiego Banku Centralnego katalog wiążących aktów prawnych określony jest w art. 110 TWE i obejmuje jedynie rozporządzenia oraz decyzje.

[10] S. Prechal: *Directives in European Community Law: A Study of Directives and Their Enforcement in National Courts*, Clarendon Press, Oksford 1995, s. 44-60.

jedynie wpływać na treść krajowego prawa administracyjnego. W tym drugim wypadku mówi się więc raczej o jego europeizacji, służącej zdecentralizowanemu (bo oddanemu państwom członkowskim) systemowi realizacji prawa Wspólnoty w ramach krajowego prawodawstwa i administracji[11].

Naruszenie obowiązków wynikających bezpośrednio lub jedynie pośrednio z TWE może spowodować zadziałanie mechanizmu wymuszającego prawidłowe postępowanie państw członkowskich. W jego ramach kluczowym elementem instytucjonalnym jest oczywiście sądownictwo wspólnotowe (składające się z Trybunału Sprawiedliwości, Sądu Pierwszej Instancji oraz sądów państw członkowskich – orzekających jednak w różnych zakresach właściwości). Jest nim również – acz w ograniczonym i ostatnio ulegającym znacznym metamorfozom zakresie (np. w postępowaniach antydumpingowych lub o uznanie pomocy publicznej za niezgodną z prawem) – Komisja Europejska. Ważnym elementem systemowym zapewniania prawu wspólnotowemu właściwej mocy w państwach członkowskich wtedy, gdy nie wykonują one prawidłowo swoich obowiązków w zakresie prawidłowego stosowania poszczególnych jego aktów, jest możliwość powoływania się osób fizycznych i prawnych na wynikające z nich prawa. Możliwość ta istnieje nawet w odniesieniu do niewykonanych dyrektyw, jeżeli tylko spełniają one wymogi zaistnienia tzw. bezpośredniego skutku (*effet utile*): przyznają jednostkom jakieś prawa, zaś treść tych praw jest wystarczająco jasno i bezwarunkowo w nich określona[12] . Administracja publiczna ma z tym zjawiskiem do czynienia m.in. wtedy, gdy bezskutecznie upłynął termin wdrożenia dyrektywy, a dany podmiot zaczął stosować jej normy w miejsce przepisów krajowych[13], gdy niewdrożenie dyrektywy uniemożliwiło realizację określonego w różnych od jej norm przepisach prawa krajowego roszczenia natury administracyjnej wobec osoby fizycznej[14], a także wtedy, gdy ostatecznie państwo poniosło ciężar wypłaty odszkodowania osobie fizycznej, która w wypadku wykonania dyrektywy w terminie, mogłaby kierować swoje roszczenie raczej do innej osoby fizycznej bądź prawnej[15]. Bezpośredni skutek dał także o sobie znać w dziedzinie postępowania administracyjnego, kiedy TS potwierdził zasadę biegu terminów do wystąpienia z roszczeniem podmiotowym wynikającym z dyrektywy dopiero od momentu jej wykonania (wdrożenia)[16]. Orzecznictwo TS wymaga także

---

[11] S. Biernat: *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki*), [w:] M. Seweryński, Z. Hajna (red.): *Studia prawno-europejskie*, t. 1, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, s. 71-111.

[12] C-6/90 i C-9/90 *Andrea Francovich i Danila Bonifaci v. Włochy*, Zb. Orz. 1991, s. I-5357.

[13] 8/81 *Ursula Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt*, Zb. Orz. 1982, s. 53.

[14] 152/84 *M. H. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (nauczanie)*, Zb. Orz. 1986, s. 723.

[15] C-91/92 *Paola Faccini Dori v. Racreb Srl*, Zb. Orz. 1994, s. I-3325.

[16] C-208/9 *Theresa Emmott v. Minister of Social Affairs and Minister of Justice*, Zb. Orz. 1991, s. 4269.

zapewnienia przez właściwe organy krajowe wszelkich środków proceduralnych, które mają umożliwiać egzekwowanie uprawnień prawa wspólnotowego na gruncie krajowym – i to na zasadach nie gorszych niż gdyby dochodzone były roszczenia wynikające z prawa krajowego[17]. Wymaga także stosowania przez administrację publiczną takiej wykładni prawa krajowego, które bierze pod uwagę treść choćby niewdrożonej w terminie, ale mającej w jakimś przynajmniej zakresie tożsamy z nim zakres normowania[18]. Zobowiązuje także do zaniechania jakiejkolwiek modyfikacji stanu prawnego, której skutkiem byłoby powstanie sytuacji uniemożliwiającej lub utrudniającej wdrożenie już promulgowanego aktu prawa WE, jak również do „wyczyszczenia przedpola prawnego" – tj. przygotowania systemu prawnego na recepcję znanych norm zawartych w tych aktach *acquis*, które jeszcze nie weszły w życie, ale zostały ogłoszone[19].

Trzeba podkreślić, że obowiązki krajowych administracji publicznych państw członkowskich UE wykraczają poza zwykłe wykonanie dyrektyw lub innych aktów jej prawa (np. w postaci przygotowywania projektów ustaw oraz wydawania na podstawie przyjętych już ustaw aktów wykonawczych). Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza także obowiązek bezpośredniego stosowania unijnych rozporządzeń oraz zapewnienia wykonania (także w drodze egzekucji administracyjnej) decyzji wydawanych na podstawie art. 249 TWE.

Ze względu na te wszystkie okoliczności, po 1 maja 2004 r., gdy Polska uzyska pełne członkostwo w Unii Europejskiej, także w naszym kraju rozwinie się w pełni funkcjonujący już w tzw. starych jej krajach system zdecentralizowanego stosowania prawa wspólnotowego. Zadania w tym zakresie będą wykonywane bezpośrednio na szczeblu krajowym – niejako w zastępstwie Unii Europejskiej, która przecież nie ma ani własnego aparatu administracyjnego w państwach członkowskich, ani możliwości bezpośredniego zastosowania środków egzekucyjnych w celu zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego przez osoby fizyczne i prawne[20].

Nawiążą się także ściślejsze stosunki kooperacyjne polskiej administracji i administracji innych państw członkowskich UE. W Unii Europejskiej funkcjonują przecież tzw. transnarodowe akty administracyjne. Wydane przez organy jednego pań-

---

[17] Zob. np. 158/80 *Rewe Handelsgesellschaft Nord mbH i Rewe-Markt Steffen v. Hauptzollamt Kiel*, Zb. Orz. 1981, s. 1805.

[18] 14/83 *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann v. krajowi Północna Nadrenia-Westfalia*, Zb. Orz. 1984, s. 1891.

[19] S Prechal, op. cit., s. 26-35.

[20] S. Dudzik: *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź: *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat Akcesyjny i jego skutki*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 235-236.

stwa członkowskiego UE albo uprawnioną instytucję WE na podstawie prawa wspólnotowego, wymagają one dla zapewnienia efektywności odpowiedniego współdziałania organów innych państw członkowskich[21]. Prawo wspólnotowe tworzy również podstawy do wzajemnego uznawania aktów administracyjnych wydanych przez organ jednego kraju UE we wszystkich innych państwach Unii[22]. I tu administracja krajowa musi wykazać wymagany przez prawo wspólnotowe poziom skuteczności. Wymóg kooperacji daje o sobie także znać wtedy, gdy z *acquis* wynika obowiązek stworzenia przez administrację sprawnych systemów współdziałania z innymi organami prawa administracyjnego we Wspólnocie, polegającego np. na udzielaniu wzajemnej pomocy, informowaniu lub notyfikacji określonych działań lub aktów. W tym ostatnim zakresie brak wypełnienia obowiązku stworzenia systemu notyfikującego w zakresie przyjmowanych przepisów krajowych ustalających wymagania techniczne produktów powoduje wręcz ich bezskuteczność wobec adresatów[23].

Uzyskanie przez Polskę pełnego członkostwa w Unii Europejskiej wiąże się także z koniecznością przygotowywania i podejmowania działań o charakterze materialno-technicznym i organizacyjnym związanych z pełnym uczestnictwem w procesach podejmowania decyzji w różnych gremiach decyzyjnych Unii Europejskiej. Chodzi tu w szczególności o obowiązek pełnego uczestnictwa w unijnym, skomplikowanym procesie podejmowania decyzji, który wymaga wręcz zreorganizowania prac poszczególnych urzędów administracji publicznej (zwłaszcza, ale nie tylko, rządowej) pod tym kątem. Idzie tu także o nabycie zdolności określanych jako „komplementarne" – polegających na zapewnieniu pełnej możliwości absorpcji przyznanych Polsce środków pomocy regionalnej, co wiąże się z obowiązkiem stworzenia prawidłowego krajowego systemu programowania, współfinansowania i monitorowania programów UE w tym zakresie oraz zapewnienia odpowiednich zdolności operacyjnych tych urzędów, które się tą sprawą w ramach ich kompetencji zajmują[24].

Gdy mowa o konieczności zapewnienia przez administrację pełnej reprezentacji interesów krajowych w unijnym procesie podejmowania decyzji, nie sposób pominąć obowiązku uczestniczenia i w takich formach współpracy realizowanej w granicach wyznaczonych art. 10 TWE, których rezultatem nie są akty prawne Unii Europejskiej, a mianowicie w tzw. otwartej metodzie koordynacji (OMK). Metoda ta funkcjonuje w obszarach niektórych polityk państw członkowskich (m.in. w polityce społecznej i edukacyjnej) i polega na wspólnym uzgadnianiu zadań, które mają być w określonym czasie wykonane, jak i w pewnym zakresie narzędzi ich osią-

[21] S. Biernat: op. cit., s. 71-111.

[22] Np. w zakresie całej rodziny prawa harmonizacji technicznej, a zwłaszcza certyfikacji wyrobów, jak również w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych.

[23] C-194/91 *CIA Security International v. Signalson S. A. i Securitel Sprl*, Zb. Orz. 1996, s. I-2201 (stosowanie dyrektywy 83/189/EWG – obecnie 93/34/UE).

[24] A. Nowak-Far: *Stosowanie acquis communautaire*..., op. cit., s. 42-45.

gnięcia – zmierzających do realizacji określonych na poziomie UE wartości wspólnych (takich jak np. wzrost konkurencyjności gospodarki całej Unii). Uzgodnienia w ramach otwartej metody koordynacji nie przybierają postaci aktów prawa, jednak po ich przyjęciu są dla poszczególnych państw wiążące jako dobrowolne zobowiązanie. W takiej postaci stanowią również podstawę do uzyskiwania środków pochodzących z budżetu ogólnego UE. Niespójność realizowanej polityki z przyjętymi w ramach wspomnianej metody zobowiązaniami skutkuje więc niemożnością skorzystania z unijnego wsparcia na jej urzeczywistnienie.

Za jeszcze jeden obszar istotnych z punktu widzenia prawa wspólnotowego obowiązków krajowej administracji publicznej można uznać wykonywanie przez nią polityki budżetowej – zwłaszcza zaś realizację obowiązku wynikającego z art. 104 TWE oraz tzw. Paktu stabilności i wzrostu – niedopuszczania do powstawania nadmiernych deficytów finansów publicznych i długu publicznego. Warto zwrócić przy tym uwagę, że przytoczone przepisy wspólnotowe mogą być stosowane bezpośrednio. Nie wymagają więc angażowania jakichkolwiek środków krajowych. Występowanie w systemach prawnych krajów UE (w tym i Polski) regulacji szczególnych, mających na celu zapobieganie powstawaniu nadmiernych deficytów i zbyt dużego długu publicznego, należy traktować jako przykład regulacji wspomagających realizację *acquis*.

Zakres podmiotowy odpowiedzialności za realizację prawa wspólnotowego w kraju członkowskim Unii Europejskiej

Z punktu widzenia *acquis* podmiotem odpowiedzialnym za naruszenie prawa wspólnotowego w jakimkolwiek aspekcie jest zawsze państwo członkowskie – w swojej konstrukcji prawnej wypracowanej przez prawo międzynarodowe. To państwa są bowiem stronami traktatów stanowiących podstawowy składnik tzw. pierwotnego prawa Unii Europejskiej. W chwili akcesu nowe kraje członkowskie muszą przejąć całość dorobku prawnego UE. Wyjątki od tej zasady – w postaci przepisów przejściowych określonych w traktatach akcesyjnych lub przyjętych na ich postawie – są niemal zawsze cząstkowe i ograniczone w czasie. Zasadą podstawową jest bowiem natychmiastowe działanie prawa wspólnotowego w nowym państwie członkowskim. Trwałe wyjątki należą do rzadkości. Jeśli nie przybierają postaci ogólnej modyfikacji *acquis,* nie mogą mieć fundamentalnego dlań charakteru[25].

Pełne i natychmiastowe przejęcie prawa wspólnotowego wskutek przystąpienia do Unii Europejskiej ma wielką doniosłość dla całego aparatu państwowego, włą-

[25] S. L. Kaleda: *Przejęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie. Zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 133-192.

czywszy w to organy legislacyjne, sądownictwo oraz administrację publiczną – rządową i samorządową. Zakres ich odpowiedzialności za zapewnienie pełnej i prawidłowej treściowo realizacji prawa WE (a szerzej UE) wynika z przyjętego w danym kraju, w ramach korzystania przez nie z autonomii proceduralnej, rozdziału kompetencji. Z uwagi na wspólne dla wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej tradycje ustrojowe w tym zakresie, w odniesieniu do administracji publicznej, jej obowiązki odnoszą się przede wszystkim do wykorzystywania przez nią prerogatyw wykonawczych – rozumianych w państwie członkowskim UE szerzej niż w krajach trzecich – jako takie kompetencje, które mają także swój aspekt ponadnarodowy, unijny. W analizach dotyczących obowiązków administracji odnoszących się do realizacji prawa wspólnotowego podkreśla się, że istotnym instrumentarium wykonawczych uprawnień administracji publicznej jest w państwach UE kompetencja do ustanawiania, w ramach udzielonej przez parlament delegacji, prawa niższego rzędu (regulacja)[26]. Zgodnie z tym ujęciem, prerogatywa ta występuje obok funkcji administracyjnego nadzoru przestrzegania prawa oraz jego egzekucji.

Prawo wspólnotowe w zasadzie zdaje się na treść konstytucyjnych praw krajowych wtedy, gdy nawiązuje w swojej regulacji do działalności administracji publicznej. To prawo krajowe przesądza bowiem, o który konkretnie organ państwa idzie w sytuacji, gdy w prawie WE formułowane są wobec tego państwa jakieś obowiązki[27]. Także wtedy, gdy samo *acquis* używa pojęcia „administracja" lub podobnych, rozstrzygające o tym, o który konkretnie organ chodzi – są krajowe reguły rozdziału kompetencji w ramach jego aparatu administracyjnego. W samym prawie WE bezpośrednie nawiązania do aparatów administracyjnych państw członkowskich nie są częste, ale jeżeli już występują, to w stosunkowo zróżnicowanych kontekstach. Do administracji publicznej odnoszą się także określenia pokrewne, takie jak np. „służba publiczna" (*public service*, art. 39 ust. 4 TWE), „rządy centralne" (*central governments*), „organy regionalne, lokalne i inne władze publiczne" (*regional, local or other public authorities*) – wszystkie te określenia zawarte są w art. 102 TWE. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską wielokrotnie, niejako wtórnie, odnosi się również do roli administracji publicznej w gospodarce. Wyraźnie rozróżnia bowiem dwusektorowość gospodarek krajów członkowskich, umiejscawiając administrację publiczną – w tym wypadku bez szczególnego wnikania w sposób jej ekonomicznego zaangażowania – w sektorze publicznym. I tak np. art. 102 ust. 1 i art. 103 TWE dotyczą m.in. „innych podmiotów podległych prawu publicznemu lub przedsięwzięć publicznych państw członkowskich" (*other bodies governed by public law, or public undertakings of member states*). W prawie wtórnym zauważamy podobne

[26] A. G. Ibańez: *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and Limits*, Hart Publishing, Oxford 1999, s. 19-24.

[27] 51-54/71 *International Fruit Co. NV et al. v. Produktschap voor Groenten en Fruit*, Zb. Orz. 1971, s. 1107.

określenia, mające nawet postać dookreśleń wyrażeń użytych w Traktacie (TWE). Na przykład w przepisach rozporządzenia 3603/93/WE[28], wydanego dla ułatwienia stosowania art. 101 i 103 ust. 1 TWE, znajdujemy m.in. określenie sektora publicznego, który definiowany jest tu jako „instytucje i organy Wspólnoty, organy administracji centralnej państw, instytucje publiczne o charakterze regionalnym, lokalnym lub innego rodzaju, jak też inne jednostki, których działalność jest regulowana przez prawo publiczne albo przedsięwzięcia państw członkowskich". Dodatkowo akt ten zawiera definicję przedsiębiorstw publicznych, zaliczając do nich takie, na które państwo lub jego właściwe organy lokalne czy regionalne mogą – z uwagi na strukturę własności, sposób finansowania lub mające zastosowanie przepisy – bezpośrednio lub pośrednio wywierać dominujący wpływ. Tę samą konstrukcję wykorzystuje prawo WE także w zakresie regulacji pomocy publicznej. Dwusektorowość gospodarki jest uznana również np. w kontekście funkcjonowania Funduszu Spójności.

W swoim orzecznictwie, Trybunał Sprawiedliwości WE uznał za podmiot będący wystarczającą emanacją *imperium* państwa członkowskiego (na podobnej zasadzie, jak jest nią każdy organ administracji publicznej) ciało, które z formalnego punktu widzenia nie jest częścią administracyjnego aparatu państwa. Jako kryterium uznania TS przyjął to, że skład i zadania takiego podmiotu były określone w ustawie (przy czym owe zadania były osadzone w sferze podstawowych funkcji państwa), że jego zarząd był nominowany przez regionalną administrację rządową, oraz że podmiot ten miał obowiązek stosować reguły postępowania uchwalone przez inny organ ustanowiony przez głowę państwa[29]. TS włączył do zakresu pojęcia administracji publicznej także te podmioty (w tym nawet m.in. przedsiębiorstwa państwowe lub inne jednostki kontrolowane przez organ administracji publicznej!), które nie należąc do niej organizacyjnie, wykonują funkcje przez nią zlecone[30].

Zakres i treść kontroli realizacji prawa wspólnotowego w kraju członkowskim Unii Europejskiej – perspektywa wspólnotowych organów kontrolnych

W tym miejscu analizy można by przejść do zagadnienia przedmiotowego zakresu realizacji prawa wspólnotowego na gruncie krajowym. Byłoby to jednak – moim zdaniem – jałowe. Podstawowej odpowiedzi na pytanie, co może być podmiotem kontroli administracji publicznej państw członkowskich UE już udzieliłem w pierwszej części tej analizy. Najogólniej rzecz ujmując, administracja publiczna

[28] DzUrz WE, L 332, s. 1.

[29] 31/87 *Gebroeders Beentjes v. Holandii*, Zb. Orz. 1988, s. 4635.

[30] Np. C-188/89 *A. Foster et al. v. British Gas plc.*, Zb. Orz. 1986, s. I-3313 oraz 246/80 *C. Broekmuelen v. Huisarts Registratie Comissie*, Zb. Orz. 1981, s. 2311.

jest odpowiedzialna za realizację wszelkich – ważnie wydanych – aktów prawa wspólnotowego[31], w zakresie, w jakim dysponuje ona przypisanymi w świetle prawa krajowego kompetencjami. Ponieważ za realizację *acquis* (w przyjętym w tej analizie znaczeniu terminu „realizacja") odpowiedzialne są także w przypisanym im zakresie instytucje Wspólnoty Europejskiej (są to w szczególności Rada UE i Komisja Europejska, zaś w odniesieniu do strony finansowej Trybunał Obrachunkowy), w ujęciu ogólnym powstaje więc system dwupoziomowy – mający składnik unijny i krajowy. Układ ten określa się mianem „administracji jednolitej lub dzielonej" (*single but shared administration*) lub współadministracji (*co-administration*)[32]. „Rozdzielenie" tego układu jest jednak wyraźne. W świetle orzecznictwa TS, organy krajowe, które stosują prawo wspólnotowe nie mogą być uważane za organy WE lub UE[33].

Analiza rozdziału kompetencji pomiędzy unijnym i krajowym składnikiem tego układu skłania niektórych badaczy do stwierdzenia, że uprawnienia kontrolne i nadzorcze właściwych organów krajowych mają charakter li tylko pomocniczy w stosunku do kontrolnych prerogatyw Komisji[34]. Nie jest to jednak wniosek naukowo i praktycznie w pełni produktywny i zawsze uzasadniony. Nie o hierarchię kontroli chodzi w całym cyklu realizacji prawa wspólnotowego, a raczej o zapewnienie dwupoziomowego systemu zapobiegającego naruszeniom tego prawa – zarówno przez działania czysto prewencyjne, jak i represyjne.

Istotniejszą różnicą pomiędzy wykonującymi zadania kontrolne organami Wspólnoty i właściwymi w tym zakresie organami państw członkowskich są nieco inne motywy ich powierzenia tym organom i inne kryteria oceny działań jednostek kontrolowanych. Podstawowym motywem kontroli organów wspólnotowych jest tylko ochrona interesów WE w zakresie, w jakim ich kompetencje zostały określone w aktach *acquis* powołujących je do życia. Zakres uprawnień kontrolnych jest w ich wypadku określany zwykle wąsko – jako kontrola zgodności działań z prawem (tzw. *enforcement inspection*)[35], z rzadka jedynie rozszerzono uprawnienia kontrolne tak, że dotyczą one również istotnych aspektów jakości funkcjonowania jednostek kon-

[31] Nie jest natomiast zobowiązana do bezwarunkowej realizacji aktów prawa WE, co do których ma uzasadnione wątpliwości, czy są one – z punktu widzenia reguł *acquis* – ważne, gdy ich stosowanie groziłoby niebezpieczeństwem powstania poważnej i niepowetowanej szkody oraz gdy wzięto pod uwagę interes Wspólnoty. Zob. C-143/88 i C-92/89 *Zuckerfabrik Süserdithmarschen AG i Zuckerfabrik Süst GmbH v. Hauptzollamt Itzehoe i Haptzollamt Paderborn*, Zb. Orz. 1991, s. I-415.

[32] A. G. Ibańez, op. cit., s. 24-25.

[33] Zob. np. 101/78 *Granaria BV v. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, Zb. Orz. 1979, s. 623, dotyczące zobowiązań Wspólnoty niewynikających z kontraktów.

[34] S. Cassese, G. della Cananea: *L'essecuzione del Diritto Communitario*, „Rivista Italiana di Diritto Pubblico Communitario", nr 4/1991, s. 907-908.

[35] Zob. np. art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 w sprawie ochrony finansowych interesów Wspólnot Europejskich, DzUrz WE, L 312, s. 1.

trolowanych (tzw. *efficiency inspection*). Jedynie najszersze w tym zakresie uprawnienia Trybunału Obrachunkowego (a więc poniekąd unijnego „odpowiednika" Najwyższej Izby Kontroli) rozciągają się na tyle, że obejmują kontrolę rachunków odnoszących się do dochodów i wydatków Wspólnoty oraz jej organów – o czym przesądza treść art. 248 w związku z art. 246 TWE. Kryterium kontroli jest w jego wypadku „legalność i prawidłowość operacji leżących u podstaw" (*legality and regularity of the underlying transactions*) tych dochodów i wydatków, jak również „należytość" (*soundness*)[36] zarządzania finansami. Kontrola ma charakter sygnalizacyjny, o czym przesądza treść art. 248 ust. 2 (zdanie drugie) i dotyczy jedynie gospodarki zasobami pochodzącymi z budżetu UE.

Interesującą także, ze względu na europejskie prerogatywy NIK sprawą jest procedura przeprowadzania kontroli przez Trybunał Obrachunkowy. Art. 248 ust. 3 TWE nie daje w tym zakresie szczegółowych wskazówek. Przesądza jednak, że kontrole mogą dotyczyć instytucji Wspólnoty, organów zarządzających dochodami i wydatkami w imieniu Wspólnoty oraz każdej osoby fizycznej i prawnej otrzymującej płatności z budżetu Unii Europejskiej. Kontrolę w państwach członkowskich Trybunał przeprowadza „w powiązaniu" z krajowymi instytucjami kontrolnymi lub, jeżeli te nie mają niezbędnych uprawnień, z innymi właściwymi służbami krajowymi. TWE wymaga, by we współpracy organy te kierowały się zasadami wzajemnego zaufania i poszanowania niezależności. Istotnym rozwiązaniem jest i takie, które wynika z przepisu art. 248 ust. 3 (ostatnie zdanie), że TO może wykonywać swoje zadania kontrolne w państwach członkowskich niezależnie od właściwych instytucji krajowych – wszakże jedynie wtedy, gdy poinformują one Trybunał, że nie zamierzają uczestniczyć w kontroli. Wynika stąd, że Trybunał Obrachunkowy ma obowiązek poinformowania o zamiarze przeprowadzenia kontroli właściwy krajowy organ kontrolny. Jest oczywiste, że informację TO musi przesłać jeszcze przed przystąpieniem do jakichkolwiek czynności merytorycznych na miejscu.

W wypadku innych organów kontroli (tworzonych w instytucjonalnych ramach Komisji Europejskiej) uprawnienia kontrolne dotyczą tylko i wyłącznie kontroli zgodności działań jednostek kontrolowanych z prawem. Są one nadane na mocy porozumień międzyinstytucjonalnych oraz delegujących rozporządzeń Rady, co – przynajmniej w tym drugim wypadku – przesądza o niemożliwości dalszego powierzenia czynności kontrolnych np. właściwym organom państw członkowskich[37] . Nie oznacza to jednak, że owe organy krajowe nie mogą – na podstawie własnych prerogatyw ustawowych – wykonywać jakichkolwiek wynikających z nich czynności kontrolnych w każdym uprawnionym na tej podstawie zakresie. Prawo wspólnotowe wręcz

[36] Termin ten można także tłumaczyć jako „rzetelność", choć takie określenie nie znalazło się w oficjalnym tłumaczeniu TWE na język polski.

[37] Przesądza o tym cytowane już orzeczenie TS w sprawie *Granaria BV* (zob. przyp. 33).

taką możliwość przewiduje, nakładając np. na Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (*Office européen de lutte anti fraude* – OLAF)[38] obowiązek świadczenia takim organom krajowym pomocy, organizowania ich bliskiej i stałej współpracy – wszystko jednak w ramach realizacji misji OLAF, którą jest zwalczanie oszustw i jakichkolwiek innych bezprawnych działań naruszających finansowe interesy UE[39]. Z podobną sytuacją prawną mamy do czynienia w zasadzie we wszystkich obszarach, w których Komisja ma możliwość wykonywania funkcji kontrolnych o charakterze sektorowym (tj. w zakresie polityki konkurencji, wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki rybołówczej, polityki regionalnej i strukturalnej, w zakresie regulacji fitosanitarnych, warunków zdrowotnych żywności i zdrowia zwierząt) – przy czym w tych zakresach partnerami dla agend Komisji są właściwe do sprawy organy krajowe, niekoniecznie o wyłącznie kontrolnych prerogatywach.

Zakres i treść kontroli realizacji prawa wspólnotowego w kraju członkowskim Unii Europejskiej – perspektywa NIK

Administracja każdego państwa członkowskiego UE realizuje znacznie szersze zadania wynikające z udziału w Unii, niż jedynie funkcje wykonania *acquis*. Jej aktywność zaznacza się (z różną wszakże intensywnością) w ramach czterech systemów podejmowania decyzji i koordynowania działań. Są to [40]:

– system implementacyjny, odnoszący się do wykonywania prawa europejskiego na gruncie krajowym (w tym w szczególności zapewnienia administracyjnego egzekwowana *acquis* oraz sprawnego wdrażania dyrektyw – w tym ostatnim zakresie z poszanowaniem konstytucyjnych reguł rozdziału kompetencji parlamentu i władzy wykonawczej);

– system kooperacyjno-negocjacyjny, którego funkcją musi być zapewnienie sprawnego udziału administracji rządowej w unijnym procesie podejmowania decyzji (zwłaszcza zaś decyzji prawotwórczych) w różnych gremiach UE;

– system legitymizacyjny, mający na celu zapewnienie parlamentowi oraz samorządom i uznanym organizacjom reprezentacji interesów grupowych właściwych co do zakresu ich funkcjonowania informacji oraz odpowiedniego wsparcia z ich strony dla krajowych stanowisk formułowanych i przedstawianych w ramach systemu kooperacyjno-negocjacyjnego w gremiach decyzyjnych UE;

---

[38] Utworzony 28 kwietnia 1999 r. na podstawie decyzji Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom, DzUrz WE, L 136, s. 20.

[39] Art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), DzUrz WE, L 136, s. 1 w związku z art. 2 decyzji Komisji 1999/352 (zob. poprzedni przyp.).

[40] A. Nowak-Far (we współpr. z A. Michońskim): *Krajowa administracja*..., op. cit., s. 153-174.

– system litygacyjny, mający na celu przygotowywanie wystąpień przed Trybunałem Sprawiedliwości wtedy, gdy Polska będzie składała przed tym organem skargi lub gdy takie skargi będą kierowane przeciwko niej; w ramach tego systemu w niektórych krajach (np. w Danii) funkcjonuje system zapobiegania nieuzasadnionemu występowaniu przez sądy z pytaniami prejudycjalnymi do TS na podstawie art. 234 TWE.

Właściwie we wszystkich tych zakresach Najwyższa Izba Kontroli może realizować swoje ustawowe uprawnienia kontrolne wobec administracji rządowej – i to zarówno w interesie Wspólnoty, jak i Rzeczypospolitej. Jest tak z uwagi na szerokie określenie zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego zakresu jej prerogatyw w tym względzie. Warto zwłaszcza zwrócić uwagę na ten drugi aspekt. Zgodnie z ustawą[41], NIK „bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej" tych organów (art. 3). Kontrolę przeprowadza zaś pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. W odniesieniu do samorządów oraz innych podmiotów w ogóle objętych kontrolą NIK (np. jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców korzystających w swoim działaniu z wsparcia pochodzącego z środków publicznych) kryteria kontroli Izby są ograniczone. W wypadku samorządów Najwyższa Izba Kontroli nie stosuje kryterium celowości. W stosunku do jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców nie podlega ocenie NIK celowość i rzetelność.

Przyjęta w polskim prawie reguła kompetencyjna, umożliwiająca Najwyższej Izbie Kontroli kontrolowanie „działalności" administracji rządowej – w tym i w zakresie „realizacji" przez nią „ustaw i innych aktów prawnych" – pozwala na znaczną ingerencję kontrolną Izby. Jedynie w odniesieniu do administracji samorządowej wyłączenie w kontroli kryterium celowości nieco zawęża jej zakres. W obu jednak wypadkach ustawowe określenie jej uprawnionej treści w pełni pozwala na objęcie nią wszystkich podstawowych funkcji administracji publicznej w państwie członkowskim Unii Europejskiej. Szczególnie trafne w tym wypadku jest użycie w art. 3 formuły umożliwiającej NIK kontrolowanie wykonania przez administrację rządową „innych aktów prawnych"; w zakres tego pojęcia mogą wchodzić także akty prawa WE.

Istotnym wnioskiem wynikającym z tej analizy jest to, że w wyniku akcesu Polski do Unii Europejskiej zwiększy się obszar kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Gdy zapytamy bowiem, o jaką „legalność" w kraju członkowskim UE chodzi, okaże się, że chodzi także o zgodność z prawem WE i UE. Tak samo znaczącej metamorfozie – „europeizacji" – ulegają inne kryteria kontroli. „Zeuropeizowana" jest bowiem w Unii cała administracja publiczna – oczywiście na tyle, na ile krajowe reguły rozdziału kompetencji przypisują poszczególnym jej składnikom jakiekol-

[41] Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU 1995 r., nr 13, poz. 59, ze zm.).

wiek funkcje odnoszące się do szeroko pojętego wykonania prawa WE, jak i udziału w procesie jego tworzenia.

Pewną wątpliwość może budzić zagadnienie udziału Najwyższej Izby Kontroli w procesie sprawdzania w świetle ustawowych kryteriów prawidłowości pożytkowania środków pomocy strukturalnej i kohezyjnej, pochodzących z budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Szczegółowa odpowiedź na to pytanie nie może być jednolita dla wszystkich funduszy – idzie bowiem o różne aksjologiczne uzasadnienie ewentualnej aktywności NIK w tym zakresie. Fundusze strukturalne działają bowiem na nieco innych zasadach niż Fundusz Kohezji – przy czym w zakresie tego drugiego mniejsze znaczenie ma tzw. zasada dodatkowości, oznaczająca obowiązek przeznaczenia środków budżetu krajowego na dofinansowanie przedsięwzięcia realizującego legitymowane także z punktu widzenia celów Wspólnoty funkcje, co w odniesieniu do funduszy strukturalnych jest już kwestią bardzo istotną[42]. Uzasadnienie kontrolnej aktywności Najwyższej Izby Kontroli w odniesieniu do tej sfery działań rozwojowych, które są finansowane z budżetu krajowego, jest oczywiste. Co do większej części funduszy pochodzących z budżetu ogólnego Unii Europejskiej, kompetencje kontrolne ma niewątpliwie w zakresie kontroli wewnętrznej Komisja Europejska, zaś w kontroli zewnętrznej Trybunał Obrachunkowy. Jak wiemy jednak, krajowe organy kontrolne mogą uczestniczyć w działaniach kontrolnych TO albo wtedy gdy współdziałają z nim z jego inicjatywy, albo na własną prośbę. Podstawowym uzasadnieniem podjęcia nawet zupełnie niezależnych od TO czynności kontrolnych przez NIK jest jednak, po pierwsze, art. 10 TWE. Wymaga on i w tym zakresie lojalnej współpracy z UE. Po drugie, przepisy o charakterze bardziej szczególnym niż „subsydiarny" art. 10 nakładają na państwa członkowskie wręcz obowiązek kontroli. Należy tu w szczególności przytoczyć przepis art. 280 TWE, zgodnie z którym kraje członkowskie muszą skutecznie – w sposób odstraszający – zwalczać nadużycia finansowe i wszelkie inne działania bezprawnie naruszające interesy finansowe Wspólnoty. Można również zauważyć podobne reguły nakazu w prawie wtórnym[43]. Po trzecie, uzasadnieniem podjęcia czynności kontrolnych przez NIK, dotyczących w jakimś zakresie finansów WE, jest po prostu konieczność ochrony krajowych interesów. Przecież niesprawny system wydatkowania funduszy na projekty rozwojowe może powodować nie tylko wstrzymanie finansowania z budżetu ogólnego UE, ale – gdy spowoduje nieprawidłowość wypłat – nawet obowiązek zwrotu bezprawnie, z punktu widzenia prawa WE, wydatkowanych środków z budżetu krajowego. Kontrola finansowa w tym zakresie jest więc jeszcze jednym przy-

[42] B. Laffan: *The Finances of the European Union*, Macmillan Press, Houndmills 1997, s. 116-118.

[43] Zob. np. art. 12 rozporządzenia Rady nr 1164/1994 ustanawiającego Fundusz Spójności (DzUrz WE 1994, L 130, s. 1) i art. 38 rozporządzenia Rady nr 1260/1999, określającego ogólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych (DzUrz WE, L 161, s. 1).

padkiem „współadministrowania" – tu wykonywanego w relacji bezpośredniej lub pośredniej współzależności krajowych organów kontrolnych i odpowiednich organów Wspólnoty Europejskiej. Zakres narzędzi, do których stosowania NIK w takich sytuacjach jest uprawniona, jest ogólnie określona w przepisach podstawowych – we wspomnianym już art. 280 TWE, w ust. 2. Zawiera on normę *par excellence* kompetencyjną, nakazującą państwom członkowskim (a więc w praktyce właściwym ze względu na krajowe reguły rozdziału kompetencji ich organom) „podjęcie takich samych środków do zwalczania nadużyć finansowanych naruszających interesy finansowe Wspólnoty, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe". Z uwagi na dość swoiste sformułowanie, mówi się, że określa on obowiązek „asymilacyjny" (*Assimilierungspflicht*) – przyswojenia narzędzi krajowych w celu ich odpowiedniego zastosowania po to, by zrealizować określone zadania, będące przede wszystkim w interesie Wspólnoty[44]. Ustęp 3 przytoczonego przepisu nakazuje krajom UE koordynować ich działania w tym zakresie. Ośrodkiem tej koordynacyjnej współpracy międzynarodowej ma być Komisja Europejska.

Warto wspomnieć, że istotnym uzupełnieniem unijnej regulacji dotyczącej ochrony interesów finansowych UE oraz wynikających z niej zasad udziału krajowych organów kontrolnych w jej sprawowaniu, w ramach również zdecentralizowanego systemu prewencji i odstręczania od popełniania wykroczeń, występków i przestępstw przeciwko tym interesom jest regulacja konwencyjna III filaru (a więc przyjęta w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych) – tzw. konwencja PIF[45]. Nie przewiduje ona oczywiście żadnych szczególnych działań NIK ani innych krajowych organów kontrolnych pozostałych państw członkowskich. Warto jednak o tej konwencji wspomnieć, gdyż zobowiązuje państwa, które ją podpisały, do penalizacji określonych w niej czynów dokonanych na szkodę finansowych podstaw funkcjonowania Unii. Jest więc poniekąd opisem ostatecznych skutków działań kontrolnych właściwych organów krajów UE w sprawach na tyle poważnych, że stanowią one przedmiot doniesień do organów ścigania.

Wnioski

Rola Najwyższej Izby Kontroli w Polsce będącej już członkiem Unii Europejskiej wzrasta. Jest tak z uwagi na znaczne zwiększenie w wyniku akcesu do UE pola uprawnionej kontroli NIK o sferę realizacji przez krajową administrację publiczną

[44] Ch. Calliess, M. Ruffert (Hrsg.), op. cit., s. 2377.

[45] Zob. więcej o konwencji [w:] L. Marcinkowski: *Ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich*. Część I. Ewolucja i aspekty prawne, „Kontrola Państwowa" nr 1/2004.

prawa wspólnotowego. Zadania Izby w tym zakresie wynikają zarówno z przepisów traktatowych, jak i z *acquis* wtórnego i z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Z wszystkich tych aktów wynikają – z jednej strony – istotne nowe, „europejskie" obowiązki krajowej administracji publicznej, dotyczące zwłaszcza poprawnej realizacji prawa WE, a z drugiej strony – rozszerzone zadania NIK, stanowiące niejako lustrzane odbicie tych obowiązków, chroniące zarówno interesy UE, jak i interesy narodowe Polski, ważne w kontekście funkcjonowania naszego kraju w Unii. Należy dodać, że w europejskim wymiarze działań Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek przyswoić (asymilować) wszystkie środki, którymi dysponuje, do potrzeb ochrony finansowych interesów wspólnotowych.

prof. dr hab. Artur Nowak-Far
Szkoła Główna Handlowa
Katedra Prawa Europejskiego

Prezes NIK Mirosław Sekuła zamykając posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli podziękował znakomitym Gościom za interesujące wystąpienia seminaryjne oraz za gratulacje i życzenia z okazji 85. rocznicy utworzenia Najwyższej Izby Kontroli, a wszystkim obecnym za wzięcie udziału w jubileuszowych obchodach.

Fot. Zbigniew Reszka

Sobota, 7 lutego 2004 r., dzień jubileuszu 85-lecia Najwyższej Izby Kontroli. Kierownictwo NIK i liczne grono pracowników znajdują się w historycznym miejscu przy Belwederze i Łazienkach, gdzie stoi pomnik Naczelnika Państwa, Marszałka Józefa Piłsudskiego. Prezes Mirosław Sekuła trzyma piękną wiązankę z róż. W pierwszym rzędzie od lewej stoją wiceprezesi: Krzysztof Szwedowski, Jacek Jezierski, Zbigniew Wesołowski oraz Piotr Kownacki.

Fot. Cezary Szejgis

Kwiaty leżą u stóp pomnika Naczelnika Państwa, który już w pierwszych miesiącach istnienia niepodległego państwa polskiego złożył podpis pod dekretem powołującym do życia Najwyższą Izbę Kontroli Państwa. Ta chwila zamyślenia i pokłon po złożeniu kwiatów mówi o wszystkim – o podziwie, wdzięczności i ciągle żywej pamięci.

Fot. Zbigniew Reszka

Jeszcze osobiste refleksje prezesa NIK Mirosława Sekuły w tym historycznym miejscu – w tle pomnika nagie drzewa otaczające Belweder – tak wiele zdarzeń z naszych dziejów wiąże się z tym skrawkiem Warszawy, z tym skrawkiem Polski.

Fot. Cezary Szejgis

I jeszcze jeden pomnik wielkiego Polaka – pianisty, kompozytora, polityka, patrioty. Ignacy Jan Paderewski także złożył swój podpis pod dekretem o powołaniu NIKP – jako premier rządu. W owym czasie obaj wielcy ludzie robili wszystko, aby ledwie powstałe niepodległe państwo polskie umocniło się i zajęło należne miejsce wśród krajów Europy.

Fot. Cezary Szejgis

A tu już Powązki i odnowiony staraniem NIK grób pierwszego Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa – Józefa Higersbergera. Prezes Mirosław Sekuła przybliża postać Józefa Higersbergera zgromadzonym na cmentarzu. Warto jednak przeczytać ten tekst – jest wprawdzie króciutki, ale tak wiele mówi o naszym pierwszym Prezesie (tekst zamieszczony na następnej stronie).

Szanowni Państwo -

Kiedy stajemy nad grobem Józefa Higersbergera – pierwszego prezesa powołanego na to stanowisko 12 dni po podpisaniu dekretu o utworzeniu Najwyższej Izby Kontroli Państwa, nie zawsze zastanawiamy się co to oznacza – pierwszy prezes... Ogólnie rzecz ujmując – znaczy to wielki organizator, a bardziej szczegółowo to: pierwszy prezes stworzył podstawowe instrumentarium prawne w postaci „Tymczasowej instrukcji o zastosowaniu i zakresie kontroli" oraz „Tymczasowy regulamin NIKP i jej organów", zatrudnił i utrzymał – przy niskich płacach w aparacie państwowym – najlepiej kwalifikowaną kadrę kontrolerską i załatwił trudne sprawy lokalowe; zorganizował też trzy terenowe izby kontroli państwowej (w Kielcach, Lwowie i Warszawie). I wszystko to zdołał zrobić w niecałe dwa lata.

Należy jeszcze wspomnieć o postawie prezesa Higersbergera – o jego wielkim poczuciu legalizmu, pryncypialności i odwadze. Świadczy o tym m.in. takie zdarzenie – w czerwcu 1920 r. Rada Ministrów zwróciła się do prezesa NIKP o przybycie na najbliższe posiedzenie celem złożenia wyjaśnień. Prezes Higersberger przybył na posiedzenie, ale na wstępie złożył oświadczenie: „chętnie służę Radzie Ministrów informacjami co do działalności Izby, zastrzegam się jednak przeciw kontroli ze strony Rady Ministrów co do pracy Izby, względnie przeciw ocenie, czy jest ona należycie zorganizowana i czy należycie funkcjonuje – gdyż jest ona odpowiedzialną jedynie przed Naczelnikiem Państwa i przed Sejmem, jest ona organem stojącym poza Rządem". Takim właśnie był nasz pierwszy prezes.

Na zakończenie dodam jedynie, iż dobra pamięć o prezesie Józefie Higersbergerze trwa nadal. W 85. rocznicę utworzenia Izby udało nam się – w porozumieniu z konserwatorem Powązek i administracją cmentarza – odnowić nagrobek. Nie zmienialiśmy go – jest nadal tak skromny jak skromny był Józef Higersberger – pierwszy prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Fot. Cezary Szejgis

Druga wiązanka kwiatów została złożona przez przedstawicieli Związku Zawodowego Pracowników NIK – przewodniczącą Aleksandrę Jakubowską (pierwsza z prawej), wiceprzewodniczącą Ewę Spychaj (obok prezesa NIK) i członka ZZP NIK Gerarda Maćkowiaka (tuż za przewodniczącą).

Fot. Cezary Szejgis

Załoga NIK opuściła Powązki – na końcu „Kapitanowie" – po chwilach zadumy nad przeszłością oraz przemijalnością i ludzi, i rzeczy wszyscy udają się na drugą część uroczystości.

Fot. Zbigniew Reszka

Spotkanie przed kościołem św. Aleksandra na placu Trzech Krzyży. Zanim rozpocznie się druga część uroczystości jubileuszowych, Msza św., jest jeszcze trochę czasu na koleżeńskie pogawędki: rzecznik prasowy NIK – Małgorzata Pomianowska słucha doradcy prezesa Jana Kołtuna, który opowiada coś dyrektorowi delegatury katowickiej Mieczysławowi Kosmalskiemu i doradcy ekonomicznemu Marianowi Skrobotowi; doradca prezesa Szymon Goć patrzy kto jeszcze przybywa na krużganek.

Fot. Zbigniew Reszka

Wiceprezes Zbigniew Wesołowski zawsze miał sentyment do Szczecina i całego wybrzeża zresztą: obok stoi dyrektor delegatury szczecińskiej Lucyna Tazbir ze swoim zastępcą Ryszardem Pelczarem, doradca prezesa prof. Alicja Pomorska, doradca ekonomiczny w delegaturze gdańskiej Teresa Czarzasta, wicedyrektor delegatury gdańskiej Tadeusz Bień.

Fot. Zbigniew Reszka

Dyskretnie, z „drugiego planu" czuwa nad przebiegiem uroczystości główny odpowiedzialny, czyli dyrektor Departamentu Prezydialnego Wojciech Jadacki. Z prezesem NIK rozmawia dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia Lech Rejnus, któremu towarzyszy doradca ekonomiczny Maria Gostyńska.

Fot. Zbigniew Reszka

Na pierwszym planie dyrektor generalny NIK Józef Górny, który włożył wiele starań w przygotowanie uroczystości oraz dyrektor Delegatury NIK w Opolu Jan Nawelski. Na drugim planie od lewej widać wysokie czoło dyrektora delegatury olsztyńskiej Antoniego Stupińskiego, a nieco w prawo równo przycięty wąs wicedyrektora tejże delegatury Wojciecha Przywieczerskiego.

Fot. Cezary Szejgis

Wszyscy już weszli do kościoła – zaczyna się Msza Święta w intencji byłych i obecnych pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Mszę Świętą odprawił i homilię wygłosił Jego Eminencja Józef Kardynał Glemp Prymas Polski.

Józef Kardynał Glemp
Prymas Polski

ABY OSIĄGNĄĆ DOSKONAŁOŚĆ

Homilia z okazji 85. rocznicy powstania Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, kościół pod wezwaniem Świętego Aleksandra
7 lutego 2004 r.

Niech będzie pochwalony Jezus Chrystus!

Czcigodny Księże Proboszczu, gospodarzu tej świątyni,
Szanowny Panie Prezesie i wszyscy Uczestnicy, członkowie tej jakże szlachetnej instytucji – Najwyższej Izby Kontroli, Bracia i Siostry!

Dzisiejsza rocznica zapewne dla każdego z Was jest okazją do refleksji. Nie tylko nad latami, które mijają i w których dokonują się rzeczy ważne dla społeczeństwa i dla państwa, ale i nad naszym ludzkim zadaniem, nad tym, co my – jako stworzenia Boże, jako najwyższy wykwit wszelkiego Bożego stworzenia – co my, ludzie, potrafimy, do czego dążymy, jak potrafimy siebie organizować po to, aby wypełnić nasze zadania.

Rzeczywiście, każdy z nas – ludzi ma swoje zadanie. Im człowiek wyżej postawiony, tym większe zadania i większa odpowiedzialność. Ale naszym ludzkim zadaniem – jako stworzeń Bożych – jest osiągnięcie godności ludzkiej. Tę godność, która także jest zauważona w tekście nowej karty czy konstytucji europejskiej, osiąga się przez doskonalenie, przez doskonałość. Chrystus zachęca nas: Bądźcie doskonali jak

Ojciec mój niebieski doskonały jest (por. Mt 5, 48). A więc zakłada się pracę nad własnym charakterem, nad stylem postępowania po to, ażeby osiągnąć doskonałość. To znaczy stan, który wyzwala człowieka z błędów, z ułomności, a coraz bardziej zbliża do samego Stwórcy, dzięki któremu zyskujemy taką godność, która w języku kościelnym nazywa się godnością dzieci Bożych.

Aby tę doskonałość osiągnąć, trzeba pracy i współpracy. I są dwa istotne czynniki, które w tym pomagają, bo między czynem człowieka a osądem tego czynu jest jeszcze cały proces pośredni, który ułatwia bycie doskonałym. Otóż tym pierwszym czynnikiem jest sumienie ludzkie: poprawne, nieskażone, które odzywa się w każdym i potrafi w zależności od pewnej sytuacji cywilizacyjnej dobrze rozróżniać to, co jest dobrem, a co złem. A dobro zawsze będzie tym, co sprzyja człowiekowi. „Nie czyń drugiemu, co tobie niemiłe" – to jest najbardziej popularna reguła, odniesienie się do sumienia, które ma regulować poprawność naszych czynów. A drugim czynnikiem jest to, na co zwraca nam uwagę Pismo święte, a co po łacinie nazywa się *correctio fraterna,* czyli upomnienie braterskie. Otóż to upomnienie braterskie jest mało pielęgnowane wśród naszego społeczeństwa. Najczęściej zauważamy brak i od razu potępiamy. A przecież zanim potępi się człowieka, konieczne jest przedtem upomnienie go. Iluż to ludzi potrafiłoby powstrzymać się od złego czynu, gdyby ktoś wskazał im dobrą drogę, gdyby ktoś ich ostrzegł, gdyby koś im wskazał poprawę w postępowaniu. Niestety, jest w naszym obecnym stanie jakiś lęk przed zwróceniem komuś uwagi – bo może się pogniewać, bo jest autonomiczny, bo nie wypada wtrącać się w jego sprawy. A przecież to nie jest wtrącanie się w jego sprawy, bo my nie jesteśmy samotnymi wyspami. My żyjemy w społeczeństwie i dlatego wzajemne relacje są bardzo ważne, ważne jest, żeby i życie społeczne było poprawne.

Stąd też to upomnienie, które jest nakazem ewangelicznym – idź i upomnij swego brata (por. Łk 17. 3) zanim go podasz do sądu – jest jakby wyrazem tego, czym Wy, Szanowni Państwo, współcześnie się zajmujecie. To jest właśnie to ostrzeganie, sprawdzanie błędów, zachęta do poprawy, zwrócenie uwagi na to, co jest złe. My chcemy patrzeć na nasze działania w duchu chrześcijańskim, bo taka jest nasza cywilizacja. I w tej nauce ewangelicznej mamy cały szereg wskazań, które mówią nam o tym, jak trzeba człowieka także upomnieć, bo on często trwa w zaniedbaniu. Przychodzi mi tu na myśl przypowieść Chrystusa o dziesięciu pannach, z których pięć było przezornych, mądrych, a pięć niedbałych, lekkomyślnych (por. Mt 25, 1-13). Otóż te lekkomyślne, które są zwane nieroztropnymi albo głupimi, nie zabrały do swoich lamp oliwy, kiedy czekały na orszak ślubny, w jakąś wielką uroczystość. Po prostu zapomniały o potrzebie napełnienia naczyń oliwą. A kiedy rozpoczyna się uroczystość, one zbudzone ze snu nie mają jej, proszą i nie dostają, a drzwi zostają przed nimi zamknięte. Tak więc znowu wskazanie na to, żeby czuwać. Po prostu to czuwanie nad poprawnością jest jakby ustawiczną pracą, która wymagana jest dla charakteru poszczególnej osoby, ale także i dla wspólnoty.

I tutaj, będąc w tym środowisku, z którym się wspólnie modlimy, chciałbym przywołać dwa nazwiska, dwie postaci, które są związane właśnie z ustanowieniem

tego dostojnego urzędu – Najwyższej Izby Kontroli. Są to: marszałek Józef Piłsudski i ówczesny premier, wspaniały kompozytor, Ignacy Jan Paderewski. Otóż ci dwaj ludzie stoją w naszej historii jako filary sumienia. Kimkolwiek był Piłsudski jako wódz, to on się na swoim urzędzie nie dorabiał, on po swojemu kochał Ojczyznę, dla niej walczył i dla niej podejmował ogromny wysiłek. I to jest także przykład, już abstrahując od innych osądów moralnych, odpowiedzialności za państwo. A obok Paderewski – człowiek ogromnej szlachetności, oddany ludowi. Gdy dzisiaj odwiedza się parafie w Stanach Zjednoczonych, to ciągle napotyka się wspomnienia tego wybitnego artysty, który szedł do ludu, do tych prostych parafian polskich, jacy wówczas tam mieszkali. On był dla nich tym przekazem genialnych myśli i artystycznych doznań. Był to człowiek, który miał pokaźną fortunę, a pracował kilkanaście godzin dziennie, ofiarowując to Polsce. Warto przeczytać kiedyś jego testament, testament piękny, ale zawierający także gorzkie zdanie, bardzo gorzkie zdanie, w którym on – w poczuciu swego chrześcijaństwa – przebacza wszystkim, którzy źle uczynili, ale dla ludzi podłych nie umie znaleźć słów przebaczenia, bo są ludzie podli, którzy wszystko to, co szlachetne, w sobie wyniszczyli i niszczą szlachetność w innych. I to jest zjawisko, które przenika w szeregi władzy w naszym narodzie. Dlatego też chcemy się wzajemnie zachęcać do tego, byśmy umieli właśnie w naszej wspólnocie wykonywać tę posługę upomnienia, przypomnienia, wydobycia zaniedbań. To jest tak ważne w świetle nauczania Ewangelii!

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na dzisiejsze czytania liturgiczne. Pierwsze było wyjęte z „Księgi królewskiej" i mówiło o tym, jak młody król Salomon – po śmierci swego ojca Dawida – obejmuje królestwo. Następują czasy pokoju i ogromnej pomyślności w rozwoju państwa. I Salomon modli się do Boga, bo Bóg zachęca go, aby modlił się o to, co chce otrzymać. Salomon nie modli się jednak ani o potęgę, ani o potężną armię, ani o zwycięstwa, ani o jakieś rozstrzygające decyzje; modli się – do tego zasadniczo sprowadza się jego modlitwa – o to, by umiał rozróżniać dobro od zła, by był roztropny (por. l Krl 3, 4-13). Otóż ta roztropność jest darem Pana Boga, który pozwala ludziom dążyć do doskonalenia się. A w Ewangelii z kolei mamy obraz Chrystusa – Chrystusa zmęczonego, który swoich Apostołów bierze na miejsce osobne i mówi: odpocznijmy. Przybywają więc na miejsce odosobnione, ale tłum spostrzegł, że Jezus przepływa na drugi brzeg jeziora i już tam na Niego czeka (por. Mk 6, 30-34). I wtedy Chrystus mówi o tych ludziach znamienne słowa: są jak owce, które nie mają pasterza. I litując się nad nimi, podejmuje pracę nauczania, uzdrawiania, a więc odsuwa jakby na bok potrzebę odpoczynku na rzecz służby. Ta służba jest tak ważna i tak potrzebna do tego wzrastania w doskonałości, że umie się pokonać nawet zmęczenie, zrezygnować z należnego odpoczynku, aby wypełnić to, co jest w zakresie naszych bardzo głęboko pojętych obowiązków i zadań. Amen.

Fot. Cezary Szejgis

W skupieniu słuchają słów homilii członkowie Kierownictwa oraz wszyscy zgromadzeni.

Fot. Cezary Szejgis

Fot. Grzegorz Rogiński

Po krótkim spacerze ul. Wiejską wszyscy spotkali się w Sali Kolumnowej Sejmu. W dobrym klimacie i nastroju w oczekiwaniu na rozpoczęcie uroczystego, seminaryjnego posiedzenia Kolegium NIK przy stole prezydialnym ożywioną rozmowę prowadzi prezes NIK Mirosław Sekuła z wicemarszałkiem Sejmu Donaldem Tuskiem, wicepremierem Józefem Oleksym, prezydentem Warszawy, b. prezesem NIK Lechem Kaczyńskim oraz wiceprezesem NIK Jackiem Jezierskim.

Fot. Grzegorz Rogiński

Wiceprezes NIK Piotr Kownacki ma w okresie kontroli budżetowej wiele problemów, które warto przekonsultować z prezesem Narodowego Banku Polskiego Leszkiem Balcerowiczem. Aktualną wiedzą można podzielić się zarówno z dyrektorem Departamentu Strategii Kontrolnej Bogusławem Mozgą (pierwszy z lewej), jak i dyrektorem Departamentu Budżetu i Finansów Waldemarem Długołęckim (drugi z lewej).

Fot. Grzegorz Rogiński

Zaproszeni znakomici Goście mają mnóstwo tematów do rozmowy; prezes Narodowego Banku Polskiego Leszek Balcerowicz bardzo sugestywnie coś tłumaczy prezesowi Polskiego Towarzystwa Legislacji Maciejowi Granieckiemu, naszemu cenionemu Autorowi.

Fot. Grzegorz Rogiński

Wicedyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego Danuta Gajdus w otoczeniu emerytowanych pracowników Departamentu Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia; od lewej – doradcy Zenona Hajdukiewicza i doradcy Rolanda Dziubińskiego; w głębi dyrektor Delegatury NIK w Łodzi Henryk Tytoń.

Fot. Cezary Szejgis

Sala powoli się zapełnia. Wiceprezesi Zbigniew Wesołowski i Piotr Kownacki oczekują na rozpoczęcie posiedzenia. W głębi (od lewej) Bogdan Łysak wiceprezes NIK w latach 1989-1992, Andrzej Jedynak wiceprezes NIK w latach 1988-1991 oraz Stanisław Mach wiceprezes NIK w latach 1985-1991; w środku zasiadł prof. dr hab. Jerzy Świątkiewicz, zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich.

Fot. Cezary Szejgis

Jeszcze toczą się rozmowy towarzyskie, niektóre osoby nie widziały się przez kilka lat. Od lewej przy stole siedzą: Tadeusz Owczarek, b. dyrektor Departamentu Prezydialnego; Janina Paprocka, pierwszy rzecznik prasowy i redaktor Biuletynu NIK; Mirosław Filipowicz, b. dyrektor Zespołu Rolnictwa, Przemysłu Spożywczego i Leśnictwa; Anna Obierzałek-Migdał, doradca prawny w delegaturze łódzkiej; Henryk Majcherek, b. wicedyrektor Zespołu Ochrony Środowiska i Gospodarki Przestrzennej oraz Marian Bubak, b. dyrektor Zespołu Górnictwa i Energetyki, ostatnio doradca w Departamencie Budżetu i Finansów.

Fot. Grzegorz Rogiński

Redakcja „Kontroli Państwowej" (od lewej Barbara Matosiuk redaktor naczelna, Barbara Dolińska sekretarz redakcji, Barbara Odolińska redaktor) jak zawsze próbuje zachęcić nie tylko do czytania naszego pisma, ale również do pisania interesujących artykułów – jednak dyrekcja delegatury gdańskiej (od lewej wicedyrektor Jarosław Reszko i wicedyrektor Tadeusz Bień) jest w tej materii wyjątkowo oporna (co zresztą widać).

Fot. Grzegorz Rogiński

Trzeba dobrze wyliczyć czas, bo spraw do omówienia bardzo dużo ma prezydent Warszawy, b. prezes NIK Lech Kaczyński i pani sędzia NSA, b. dyrektor Departamentu Prawnego w NIK Małgorzata Niezgódka-Medek. Z lekkim uśmiechem patrzy na to wiceprezes NIK Jacek Jezierski. W prawym górnym rogu prof. Artur Nowak-Far, który wkrótce będzie mówił o prawie wspólnotowym.

Widok ogólny Sali Kolumnowej Sejmu w czasie uroczystego posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z okazji 85-lecia NIK.

Fot. Cezary Szejgis

PLAN PRACY NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI NA 2004 ROK

W grudniu 2003 r. Kolegium NIK uchwaliło plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2004 r. Plan uwzględnia standardy kontroli NIK dotyczące zasad i sposobów konstruowania planu pracy, które wraz ze szczegółowymi wytycznymi ich stosowania stanowią odrębny rozdział podręcznika kontrolera.

Plan pracy NIK na 2004 r. obejmuje kontrole wykonania budżetu państwa, które według „Standardów kontroli Najwyższej Izby Kontroli" mają zasadnicze znaczenie w pracach Izby – NIK jest z mocy prawa zobowiązana do ich podjęcia – oraz 80 innych kontroli (z których 59 to kontrole koordynowane) zaplanowanych w przeważającej większości zgodnie z priorytetami NIK. Ponadto w planie ujęto 4 kontrole rozpoczęte w 2003 r.

W założeniach do planu pracy na 2004 r. uwzględnione zostały priorytety kontroli przyjęte na lata 2003-2005 – priorytetowe kierunki kontroli oraz priorytety metodyczne – a także ustalone na 2004 r. (w ramach priorytetowych kierunków kontroli) główne obszary badań kontrolnych. Planowanie tematów kontroli zgodnie z priorytetami umożliwia koncentrowanie działalności kontrolnej Izby na wybranych dziedzinach, uznanych w danym okresie za najistotniejsze w funkcjonowaniu państwa.

Ponadto w planie na 2004 r., podobnie jak w latach wcześniejszych, przywołana została istotna zasada realizacji planu pracy – monitorowanie realizacji wniosków pokontrolnych. Zgodnie z tą zasadą, w trakcie każdej kontroli planowej – jeżeli podjęta w ramach kontroli problematyka była już przez NIK badana – będzie sprawdzane wykonanie wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku poprzednio prowadzonej kontroli, a sposób ich wykonania zostanie przedstawiony w informacjach o wynikach kontroli.

Priorytetowe kierunki kontroli i główne obszary badań kontrolnych oraz kontrole planowane w tym zakresie na 2004 r.

Deficyt budżetowy i dług publiczny – kontrola wykonania budżetu państwa w 2003 r. oraz 24 inne kontrole zaplanowane w ramach następujących obszarów badań kontrolnych:

1) państwowy dług publiczny;

2) pozyskiwanie dochodów budżetu państwa i dochodów w jednostkach samorządu terytorialnego;

3) wydatkowanie środków publicznych, z uwzględnieniem kosztów funkcjonowania administracji publicznej;

4) gospodarowanie środkami publicznymi przez podmioty sektora finansów publicznych;

5) restrukturyzacja należności publicznoprawnych od przedsiębiorców.

W 2004 r. działalność Izby, tak jak i w latach ubiegłych, koncentrować się będzie na kontrolach wykonania budżetu państwa (99 kontroli dotyczących wykonania poszczególnych części budżetowych przez ich głównych dysponentów oraz planów finansowych państwowych funduszów celowych w 2003 r.), w ramach których przeprowadzony zostanie audyt finansowy oraz badanie wykonania zadań finansowanych z budżetu państwa. Także, jak co roku, szczególne znaczenie będzie miała kontrola wykonania założeń polityki pieniężnej. W zakresie państwowego długu publicznego przewidziana została również kontrola zaciągania i spłaty zobowiązań przez podmioty sektora rządowego oraz prowadzonej przez te podmioty ewidencji i sprawozdawczości, w odniesieniu do państwowego długu publicznego i należności.

W planie przewidziane zostały kontrole mające na celu zbadanie skuteczności działań w pozyskiwaniu dochodów budżetu państwa – funkcjonowanie państwowej administracji miar, wykorzystanie przychodów i akcji z prywatyzacji – oraz w pozyskiwaniu dochodów w jednostkach samorządu terytorialnego, tj. kontrola egzekwowania przez powiaty zobowiązań wynikających z odpłatnego udostępniania i sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa. W kontroli wykorzystania przychodów z prywatyzacji zbadana zostanie wielkość przychodów Skarbu Państwa z prywatyzacji w latach 1990-2003, sposób ich rozdysponowania i wykorzystania.

Wydatkowanie środków publicznych, z uwzględnieniem kosztów funkcjonowania administracji publicznej, będzie badane w kontrolach dotyczących: wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej, prawidłowości wykorzystania środków finansowych przez izby rolnicze na realizację zadań ustawowych oraz zleconych przez organy administracji rządowej i samorządowej, wykorzystania pracowni komputerowych w szkołach, funkcjonowania szkół dla dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, wywiązywania się administracji publicznej z obowiązku udostępniania informacji publicznych, prawidłowości planowania i wy-

korzystania środków na wynagrodzenia oraz zmiany w organizacji wewnętrznej jednostek administracji publicznej stopnia wojewódzkiego. Badania mają umożliwić dokonanie oceny prawidłowości i efektywności wydatkowania środków, prawidłowości realizacji poszczególnych zadań oraz skuteczności sprawowanego nadzoru. W wypadku kontroli dotyczącej gospodarki morskiej chodzi także o ustalenie barier ograniczających jej rozwój. Na podstawie wyników tej, jak również innych kontroli o tematyce morskiej oraz wcześniejszych z tego zakresu, planuje się opracowanie dla potrzeb Sejmu RP „Raportu o stanie gospodarki morskiej".

Wśród kontroli dotyczących gospodarowania środkami publicznymi przez podmioty sektora finansów publicznych przewidziane są m.in. kontrole: funkcjonowania gospodarstw pomocniczych jednostek sektora finansów publicznych, środków specjalnych w wybranych państwowych jednostkach budżetowych, ulg podatkowych dla przedsiębiorców, prawidłowości finansowania ze środków budżetu państwa zadań realizowanych przez jednostki spoza sektora finansów publicznych**,** wykorzystania środków publicznych na państwowe szkolnictwo artystyczne i organizację egzaminów eksternistycznych – kontrola zlecona przez sejmową Komisję Edukacji, Nauki i Młodzieży. Kontrole mają na celu głównie ocenę prawidłowości realizowanych wydatków, celowości wykorzystania otrzymanych dotacji budżetowych i wykorzystania innych środków publicznych, przestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych; w wypadku kontroli środków specjalnych – także celowość ich tworzenia, a w wypadku ulg podatkowych – zasadność i skuteczność udzielanej w tej formie pomocy oraz wpływ stosowanych regulacji na kształtowanie się zaległości podatkowych i ich egzekucję.

Restrukturyzacji należności publicznoprawnych od przedsiębiorców dotyczyć będzie kontrola realizacji przez przedsiębiorców oraz organy restrukturyzacyjne przepisów ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców. Jej wyniki pozwolą na ocenę prawidłowości i skuteczności tych postępowań.

Restrukturyzacja gospodarki – 17 kontroli zaplanowanych w ramach następujących głównych obszarów badań kontrolnych:

1) restrukturyzacja m.in. przedsiębiorstw transportowych oraz prywatyzacja przemysłu, a także system dotowania i udzielania pomocy publicznej w tym zakresie – w świetle wymogów Unii Europejskiej;

2) gospodarka finansowa przedsiębiorstw, spółek z udziałem Skarbu Państwa i agencji, z uwzględnieniem zobowiązań finansowych zaciągniętych przez te podmioty;

3) gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, z uwzględnieniem tworzenia i funkcjonowania spółek powiązanych kapitałowo i organizacyjnie z sektorem prywatnym.

W zakresie pierwszego z wymienionych obszarów prowadzone będą m.in. kontrole dotyczące: prywatyzacji przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego, restrukturyzacji i przygotowania prywatyzacji spółek sektora chemii ciężkiej, gospodarki majątkiem PKP SA, przekształceń strukturalnych w rybołówstwie morskim

i w żegludze morskiej, a także realizacji ustawy z 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej. Zadaniem tych kontroli będzie głównie dokonanie oceny przebiegu prowadzonych przekształceń i postępowań naprawczych, prawidłowości wydatków poniesionych na te działania, a także osiągniętych efektów, a w wypadku pomocy publicznej – ocena przygotowania i efektów realizacji przez administrację publiczną przepisów wymienionej ustawy oraz jakości prowadzonej przez rząd analizy poziomu i efektywności pomocy.

Badania gospodarki finansowej przedsiębiorstw, spółek z udziałem Skarbu Państwa i agencji – z uwzględnieniem zobowiązań finansowych zaciągniętych przez te podmioty, objęte będą kontrolami nadzoru nad spółkami Skarbu Państwa i przedsiębiorstwami państwowymi, dotyczącego ich zaangażowania kapitałowego w spółki prawa handlowego, działalności grupy kapitałowej Poczta Polska, wykonywania zadań ustawowych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową, przekształceń własnościowych w morskich stoczniach remontowych, działalności zakładów energetycznych w zakresie ograniczania nieuzasadnionych strat energii wprowadzanej do sieci energetycznych i wpływu tych strat na wysokość ustalanych taryf. Oczekuje się, że wyniki kontroli pozwolą m.in. na ocenę sprawowanego nadzoru właścicielskiego, dbałości o interesy Skarbu Państwa, w wypadku Poczty Polskiej – na ocenę celowości uczestniczenia w spółkach prawa handlowego.

Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, z uwzględnieniem tworzenia i funkcjonowania spółek powiązanych kapitałowo i organizacyjnie z sektorem prywatnym, badane będzie w toku kontroli dotyczących wydatków na promocję w przedsiębiorstwach państwowych i spółkach z udziałem SP, gospodarowania mieniem SP będącym w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, działalności TON „AGRO" SA i jej spółek zależnych, ze szczególnym uwzględnieniem obrotu gruntami z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, wykorzystania środków publicznych – w tym pomocowych – przez jednostki spółdzielczości rolniczej, mleczarskiej, ogrodniczo-pszczelarskiej i wiejskiej. Kontrole mają pozwolić na dokonanie oceny gospodarowania mieniem SP – sprzedaży, zamiany mienia, udostępniania na zasadach dzierżawy i użytkowania, dokonanie oceny zasad dofinansowania ze środków publicznych jednostek spółdzielczych i prawidłowości wykorzystania środków, a w wypadku wydatków na promocję – działalności promocyjnej w zakresie kryteriów doboru realizowanych przedsięwzięć reklamowych i sponsorskich oraz stopnia realizacji zaplanowanych korzyści.

Ochrona zdrowia i prawa socjalne – 11 kontroli zaplanowanych zgodnie z przyjętymi obszarami badań kontrolnych:

1) finansowanie, realizacja i efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu i ograniczania sfery ubóstwa, z uwzględnieniem działań inicjowanych przez samorządy;

2) efektywność wydatków socjalnych państwa;

3) finansowanie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, z uwzględnieniem ich zadłużenia, a także dostępności świadczeń zdrowotnych;

4) realizacja obowiązków państwa wobec osób niepełnosprawnych.

W ramach pierwszego z wymienionych obszarów zaplanowano kontrolę pozyskiwania i wykorzystania przez samorządy gminne i powiatowe środków finansowych na działania zapobiegające bezrobociu na wsi w województwie podlaskim oraz kontrolę wykorzystania środków publicznych przez samorządy powiatowe województwa lubuskiego na szkolenia i programy specjalne w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. Zadaniem kontroli będzie ocena działań urzędów w zakresie opracowywania i wdrażania programów, efektywności i skuteczności przedsięwzięć oraz prawidłowości wydatkowania środków pozyskanych na te cele.

Badaniu efektywności wydatków socjalnych państwa poświęcone będą trzy kontrole: realizacja przez administrację rządową zadań związanych z ochroną cudzoziemców w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, funkcjonowanie systemu orzecznictwa lekarskiego ZUS dla celów rentowych oraz systemu orzekania o niepełnosprawności i funkcjonowanie przywięziennych zakładów pracy. Kontrole umożliwią m.in. dokonanie oceny efektywności i prawidłowości wykorzystania środków publicznych w przedmiotowym zakresie podjętych badań. W wypadku kontroli systemów orzecznictwa lekarskiego – także skutków dla finansów publicznych orzeczeń wydanych w tych dwóch systemach.

W zakresie badań finansowania publicznych zakładów opieki zdrowotnej, z uwzględnieniem ich zadłużenia, a także dostępności świadczeń zdrowotnych zaplanowano kontrole: utworzenia i funkcjonowania Narodowego Funduszu Zdrowia, realizacji przez wojewodów zadań wynikających z ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w zakresie kontroli niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz sposobu wykorzystania przez te zakłady środków Narodowego Funduszu Zdrowia, finansowania oraz dostępności do leczenia nerkozastępczego i realizacji świadczeń zdrowotnych w zakresie wszczepiania endoprotez stawu biodrowego. Ustalenia kontroli mają pozwolić przede wszystkim na dokonanie oceny przebiegu likwidacji kas chorych i utworzenia NFZ, działania Funduszu na rzecz poprawy dostępności świadczeń zdrowotnych, działania administracji rządowej na rzecz wdrożenia systemu ubezpieczeń zdrowotnych, działań wojewodów w zakresie nadzoru nad niepublicznymi zakładami opieki zdrowotnej, a w wypadku dwóch ostatnich kontroli – efektów realizowanych świadczeń.

W ramach obszaru realizacji obowiązków państwa wobec osób niepełnosprawnych prowadzone będą dwie kontrole – wykorzystanie środków finansowych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na realizację programów dotyczących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz organizacja i finansowanie warsztatów terapii zajęciowej przy udziale środków

PFRON. Celem kontroli będzie ocena realizacji wybranych programów służących rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, a także prawidłowości tworzenia warsztatów terapii zajęciowej i finansowania ich przez PFRON.

Bezpieczeństwo narodowe – 12 kontroli; w tym zakresie do głównych obszarów badań kontrolnych zaliczono:

1) bezpieczeństwo zewnętrzne, w tym uczestnictwo w misjach specjalnych;

2) bezpieczeństwo wewnętrzne, z uwzględnieniem funkcjonowania służb ratowniczych oraz organów inspekcji i nadzoru;

3) bezpieczeństwo energetyczne państwa;

4) zapobieganie i ograniczanie zagrożeń środowiska, z uwzględnieniem współpracy międzynarodowej.

Problematyce bezpieczeństwa zewnętrznego poświęcono kontrolę osiągania przez Wojska Lądowe zdolności obronnych wynikających z procesu planowania obronnego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO)**.** Celem kontroli będzie dokonanie oceny sprawności planowania i realizacji przedsięwzięć służących osiąganiu przez Wojska Lądowe zdolności obronnych w latach 2002–2003, według uzgodnień dokonanych w ramach planowania obronnego NATO.

W ramach bezpieczeństwa wewnętrznego przewidziano kontrole: przygotowania Policji do zwalczania przestępczości zorganizowanej, prowadzenia przez Państwową Straż Pożarną monitoringu pożarowego, zarządzania drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi, wykonywania zadań przez administrację drogową w zakresie utrzymania obiektów mostowych oraz efektywności wydatkowania środków budżetowych na zwalczanie ognisk enzootycznej białaczki bydła w województwie wielkopolskim. W celu dokonania oceny przygotowania Policji do zwalczania przestępczości badaniami objęty zostanie m.in. stan kadr – system naboru, kwalifikacje, szkolenia specjalistyczne oraz wyposażenie jednostek w uzbrojenie i sprzęt, wykorzystanie baz danych i gospodarowanie środkami budżetowymi. Kontrola monitoringu pożarowego ma pozwolić na ocenę przygotowania i realizacji zadań w tym zakresie, a w wypadku kontroli dotyczących ruchu drogowego – działalności jednostek zarządzających infrastrukturą drogową i ruchem, głównie w zakresie eliminowania barier płynności ruchu oraz poprawy bezpieczeństwa na drogach. Celem ostatniej z kontroli jest przede wszystkim ocena prawidłowości i efektywności wydatkowania przez organy Inspekcji Weterynaryjnej środków budżetowych przeznaczonych na zwalczanie enzootycznej białaczki bydła.

Badanie bezpieczeństwa energetycznego państwa będzie prowadzone podczas kontroli restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w sektorze elektroenergetycznym, której celem będzie ocena stanu tych procesów w podsektorach wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, a także ocena uzyskanych efektów.

W dziedzinie bezpieczeństwa ekologicznego realizowanych będzie pięć kontroli, z których dwie dotyczą gospodarki odpadami: kontrola transgranicznego prze-

mieszczania odpadów pomiędzy Polską a Rosją – obwodem kaliningradzkim oraz organizacji gospodarowania odpadami komunalnymi w dużych miastach. Ustalenia pozwolą na ocenę przestrzegania przez organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców przepisów obowiązujących w badanym zakresie. Głównym celem kontroli realizacji postanowień Konwencji helsińskiej będzie ocena wdrożenia postanowień Konwencji w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniom Morza Bałtyckiego pochodzącym ze statków oraz ocena współpracy w zwalczaniu zanieczyszczeń morza. W zakresie zapobiegania i ograniczania zagrożeń środowiska przeprowadzone zostaną także kontrole ochrony środowiska przed elektromagnetycznym promieniowaniem niejonizującym oraz realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych w zasobach mieszkaniowych.

Procesy integracji z Unią Europejską – 7 kontroli zaplanowanych w ramach następujących głównych obszarów badań kontrolnych przyjętych w planie:

1) prawidłowość wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej, z uwzględnieniem efektywności działań na rzecz optymalnego wykorzystania tych środków;

2) budowanie zdolności instytucjonalnej administracji publicznej do efektywnego uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej;

3) dostosowanie do standardów Unii Europejskiej.

W dziedzinie integracji europejskiej przewidziane kontrole są kontynuacją wcześniejszych badań Izby w tym zakresie. Kontrole te mają na celu głównie sprawdzenie przygotowania organów administracji publicznej do wypełniania nałożonych na nie zdań oraz ocenę efektów prowadzonych działań. Prawidłowość wykorzystania unijnych środków będzie badana w kontrolach: przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności; wykorzystania pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej dla Polski w ramach programu Phare „Spójność społeczno–gospodarcza 2000"; realizacji ramowych programów badań, rozwoju technicznego i prezentacji Unii Europejskiej oraz wykorzystania publicznych środków finansowych, w tym funduszy przedakcesyjnych Phare na programy dotyczące promocji zatrudnienia. W ramach budowania zdolności instytucjonalnej administracji publicznej do efektywnego uczestnictwa Polski w UE zaplanowano kontrole systemów informatycznych w administracji celnej oraz organizacji i funkcjonowania służby cywilnej. Dostosowaniu do standardów Unii Europejskiej poświęcona będzie kontrola realizacji programów i planów zagospodarowania granicy państwowej w zakresie modernizacji i budowy drogowych przejść granicznych na północno-wschodnim i wschodnim odcinku granicy państwowej.

Poza kontrolami zaplanowanymi zgodnie z przyjętymi priorytetami, plan pracy na 2004 r. zawiera 9 innych kontroli, które, mimo że nie mieszczą się tematycznie w działalności kontrolnej Izby wyznaczonej przez priorytety, są na tyle ważne, iż będą realizowane w najbliższym czasie. Są to m.in. kontrole: realizacji przez gminy zadań z zakre-

su spraw obywatelskich, stanowienia aktów prawa miejscowego przez gminne i powiatowe jednostki samorządu terytorialnego; skuteczności kontroli i nadzoru organów samorządu terytorialnego nad działalnością spółek prawa handlowego, utworzonych w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie gospodarki komunalnej; realizacji ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych; działalności sądów rejestrowych w zakresie prowadzenia Krajowego Rejestru Sądowego; działalności Państwowej Komisji Akredytacyjnej.

Priorytety metodyczne

W pracach nad planem na 2004 r., poza priorytetowymi kierunkami kontroli i głównymi obszarami badań kontrolnych, uwzględnione zostały priorytety metodyczne przyjęte w działaniach Najwyższej Izby Kontroli na lata 2003-2005. Są to:

1. Audyt finansowy w ramach kontroli wykonania budżetu państwa – kontynuowany będzie audyt finansowy, badania wykonania zadań oraz celów finansowanych z budżetu państwa. W wyniku przeprowadzonego audytu finansowego zostanie przedstawiona opinia w sprawie prawidłowości sporządzenia sprawozdań budżetowych i poprawności stosowania przez skontrolowane jednostki zasad rachunkowości. Zostanie także poświadczona prawidłowość zamknięcia rachunków oraz potwierdzona prawidłowość sprawozdań budżetowych skontrolowanych jednostek i budżetu państwa jako całości.

2. Kontrole wykonania zadań – w przygotowaniu i realizacji kontroli wykonania zadań szczególna uwaga będzie skierowana na ocenę sprawności działania, zwłaszcza oszczędnej działalności administracji publicznej, wydajności w wykorzystaniu środków i skuteczności w osiąganiu celów.

3. Badanie obszarów zagrożonych korupcją – kontynuowane będą prowadzone od 2000 r. badania obszarów, procedur i mechanizmów sprzyjających powstawaniu korupcji, w ramach każdej kontroli, w której interes prywatny może kolidować z interesem publicznym.

4. Analiza funkcjonowania kontroli wewnętrznej – będzie przeprowadzana podczas każdej kontroli dotyczącej działalności administracji publicznej. Jest to również kontynuacja wcześniejszych prac Izby.

Wytyczne planowania

Zasady i sposoby konstruowania planu, określone w standardach kontroli NIK, w obecnym kształcie były stosowane w pracach nad planem już od kilku lat. Rokrocznie ulegały zmianom niektóre elementy wytycznych i szczegółowe instrukcje

ich stosowania. Nowością w pracach nad planem na 2004 r. było m.in. wprowadzenie wymogu przygotowania do propozycji tematycznych do planu projektów uproszczonych programów kontroli. Również po raz pierwszy w pracach nad planem w wytycznych uściślony został harmonogram pierwszego etapu uzgodnień propozycji tematycznych między jednostkami, które zamierzają zgłosić do planu pracy kontrole koordynowane, a ewentualnymi uczestnikami tych kontroli.

Zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, kontrole powinny być zaplanowane tak, by można je przeprowadzić w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny. Proces planowania powinien zapewnić m.in.: dokonanie wyboru tematów, określenie nakładu pracy i środków niezbędnych do terminowego i poprawnego wykonania zadań, równomiernego zaangażowania potencjału kontrolnego w ciągu roku oraz oszczędne, wydajne i skuteczne wykorzystanie dostępnych środków.

opr. mgr Ewa Faber
Departament Strategii Kontrolnej w NIK

Krzysztof Zalega

KIERUNKI KONTROLI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO W 2004 ROKU

Wraz z formalnym przystąpieniem do struktur Unii Europejskiej w maju 2004 r. Polska znajdzie się w centrum zainteresowania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Po akcesji, w związku z realizacją przez Polskę polityk Unii Europejskiej i korzystaniem z unijnego budżetu we wszystkich obszarach gospodarki, należy spodziewać się wielu kontroli ETO. Ze względu na wysokość finansowania mogą to być kontrole przede wszystkim w obszarze rolnictwa (realizacja wspólnej polityki rolnej), rozwoju obszarów wiejskich, ochrony środowiska oraz infrastruktury (wykorzystanie środków funduszy strukturalnych[1] i Funduszu Spójności). Kontrole Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczą nie tylko administracji rządowej i bezpośrednich beneficjantów unijnej pomocy, ale także Najwyższej Izby Kontroli jako instytucji współuczestniczącej w prowadzonych przez ETO kontrolach. Warto zatem poznać organizację działania Trybunału (procedury i struktury) oraz obszary i cele planowanych na 2004 r. kontroli.

[1] Z dniem przystąpienia do UE Polska będzie korzystać z 4 funduszy strukturalnych Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EAGGF), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa (FIFG) i Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF) – oraz Funduszu Spójności (*Cohesion Fund*), który nie należy do funduszy strukturalnych, ale jest instrumentem polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Por. P. Wieczorek: *Perspektywy polityki regionalnej Unii Europejskiej,* „Kontrola Państwowa" nr 5/2003.

Zadania ETO a obszary i cele kontroli

Europejski Trybunał Obrachunkowy, utworzony na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską[2], jest jedną z pięciu instytucji Unii Europejskiej – obok Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Europejski Trybunał Obrachunkowy, który rozpoczął działalność 25 października 1977 r., zastąpił poprzednie wspólnotowe organy kontroli – Radę Kontroli Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Euratomu (*EEC and Euratom Audit Board*) oraz Kontrolera Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (*ECSC Auditor*). Traktat określa wzajemne relacje między ETO a pozostałymi instytucjami Unii Europejskiej i definiuje zadania Trybunału.

Zadania postawione przed Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (art. 246-248 Traktatu) determinują kierunki, obszary i cele przeprowadzanych przez Trybunał kontroli. Jako główne zadanie Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską powierza ETO kontrolę właściwego wykonania budżetu Unii Europejskiej. Trybunał, wykonując tę kontrolę, „ma mieć na względzie dwa priorytety — poprawę zarządzania finansami i zdawanie sprawy obywatelom Europy z tego, jak odpowiedzialne władze zarządzają funduszami publicznymi"[3]. Europejski Trybunał Obrachunkowy sprawdza legalność i prawidłowość wpływów i wydatków z budżetu Unii Europejskiej. Kontrolując wykonanie unijnego budżetu, Europejski Trybunał Obrachunkowy zwraca szczególną uwagę na realizację zasady właściwego zarządzania finansami, co oznacza, że sprawdza, czy cele zarządzania zostały osiągnięte oraz w jakim stopniu i jakim kosztem je wykonano. Innymi słowy, od ETO oczekuje się „gwarantowania obywatelom Europy, że budżet Unii Europejskiej jest zarządzany i wykonywany w sposób prawidłowy i najbardziej skuteczny".

Organizację Trybunału, obowiązki jego członków oraz procedurę procesu decyzyjnego określają „Zasady postępowania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego" (*Rules of Procedure of the Court of Auditors of the European Communities*). Zgodnie z art. 12 „Zasad", Trybunał w drodze decyzji ustanawia grupy kontroli (*audit groups*), o pionowych i poziomych zadaniach. Każdy członek Trybunału jest przypisany danej grupie kontroli, za działanie której odpowiada przed Trybunałem. Pionowe grupy kontroli (*vertical audit groups*) rozdzielają zadania – za których wykonanie odpowiadają – między pozostałych członków Trybunału, mając na uwadze możliwie równy podział zadań. Decyzje co do podziału zadań między członkami Trybunału zapadają większością głosów. Poziome grupy kontroli (*horizontal audit*

[2] Art. 1 Traktatu zmieniającego niektóre postanowienia finansowe Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie oraz Traktatu ustanawiającego jedną radę i jedną komisję Wspólnot Europejskich, z 22 lipca 1975 r.

[3] Niniejszy tekst opracowano na podstawie dostępnych na stronie www.eca.eu.int dokumentów.

groups) są powoływane spośród członków, którym Trybunał powierzył odpowiedzialność za dane zadanie o charakterze poziomym. Art. 26 pkt 2 „Zasad" stanowi, że Trybunał przeprowadza kontrole stosownie do celów sformułowanych w programie pracy (*work programme*), który określa także zadania kontrolne w każdym z sektorów, jak również zadania zgrupowane wokół tematów poziomych. „Polityka i standardy kontroli Trybunału" *(Court Audit Policies and Standards)*[4] stanowią dokument wykonawczy, szczegółowo określający procedury projektowania i przeprowadzania kontroli oraz sporządzania sprawozdawczości z jej wykonania.

Obecnie w strukturze Europejskiego Trybunału Obrachunkowego funkcjonują 4 pionowe grupy kontroli oraz jedna grupa pozioma. Grupa I (*Audit Group I*) odpowiada za kontrole w obszarze rolnictwa, który obejmuje sprawy produkcji roślinnej i zwierzęcej, rozwój terenów wiejskich oraz rybołówstwo. W celu zapewnienia efektywnej koordynacji kontroli zarządzania funduszami strukturalnymi, Grupie I przypisano zadanie kontroli wykorzystania funduszu EAGGF, będącego głównym narzędziem realizacji wspólnej polityki rolnej (*CAP – common agricultural policy*). W ramach Grupy II przeprowadzane są kontrole w obszarze spraw strukturalnych i wewnętrznych (*structural and internal policies*), tj. rozwoju regionalnego, badań naukowych, wykonania zadań z zakresu polityki społecznej (głównie dotyczącej zatrudnienia i bezrobocia). Zadaniem Grupy III jest kontrola w obszarze pomocy zewnętrznej (*external actions*), co dotyczy współpracy Unii Europejskiej z państwami rozwijającymi się, wydatków na rzecz państw Europy Centralnej i Środkowej oraz zarządzania europejskimi funduszami rozwoju dla państw Afryki, państw Karaibskiej Wspólnoty i Wspólnego Rynku (CARICOM – *Caribbean Community and Common Market)* oraz państw regionu Pacyfiku (głównie Azji i Oceanii, np. Tajlandii, Filipin, Wietnamu). Kontrole Grupy IV dotyczą zasobów własnych (majątku) Unii Europejskiej, wydatków administracyjnych, funkcjonowania instytucji unijnych. W skład każdej z wymienionych grup kontroli wchodzi po trzech członków Trybunału. Grupa CEAD (*coordination, evaluation, assurance, development*), która jest grupą poziomą, ma charakter pomocniczy w stosunku do pozostałych grup kontroli i zajmuje się tzw. sektorem ADAR (*audit development and report)* – szkoleniem kontrolerów ETO, pracami nad metodyką kontroli, koordynacją procesu sprawozdawczego z przeprowadzonych kontroli, kontaktami z OLAF (Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych) – oraz tzw. sektorem DAS (*declaration d'assurance*) – koordynacją prac nad oceną wykonania unijnego budżetu.

Grupy kontroli odzwierciedlają obszary objęte kontrolą ETO. Pionowe sektory kontroli (*vertical audit sectors*) to: 1) polityki[5] rolne; 2) polityki regionalne i spój-

[4] Tłum. polskie zob. „Biuletyn Informacyjny", NIK, nr 2/2001.

[5] Oczywiście nie chodzi tutaj o kontrolę polityk czy polityki, ale o kontrolę działań w ramach przyjętych polityk. Termin *policy* jest w tym kontekście praktycznie nieprzetłumaczalny na język polski. Według słownika Webstera oznacza: *method of action, management, course, procedure, program.*

ności; 3) polityki wewnętrzne; 4) polityki socjalne i zatrudnienie; 5) współpraca w zakresie rozwoju; 6) wydatki na rzecz państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz innych krajów; 7) europejskie fundusze rozwoju; 8) zasoby i dochody własne; 9) wydatki administracyjne UE; 10) działalność kredytowa, bankowość, instytucje unijne. Poziome sektory kontroli (*horizontal audit sectors*) to: sektor ADAR oraz sektor DAS.

Celem takiej struktury Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, wprowadzonej w 2001 r., jest zapewnienie sprawniejszego planowania oraz wyższej jakości sprawozdawczości z przeprowadzonych kontroli.

Proces planowania kontroli w Trybunale opiera się na dokonywanym pod kątem finansowym przeglądzie każdego z obszarów podlegających kontroli ETO. Trybunał identyfikuje wspólnotowe polityki i analizuje ich realizację, w tym systemy zarządzania, na bazie następujących kryteriów:

– znaczenie finansowe;
– zainteresowanie ze strony władz budżetowych lub społeczności unijnej;
– ryzyko niewłaściwego zarządzania i wystąpienia nieprawidłowości;
– ustalenia poprzednich kontroli.

Zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, najważniejszą w każdym roku kontrolą wykonywaną przez ETO jest kontrola wykonania budżetu Unii Europejskiej. Zwiększająca się rokrocznie złożoność tego zadania determinuje potrzebę większej i lepszej informacji w celu zapewnienia Radzie i Parlamentowi właściwej oceny legalności i jakości zarządzania europejskimi funduszami. Obiektywizm tej oceny osiągany jest dzięki profesjonalizmowi i niezależności ETO, a także dzięki ścisłej współpracy Trybunału z Komisją Kontroli Budżetu Parlamentu Europejskiego, opierającej się na zaufaniu, dialogu i przejrzystości.

Priorytety kontroli w latach 2002-2003

Planowane na 2004 r. obszary kontroli ETO odzwierciedlają zachodzące w Unii Europejskiej procesy i są kontynuacją działań wynikających z priorytetów lat poprzednich. W latach 2002-2003 Europejski Trybunał Obrachunkowy, obok kontroli wykonania budżetu Unii Europejskiej, koncentrował się wokół dwóch priorytetów – przygotowania do rozszerzenia Unii Europejskiej oraz reformy Komisji Europejskiej. Główne obszary kontroli wynikające z tych priorytetów to: rolnictwo, działania strukturalne i wewnętrzne oraz pomoc udzielana na zewnątrz Unii Europejskiej.

W obszarze rolnictwa, na którego finansowanie Unia przeznacza co rok prawie połowę swojego budżetu, kontrole Trybunału dotyczyły podejmowanych przez Komisję Europejską działań na rzecz reformy wspólnej polityki rolnej. Kontrole ETO

obejmowały funkcjonowanie systemów składowania produktów rolnych, refinansowanie eksportu produkcji rolniczej, wdrażanie programów (projektów) jej ekstensyfikacji, a także działania w zakresie weterynarii, leśnictwa i zalesiania oraz systemu rejestracji bydła. W 2003 r. nowe zadania kontrolne dotyczyły również funkcjonowania systemu kar w ramach przepisów dotyczących funduszu EAGGF, kosztów kontroli tego funduszu prowadzonych przez unijne i krajowe organy kontroli oraz interwencji na rynkach rolnych.

W sferze działań strukturalnych szczególną uwagę poświęcono kontroli wdrażania reformy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz systemów zarządzania Europejskim Funduszem Socjalnym. Kontrolami objęto również działania związane z polityką zatrudnienia i walki z bezrobociem, co w 2003 r. dotyczyło programu EQUAL, mającego zwalczać dyskryminację i nierówność w zatrudnianiu.

W ramach kontroli przygotowań do rozszerzenia Unii Europejskiej Trybunał Obrachunkowy badał funkcjonowanie systemów zarządzania i rachunkowości przedakcesyjnych programów ISPA, SAPARD i Phare. Kontrole Trybunału objęły działania Komisji Europejskiej mające na celu ocenę ram prawnych i administracyjnych państw kandydujących. Kontrola programu SAPARD w 2003 r. (w której uczestniczył autor niniejszego artykułu) została przeprowadzona w Polsce, Bułgarii, na Litwie i w Rumunii. Badania kontrolne dotyczyły również systemów celnych państw kandydujących – pod kątem oceny możliwości właściwego zarządzania taryfami celnymi po przystąpieniu do Unii Europejskiej. W obszarze kosztów administracyjnych instytucji unijnych w kontekście rozszerzenia Unii, w ramach kontroli ETO w 2003 r. badano koszty tłumaczeń, a także wydatki zespołów i grup Parlamentu Europejskiego.

W obszarze pomocy zewnętrznej Trybunał prowadził kontrole prawidłowości udzielanej przez Unię pomocy żywnościowej oraz pomocy związanej z bezpieczeństwem międzynarodowym. W 2003 r. kontrole Trybunału objęły zarządzanie systemami programu TACIS[6] oraz funkcjonowanie programu pomocy unijnej dla państw bałkańskich (CARDS).

W 2003 roku prace Europejskiego Trybunału Obrachunkowego koncentrowały się – obok dwóch wyżej wymienionych priorytetów – na doskonaleniu metodyki przygotowania DAS (*statement of assurance*), tj. oceny wykonania unijnego budżetu[7]. Trybunał pragnie uczynić z DAS skuteczne narzędzie oceny jakości zarządza-

[6] Ustanowiony w 1991 r. program pomocy technicznej dla 13 państw Europy Wschodniej i Środkowej Azji.

[7] Lektura artykułów, materiałów informacyjnych i pomocniczych na temat kontroli ETO opublikowanych w języku polskim wskazuje na różne tłumaczenia terminu s*tatement of assurance* (DAS), oznaczającego potwierdzenie przez ETO prawidłowości wykonania budżetu UE. Termin ten tłumaczony jest jako: „potwierdzenie wiarygodności", czyli oznacza „dokument potwierdzający wiarygodność, legalność i prawidłowość podstawowych transakcji" (J. Mazur: *Członkowie Europejskiego Trybunału Obrachunko-*

nia i analizy funduszy europejskich. W tym celu Trybunał ciągle doskonali metodykę kontroli wykonania budżetu Unii Europejskiej, kładąc przy tym coraz większy akcent na znaczenie oczekiwań władz budżetowych (tj. władz wykonujących i kontrolujących budżet – Komisji, Rady i Parlamentu). Od DAS oczekuje się lepszej jakości informacji w celu pełniejszego zidentyfikowania nieprawidłowości w zarządzaniu unijnym budżetem i określenia koniecznych działań naprawczych. Innymi słowy, DAS ma wskazywać, czy Komisja Europejska i państwa członkowskie corocznie ulepszają zarządzanie unijnymi funduszami, czy też nadal popełniają błędy, a nieprawidłowości pozostają. W tym celu wskazuje się potrzebę ustanowienia jakościowych i ilościowych wskaźników zarządzania unijnymi funduszami, monitorowanych w skali roku. Ocena kontrolowanej jednostki w ramach DAS powinna się opierać się na czterech kluczowych składnikach:

– szczegółowej analizie systemów zarządzania i kontroli;

– skoordynowanej, wtórnej ocenie ustaleń kontroli;

---

wego, „Kontrola Państwowa" nr 4/2003, s. 136-137); „oświadczenie gwarancyjne (*statement of assurance, declaration d'assurane* – DAS) potwierdzające wiarygodność rozliczenia wykonania budżetu oraz legalność i prawidłowość operacji (transakcji), które były podstawą rozliczenia" (J. Mazur: *Ocena zarządzania finansowego w Unii Europejskiej przez najwyższe organy kontroli państw członkowskich*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2003, s. 141); „opinia na temat wiarygodności rachunków oraz zgodności z prawem i prawidłowości zrealizowanych transakcji (DAS)" (E. Matuszewska: *Metodologia kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Biuletyn Informacyjny", NIK, nr 2/2001). Terminu DAS nie powinno się tłumaczyć literalnie, należałoby się skupić raczej na funkcji tego dokumentu, a nie na semantyce nazywających go wyrazów s*tatement* i *assurance.* Dlatego właściwsze wydaje się zastosowanie tłumaczenia transpozycyjnego, czyli zastąpienie elementów leksykalnych języka źródłowego elementami o podobnej funkcji w języku docelowym (w tłumaczeniu transpozycyjnym mogą to być wyrażenia frazeologiczne, idiomatyczne, przysłowia, utarte wyrażenia, nazwy lub tytuły). Należałoby zatem użyć analogii do polskich terminów oddających funkcję DAS. Jeśli uznamy, że powyżej cytowane definicje DAS bez wątpienia wskazują, że dokument ten stanowi ocenę wykonania budżetu UE, to można – na zasadzie analogii do analizy wykonania budżetu państwa oraz opinii w sprawie absolutorium przedstawianej przez NIK – rozważyć tłumaczenie DAS jako np. „opinia w sprawie wykonania budżetu UE". Z kolei koncentrując się bardziej na prawidłowości transakcji i rzetelności ich wykazania w sprawozdaniu (rozliczeniu), możemy termin DAS odnieść do spotykanego w rachunkowości spółek handlowych terminu „klauzula weryfikacyjna", która zawarta jest w opinii biegłego rewidenta z przeprowadzonego badania sprawozdania finansowego spółki. Jednak możemy również uznać, że wszystkie te wysiłki translatorskie są zbędne. Zgodnie z zasadami sztuki translatorskiej, należy stosować priorytet terminologii zalecanej przez międzynarodowe i krajowe ciała normotwórcze, a w razie różnic między wersjami opublikowanymi a wersją używaną przez samą instytucję rozstrzyga wersja stosowana przez samą instytucję, co oznacza, że taka instytucja staje się ciałem normotwórczym (zob. D. Kierzkowska: *Kodeks tłumacza sądowego*, Polskie Towarzystwo Tłumaczy Ekonomicznych, Prawniczych i Sądowych TEPIS, Warszawa 1991, który zawiera „Translatoryczne zasady tłumaczenia dokumentów"). Według dostępnego na stronie www.eca.eu.int dokumentu informacyjnego ETO w języku polskim, termin s*tatement of assurance* przetłumaczono jako „deklarację zaufania wiarygodności rachunków". W tym wypadku, zgodnie z powyższą zasadą, należy traktować ETO jako ciało normotwórcze i – moim zdaniem – stosować tłumaczenie DAS przedstawione przez ETO. Autor niniejszego artykułu jest tłumaczem przysięgłym języka angielskiego.

– badaniu sprawozdań z działalności kontrolowanej jednostki;
– weryfikacji określonej próby transakcji.

W kontekście DAS Trybunał akcentuje również potrzebę bardziej szczegółowej analizy prezentacji rachunków i wdrożenia reformy systemu rachunkowości Komisji Europejskiej.

Obszary i cele kontroli ETO w 2004 roku

Plan kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na 2004 r. obejmuje zadania kontrolne uważane za priorytety przede wszystkim z uwagi na: zgodność działania ETO z postanowieniami traktatów, konieczność analizy ryzyka w każdym z kontrolowanych obszarów, sprawy z zakresu zainteresowania Parlamentu i Rady Europejskiej[8]. Istotną kwestią jest również reorganizacja Trybunału, będąca rezultatem rozszerzenia Unii Europejskiej. Koniecznością staje się zapewnienie, aby Europejski Trybunał Obrachunkowy działał skutecznie w nowym kontekście 25 państw członkowskich. Wymaga to usprawnienia procesu decyzyjnego w planowaniu i realizacji kontroli, co jest również deklarowanym priorytetem pracy ETO. W tym celu planuje się utworzenie komitetu administracyjnego, badającego sprawy wymagające podjęcia decyzji przez Trybunał oraz zwiększenie odpowiedzialności grup kontroli. Dokumenty zatwierdzone przez grupę kontroli, które będą przedkładane na sesję plenarną Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, będą kwalifikowane w ramach dwóch kategorii: „zatwierdzenie bez dyskusji" oraz „zatwierdzenie po dyskusji". W ramach każdej grupy kontroli, spośród członków Trybunału zostanie wybrany dziekan (*dean*). Te rozwiązania oznaczają wdrażanie gabinetowego systemu pracy (*chamber-based system*), przewidywanego przez Traktat nicejski. Obowiązki członków Trybunału zostaną sprecyzowane tak, aby każdy członek odpowiadał za indywidualne kontrole oraz przypisane zadania, a nie za cały sektor kontroli. Planuje się wdrożenie tych rozwiązań do 1 maja br.

W ramach planowanych na 2004 r. zadań kontrolnych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego można wyodrębnić trzy grupy. Po pierwsze – kontrole, które miały miejsce w latach poprzednich, co wynika zarówno z obowiązku Trybunału, jak i z jego decyzji. Po drugie – kontrole o charakterze horyzontalnym, mające na celu ocenę wykonania unijnego budżetu. Po trzecie – kontrole wybrane selektywnie z uwagi na obszar ryzyka, znaczenie finansowe czy zainteresowanie władz budżetowych.

Pierwsza grupa obejmuje głównie sektor DAS. W celu kontynuacji prac nad doskonaleniem DAS i zapewnienia lepszej informacji o wykonaniu unijnego budżetu,

[8] Na podstawie wystąpienia prezesa ETO – Juana Manuela Fabry Vallésa w Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego 17 lutego 2004 r.

ETO zamierza dokonać gruntownej oceny zastosowanej w poprzednich latach metodyki. W 2004 r., podobnie jak w 2002 r., praca sektora DAS skoncentruje się na czterech obszarach: analiza systemów kontroli i zarządzania, ocena innych ustaleń kontroli, badanie sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej, weryfikacja próbkowania transakcji.

Pierwsza grupa obejmuje również zadania kontrolne dotyczące poprzednich ustaleń i obserwacji, co dotyczy m.in. analizy zarządzania budżetem Unii Europejskiej. Oznacza to kontynuację kontroli funkcjonowania unijnych instytucji, efektywności zarządzania Europejskim Bankiem Centralnym oraz Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (efektywności stosowanych instrumentów finansowych). Jednym z określonych Traktatem zadań ETO, które angażuje znaczące zasoby Trybunału i jest trudne do zaplanowania, jest wydawanie opinii przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na żądanie Parlamentu Europejskiego. W 2003 r. ETO wydał 10 opinii. W bieżącym roku wydano już dwie opinie, z których jedna dotyczy interpretacji terminu „zasada jednej kontroli" (*single audit*).

Główną kontrolą Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w ramach drugiej grupy zadań kontrolnych na 2004 r. jest horyzontalna kontrola ewaluacyjnych działań Komisji Europejskiej. Celem tej kontroli jest ustalenie, czy procedury ewaluacyjne są właściwe i rzetelne dla prac Komisji i instytucji jej podlegających i czy gwarantują skuteczne wykonywanie przypisanych zadań. Inną kontrolą w tej grupie jest kontrola skuteczności działania OLAF, ujęta w planie pracy na 2004 r. z racji dużego zainteresowania Komitetu Nadzorczego OLAF oraz władz budżetowych. W kontekście kolejności realizowanych w 2004 r. zadań kontrolnych, ETO zdecydował o priorytecie kontroli OLAF.

Dominującymi obszarami w grupie kontroli wybranych selektywnie jest rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich oraz działania strukturalne. Niektóre zadania w tej grupie były zaplanowane na 2003 r., ale nie zostały wykonane z powodu ograniczonych możliwości Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Jak zwykle od kilku lat, Trybunał poświęci wiele uwagi wykorzystaniu funduszu EAGGF jako głównego narzędzia realizacji wspólnej polityki rolnej. Obok kwestii DAS kontrola obejmie ocenę procedur regulujących wydatki funduszu. Kontrola działań w ramach wspólnej polityki rolnej obejmie zgodność decyzji finansowych Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa z procedurami regulującymi rachunkowość i sprawozdawczość finansową. W tym obszarze kontrolą sprawdzającą będzie badanie płatności agencji płatniczych m.in. w kontekście zagwarantowania ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Kontrola obejmie wydatki, których wysokość w 2002 r. wyniosła 42,6 mld euro. Wartość decyzji korygujących podjętych w 2003 r. w efekcie kontroli z 2002 r. wyniosła 376,9 mln euro. ETO dokona oceny wdrożenia rozporządzenia nr 4045/89, które wymaga od państw członkowskich prowadzenia określonego minimum kontroli płatności związanych z unijnym budżetem (przede wszystkim doty-

czy to transakcji w ramach funduszu EAGGF, niedotyczących bezpośrednio rolników). W 2003 r. w państwach członkowskich przeprowadzono ogółem 3800 takich kontroli; dotyczyły one głównie refundowania eksportu oraz interwencji na rynkach rolnych. Celem tych kontroli, prowadzonych jako część kontroli DAS, była również ocena, jak Komisja Europejska – w kontekście przepisów wspomnianego rozporządzenia – zarządza funduszem EAGGF i jak monitoruje dokonywane transakcje.

W obszarze polityki rolnej skontrolowane zostaną także sprawy organizacji rynku wina, działania weterynaryjne, agrośrodowiskowe oraz leśnictwo. Po raz pierwszy kontrole obejmą: nowe procedury rozliczania rachunków, pomoc dla producentów ziarna, działania na rynku mleka i produktów mlecznych, organizację rynku roślin wysokobiałkowych oraz jakość inspekcji w terenie w ramach systemu IACS, a także środki wydatkowane na zaprzestanie rybołówstwa (w 2003 r. przeznaczono na ten cel 89 mln euro).

Działania agrośrodowiskowe są najbardziej kosztowne w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. W 2003 r. państwa członkowskie przeznaczyły na ten cel ponad 2 mld euro, pochodzące z funduszu EAGGF. Środki przeznaczono na promocję ochrony środowiska oraz zachowanie naturalnego (wiejskiego) charakteru terenów wiejskich. Kontrole rozwoju obszarów wiejskich obejmą wydatki na inwestycje rolne, przetwórstwo i marketing oraz promocję obszarów wiejskich. Inspekcje w terenie są kluczowym elementem systemu IACS oceny wiarygodności wniosków rolników o dopłaty bezpośrednie. Kontrola ETO skoncentruje się na rzetelności tych inspekcji, sprawozdawczości i statystyce, a jej wyniki zostaną wykorzystane w ramach kontroli DAS.

Celem kontroli produkcji ziarna jest ocena zarządzania przez Komisję Europejską rynkiem produkcji ziarna, szczególnie pod kątem gospodarności i efektywności. Ponadto, celem tej kontroli jest: ocena skuteczności koordynacji między departamentami Dyrekcji Generalnej Rolnictwa a Dyrekcji Generalnej Zdrowia i Ochrony Konsumentów oraz zgodności ich pracy z określonymi celami unijnych polityk w wymienionych obszarach; rzetelności i celowości propozycji Komisji Europejskiej we włączaniu producentów do unijnego programu zarządzania rynkiem ziarna i zgodności tych działań z rozporządzeniem nr 1782/2003. Kontrola organizacji rynku mleka i produktów mlecznych obejmie badanie pomocy na przeznaczanie chudego mleka na paszę dla zwierząt (220 mln euro w 2003 r.), produkcję kazeiny, programy zaopatrzenia w mleko i produkty mleczne szkół i innych placówek dziecięcych (80 mln euro), produkcję masła (450 mln euro) oraz magazynowanie sera (50 mln euro).

Kontrola organizacji rynku roślin wysokobiałkowych (fasola, groch, łubin – ich produkcja stanowi 2,7% uprawy roślin) dotyczy oceny celowości udzielanej pomocy unijnej. Program Agenda 2000 znacznie ograniczył kwalifikowanie producentów roślin wysokobiałkowych do pomocy z budżetu Unii Europejskiej. Pomimo to, roczna pomoc sięga 50 mln euro. Program Agenda 2000 wprowadził możliwość uzyskiwa-

nia przez rolników premii z tytułu uboju bydła (bez wprowadzania mięsa wołowego na unijny rynek) oraz eksportu bydła lub mięsa wołowego. Wydatki na ten cel wyniosły w 2001 r. ponad 494 mln euro, w 2002 r. osiągnęły 1,025 mld euro, a w 2003 r. 1,710 mld euro. ETO dokona oceny prowadzonych przez państwa członkowskie fizycznych kontroli produktów rolnych, sprzyjających refundacji eksportu. Służby celne państw członkowskich zobowiązane są do prowadzenia kontroli ustalonych partii produktów rolnych pod kątem opisu, ilości, ich pochodzenia i jakości. Corocznie państwa członkowskie mają obowiązek przesyłania do Komisji Europejskiej sprawozdania z przeprowadzenia tych kontroli.

W ramach kontroli działań strukturalnych Europejski Trybunał Obrachunkowy szczególnie zainteresowany jest oceną pomocy strukturalnej w latach 1994-1999, której kontrola zostanie zakończona w tym roku. Kontrole obejmą fundusze strukturalne w nowych państwach członkowskich, finansowanie dużych projektów (gdzie wkład unijny wynosił ponad 25 mln euro) oraz pomoc dla regionów odległych i wyspiarskich. Na lata 2004-2006 w ramach funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności zarezerwowano ogółem środki w wysokości 22 mld euro dla państw wstępujących do Unii Europejskiej. Nowe państwa członkowskie w celu korzystania ze środków funduszy strukturalnych opracowały dokumenty programowe określające cele i kierunki wydatkowania środków z tych funduszy w latach 2004-2006. Na Komisji Europejskiej spoczywała odpowiedzialność za negocjowanie i przyjęcie tych programów. Celem kontroli będzie ocena procedur określonych programami, ich wdrożenia oraz rezultatów w pierwszej fazie.

W obszarze spraw społecznych zostanie skontrolowane wdrażanie programu EQUAL, mającego zapobiegać dyskryminacji i nierówności w zatrudnianiu. W obszarze działań wewnętrznych kontrole obejmą programy Galileo i TREN-Transport oraz wydatki w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kontrola pomocy zewnętrznej obejmie: działania na rzecz sektora prywatnego; proces decentralizacji zarządzania (jako istotnego elementu administracyjnej reformy Komisji Europejskiej); programy finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju, a mające znaczący wpływ na środowisko; reformę finansów publicznych w krajach-beneficjantach; pomoc dla Turcji; efekty programów Phare. Ponownie w ramach unijnych wydatków administracyjnych zostaną skontrolowane wydatki na tłumaczenia ustne i pisemne. Kontrole również obejmą zakup i remonty nieruchomości oraz umowy na druk i publikacje. W obszarze dochodów Unii Europejskiej kontrole Europejskiego Trybunału Obrachunkowego skoncentrują się na umowach o uprzywilejowanym handlu oraz prawidłowości odliczania VAT. Kontrole obejmą modernizację systemu rachunkowości, rozpoczętą w 2003 r. – wdrożenie unijnych przepisów dotyczących harmonizacji systemów VAT: rozporządzenia nr 1553/89 oraz dyrektywy 77/388 – elektroniczne systemy rozliczania należności celnych (m.in. czy procedury zapewniają kompletność i bezpieczeństwo należności celnych) oraz prawidło-

wość obliczania VAT w deklaracjach celnych. Kontrola europejskiego systemu sprawozdawczości (ESA 95) obejmie ocenę systemu kontroli (prowadzonego przez Komisję) obliczania rocznego PKB państw członkowskich (wysokość PKB determinuje wysokość dochodów Unii Europejskiej).

Podsumowanie

W latach 2002-2004 praca Europejskiego Trybunału Obrachunkowego była zdominowana przez proces rozszerzenia Unii Europejskiej. Trybunał podejmował kontrole w celu usprawnienia działań Komisji Europejskiej w ramach organizacji i procedur włączania 10 nowych państw do struktur unijnych. Dla relatywnie małej instytucji, jaką jest Trybunał (zatrudnia około 560[9] osób), zadanie to angażowało większość pracowników oraz zasobów finansowych i materialnych. Proces rozszerzenia dotyczy również samego Trybunału, jak i podejmowania działań innych niż zadania kontrolne. W latach 2002-2003 było to głównie wsparcie instytucjonalne i współpraca z naczelnymi organami kontroli państw kandydujących, co realizowano przez organizowanie seminariów, warsztatów i szkoleń, prowadzenie wspólnych kontroli, udzielanie pomocy merytorycznej. Europejski Trybunał Obrachunkowy podkreśla, że promowanie współpracy między naczelnymi organami kontroli państw członkowskich, opartej na szacunku dla niezależności tych instytucji, jest fundamentalnym warunkiem zapewnienia właściwego zarządzania funduszami Unii Europejskiej.

Ze względu na rozszerzenie Unii Europejskiej rok 2004 jest trudny również dla Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Dla zapewnienia skuteczności operacyjnej Trybunału potrzeba sprawnej reorganizacji i szybkiego wdrożenia procedur funkcjonowania w nowym kontekście 25 państw członkowskich. Pociąga to za sobą wysiłki o charakterze administracyjnym i logistycznym (m.in. zakończenie budowy nowej siedziby ETO w Luksemburgu). Przede wszystkim nakłada nowe zdania kontrolne, co powoduje, że reorganizacja Europejskiego Trybunału Obrachunkowego jest w centrum procesu reformy Komisji Europejskiej. Dzięki obserwacjom i zaleceniom wynikającym z przeprowadzanych kontroli, ETO realnie wpływa na sukces tej reformy.

Formalna akcesja do struktur Unii Europejskiej w maju 2004 r. oznacza między innymi możliwość korzystania ze wspólnotowych funduszy – unijnych instrumentów realizacji polityki strukturalnej. W 2002 r. z budżetu Unii Europejskiej, wynoszącego 90 mld euro, 48% środków przeznaczono na wspólną politykę rolną,

[9] Dane na luty 2004 r.

a 35% na rozwój regionalny. W 2004 r., przy budżecie w wysokości 99,5 mld euro, zaplanowane wydatki na realizację wspólnej polityki rolnej wynoszą 61% unijnego budżetu, a na przedsięwzięcia w dziedzinie rozwoju regionalnego – 11%[10]. Ta struktura finansowania, odzwierciedlająca priorytety unijnej polityki gospodarczej, wskazuje główne obszary i kierunki kontroli ETO w 2004 r. i w latach następnych. Oznacza to, co dotyczy również Polski, że rolnictwo i ochrona środowiska będą dominującymi obszarami kontroli prowadzonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

dr Krzysztof Zalega
Departament Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego w NIK

[10] *General budget of the European Union for the financial year 2004. The figures*, European Commission, Brussels, Luxembourg, January 2004.

Lech Marcinkowski

OCHRONA INTERESÓW FINANSOWYCH WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
Część II. Aspekty instytucjonalne i perspektywy*

Instytucjonalizacja walki z oszustwami – powołanie UCLAF

Przez długi okres Komisja Europejska nie miała uprawnień kontrolnych i polegała na działaniach państw członkowskich, nawet w zakresie uzyskiwania przychodów dziś określanych „tradycyjnymi" i dopiero przepisy sektorowe z początku lat siedemdziesiątych przyznały jej uprawnienia do przeprowadzania dochodzeń w sektorze rolnym (wydatków finansowanych z EFOGR). W latach osiemdziesiątych organizacja wewnętrzna Komisji Europejskiej opierała się na zasadzie, że zadania kontrolne w poszczególnych sektorach realizowane są przez służby w ramach odpowiednich dyrekcji generalnych (DG). Walką z oszustwami *sensu stricto* zajmowali się natomiast pracownicy Departamentu Oszustw i Nieprawidłowości w DG VI (Rolnictwo) – 14 urzędników i DG XXI (Kontrola Finansowa) – 5 urzędników. Komisja nie dysponowała jednak ani strukturą koordynującą wszystkie działania kontrolne i skierowane na ochronę budżetu wspólnotowego, ani odpowiednimi służbami w pozostałych dyrekcjach generalnych, w których zadania takie, na stałe bądź *ad hoc*, realizowali urzędnicy, którzy jednocześnie mieli inne obowiązki.

Pod wpływem wezwań Parlamentu Europejskiego i jego Komisji Kontroli Budżetowej, Rady oraz Trybunału Obrachunkowego, który w kolejnych raportach rocznych wskazywał na słabości wspólnotowego systemu walki z oszustwami, w 1987 r. Komisja przedstawiła propozycję, a w 1988 r. powołała do życia Grupę Zadaniową

---

* Część pierwsza artykułu, przedstawiająca aspekty prawne i rozwój systemu, została opublikowana w „Kontroli Państwowej" nr 1/2004.

ds. Koordynacji Zapobiegania Oszustwom (UCLAF)[1]. Do jej zadań należało m.in. badanie wszystkich informacji dotyczących oszustw, otrzymywanych regularnie z dyrekcji generalnych, koordynowanie działań w wypadkach zaangażowania kilku dyrekcji, udział w przeprowadzanych przez nie kontrolach, opracowywanie propozycji rozwiązań prawnych, infrastrukturalnych, szkoleń i najlepszych praktyk, a także zdawanie co pół roku sprawozdania Komisji z podejmowanych działań. Komisja zaproponowała, by nowa struktura odpowiadała bezpośrednio przed przewodniczącym Komisji, a usytuowana była w Sekretariacie Generalnym Komisji i składała się początkowo z 10 urzędników.

Przedstawionym w pierwszej części artykułu istotnym zmianom w zakresie uregulowań prawnych dotyczących ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich towarzyszyło wzmocnienie kadrowe UCLAF, która w 1998 r. liczyła już 130 pracowników.

Krytyka UCLAF i konieczność reformy

W czerwcu 1998 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy przedstawił raport specjalny nr 8/98 dotyczący działań Komisji Europejskiej w zakresie walki z oszustwami i działalności UCLAF[2]. Raport ten był bardzo krytyczny wobec Komisji i zawierał wiele zarzutów, w tym m.in. dotyczących niezależności UCLAF i braku możliwości przeprowadzania kontroli w innych instytucjach niż Komisja. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez ETO stały się podstawą burzliwej debaty w Parlamencie Europejskim (PE) i przyjęcia bardzo krytycznego wobec Komisji raportu Komisji Kontroli Budżetowej (COCOBU) na ten temat[3]. W uchwale z 7 października 1998 r. PE uznał, że odpowiednie służby Komisji tylko w ograniczonym zakresie zdolne są do walki z oszustwami, UCLAF nie sprostała oczekiwaniom, a jej personel jest niewystarczający i niedostatecznie kompetentny, o słabym politycznie i administracyjnie przywództwie. Co więcej, Parlament uznał, że w samej Komisji panuje tendencja do ukrywania spraw związanych z korupcją, a to z kolei ma demoralizujący wpływ na osoby zajmujące się zwalczaniem oszustw i może sprawiać wrażenie, że UCLAF służy jedynie utrzymywaniu pozorów[4].

---

[1] fr. Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude, *Report from the Commission of tougher measures to fight against fraud affecting the Community budget*, COM(87) 572, z 20 listopada 1987 r.

[2] *Court of Auditors' Special Report 8/98 concerning the Commission departments responsible for fighting fraud, notably the Unit for the Coordination of Fraud Prevention (UCLAF)*, OJ C 230, 22 July 1998, s. 1.

[3] A4-0297/1998.

[4] European Parliament: *Resolution on the independence, role and status of the Unit for the Coordination of Fraud Prevention (UCLAF)*, 7 października 1998 r., odpowiednio punkty A, B, C, E, F i G.

Tak krytyczne uwagi, którym towarzyszyło wezwanie do utworzenia w miejsce UCLAF Urzędu ds. Zwalczania Oszustw nie później niż 1 grudnia 1998 r., nie mogły zostać zignorowane przez Komisję Europejską, której w tym czasie przewodniczył Jacques Santer. W grudniu przedłożyła ona Parlamentowi i Radzie projekt utworzenia Europejskiego Biura ds. Dochodzeń w Sprawach Oszustw (*European Fraud Investigation Office*)[5] . Była to propozycja nie tylko wyłączenia UCLAF ze struktur Komisji, ale przyznania tym służbom całkowitej niezależności od Komisji i pozostałych instytucji oraz prawa do prowadzenia zarówno dochodzeń administracyjnych w sprawach oszustw zarówno w państwach członkowskich (dochodzenia zewnętrzne), jak i w ramach instytucji i organów utworzonych na podstawie traktatów (dochodzenia wewnętrzne). Projekt ten był w pewnym stopniu zbieżny z oczekiwaniami wyrażanymi przez Parlament Europejski, jednak nie został przyjęty i nie doczekał się realizacji. Niedługo potem pierwszy raport powołanej przez Parlament Komisji Niezależnych Ekspertów potwierdził stawiane publicznie zarzuty dotyczące nieprawidłowości, oszustw i nepotyzmu w strukturach Komisji Europejskiej[6] , która unikając pierwszego w historii odwołania przez Parlament, 15 marca 1999 r. podała się kolegialnie do dymisji.

Komisja pod przewodnictwem J. Santera miała jednak prawo i obowiązek działać do czasu ukonstytuowania nowego składu, co nastąpiło we wrześniu 1999 r.[7] Choć istniały pewne wątpliwości, czy nie wykroczyła poza swoje uprawnienia (ograniczające się do „prowadzenia spraw bieżących"), 28 kwietnia 1999 r. Komisja podjęła decyzję o ustanowieniu Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Oszustw[8] (OLAF), pod którą widnieje, złożony w imieniu Komisji, podpis jej przewodniczącego, Jacques'a Santera.

Zarówno drugi raport Komitetu Niezależnych Ekspertów[9] , jak i „biała księga"[10] przedstawiona przez Komisję R. Prodiego we wrześniu 1999 r., akcentowały znaczenie ochrony interesów finansowych Wspólnoty i rolę UCLAF/OLAF w tym zakresie, a hasło „zero tolerancji" dla oszustw w Komisji stało się (niektórzy powie-

---

[5] *Commission proposal for a Council Regulation (EC, Euratom) establishing a European Fraud Investigation Office,* COM(1998) 717 final, OJ C 21, 26.01.1999, s.10.

[6] Committee of Independent Experts: *First Report on Allegations of Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission,* 15 March 1999.

[7] Romano Prodi został wyznaczony przez przywódców państw członkowskich na przewodniczącego Komisji 24 marca 1999 r. i zatwierdzony przez Parlament Europejski 5 maja 1999 r., jednak skład Komisji pod jego przewodnictwem Parlament zatwierdził ostatecznie 15 września 1999 r.

[8] Przyjęta przez UKIE nazwa OLAF w jęz. polskim: Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

[9] Committee of Independent Experts: *Second Report on Reform of the Commission Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud*, 10 September 1999 r., s. 16.

[10] Commission of the European Communities: *Reforming the Commission. A White Paper – Part II. Action Plan,* 1.3.2000, COM(2000) 200 final, rozdział V.

dzieliby – jedynie werbalnie) jednym z motywów przewodnich działania obecnej Komisji.

W czerwcu 2000 r. Komisja sformułowała globalną strategię ochrony interesów finansowych Wspólnot i walki z oszustwami, w której określiła podstawowe wyzwania na lata 2001-2005[11]. Konkretne, priorytetowe zadania w tym zakresie zostały zapowiedziane w „Planie działań na lata 2001-2003"[12] i miały się koncentrować na następujących obszarach: rozwoju ogólnej i spójnej polityki walki z oszustwami (na podstawie art. 280 TWE), wspieraniu operacyjnej współpracy pomiędzy wszystkimi władzami odpowiedzialnymi za działania w tym obszarze (za pośrednictwem OLAF, jako „platformy usług"), rozwoju środków przeciwdziałających nadużyciom wewnątrz instytucji wspólnotowych, zwłaszcza w Komisji (przez przyjęcie odpowiednich wytycznych i skuteczniejsze dochodzenia wewnętrzne) oraz wzmocnieniu ochrony tych interesów za pomocą prawa karnego. W kolejnych rocznych raportach na temat ochrony interesów finansowych Wspólnoty Komisja przedstawia sprawozdania z realizacji „Planu działań".

Europejski Urząd ds. Zwalczania Oszustw (OLAF)

Podstawy prawne działalności OLAF, jego organizacja i kompetencje, a także rola dyrektora generalnego i Komitetu Nadzorującego, omówione zostały w artykule B. Skwarki pt. „OLAF w świetle przepisów wspólnotowych"[13].

Poniżej przedstawiono studia przypadków – przykłady rzeczywistych działań podejmowanych przez OLAF w ramach prowadzonych dochodzeń zewnętrznych i wewnętrznych.

Studium przypadku – dochodzenie zewnętrzne OLAF: Nadużycia w systemie kwot mlecznych[14]

OLAF otrzymał informacje o możliwych nadużyciach w systemie kwot mlecznych w Hiszpanii oraz o kilku hiszpańskich przedsiębiorstwach, które miały być

[11] COM(2000)358 final. Strategia została zaakceptowana przez Radę (Ecofin), a jej podstawowe założenia także przez Parlament Europejski (13.12.2000 r.).

[12] Communication from the Commission: *Protecting the Communities' financial interests. Fight against fraud. Action Plan for 2001-2003*, COM(2001) 254 final, 15.5.2001.

[13] Zob. w tym numerze „Kontroli Państwowej", s. 133.

[14] Przykład zamieszczony [w:] Commision of the European Communities: *Protection of the financial interests of the Communities. Fight against fraud,* Annual report 2001, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003, s. 14.

zaangażowane w ten proceder. Na podstawie tych informacji otwarto dochodzenie zewnętrzne i opracowano został plan działania, obejmujący m.in. przeprowadzenie kontroli na miejscu i inspekcji w siedzibach przedsiębiorców, na podstawie rozporządzenia 2185/96.

Niektóre z przedsiębiorstw odrzuciły przedstawione przez OLAF żądanie przekazania kopii danych zawartych na twardych dyskach ich komputerów. Korzystając z możliwości przyznanych przez art. 9 rozporządzenia 2185/96, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek udzielenia OLAF pomocy w wypełnianiu jego zadań, hiszpańska agencja płatnicza FEGA została poproszona o podjęcie stosownych działań. Po uzyskaniu zgody sądu zostały skopiowane kompletne dane komputerowe, zawierające m.in. rzeczywiste wielkości produkcji oraz sprzedaży mleka i produktów mlecznych przez te przedsiębiorstwa.

Na podstawie dowodów, uzyskanych zgodnie z przepisami prawa krajowego, OLAF opracował raport końcowy z dochodzenia, w którym szkodę na rzecz budżetu wspólnotowego z tytułu wykrytych oszustw oceniono na 6 mln euro. Raport przesłano do krajowej agencji płatniczej w celu wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do odzyskania kwot niesłusznie wypłaconych oraz do prokuratury, ze względu na stwierdzone fałszerstwa księgowe dotyczące produkcji i sprzedaży. Wyniki raportu wskazywały, że kilka hiszpańskich firm prowadziło podobne nielegalne działania, w związku z czym władze hiszpańskie zostały poproszone o zmianę stosowanych rutynowych procedur kontrolnych w celu wyeliminowania stwierdzonych słabości ogólnego systemu kontroli.

Studium przypadku – dochodzenie wewnętrzne OLAF: Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Zagrzebiu[15]

Po uzyskaniu informacji wskazujących na możliwość korupcji, OLAF otworzył dochodzenie wewnętrzne dotyczące pracownika Komisji Europejskiej, zatrudnionego w Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w stolicy Chorwacji, Zagrzebiu. Podejrzany pracownik miał rzekomo dopuszczać się nieprawidłowości, włącznie z manipulacjami przy ofertach, w trakcie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na zakup komputerów i usług. Miało to prowadzić do zawierania przez Przedstawicielstwo umów z przedsiębiorstwami powiązanymi z tym pracownikiem. W konsekwencji dochodzenia przeprowadzonego przez OLAF i raportu przekazanego odpowiednim służbom Komisji we wrześniu 2002 r., Komisja podjęła działa-

[15] Przykład zamieszony [w:] Commission of the European Communities: *Commission Report: Protection of the financial interests of the Communities and Fight against Fraud*, Annual report 2002, 23.07.2003, COM(2003) 445 final, s. 22.

nia zmierzające m.in. do odzyskania kwot wydatkowanych wskutek wystawiania podwójnych faktur oraz wszczęła postępowanie dyscyplinarne przeciwko jednemu ze swoich pracowników.

Studium przypadku – dochodzenie wewnętrzne OLAF: Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa[16]

Jesienią 2003 r., po kilku miesiącach śledztwa prowadzonego przez OLAF we współpracy z prokuraturą belgijską, w skoordynowanej akcji policji belgijskiej, francuskiej i holenderskiej zatrzymano 8 osób mających związek z oszustwami na rynku zboża. Wśród zatrzymanych był urzędnik Komisji Europejskiej, zatrudniony w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa (DG AGRI), który został oskarżony o wykorzystywanie informacji uzyskanych w związku z pełnioną funkcją, ujawnienie tajemnicy zawodowej i udział w zorganizowanej grupie przestępczej. Urzędnik ten, mający z wyprzedzeniem dostęp do ustalanych okresowo cen zboża, w zamian za korzyści majątkowe przekazywał te informacje przed ich oficjalnym ogłoszeniem kilku przedsiębiorstwom handlującym zbożem, umożliwiając im osiąganie znacznych zysków. Materiały zgromadzone wcześniej przez OLAF i policję belgijską były wystarczające do uchylenia temu urzędnikowi immunitetu i wydania nakazu przeszukania zarówno siedziby DG AGRI, jak i przedsiębiorstw we Francji i Holandii. W trakcie przeszukania zabezpieczono liczne dokumenty oraz skopiowano dane zawarte w komputerach. Na wniosek OLAF kilkumiesięczne dochodzenie prowadzono w całkowitej tajemnicy do dnia aresztowania.

Ocena działalności OLAF i propozycje zmian

Zgodnie z art. 15 rozporządzenia dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF, w trzecim roku od wejścia w życie tego rozporządzenia Komisja przekazała Parlamentowi i Radzie pierwszy okresowy raport w sprawie działalności Urzędu, który mógł zawierać w miarę potrzeby propozycje dostosowania lub rozszerzenia zadań Urzędu[17]. Komisja kontroli budżetowej Parlamentu Europejskiego przygoto-

[16] Informacje *Commission provides support to OLAF and Belgian authorities on investigation into fraud in grain trade prices* i *Investigation into the Cereal Sector*, z 16 października 2003 r., Rapid Press releases database: IP/03/1404 i OLAF/03/23.

[17] Commission of the European Communities: *Commission Report Evaluation of the activities of the European Anti-fraud Office (OLAF)*, 2 April 2003, COM(2003) 154 final.

wała z tej okazji własny raport oceniający OLAF[18]. Są to bardzo interesujące dokumenty, wyznaczające pożądany kierunek zmian i przedstawiające oceny oraz oczekiwania najważniejszych podmiotów. Oceny te zbiegły się z tzw. aferą Eurostatu, która spowodowała, że powyższe dokumenty mogą się bardzo szybko zdezaktualizować.

Przedstawienie tej interesującej sprawy, która mogła doprowadzić do kolejnego kryzysu i dymisji w Komisji Europejskiej, wykracza poza zakres artykułu, należy jednak zwrócić uwagę na konsekwencje, jakie będzie ona miała dla walki z oszustwami w WE. Komisja, oskarżana o brak odpowiedniej reakcji na nieprawidłowości, w sprawie których OLAF prowadził dochodzenie od 2000 r., przyjęła linię obrony polegającą na tłumaczeniu, że nie była poinformowana o powadze sytuacji. Uznała, że winę za błędy w komunikacji ponosi OLAF, w związku z czym konieczna jest jego reforma, polegająca m.in. na usprawnieniu porozumiewania się OLAF i Komisji Europejskiej oraz przekazaniu zagadnień horyzontalnych do poszczególnych dyrekcji generalnych[19]. Przewodniczący Komisji zapowiedział złożenie propozycji odpowiednich zmian legislacyjnych, by mogły być przyjęte jeszcze przez obecny Parlament. Prawdopodobnie więc niedługo nastąpią zmiany w funkcjonowaniu Urzędu, a co za tym idzie w organizacji walki z oszustwami na szkodę Wspólnot.

Z kolei Parlament Europejski zawarł swoją ocenę trzyletniej działalności OLAF w uchwale z 4 grudnia 2003 r., której podstawą był raport Komisji Kontroli Budżetowej przygotowany przez H. Böscha[20]. Również w tym wypadku na ostateczny kształt tekstu uchwały duży wpływ miała wspominana już sprawa Eurostatu, która w ocenie Parlamentu uwidoczniła liczne słabości OLAF (długotrwałość postępowania, błędy we wstępnej ocenie sprawy, nieprzestrzeganie praw osób objętych dochodzeniem, błędy we współpracy z Komisją, niewłaściwa alokacja zasobów – dochodzeniami wewnętrznymi zajmowało się w OLAF mniej niż 20 spośród 300 pracowników). Uwagi i wnioski Parlamentu, w dużym stopniu krytyczne wobec Urzędu, dotyczyły zarówno bieżącej pracy Urzędu, jego współpracy z Komisją i państwami członkowskimi, konieczności zmian w jego organizacji i funkcjonowaniu, ale także miejsca OLAF w szerszych strukturach walki z przestępczością.

---

[18] European Parliament: *Committee on Budgetary Control, Report on the evaluation of the activities of the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, A5-0393/2003, znany jako Raport Böscha.

[19] Romano Prodi, speech/03/432, *The Eurostat case, Conference of the Presidents of the European Parliament,* Strasbourg, 25 września 2003 oraz speech/03/551 Romano Prodi The State of the Union: *The Commission's legislative and work programme for 2004 European Parliament,* Strasbourg, 18 listopada 2003 r.

[20] *European Parliament resolution on the Commission report on the evaluation of the activities of the European Anti-Fraud Office (OLAF),* COM(2003) 154 – 2002/2237 (INI)), 4.12.2003, P5_TA-PROV(2003)0551.

Do takich struktur i mechanizmów należy Europol[21], Eurojust[22] i Europejska Sieć Sądowa[23], a w przyszłości być może także Prokuratura Europejska. Przedstawienie tych instytucji wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) jeden z celów Unii Europejskiej, jakim jest „przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości", jest osiągany m.in. przez zwalczanie korupcji i nadużyć finansowych dzięki ściślejszej współpracy policji i organów celnych – prowadzonej m.in. za pośrednictwem Europejskiego Urzędu Policji (Europol) – oraz organów sądowych, w tym za pośrednictwem Europejskiej Jednostki Współpracy Sądowej (Eurojust).

Corpus iuris i Prokuratura Europejska – nadal w sferze projektu

Przedstawione powyżej instrumenty i działania Wspólnoty nie dostarczają jednak kompleksowego rozwiązania występujących problemów; są raczej różnymi, choć wzajemnie uzupełniającymi się elementami bliżej nieokreślonego, docelowego systemu prawnej ochrony interesów finansowych Wspólnoty. Przede wszystkim nie stanowią właściwej odpowiedzi na podstawową kwestię, jaką jest międzynarodowy, transgraniczny charakter przestępstw. Z uwagi na całkowitą odrębność piętnastu systemów prawnych[24] występujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej, przestępstwo popełnione na terytorium jednego państwa przez obywateli kilku innych państw za każdym razem powoduje konieczność rozwiązania następujących problemów: czyje prawo karne (którego państwa) znajdzie tu zastosowanie? Czy jedno państwo będzie prowadziło całe postępowanie, czy też każde w zakresie swojej właściwości terytorialnej? Jakie przestępstwo będzie ścigane, według której definicji oszustwa (problem częściowo rozwiązany po wejściu w życie Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich)? Czy we wszystkich zaangażowanych państwach dane przestępstwo zagrożone jest jednakową sankcją – a jeśli nie, to w którym z nich dążyć do postawienia osób oskarżonych przed sądem? W jaki sposób prowadzić dochodzenie i zbierać dowody? Które z nich będą dopuszczone w procesie, jeśli nie zostaną zebrane w państwie, w którym toczyć się będzie proces i nie będą przewidziane w jego prawie wewnętrznym? W jaki sposób zgro-

[21] Konwencja na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), O.J. C 316, 27.11.1995, s. 2.

[22] Decyzja Rady z 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, O.J. L 63, 06.03.2002, s.1.

[23] *Joint Action* 98/428/JHA z 29.06.1998, OJ L 191, 7.7.1998, s.4.

[24] Biorąc pod uwagę odrębności systemów prawnych Anglii, Walii i Szkocji, mówi się często o 17 różnych systemach prawa karnego.

madzić wszystkie oskarżone osoby przed jednym sądem, jeśli większość państw nie dopuszcza ekstradycji własnych obywateli? Jak zauważają komentatorzy, wiele z tych pytań nigdy nie będzie przedmiotem praktycznych rozważań, gdyż trudności prowadzenia i koordynacji samego śledztwa powodują, że niewiele z nich dociera do etapu procesowego[25].

Rozwiązaniu powyższych problemów miał służyć projekt *corpus iuris*, czyli wspólnotowych przepisów materialnych i proceduralnych, opracowany w latach dziewięćdziesiątych przez grupę niezależnych naukowców, ale z inicjatywy i pod kuratelą Komisji Europejskiej[26]. Prace te nie wiązały się z przygotowaniem dla Unii Europejskiej modelowego kodeksu karnego czy też wzorcowego kodeksu postępowania karnego, lecz miały wywołać publiczną debatę na temat metod skutecznej ochrony interesów finansowych Wspólnoty.

W *corpus iuris* zaproponowano przyjęcie systemu mieszanego, w którym elementy krajowe i wspólnotowe zostały połączone w sposób pozwalający na stosowanie wspólnotowego prawa karnego przez państwa członkowskie, a nie przez Unię Europejską. W celu ochrony interesów finansowych Wspólnot przewidziano osiem typów przestępstw (art. 1-8) i przypisano im odpowiednie sankcje karne (art. 14-17), określając jednocześnie zasady odpowiedzialności (art. 9-13). W części III przedstawiono projekt uregulowania procedury karnej: w zakresie prowadzenia postępowania przygotowawczego zaproponowano utworzenie Prokuratury Europejskiej (EPP), składającej się z generalnego prokuratora europejskiego i delegowanych prokuratorów europejskich mających swe siedziby w państwach członkowskich. Prokuratura Europejska mogłaby wykonywać swoje funkcje na całym terytorium Unii Europejskiej. Byłaby to więc struktura w dużym stopniu zdecentralizowana, lecz wyposażona w jednakowe uprawnienia na terytorium każdego z państw członkowskich. Podczas postępowania przygotowawczego kontrolę sądową sprawowałby niezależny i bezstronny sędzia krajowy, mianowany przez każde państwo członkowskie. Przestępstwa określone w *corpus iuris* podlegałyby orzecznictwu sądów krajowych. *Corpus iuris* przewidywałby jedynie zasady prawne dotyczące kontroli sądowej i kontradyktoryjności procesu. W miejsce tradycyjnej współpracy międzypaństwowej (wzajemna pomoc prawna, ekstradycja itp.) zaproponowano model prawa karnego opierającego się na terytorialności europejskiej, wprowadzając: europejski nakaz aresztowania, czynności postępowania przygotowawczego prowadzone na obszarze europejskim, przewóz osób aresztowanych itp.

Choć przyjęty przychylnie przez Komisję Europejską, Komitet Niezależnych Ekspertów, Komitet Mędrców, Komitet Nadzorujący OLAF, a przede wszystkim przez

---

[25] Por. J.R.Spencer: *The corpus iuris project and the fight against budgetary fraud*, The Cambridge Yearbook of European Legal Studies, vol. 1, 1998, s. 81.

[26] *Corpus iuris,* wydanie dwujęzyczne angielsko-polskie, C.H.Beck, 1999.

Parlament Europejski, projekt *corpus iuris*, zmodyfikowany w 2000 r., spotkał się z bardzo różną reakcją w państwach członkowskich i do dziś nie został zrealizowany.

Komisja Europejska przedstawiła odpowiedni projekt zmiany art. 280 TWE, prowadzący do utworzenia Prokuratury Europejskiej, w ramach konferencji międzyrządowej finalizowanej na spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei, w grudniu 2000 r.[27] Zmiana traktatu miała obejmować procedurę powoływania i rezygnacji generalnego prokuratora europejskiego, gwarancje jego niezależności oraz zadania. Zasady dotyczące jego statusu i działalności, podobnie jak katalog przestępstw i sankcji, zostałyby określone w prawie wtórnym. Konferencja międzyrządowa nie zajęła się jednak propozycją Komisji. W związku z powyższym w grudniu 2001 r. Komisja przedstawiła „zieloną księgę" w celu poszerzenia i pogłębienia debaty na temat Prokuratury Europejskiej[28] . Intensywne konsultacje na płaszczyźnie międzyrządowej i eksperckiej doprowadziły do opublikowania jeszcze przed zakończeniem przez Konwent prac nad projektem Traktatu konstytucyjnego kolejnego dokumentu na ten temat[29] . Jednak i tym razem pozytywna opinia wielu środowisk, w tym liczne wezwania Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, nie zostały w pełni uwzględnione przez państwa członkowskie.

Projekt Traktatu konstytucyjnego – o jeden krok za mało

W opracowanym przez Konwent projekcie przyszłego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, kształt artykułu poświęconego zwalczaniu nadużyć finansowych (sekcja 5 art. III-321) bliski jest dotychczasowemu art. 280 TWE. Poza dostosowaniem nazewnictwa usunięto przepis mówiący, że środki podejmowane w zapobieganiu nadużyciom finansowym nie dotyczą ani stosowania krajowego prawa karnego, ani krajowej administracji wymiaru sprawiedliwości.

W części III (Polityki i działania wewnętrzne) w rozdziale IV (Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) w sekcji IV (Współpraca sądowa w sprawach karnych) do projektu Traktatu wprowadzono w art. III-174 istniejący już Eurojust i nałożono nań zadanie wspierania i wzmacniania koordynacji i współpra-

---

[27] Commission of the European Communities: *Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reforms – The Criminal protection of the Community's financial interests: A European Public Prosecutor*, COM(2000) 608, 10.09.1999.

[28] *Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor*, COM (2001) 715 final, 11.12.2001.

[29] Commission of the European Communities: *Follow-up report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor*, COM(2003) 128 final, 19.3.2003.

cy między krajowymi organami ścigania w odniesieniu do poważnej przestępczości, która dotyczy dwóch lub więcej państw członkowskich lub która wymaga wspólnego ścigania.

Natomiast w kolejnym artykule w tej sekcji (art. III-175) przewidziano w celu zwalczania poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym oraz przestępstw przeciwko interesom Unii możliwość ustanowienia Prokuratury Europejskiej „z Eurojust"[30]. Możliwość tę obwarowano jednak, oprócz uprzedniej zgody Parlamentu Europejskiego, wymogiem jednomyślności, co powoduje, że bez zmiany dotychczasowego stanowiska niektórych państw członkowskich powołanie Prokuratury Europejskiej w przewidywanym kształcie jest praktycznie niemożliwe[31]. Gdyby jednak powstała, byłaby – zgodnie z art. III-175 ust. 2 – właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem, w razie potrzeby w powiązaniu z Europolem, osób, które jako sprawcy lub współsprawcy popełniły poważne przestępstwa, dotykające więcej niż jedno państwo członkowskie oraz przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii. Prokuratura Europejska byłaby właściwa do wnoszenia przed odpowiednimi sądami państw członkowskich publicznego oskarżenia w odniesieniu do tych przestępstw. Niezależnie od przyszłych losów Prokuratury Europejskiej już w tej chwili niezbędne wydaje się szczegółowe określenie kompetencji i wzajemnych relacji pomiędzy OLAF, Eurojust i Europolem, zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i w państwach członkowskich, tak, aby ich jednoczesna działalność prowadziła do uzyskania efektu synergii, a nie powodowała utrudnienia w pracy poszczególnych instytucji[32].

Rola najwyższych organów kontroli (NOK)

Określenie roli najwyższych organów kontroli państw członkowskich UE w systemie ochrony interesów finansowych WE było przedmiotem rozważań Grupy Roboczej powołanej przez Komitet Kontaktowy Prezesów NOK państw członkowskich

[30] ang. *from Eurojust*. Przyimek „przy" w polskim tłumaczeniu projektu Traktatu jest niewłaściwy, ponieważ zakłada równoległe funkcjonowanie Prokuratury Europejskiej i Eurojust. Tymczasem angielskie wyrażenie *from* daje różne możliwości przyszłego kształtu tych instytucji, a właśnie taka nieokreśloność była celem autorów tekstu.

[31] Zdaniem Komisji, wprowadzenie wymogu jednomyślności w tym wypadku wynika z niedokładnego określenia kompetencji Unii, a precyzyjniejsza demarkacja należących do niej kompetencji pozwoliłaby na rezygnację z jednomyślności. Por. Commission of the European Communities, Communication from the Commission, *A Constitution for the Union*, COM(2003) 548 final, Brussels, 17.09.2003 r., s. 7.

[32] Na mocy decyzji o utworzeniu Eurojust, państwa członkowskie postanowiły np., że w związku z delikatnym charakterem prac prowadzonych przez Eurojust w kontekście dochodzenia i ścigania, OLAF nie powinien mieć dostępu do dokumentów, dowodów, sprawozdań, notatek lub informacji znajdujących

UE w grudniu 2001 r. Choć kompetencje i zadania poszczególnych NOK w Unii Europejskiej są bardzo zróżnicowane, w przyjętym pod koniec 2003 r. raporcie końcowym Komitet uznał, że ochrona interesów finansowych Wspólnoty jest zadaniem Komisji Europejskiej i państw członkowskich, natomiast zasadniczą rolą instytucji kontrolnych jest dokonywanie oceny, czy i w jaki sposób zapewniana jest ta ochrona. Jednocześnie Komitet wskazał cechy wspólne najwyższych organów kontroli. Po pierwsze, nie mają one uprawnień w zakresie prawnokarnej ochrony narodowych lub wspólnotowych interesów finansowych. Po drugie, nie zostały wyposażone w bezpośrednie kompetencje do walki z oszustwami, korupcją lub praniem brudnych pieniędzy.

Niemniej jednak, w trakcie wykonywania swoich głównych zadań, tj. prowadzenia kontroli (audytu) wykorzystania środków pochodzących z budżetu narodowego lub budżetu wspólnotowego, zarówno przy kontroli finansowej, jak i kontroli wykonania zadań, NOK mogą:

– wskazać obszary, w których występuje szczególnie wysokie ryzyko korupcji, oszustw lub prania brudnych pieniędzy;

– ocenić działalność instytucji bezpośrednio odpowiedzialnych za walkę z tymi zjawiskami, prowadzoną w tym zakresie politykę państwa, stopień wdrożenia rozwiązań stosowanych w celu zapobiegania, dochodzenia i ścigania tych przestępstw, a także skuteczność tych działań;

– wykryć poszczególne wypadki korupcji, oszustw lub prania brudnych pieniędzy, związane z funduszami publicznymi; w takiej sytuacji mogą przekazać stosowne informacje kompetentnym organom.

Gdy ustalony stan faktyczny wskazuje na możliwość pociągnięcia osób do odpowiedzialności karnej, sprawa przekazywana jest organom właściwym do ścigania przestępstw. Podstawą przekazania takich informacji może być albo szczególne porozumienie pomiędzy NOK i wymiarem sprawiedliwości albo powszechnie uznana zasada, że każda instytucja państwowa, która w związku ze swą działalnością dowiedziała się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, jest zobowiązana do poinformowania o tym fakcie właściwe organy[33].

Jeśli w grę wchodzi odpowiedzialność związana z dyscypliną finansów publicznych, najwyższy urząd kontroli może odesłać sprawę do organu właściwego lub sam rozpatrzyć sprawę, o ile ma takie kompetencje.

---

się w posiadaniu Eurojust, bez względu na ich formę – które były prowadzone lub sporządzone w związku z odnośnymi działaniami trwającymi lub zakończonymi, a przekazywanie odnośnych dokumentów, dowodów, sprawozdań, notatek oraz informacji do OLAF powinno być zabronione – pkt 5 Preambuły do decyzji o ustanowieniu Eurojust.

[33] Por. np. art. 63 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937, ze zm.) oraz art. 304 §2 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (DzU nr 89, poz. 555, ze zm.).

W wypadku gdy ustalony stan faktyczny może spowodować pociągnięcie danej osoby do odpowiedzialności administracyjnej lub dyscyplinarnej, o sprawie informowany jest właściwy organ administracji. Każda instytucja, o ile ma kompetencje do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych w stosunku do swoich pracowników, może taką sprawę rozpatrzyć samodzielnie. W razie stwierdzenia nieprawidłowości w odniesieniu do środków wspólnotowych, właściwym działaniem jest poinformowanie Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Oszustw (OLAF).

Wyniki kontroli wykonywanych przez NOK przedstawiane są w sprawozdaniach (raportach) rocznych lub specjalnych (odrębnych), które przekazywane są Parlamentowi i innym kompetentnym instytucjom, zgodnie z prawem wewnętrznym państwa członkowskiego. Tam gdzie jest to stosowne, raporty mogą obejmować wypadki nadużyć lub nieprawidłowości.

Najwyższe organy kontroli mogą również przedstawiać rekomendacje lub wskazówki dotyczące wszystkich aspektów wykorzystywania środków publicznych i przy tej okazji zwracać uwagę na zagadnienia korupcji, oszustw i nieprawidłowości.

Zdaniem Komitetu Kontaktowego, cele NOK w zakresie ochrony interesów finansowych WE, w tym w obszarze ochrony prawnokarnej, polegające przede wszystkim na odstraszaniu, zapobieganiu i wykrywaniu oszustw i korupcji, mogą być osiągnięte m.in. przez:

– korzystanie ze standardów, wytycznych i procedur kontroli finansowej i kontroli wykonywania zadań, w celu uzyskania pewności, że istotne nieprawidłowości (oszustwa) zostaną wykryte;

– analizę ryzyka w celu identyfikacji obszarów szczególnego ryzyka korupcji i oszustw;

– przekazywanie do Parlamentu lub innej kompetentnej instytucji wyników kontroli;

– promowanie rozwiązań i działań mających na celu usprawnienie zarządzania finansowego uwzględniającego możliwość korupcji, oszustw i prania brudnych pieniędzy;

– wsparcie działań władz administracyjnych i sądowych bezpośrednio zaangażowanych w walkę z oszustwami i korupcją;

– przekazywanie informacji o ujawnionych w trakcie kontroli podejrzeniach przestępstwa do prokuratury lub sądu.

Audyt zewnętrzny wykonywany przez NOK jest istotnym elementem systemu walki z oszustwami, korupcją i praniem brudnych pieniędzy w sektorze publicznym, odgrywa bowiem rolę odstraszającą i zapewnia ogólny nadzór. Komitet Kontaktowy zarekomendował, aby zagadnienie ochrony interesów finansowych Wspólnot zostało rozważone pod kątem poprawy i rozszerzenia współpracy pomiędzy Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i najwyższymi organami kontroli w państwach członkowskich oraz aby naczelne organy kontroli w UE wzięły pod uwagę ustalenia

raportu przyjętego przez Komitet Kontaktowy przy planowaniu narodowych audytów w obszarze ochrony interesów finansowych WE.

Należy podkreślić, że przedstawione wyżej uwagi, choć formułowane w stosunku do NOK państw-członków Unii Europejskiej, mają zastosowanie do Najwyższej Izby Kontroli i to już obecnie, tj. przed przystąpieniem do UE. Dzięki uznaniu środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (UE), niepodlegających zwrotowi, za środki publiczne, NIK ma prawo kontroli ich wykorzystania, analogiczne do środków pochodzących z budżetu polskiego. Zauważyć należy jedynie, że wraz ze wzrostem przepływów finansowych z UE do Polski, a także z pojawieniem się zbliżonych kwotowo przepływów finansowych w kierunku odwrotnym (udział Polski w tworzeniu dochodów budżetu WE), istotnie rozszerzy się zakres zagadnień podlegających kontroli Izby w ramach ochrony interesów finansowych już nie tylko Polski, ale także Wspólnot Europejskich.

Przygotowanie Polski do ochrony interesów finansowych WE

Przedstawienie działań podjętych przez Polskę w celu przygotowania do ochrony interesów finansowych WE, w tym zwłaszcza po 1 maja 2004 r., wymaga odrębnego, obszernego artykułu – w niniejszym działanie te zostaną jedynie zaznaczone.

Zobowiązania dotyczące ochrony interesów finansowych WE zawarte zostały w 28 rozdziale negocjacji akcesyjnych – „Kontrola finansowa", a także w rozdziale 24 – „Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne" (w zakresie prawnokarnym). Polska nie występowała o rozwiązania przejściowe, akceptując całość dorobku prawnego UE i zobowiązując się do jego wdrożenia do dnia uzyskania członkostwa.

W stanowisku negocjacyjnym w rozdziale 28 stwierdzono m.in., ze polski system prawny przewiduje w pełni zastosowanie art. 280 TWE: „*Polska posiada spójny system sankcji administracyjnych i karnych za oszustwa i nadużycia naruszające interes finansowy i gospodarczy kraju. System ten nie odbiega od stosowanych w państwach członkowskich. Z chwilą akcesji kontrola środków własnych oraz środków z budżetu wspólnotowego wydatkowanych w Polsce będzie wykonywana także przez kontrolerów działających w imieniu Wspólnot.* [...] *W odniesieniu do oszustw godzących w interesy finansowe Wspólnot, Polska zapewni prowadzenie identycznych działań, jakie są obecnie stosowane w Polsce do walki z oszustwami godzącymi w interesy finansowe kraju*"[34].

[34] Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze kontrola finansowa, [w:] *Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, pełnomocnik rządu do spraw negocjacji o członkostwo RP w Unii Europejskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, wydanie I, luty 2000, s. 373-376.

Kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej, kontrola wywiązywania się z warunków finansowania pomocy z takich środków, kontrola prawidlowości przekazywania środków własnych do budżetu UE, a także certyfikacja i wydawanie deklaracji zamknięcia pomocy finansowanej ze środków pochodzących z UE należą do zadań kontroli skarbowej[35]. W 2002 r. w Ministerstwie Finansów, w pionie generalnego inspektora kontroli skarbowej utworzono w tym celu Biuro Międzynarodowych Relacji Skarbowych. Do zadań Biura należy m.in.: koordynacja działań i wymiana informacji w sprawach związanych z ochroną interesów finansowych Polski i Unii Europejskiej pomiędzy poszczególnymi służbami kontrolnymi i innymi właściwymi organami; utrzymywanie stałych kontaktów z OLAF i instytucjami państw członkowskich i kandydujacych odpowiedzialnymi za ochronę interesów finansowych UE; inicjowanie, koordynowanie i nadzorowanie kontroli skarbowych w zakresie gospodarowania bezzwrotnymi środkami pochodzacymi z UE oraz opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z UE[36].

Biuro Międzynarodowych Relacji Skarbowych w MF pelni rolę polskiej Jednostki do spraw Koordynacji Przeciwdziałania Oszustwom (tzw. AFCOS – *Anti-Fraud Coordination Service*). Struktury AFCOS, tworzone przez Komisję Europejską w ramach międzynarodowego programu Phare PH/2002/1412 służącego wsparciu nowych państw członkowskich i państw kandydujących w wypełnianiu zobowiązań art. 280 TWE, będą punktami kontaktowymi dla służb Komisji oraz służb innych państw członkowskich właściwych do spraw ochrony interesów finansowych WE.

Inicjowanie, koordynacja i realizacja działań mających na celu zabezpieczenie interesów finansowych Polski lub UE należy do pełnomocnika rządu do spraw zwalczania nieprawidłowości finansowych na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej, który został powołany na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 2003 r.[37] Pełnomocnikiem jest sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów – generalny inspektor kontroli skarbowej.

Zadania powierzone pełnomocnikowi realizowane są przy pomocy Międzyresortowego Zespołu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę

---

[35] Art. 2 ust. 1 pkt 4-7 ustawy o kontroli skarbowej (t.j. DzU z 1999, nr 54, poz. 572). Art. 2 zmieniony przez art. 8 pkt 1 ustawy z 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu wojewódzkich kolegiów skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (DzU z 2003 r., nr 137, poz. 1302) z dniem 1 września 2003 r.

[36] Zarządzenie nr 102 prezesa Rady Ministrów z 30 sierpnia 2002 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (MP nr 38, poz. 602).

[37] DzU nr 119, poz. 113.

Rzeczypospolitej Polskiej lub Unii Europejskiej[38]. W skład Zespołu, któremu przewodniczy pełnomocnik, wchodzą przedstawiciele służb bezpośrednio zaangażowanych w ochronę krajowych lub wspólnotowych interesów finansowych: ministra właściwego ds. finansów publicznych, komendanta głównego Policji, komendanta głównego Straży Granicznej, szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szefa Agencji Wywiadu, ministra obrony narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W skład Zespołu nie wszedł przedstawiciel prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

*

Badania socjologiczne wskazują, że opinia publiczna zarówno w państwach członkowskich UE, jak i państwach przystępujących, przywiązuje bardzo dużą wagę do problemów oszustw i korupcji oraz do walki z tymi patologiami. Nadal jednak obywatele bardziej zaniepokojeni są nadużyciami w strukturach krajowych (lokalnych) niż w instytucjach UE. 27% respondentów w państwach UE i 22% w państwach przystępujących uważa, że oszustwa na szkodę budżetu wspólnotowego są powszechniejsze w innych krajach, niż w ich własnym. Jednocześnie 59% obywateli UE nie zgadza się z twierdzeniem, że oszustwa na poziomie UE zdarzają się bardzo rzadko. Co znamienne, za najefektywniejszą instytucję walczącą z oszustwami obywatele UE uważają policję, natomiast obywatele państw przystępujących i kandydujących na pierwszym miejscu wymieniają samą Unię Europejską[39].

Jednym z bardzo licznych następstw uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej będzie wielokrotne zwiększenie dwustronnych przepływów finansowych pomiędzy Komisją Europejską a Polską. Jako państwo członkowskie Polska będzie zobowiązana do zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Wspólnoty przez podejmowanie takich samych środków, jakie stosuje do zwalczania nadużyć naruszających jej własne interesy finansowe. Z pewnością można stwierdzić, że Komisja Europejska będzie się uważnie przyglądać realizacji tego obowiązku. Zważywszy na mechanizmy realizacji wydatków finansowanych ze środków Wspólnoty w państwach członkowskich (certyfikacja wydatków rolnych i końcowa płatność w wypadku instrumentów strukturalnych), a także coraz skuteczniejsze narzędzia kontroli i sankcji, którymi dysponuje Komisja Europejska, obszar ten może mieć istotny wpływ na ostateczny wynik przepływów finansowych.

---

[38] Ustanowiony na podstawie zarządzenia nr 62 prezesa Rady Ministrów z 28 lipca 2003 r.

[39] Omówienie wyników badania *Eurobarometer poll on fraud and fight against fraud*, Rapid Press releases database, 14/01/2004, IP/04/41.

Na walkę z oszustwami przeciwko budżetowi wspólnotowemu składają się cztery rodzaje działań: zapobieganie oszustwom, ich wykrywanie, prowadzenie dochodzeń oraz wyciąganie odpowiednich sankcji (*follow-up*). Wydaje się, że Najwyższa Izba Kontroli dzięki swoim ustawowym uprawnieniom i wieloletniemu doświadczeniu w kontroli działań publicznych, w tym finansowanych ze środków pochodzących z UE, może tu wnieść istotny wkład.

mgr Lech Marcinkowski
Departament Administracji Publicznej w NIK

Bogdan Skwarka

OLAF W ŚWIETLE PRZEPISÓW WSPÓLNOTOWYCH

Podstawy prawne działania

Na mocy aktów prawnych Wspólnot Europejskich wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane do wszechstronnej współpracy ze wspólnotowymi organami kontroli. Po wejściu Polski do Unii taki obowiązek będzie dotyczył również Najwyższej Izby Kontroli i innych organów, instytucji lub agencji. We Wspólnotach Europejskich decydujące znaczenie w zakresie prowadzenia kontroli odgrywają dwa organy, tj. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) i Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (European Anti-Fraud Office), zwany w skrócie OLAF. W odróżnieniu od ETO, wiedza o OLAF jest o wiele mniejsza niż rzeczywista rola, jaką przypisują Urzędowi wspólnotowe akty prawne. Wynika to między innymi z tego, że nie jest on utworzony tzw. prawem pierwotnym, to jest w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie, dlatego też trudno znaleźć nawet wzmianki o OLAF w wielu komentarzach do tych traktatów. Urząd rozpoczął już działalność w Polsce i uczestniczył w kilku kontrolach, aczkolwiek dopiero po wejściu naszego kraju do Unii jego działalność, a także współpraca z NIK nabierze nowego wymiaru.

Zasady organizacji i funkcjonowania OLAF normuje wiele tzw. wtórnych aktów prawnych, co utrudnia określenie jego zadań i uprawnień oraz towarzyszących temu obowiązków państw członkowskich. Trudności te pogłębia dodatkowo charakterystyczna dla prawa europejskiego znaczna liczba odesłań aktów prawnych do innych aktów prawnych. Można tu wymienić:

– rozporządzenie nr 1073 Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 maja 1999 r., dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), opublikowane w „Official Journal" L 136, z 31.05.1999, s. 0001-0007;

– rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074 z 25 maja 1999 r., dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), opublikowane w „Official Journal" L 136, z 31.05.1999, s. 0008-0014;

– porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską z 25 maja 1999 r., dotyczące wewnętrznego śledztwa wykonywanego przez OLAF, opublikowane w „Official Journal" L 136 31.05.1999, s. 0015-0019;

– decyzję Komisji Europejskiej z 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającą Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, opublikowaną w „Official Journal" L 136, z 31.05.1999, s. 0020-0022;

– decyzję Rady z 25 maja 1999 r. dotyczącą zasad i warunków dochodzeń wewnętrznych w odniesieniu do przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim innym nielegalnym działaniom godzącym w interesy Wspólnoty, opublikowaną w „Official Journal" L 149, z 16.06.1999, s. 0036-0038;

– rozporządzenie nr 2185 Rady z 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami, opublikowane w „Official Journal" L 292, z 15.11.1996, s. 0002-0005;

– rozporządzenie Rady (WE i Euratom) nr 2988 z 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, opublikowane w „Official Journal" L 312, z 23.12.1995, s. 0001-0003;

– decyzję Komisji z 2 czerwca 1999 r. dotyczącą zasad i warunków dochodzeń wewnętrznych w odniesieniu do przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim innym nielegalnym działaniom godzącym w interesy Wspólnoty, opublikowaną w „Official Journal" L 149, z 16.06.1999, s. 0057-0059.

Wymienione akty wspólnotowe albo bezpośrednio dotyczą organizacji, funkcjonowania i uprawnień OLAF, albo też przyznają Urzędowi uprawnienia kontrolne posiadane przez Komisję Europejską. Wymaga podkreślenia, że są to w większości wypadków akty rangi rozporządzeń, a więc stosuje się je bezpośrednio, bez konieczności transformowania w normy prawa krajowego. Mają one też pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym państw członkowskich. Oznacza to, że w wypadku sprzeczności ustawodawstwa krajowego z rozporządzeniem stosuje się rozporządzenie. Ponadto należy zauważyć, że uprawnienia kontrolne OLAF dotyczą nie tylko Wspólnoty Europejskiej (WE), ale także Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom).

Cel utworzenia i zadania OLAF

Podstawowe znaczenie dla powstania i funkcjonowania OLAF ma rozporządzenie nr 1073 Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej z 25 maja 1999 r. Określa ono bowiem cel powołania Urzędu, ogólne zadania oraz podstawowe założenia funkcjonowania.

Jak podkreśla preambuła do rozporządzenia, utworzenie OLAF ma wypełniać treść art. 280 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zgodnie z tym przepisem, Wspólnota i państwa członkowskie zwalczają oszustwa i inne nielegalne działania godzące w interesy finansowe Wspólnoty środkami podejmowanymi zgodnie z niniejszym artykułem, mającymi odstraszać i zapewnić skuteczną ochronę w państwach członkowskich. Państwa te podejmują takie same działania do walki z oszustwami godzącymi w interesy finansowe Wspólnoty, jakie stosują we własnym interesie. Nie naruszając innych postanowień Traktatu, państwa członkowskie koordynują swoje działania mające chronić interesy finansowe Wspólnoty przed oszustwami i w tym celu organizują z pomocą Komisji Europejskiej bliską i regularną współpracę pomiędzy kompetentnymi władzami. Rada po porozumieniu z Trybunałem Obrachunkowym podejmuje odpowiednie środki w dziedzinie zapobiegania oraz zwalczania oszustw godzących w interesy finansowe Wspólnoty, w celu zapewnienia skutecznej i równorzędnej ochrony w państwach członkowskich. Środki te nie dotyczą stosowania krajowego prawa karnego ani narodowych systemów wymiaru sprawiedliwości.

Uzasadniając potrzebę utworzenia OLAF, w rozporządzeniu stwierdzono, że Wspólnota i państwa członkowskie przywiązują duże znaczenie do ochrony interesów finansowych i poświęcają wiele uwagi wszelkiej innej działalności szkodliwej dla interesów finansowych Wspólnoty, co jest potwierdzone w art. 280 Traktatu. Ochrona ta dotyczy nie tylko zarządzania środkami budżetowymi Wspólnoty, ale także innymi środkami mającymi wpływ na aktywa Wspólnoty. Parlament i Rada wskazują w preambule na konieczność pełnego wykorzystania wszystkich dostępnych środków, w szczególności w zakresie uprawnień śledczych Wspólnoty. W punkcie 4 preambuły rozporządzenie ustala, że dla wzmocnienia środków walki z nadużyciami finansowymi Parlament i Rada zobowiązują Komisję Europejską do powołania swoją decyzją OLAF. Określono również ogólnie, że Urząd będzie odpowiedzialny za prowadzenie dochodzeń administracyjnych w sprawach nadużyć finansowych, mając całkowitą niezależność w wykonywaniu swoich zadań dochodzeniowych. OLAF ma zapewniać współpracę pomiędzy państwami członkowskimi a Wspólnotą w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot. Parlament i Rada zapowiedziały ponadto w preambule, iż Urząd musi mieć możliwość prowadzenia wewnętrznych dochodzeń we wszystkich instytucjach, organach i agencjach usta-

nowionych traktatami Unii. Dochodzenia muszą być prowadzone zgodnie z Traktatem, a w szczególności z protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich i z poszanowaniem regulaminów pracowniczych urzędników Wspólnoty.

Wymaga wyjaśnienia, że w przeciwieństwie do naszego ustawodawstwa w Unii Europejskiej przyznaje się prymat wykładni celowościowej nad literalną. Dlatego też cechą charakterystyczną aktów prawnych Unii jest bardzo rozbudowana preambuła, która określa jakiemu celowi ma służyć wydanie danego aktu prawnego. Czasem jest ona o wiele dłuższa niż treść aktu prawnego. Ma ona bardzo istotne znaczenie, bowiem każdy akt prawny może być zaskarżony do Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, jeżeli jego treść jest niezgodna z celem jego wydania. Dlatego też podstawowe cele i ogólne zadania OLAF, a także zobowiązania państw członkowskich zostały określone w preambule wymienionego wyżej rozporządzenia Parlamentu i Rady.

Realizując cele określone w preambule zgodnie z art. 1 rozporządzenia 1073/1999 Parlamentu i Rady, OLAF ma wykonywać wszelkie uprawnienia dochodzeniowe przyznane Komisji Europejskiej na mocy zasad wspólnotowych, rozporządzeń i obowiązujących w tej dziedzinie umów międzynarodowych. W ramach swoich zadań może on prowadzić dochodzenie w następujących sprawach:

– zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i każdej innej nielegalnej działalności przynoszącej szkodę interesom finansowym Wspólnot;

– badania istotnych faktów związanych z wykonywaniem działalności zawodowej, które mogą stanowić naruszenie obowiązków pracowniczych przez urzędników i pracowników Wspólnot oraz innych pracowników, za które może zostać wszczęte postępowanie dyscyplinarne lub karne albo które mogą stanowić inne podobne uchybienie obowiązkom pracowniczym.

Zgodnie z zapowiedzą zawartą w rozporządzeniu nr 1073/1999 Parlamentu i Rady, Komisja Europejska decyzją z 28 kwietnia 1999 r. ustanowiła Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Decyzja, urzeczywistniając założenia rozporządzenia, iż zadania Urzędu będą rozciągać się poza ochronę interesów finansowych (pkt 5 preambuły rozporządzenia) Wspólnoty ustaliła, że obowiązki OLAF mają znacznie wykraczać poza ochronę interesów finansowych i obejmują wszystkie działania odnoszące się do potrzeby uchronienia interesów Wspólnoty przed nieprawidłowymi działaniami podlegającymi wszczęciu postępowania administracyjnego lub karnego. Zgodnie z art. 1 decyzji, Urząd wykonuje kompetencje Komisji w zakresie prowadzenia zewnętrznych dochodzeń w trybie administracyjnym do celów wzmocnienia zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i innego rodzaju nielegalnej działalności, mającej negatywny wpływ na interesy finansowe Wspólnoty. Ma też zajmować się wszelkimi innymi działaniami podmiotów gospodarczych prowadzonymi z naruszeniem prawa wspólnotowego. Komisja lub inne

organy mogą także powierzyć OLAF prowadzenie dochodzeń w innych obszarach. Kolejnym obszarem zadań Urzędu jest rozwijanie koncepcji zwalczania nadużyć finansowych, a także przygotowywanie ustawodawczych i wykonawczych inicjatyw Komisji w tym zakresie. OLAF jest ponadto odpowiedzialny za wszelkie inne działania Komisji związane ze zwalczaniem nadużyć finansowych, zwłaszcza za rozwijanie niezbędnej infrastruktury, zbieranie i analizę informacji oraz udzielanie wsparcia technicznego innym instytucjom i organom oraz właściwym władzom poszczególnych krajów.

Charakter prawny OLAF

Biorąc pod uwagę zakres kompetencji OLAF należy stwierdzić, że przepisy rozporządzeń statuują go jako wspólnotowy organ dochodzeniowo-kontrolny. Został on wprawdzie powołany do pomocy Komisji Europejskiej w wykonywaniu jej uprawnień kontrolnych, jednakże jego pozycja ustrojowa jest o wiele znaczniejsza, niż to wynika z samej nazwy. Po pierwsze, wykonuje on nie tylko uprawnienia kontrolne Komisji Europejskiej, ale także własne uprawnienia dochodzeniowe. Po drugie, przypisuje mu się uprawnienia znacznie wykraczające poza ochronę interesów finansowych i ściganie przestępstw gospodarczych. Dotyczą one wszystkich spraw, zagrażających interesowi Wspólnot. Przepisy nie definiują przy tym na czym ma polegać owo zagrożenie, co *de facto* powoduje, że kontrola OLAF może dotyczyć praktycznie wszystkiego. Również od strony podmiotowej zakres kontroli OLAF jest bardzo szeroko określony, bowiem dotyczy nie tylko organów wspólnotowych, ale także wszystkich instytucji, organów, agencji wspólnotowych, a nawet przedsiębiorców prywatnych, jeżeli tylko wystąpi podejrzenie naruszenia interesów finansowych Wspólnot.

W świetle przepisów wspólnotowych OLAF nie jest typowym organem kontrolnym, nie jest też organem audytorskim. Te funkcje we Wspólnocie pełni ETO. Część zadań w zakresie kontroli finansowej pokrywa się jednak z zadaniami ETO, część jest charakterystyczna tylko dla OLAF. Dla odróżnienia od postępowania kontrolnego czy audytorskiego przepisy określiły, iż OLAF prowadzi tzw. dochodzenia administracyjne *(administrative investigation)*. Należy jednak podkreślić, że przez pojęcie to rozumie się wszelkie inspekcje i kontrole mające na celu stwierdzenie nieprawidłowego charakteru prowadzonej działalności[1]. Głównym elementem do-

[1] Należy zauważyć pewną rozbieżność terminologiczną między tłumaczeniem art. 2 rozporządzenia 1073/99 dotyczącą pojęcia „dochodzenie administracyjne". W wersji angielskiej postępowanie to oznacza inspekcje, sprawdzanie i inne środki (*inspections, checks and other meausures*), a więc nie używa się pojęcia kontroli, we francuskiej zaś wszystkie kontrole, weryfikacje i działania (*tous les controles,*

chodzenia administracyjnego jest więc przeprowadzenie postępowania kontrolnego. Próbując porównać OLAF do instytucji funkcjonujących w naszym państwie można stwierdzić, że ma on wiele uprawnień przypisanych NIK i prokuraturze.

Jednolite zasady kontroli

Kontrola prowadzona przez wszystkie organy Wspólnoty, w tym OLAF, podporządkowana jest ogólnym zasadom sformułowanym w rozporządzeniu Rady nr 2988/1995 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Ustaliła ona w preambule, że skuteczność zwalczania oszustw finansowych zagrażających interesom Wspólnoty wymaga ustalenia wspólnych zasad prawnych kontroli dla wszystkich obszarów polityki Wspólnot oraz jednolitych kar administracyjnych i innych kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego. Nie wyklucza to jednak wprowadzenia szczególnych zasad kontroli w zależności od sektora np. rolnego, pod warunkiem jednak, że będą one niesprzeczne z zasadami ogólnymi i będą jednolite dla wszystkich państw członkowskich[2].

Powyższe stwierdzenie nie oznacza, że państwa członkowskie są zwolnione z wprowadzania własnych zasad kontroli. Wręcz przeciwnie, mają one obowiązek podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia prawidłowości operacji związanych z interesami Wspólnoty, zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi. Dobitnie o tym stanowi pkt 21 preambuły rozporządzenia Parlamentu i Rady nr 1073/1999, mówiący o tym, że rozporządzenie w niczym nie umniejsza uprawnień i obowiązków państw członkowskich do zwalczania nadużyć finansowych przynoszących szkodę interesom Wspólnoty, a przyznanie niezależnemu Urzędowi uprawnień do prowadzenia kontroli w państwach członkowskich jest zgodne z zasadą subsydiarności. Z drugiej jednak strony rozporządzenie Rady nr 2988/1995 ustala, że krajowe środki kontroli powinny być właściwe i proporcjonalne do realizowanych celów. Powinny uwzględniać istniejącą praktykę i strukturę państw członkowskich i powinny być ustanowione tak, aby nie pociągać nadmiernych ograniczeń ekonomicznych i kosztów administracyjnych. Należy też dodać, że

---

verification et actions). W tłumaczeniu polskim używa się natomiast pojęcia inspekcji i kontroli. Nie ulega jednak wątpliwości, że w świetle całokształtu prawodawstwa, OLAF prowadząc dochodzenie, prowadzi *de facto* postępowanie kontrolne.

[2] Szerzej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot zob. L. Marcinkowski: *Ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich.* Część I. *Ewolucja i aspekty prawne,* „Kontrola Państwowa" nr 1/2004.

charakter i częstotliwość kontroli i inspekcji miejscowych prowadzonych przez państwa członkowskie, jak również procedura ich realizacji, mogą być określone – o ile jest to konieczne – w zasadach sektorowych w sposób, który zapewni jednolite i skuteczne zastosowanie właściwych zasad.

Dochodzenie zewnętrze

Na mocy art. 2, 3 i 4 rozporządzenia Parlamentu i Rady nr 1073/1999, OLAF może prowadzić administracyjne dochodzenia zewnętrzne i wewnętrzne. Jak wspomniano, dochodzenie administracyjne oznacza wszelkiego rodzaju inspekcje, kontrole i środki podjęte przez pracowników OLAF.

W zakresie dochodzenia zewnętrznego OLAF wykonuje określone uprawnienia Komisji do przeprowadzenia kontroli i inspekcji na miejscu w państwach członkowskich oraz – zgodnie z umowami międzynarodowymi – w państwach trzecich. Rozporządzenie nr 1073/1999 nie określa, na czym owe uprawnienia Komisji polegają, odwołując się do innego rozporządzenia Rady nr 2185 z 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzonych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami.

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia Rady nr 2185/1996, kontrola zewnętrzna[3] może być przeprowadzona w trzech wypadkach:

– w celu wykrycia poważnych lub ponadnarodowych nieprawidłowości, które mogą dotyczyć przedsiębiorców działających w kilku państwach członkowskich, albo

– w celu wykrycia nieprawidłowości, gdy sytuacja w państwie członkowskim wymaga wzmocnienia kontroli na miejscu oraz inspekcji w szczególnym wypadku, w celu poprawienia skuteczności ochrony interesów Wspólnoty, albo

– na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego.

Zgodnie z art. 5 rozporządzenia Rady 2185/1996, dochodzenia mogą być przeprowadzone u przedsiębiorców, wobec których mogą być zastosowane środki administracyjne i kary na mocy art. 7 rozporządzenia Rady nr 2988/1995 i jeżeli są podstawy do przypuszczeń, że dopuszczono się nieprawidłowości. Możliwe jest także przeprowadzenie kontroli u innych przedsiębiorców w celu uzyskania istotnych posiadanych przez nich informacji o sprawach, których dotyczy dochodzenie. Oczywiście tak ujęta definicja podmiotów, w których można przeprowadzić postępowa-

[3] Przepisy rozporządzenia nr 2185/1996 nazywają kontrole prowadzone przez Komisję – kontrolami na miejscu. Przepisy rozporządzenia nr 1073/1999 statuującego OLAF używają pojęcia „kontrola zewnętrzna", do której stosuje się przepisy dotyczące kontroli na miejscu. Kontrola zewnętrzna OLAF jest tym samym, co kontrola na miejscu przeprowadzana przez Komisję.

nie dochodzeniowe, nie pozwala na precyzyjne określenie o jakich przedsiębiorców chodzi. Czy np. tylko o tych, którzy korzystają ze środków wspólnotowych albo też wykonują zadania wspólnotowe, czy też o wszystkich przedsiębiorców? Odpowiedzi na to pytanie nie znajdujemy odwołując się do wymienionego art. 7 rozporządzenia nr 2988/1995. Stanowi on bowiem, że środki administracyjne i kary mogą być stosowane wobec podmiotów gospodarczych określonych w art. 1, tzn. wobec osób fizycznych i prawnych oraz innych jednostek mających zdolność prawną na mocy prawa krajowego, które popełniły nieprawidłowości. Mogą być zastosowane również wobec osób, które uczestniczyły w nieprawidłowościach oraz wobec osób, na których ciąży obowiązek poniesienia odpowiedzialności za nieprawidłowości lub obowiązek zapobiegania im. Z kolei art. 1 tego rozporządzenia definiuje pojęcie nieprawidłowości również bardzo ogólnie. Chodzi tu o podmioty gospodarcze, których działania lub zaniechania spowodowały lub mogły spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty albo przez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem. Wynika więc z tego, iż dochodzenie może być prowadzone przez OLAF wobec każdego przedsiębiorcy, który dopuścił się nieprawidłowości zdefiniowanej w wymienionym art. 1[4].

Przedsiębiorcy są zobowiązani do udostępnienia wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej pomieszczeń, gruntów i innych nieruchomości oraz środków transportu. W razie odmowy poddania się kontroli, państwa członkowskie mają obowiązek pomocy inspektorom OLAF, a w razie potrzeby należy zastosować konieczne środki przewidziane przez prawo krajowe.

Decyzje o wszczęciu postępowania zewnętrznego podejmuje dyrektor OLAF samodzielnie lub na wniosek państwa członkowskiego (art. 5 wspólnego rozporządzenia Parlamentu i Rady). Kontrole i inspekcje na miejscu są przygotowywane i przeprowadzane w ścisłej współpracy z właściwymi władzami danego państwa członkowskiego. Władze te są informowane o przedmiocie, celu i podstawie prawnej kontroli, aby mogły służyć inspektorom OLAF właściwą pomocą. Przedstawiciele danego państwa członkowskiego mogą uczestniczyć w kontrolach. Mogą być także przeprowadzane kontrole wspólne.

Podobnie jak to ma miejsce w wypadku kontroli Najwyższej Izby Kontroli, kontrole OLAF dokonywane są przez inspektorów, którzy wykonują swoje obowiązki na podstawie pisemnego upoważnienia, zawierającego ich dane osobowe i stanowisko, oraz dokumentu wskazującego cel i przedmiot kontroli. Za zgodą właściwego

[4] Na temat prób objęcia kontrolą zewnętrzną innych podmiotów zob. L. Marcinkowski: *Ochrona interesów*..., op. cit., s. 65.

państwa członkowskiego Komisja może zwrócić się o pomoc urzędników innych państw członkowskich, aby występowali w roli obserwatorów.

Stosownie do art. 7 rozporządzenia Rady nr 2185/1996, kontrolerzy mają na tych samych warunkach jak kontrolerzy krajowi dostęp do wszystkich informacji i dokumentów związanych z kontrolami oraz mogą stosować te same środki kontroli. Oznacza to, że kontrolerzy OLAF będą mogli korzystać z tych samych uprawnień kontrolnych co kontrolerzy NIK.

Kontrole zewnętrzne (na miejscu) mogą w szczególności dotyczyć: ksiąg rachunkowych i dokumentów, takich jak: faktury, dokumentacja przetargowa, listy płatności, wyciągi bankowe; danych informatycznych; systemów i metod produkcji, pakowania i wysyłki towarów; fizycznej kontroli rodzaju i ilości towarów lub przeprowadzonych działań; pobierania i badania próbek; dokumentów budżetowych i księgowych; prowadzenia inwestycji; finansowej i technicznej realizacji wykonania projektów subwencjonowanych. Jest to więc katalog niezamknięty, co oznacza, że przedmiotem kontroli inspektorów OLAF mogą być także inne sprawy, z zastrzeżeniem jednak tajemnic chronionych prawem krajowym.

Na zakończenie dochodzenia prowadzonego przez OLAF, z upoważnienia jego dyrektora sporządza się raport określający stan faktyczny, możliwe straty finansowe oraz wyniki dochodzenia. W raporcie znajdują się ponadto zalecenia dyrektora OLAF na temat działań, które mają być podjęte przez jednostkę kontrolowaną. Należy zauważyć ponadto, że kontrolerzy OLAF mają obowiązek dbania o przygotowanie sprawozdania pokontrolnego zgodnie z procedurami obowiązującymi w państwie członkowskim. Sprawozdania przygotowane w ten sposób stanowią na takiej samej zasadzie jak sprawozdania inspektorów krajowych dopuszczalny dowód w postępowaniach administracyjnych lub sądowych. Sprawozdania te mają taką samą wartość i podlegają tym samym zasadom oceny jak sprawozdania sporządzane przez krajowych kontrolerów (art. 9 rozporządzenia nr 1073/1999 Parlamentu i Rady). Jeżeli kontrola przeprowadzana jest wspólnie, sprawozdanie musi być kontrasygnowane przez inspektorów krajowych.

Na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 1073/1999 Parlamentu i Rady oraz art. 9 rozporządzenia Rady nr 2198/1996, OLAF może w każdej chwili przesłać właściwym władzom państwa członkowskiego informacje uzyskane w wyniku postępowania zewnętrznego. Dyrektor OLAF przesyła także właściwym sądom państwa członkowskiego informacje dotyczące faktów mogących stanowić przedmiot postępowania karnego, informując o tym państwo członkowskie.

Informacje uzyskane w wyniku kontroli inspektorów OLAF, bez względu na ich formę, są objęte tajemnicą służbową i chronione w taki sam sposób jak tego typu informacje są chronione przez ustawodawstwo krajowe. Informacje te nie mogą być przekazywane innym osobom niż te, które są do tego upoważnione ze względu na funkcje i nie mogą być wykorzystywane przez instytucje wspólnotowe w innym celu,

niż zapewnienie skutecznej ochrony interesów finansowych Wspólnoty we wszystkich państwach członkowskich. Jeżeli natomiast państwo członkowskie zamierza wykorzystać do innych celów informacje zebrane przez urzędników biorących udział w kontroli w charakterze obserwatorów, to powinno wystąpić o zgodę do państwa, w którym przeprowadzano kontrolę. Należy także podkreślić, że przy prowadzeniu dochodzenia pracownicy OLAF i inne osoby mają obowiązek ścisłego stosowania się do krajowych i wspólnotowych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, a w szczególności dyrektywy Parlamentu i Rady nr 95/46/EC z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych.

Dochodzenie wewnętrzne

Zgodnie z art. 4 wspólnego rozporządzenia Parlamentu i Rady nr 1073/1999, dochodzenie wewnętrzne dotyczy wszelkich instytucji, urzędów, organów i agencji. Przepis ten nie precyzuje jednak, czy chodzi o urzędy i instytucje tylko wspólnotowe, czy również krajowe. Odpowiedź na to pytanie daje natomiast pkt 7 preambuły tego rozporządzenia. Biorąc pod uwagę potrzebę wzmocnienia walki z nadużyciami finansowymi, korupcją i wszelką inną nielegalną działalnością szkodzącą interesom finansowym Wspólnot, OLAF musi mieć możliwość prowadzenia wewnętrznych dochodzeń we wszystkich instytucjach, organach, urzędach i agencjach ustanowionych traktatami WE i Euratom lub na ich podstawie. Nie oznacza to oczywiście, że OLAF nie może kontrolować instytucji krajowych, ale musi to nastąpić za zgodą albo na wniosek państwa członkowskiego.

Dochodzenie wewnętrzne wszczyna się na mocy decyzji dyrektora Biura OLAF, który działa z własnej inicjatywy lub na wniosek instytucji, urzędu, organu, w których ma być przeprowadzone dochodzenie. Do postępowania wewnętrznego stosuje się wiele przepisów dotyczących postępowania zewnętrznego (na miejscu). Są jednak i przepisy właściwe tylko dla tego rodzaju dochodzenia. I tak, dochodzenie musi być przeprowadzone z poszanowaniem traktatów międzynarodowych, zwłaszcza w sprawach przywilejów i immunitetów, z należytym podejściem do przepisów regulujących sprawy pracownicze oraz zgodnie z przepisami regulującymi funkcjonowanie tych instytucji, urzędów i organów. Jeżeli te przepisy są zachowane, OLAF może skorzystać z jednego z dwóch uprawnień kontrolnych. Po pierwsze, ma on prawo natychmiastowego i niezapowiedzianego dostępu do każdej informacji będącej w posiadaniu instytucji, organu czy agencji. W szczególności OLAF ma prawo kontrolować księgowość danego podmiotu, sporządzać kopie, wyciągi, a w razie potrzeby zabezpieczać te dokumenty. Po drugie, ma prawo natychmiastowego i nie-

zapowiedzianego dostępu do pomieszczeń instytucji, urzędów, organów i agencji. Po trzecie, może żądać udzielenia informacji ustnych od członków instytucji lub organów, osób kierujących takimi urzędami, jak również od ich personelu. Może także żądać informacji od każdej innej osoby, jeżeli uzna to za przydatne do celów dochodzeniowych.

Obowiązki informowania

Na mocy art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz art. 7 rozporządzenia Rady nr 1047/1999, wszystkie instytucje, organy, urzędy wspólnotowe i państw członkowskich mają obowiązek bezzwłocznego przesłania do OLAF każdej informacji dotyczącej możliwych nadużyć finansowych lub korupcji, bądź każdej innej nielegalnej działalności. Będzie to więc dotyczyło podejrzeń o takie wypadki, stwierdzonych w kontrolach NIK. O ile pozwala na to prawo krajowe, podmioty te przesyłają na wniosek OLAF lub z własnej inicjatywy każdy będący w ich posiadaniu dokument i informację dotyczącą prowadzonego przez nie postępowania kontrolnego wewnętrznego. Ponadto podmioty te – o ile pozwala na to prawo krajowe – przesyłają do OLAF każdy inny dokument będący w ich posiadaniu, jeżeli uznają go za właściwy ze względu na konieczność zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i każdej innej działalności szkodliwej dla interesów finansowych Wspólnoty.

Środki i kary administracyjne

Jak stanowi art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 2988/1995, w celu zapewnienia właściwego stosowania prawa wspólnotowego będą wprowadzone administracyjne środki i kary, które mają być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, z uwzględnieniem charakteru oraz wagi nieprawidłowości, uzyskanej lub przyznanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności. Stosownie do art. 4 tego rozporządzenia, każda nieprawidłowość będzie pociągała zwrot kwot nienależnie pobranych lub uzyskanych. Jest to odpowiedzialność obligatoryjna, nie zaś fakultatywna. Zwrot musi, a nie może być orzekany w każdym wypadku nieprawidłowości. Przy czym pojęcie nieprawidłowości to jakiekolwiek naruszenie prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez poszczególne Wspólnoty (WE, Euratom), albo przez zmniejszenie przychodów lub utratę

przychodów, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem (art. 1 rozporządzenia). Zwrot kwot nienależnie pobranych lub uzyskanych ma być dokonany w dwojaki sposób:

– zobowiązanie do zapłaty lub zwrotu kwot nienależnych lub bezprawnie uzyskanych;

– całkowitą lub częściową utratę zabezpieczenia złożonego jako wsparcie wniosku o przyznanie lub w momencie przyznania zaliczki (w rozumieniu poręczenia lub zaliczki).

Według prawa wspólnotowego, powyższe nie są karami, lecz zwykłymi konsekwencjami popełnienia nieprawidłowości. Ten rodzaj nieprawidłowości może być naprawiony, gdy uzyskana korzyść zostanie zwrócona wraz z należnymi odsetkami. Natomiast naprawienie tej nieprawidłowości nie wyklucza zastosowania tzw. kar administracyjnych. Zgodnie z art. 5 powyższego rozporządzenia, odpowiedzialność może dotyczyć działań, dokonanych celowo lub przez zaniedbanie, które mogą prowadzić do:

– zapłaty kary pieniężnej;

– zapłaty kwoty większej od bezprawnie uzyskanej lub od zapłaty której uchyliła się dana osoba, a gdzie sytuacja tego wymaga, łącznie z odsetkami[5];

– całkowitego lub częściowego odebrania korzyści przyznanej zgodnie z zasadami wspólnotowymi, nawet gdy podmiot gospodarczy bezprawnie korzystał tylko z jej części;

– wyłączenia albo wycofania korzyści za okres po dokonaniu nieprawidłowości;

– tymczasowego cofnięcia zezwolenia lub uznania, które jest niezbędne do udziału w programie Wspólnoty;

– utraty zabezpieczenia lub depozytu złożonego w celu spełnienia warunków przewidzianych w zasadach sektorowych lub zabezpieczenia kwoty niesłusznie zwróconej;

– innych kar wyłącznie ekonomicznych lub o równoważnym charakterze i zakresie przewidzianym w zasadach sektorowych przyjętych przez Radę.

Rozporządzenie nr 2988/1995 unormowało również jednolite zasady karania działalności na szkodę interesów finansowych Wspólnoty. Zgodnie z art. 3 ust. 1, okres przedawnienia wynosi 4 lata od dopuszczenia się nieprawidłowości, przy czym zasady sektorowe mogą wprowadzać okresy krótsze, ale nie krótsze niż 3 lata. W wypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym nieprawidłowość ustała. Jeżeli natomiast nieprawidłowości dotyczą programów wieloletnich, to termin trwa aż do momentu

[5] Nie wiadomo, o jaką większą kwotę chodzi, bowiem rozporządzenie określa jedynie, że zostanie ona ustalona zgodnie z oprocentowaniem ustalonym w poszczególnych zasadach resortowych i nie może przekraczać wysokości niezbędnej do stworzenia kary odstraszającej.

ostatecznego zakończenia programu. Przerwanie biegu terminu z powodu orzeczenia właściwego organu władzy powoduje, że termin biegnie od nowa. Okres wykonania decyzji nakładającej karę administracyjną wynosi 3 lata i biegnie od dnia uprawomocnienia się decyzji.

Organizacja wewnętrzna OLAF

Na czele OLAF stoi dyrektor, mianowany przez Komisję Europejską po uzgodnieniu z Parlamentem Europejskim i Radą na pięcioletnią kadencję, a jego wybór powtórny może być dokonany tylko raz na następną kadencję pięcioletnią. Wybór dyrektora następuje na zasadzie konkursu. Komisja wzywa do składania ofert, które muszą uzyskać pozytywną opinię Komitetu Nadzorującego, zaś lista kandydatów spełniających odpowiednie kryteria może zostać opublikowana w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Dyrektor jest szefem personelu OLAF. Na podstawie art. 6 ust. 1 decyzji Komisji ustanawiającej OLAF i zgodnie z przepisami o statusie pracownika Wspólnot, dyrektor określa warunki i szczegółowe regulacje dotyczące rekrutacji personelu Urzędu, w tym zwłaszcza okresu obowiązywania umów o pacę i ich odnawiania.

We Wspólnotach Europejskich duży nacisk kładzie się na niezależność OLAF i jego dyrektora. Dlatego też, zgodnie z art. 12 ust. 3 rozporządzenia nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej, dyrektor OLAF nie zwraca się ani nie przyjmuje jakichkolwiek instrukcji rządu, instytucji, organu, urzędu lub agencji w zakresie wszczynania i prowadzenia dochodzeń zewnętrznych i wewnętrznych oraz do raportów sporządzanych w wyniku tych dochodzeń. Podkreśleniem niezależności OLAF jest zapis, iż jeśli dyrektor stwierdzi, że Komisja Europejska narusza jego niezależność, to jest uprawniony do wniesienia sprawy przeciw Komisji do Trybunału Sprawiedliwości. Jeżeli Komisja chciałaby zastosować jakiekolwiek sankcje wobec dyrektora OLAF, musi zasięgnąć opinii Komitetu Nadzorującego, a ponadto decyzja Komisji musi być przekazana do wiadomości Parlamentu Europejskiego. Stanowi to rodzaj immunitetu przyznanego dyrektorowi OLAF. Również art. 3 decyzji Komisji ustanawiającej OLAF stanowi, że Urząd prowadzi dochodzenia całkowicie niezależnie.

Dyrektor przedstawia regularnie raporty Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komisji Europejskiej i ETO. Działalność OLAF jest monitorowana przez specjalnie do tego powołany organ, tzw. Komitet Nadzorujący (Supervisory Committee). Na wniosek dyrektora lub z własnej inicjatywy Komitet przedstawia dyrektorowi opinię dotyczącą działalności OLAF, jednakże bez prawa ingerencji w przebieg prowadzonych dochodzeń. Stosownie do art. 11 ust. 7 rozporządzenia nr 1073/1999

Parlamentu i Rady, dyrektor przesyła Komitetowi corocznie program działalności OLAF. Ma on ponadto obowiązek dbania, aby Komitet był regularnie informowany o działalności Urzędu, prowadzonych przez niego dochodzeniach i ich wynikach oraz działaniach podejmowanych w następstwie prowadzonych dochodzeń. Dyrektor informuje Komitet o przyczynach opóźnień dochodzeń, jeżeli trwają one dłużej niż 9 miesięcy.

Komitet złożony jest z 5 niezależnych członków powoływanych z zewnątrz na zasadzie wspólnego porozumienia Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Muszą oni mieć odpowiednie kwalifikacje w zakresie kontroli. Kadencja członków Komitetu trwa 3 lata i może być tylko raz odnowiona. W wykonywaniu swoich funkcji są oni niezależni i nie mogą przyjmować żadnych instrukcji od jakiegokolwiek rządu. Komitet wybiera spośród swoich członków przewodniczącego, działa na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu i organizuje posiedzenia przynajmniej 10 razy w roku.

dr Bogdan Skwarka
dyrektor Departamentu Prawno-Organizacyjnego w NIK

*

Szwedzki podręcznik kontroli wykonania zadań*

W grudniu 2003 r. Najwyższa Izba Kontroli wydała podręcznik kontroli wykonania zadań Szwedzkiego Urzędu Kontroli Państwowej. Podręcznik opracowany został na potrzeby szkoleń organizowanych przez Urząd dla najwyższych organów kontroli innych krajów. Jest on również wykorzystywany w doskonaleniu zawodowym własnych pracowników. Publikacja ta spotkała się z dużym uznaniem na arenie międzynarodowej.

Podręcznik jest kompendium wiedzy dotyczącej kontroli wykonania zadań. Fakt, iż jego autorami są kontrolerzy spowodował, że zachowane zostały w nim odpowiednie, w mojej ocenie, proporcje między teorią i praktyką. Rozważania o charakterze ogólnym, skądinąd interesujące, ograniczono do usystematyzowania podstawowej wiedzy. Skondensowana forma stanowi zatem dodatkowy bodziec do zapoznania się z jego treścią.

W podręczniku przedstawiono teoretyczne podstawy kontroli wykonania zadań, w tym powody przeprowadzania tego rodzaju badań. Autorzy wskazują, że przyczyn podejmowania tego typu kontroli należy przede wszystkim upatrywać w koncepcji tzw. rozliczalności, oznaczającej odpowiedzialność osób zajmujących stanowiska publiczne (kierujących urzędami, zarządzających programami) za wykonanie określonych zadań i obowiązków. Po drugie, kontrola wykonania zadań może stanowić w sektorze publicznym pewien substytut mechanizmu rynkowego, skutecznie eliminującego firmy zarządzane nieefektywnie i niewydajnie. Po trzecie wreszcie, wyniki tej kontroli mogą mieć określone znaczenie dla podjęcia decyzji, jakie programy należy traktować priorytetowo w sytuacji ograniczonych zasobów.

W sposób syntetyczny zaprezentowane zostały również zmiany koncepcyjnego podejścia do kontroli wykonania zadań na przestrzeni lat oraz podstawowe różnice między kontrolą wykonania zadań a kontrolą prawidłowości. Odniesiono się także do kluczowych kryteriów kontroli wykonania zadań – oszczędności, wydajności i sku-

---

* *Podręcznik kontroli wykonania zadań. Teoria i praktyka*, Szwedzki Urząd Kontroli Państwowej, Warszawa 2003, s. 191.

teczności, zwracając szczególną uwagę na praktyczne trudności w ich określaniu. W celu lepszego zilustrowania tych pojęć autorzy posłużyli się modelem nakładów-wyników, zgodnie z którym podejmowane działania można uporządkować w łańcuchy i wskazać, w jaki sposób działania te na siebie wpływają. Omówiono również typy badań kontrolnych – badanie wstępne i badanie główne. Szczególnie skoncentrowano się – co jest w pełni zrozumiałe w wypadku kontroli wykonania zadań – na właściwym jej przygotowaniu tak, by badanie główne mogło być przeprowadzone w sposób najbardziej efektywny. Badanie wstępne ma zatem na celu zebranie przez kontrolera dodatkowych informacji na temat obszaru przewidzianego do kontroli, zidentyfikowanie ewentualnych problemów kontrolnych, rozważenie decyzji, a następnie zaplanowanie badania głównego.

Prezentując praktyczne kwestie związane z kontrolą wykonania zadań, dokonano przeglądu poszczególnych etapów postępowania kontrolnego, począwszy od zaplanowania badań, a skończywszy na działaniach obejmujących opracowanie raportu końcowego i realizację wyników kontroli przez jednostkę kontrolowaną. Na przykładach określonych kontroli przedstawiono sposoby definiowania i wyboru tzw. problemów kontrolnych oraz wyznaczania granic projektowanej kontroli wykonania zadań. Więcej miejsca poświęcono planowaniu kontroli, zarówno pod względem metodologicznym, jak i administracyjnym, dając praktyczne wskazówki dotyczące zarówno określania zakresu kontroli i sposobu formułowania hipotez badawczych, jak i organizacji procesu kontrolnego, określaniu harmonogramu i budżetu kontroli, a także współpracy z podmiotem kontrolowanym. Jak wiadomo, w kontroli wykonania zadań duże znaczenie przywiązuje się do sposobu opracowania raportu końcowego z przeprowadzonych badań. Znalazło to wyraz również w podręczniku, w formie zaleceń dotyczących prezentacji ustaleń kontroli i formułowania wniosków.

Za szczególnie interesujące uznać należy rozdziały podręcznika poświęcone zbieraniu i analizowaniu danych uzyskanych w toku prowadzonych czynności kontrolnych. Zagadnienie to bezpośrednio powiązane jest z charakterystycznymi dla kontroli wykonania zadań metodami badań, do których zaliczyć należy m.in. wywiady, ankiety, metody statystyczne. Czytelnicy mogą więc zapoznać się ze sposobem przygotowania się kontrolera do przeprowadzania wywiadu, planowania zasadniczych pytań, a następnie właściwego udokumentowania rozmów. Kwestie te przedstawiono w aspekcie pożądanych umiejętności pracowników specjalizujących się w kontroli wykonania zadań. Zagadnienia związane z zastosowaniem statystyki opisowej zaprezentowano na przykładach przeprowadzonych kontroli.

Na zakończenie należy zadać sobie pytanie o przydatność podręcznika w naszych realiach. Zagadnienie to rozpatrzyć można w kilku aspektach.

Na pewno wiele wskazówek zawartych w podręczniku może być bardziej lub mniej bezpośrednio wykorzystanych w badaniach prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Większość kontroli NIK to kontrole koordynowane, łączące elemen-

ty kontroli prawidłowości oraz wykonania zadań. Wydaje się jednak, że największą wartością podręcznika jest ukazanie odmienności kontroli wykonania zadań od kontroli prawidłowości. Nie chodzi tu jedynie o różnice w przygotowaniu kontroli, doborze dowodów czy sposobie prezentacji ustaleń, lecz nade wszystko o inną koncepcję badań, których istotą jest koncentracja na rezultatach, rozumianych jako odpowiedź na zasadnicze, ważkie społecznie pytanie – czy w wyniku podjęcia określonego działania został osiągnięty zamierzony rezultat a podatnicy uzyskali dobry efekt za pobrane od nich daniny.

Kontrola wykonania zadań ma charakter ewolucyjny i będzie rozwijać się wraz z doświadczeniami nabywanymi przez najwyższe organy kontroli. Należy mieć nadzieję, że lektura podręcznika kontroli wykonania zadań Szwedzkiego Urzędu Kontroli Państwowej stanowić będzie inspirację zarówno do rozważań natury ogólnej, jak i do przemyśleń dotyczących przygotowania i przeprowadzenia tego rodzaju badań. Dzieląc się tymi kilkoma refleksjami, sam uległem takiej pokusie.

mgr Wojciech Wojciechowski
wicedyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej w NIK

Sprostowanie

Redakcja „Kontroli Państwowej" przeprasza za pomyłkę, która wkradła się do podpisu pod fotografią na str. 133 w numerze 1/2004; pierwszy wiersz powinien brzmieć: „Monument dedykowany Ignacemu Janowi Paderewskiemu, premierowi rządu niepodległej Polski..."

SPIS TREŚCI

Jubileuszowe listy gratulacyjne 5

Seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK
Najwyższa Izba Kontroli – kontynuacja i nowe wyzwania 10

Otwarcie posiedzenia przez prezesa NIK Mirosława Sekułę 11

Wystąpienia i życzenia z okazji jubileuszu

Szef Kancelarii Prezydenta RP – Jolanta Szymanek-Deresz 17
Marszałek Senatu RP – Longin Pastusiak 19
Wicemarszałek Sejmu RP – Donald Tusk 22
Wicepremier, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – Józef Oleksy 25

Dysertacje

Lech Kaczyński, Małgorzata Niezgódka-Medek – **Tworzenie podstaw prawnych funkcjonowania NIK w III Rzeczypospolitej** 27

Janusz Wojciechowski – **Wdrażanie nowych zasad funkcjonowania NIK w III Rzeczypospolitej** 34

Marek Safjan – **Rola NIK w zakresie procesów stanowienia prawa** 38

Leszek Balcerowicz – **Zadania NIK jako strażnika finansów publicznych** 49

Artur Nowak-Far – **Kontrolowanie przez NIK realizacji przez administrację publiczną prawa wspólnotowego** 54

Serwis fotograficzno-informacyjny z obchodów jubileuszu 85-lecia NIK w dniu 7 lutego 2004 r. 71

Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2004 r. – opr. Ewa Faber 95

Krzysztof Zalega – **Kierunki kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w 2004 r.** 104

Lech Marcinkowski – **Ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Część II. Aspekty instytucjonalne i perspektywy** 116

Bogdan Skwarka – **OLAF w świetle przepisów wspólnotowych** 133

*

Szwedzki podręcznik kontroli wykonania zadań – Wojciech Wojciechowski 147

CONTENTS

The first part of the issue contains a broad report from the celebration of the 85th Anniversary of establishing the Supreme Chamber of Control [in Polish the NIK]. The celebration began with laying flowers under the monuments to the founders of the modern Polish state – Head of the State, Józef Piłsudski, Prime Minister, Ignacy Jan Paderewski and on the tomb of the First President of the NIK, Józef Higersberger.

Next, at St. Alexander's Church, Primate of Poland, Card. Józef Glemp, celebrated the holy mass with a homily in the intention of the former and present NIK employees.

The main item on the Anniversary celebration program was a solemn seminar session of the NIK Council held at the Column Hall of the Sejm of the Republic of Poland, focused on continuation vs. new challenges in the NIK's activity. President of the NIK, Mirosław Sekuła, opened the Seminar, addressing words of welcome to invited guests. Head of the President's Chancellery Jolanta Szymanek-Deresz delivered message from the President of the Republic of Poland, Aleksander Kwaśniewski. The Speaker of the Senate of the Republic of Poland, Longin Pastusiak, Deputy Speaker of the Sejm of Republic of Poland, Donald Tusk and Deputy Prime Minister and Minister of Internal Affairs and Administration, Józef Oleksy, also spoke, congratulating the NIK on the Anniversary, and wishing further fruitful work.

The following papers were presented at the seminar session of the NIK Council:

1. **„Establishing Legal Foundations for the Functioning of the NIK in III Republic"** by Prof. Lech Kaczyński, President of the Capital City of Warsaw and former President of the NIK and Małgorzata Niezgódka-Medek, judge at the Supreme Administrative Court and former Director of the NIK Legal Department 27

2. **„Implementing New Principles of Functioning of the NIK in III Republic"** by Janusz Wojciechowski, Deputy Speaker of the Sejm of the Republic of Poland and former President of the NIK 34

3. **„Actual and Postulated Role of the NIK in the Area of Improving Processes of Law Making and Functioning"** by Prof. Marek Safjan, President of the Constitutional Tribunal 38

4. **„Tasks of the NIK as the Guardian of the Public Finances"** by Prof. Leszek Balcerowicz, President of the National Bank of Poland 49

5. **„Systemic Position of the NIK in the System Marked by Division of Powers"** by Prof. Stanisław Gebethner (the paper is planned for publications in one of coming issues)

6. **„Auditing Implementation of the Community Law by the NIK"** by Prof. Artur Nowak-Far 54

Photo and Information Service from the Celebration of 85th Anniversary of the SCC (dated 7th February 2004) 71

The NIK Workplan for 2004 – prep. by Ewa Faber 95

The 2004 NIK Workplan includes state budget executions audits, which, according to the NIK auditing standards, are recognized as essential for the NIK work, on a par with 80 planned audits, taken up to meet the NIK audit priorities. The NIK priority audit areas include budget deficit and public debt, restructuring of economy, healthcare and social rights, national security and processes of integration with the European Union. The plan also assumes completion of 4 audits initiated in the previous year.

Krzysztof Zalega – **Directions of the ECA Audit Work in 2004** 104

Following Poland's accession to the European Union, numerous ECA audits should be expected, especially in the context of the fact that Poland is using EU budget resources in all branches of economy. In the first place, ECA audits may study agriculture, rural development, environment protection and infrastructure in terms of use made of resources coming from structural funds and the Cohesion Fund. ECA audits cover not only Government administra-

tion or immediate beneficiaries of the EU assistance, but also the NIK as an institution participant in ECA audits.

Lech Marcinkowski – **Protecting Financial Interests of the European Communities. Part II. Institutional Aspects and Perspectives** 116

In the second part of the article the author presents, among others, a few examples of actual actions taken up by OLAF under external and internal investigations. As a member state Poland will be obliged to combat financial fraud and all other illegal activities which infringe on the Community's financial interests by way of taking the same measures as those taken to combat fraud infringing on her own financial interests. Fraud against the Community budget is approached by way of pursuing four types of activities - counteracting fraud, detecting fraud, carrying out investigations, and taking adequate sanctions. In the author's opinion the NIK can contribute a lot to cooperation with the OLAF.

Bogdan Skwarka – **OLAF in the Light of Community Regulations** 133

All EU member states are obliged to offer versatile cooperation with EU audit organs. On Poland's entering the EU this obligation will also cover the NIK and other organs, institutions or agencies. Two organs play a decisive role in audit; these are the ECA and the OLAF. The latter has already initiated their activity in Poland and participated in a few audits. Once Poland has become an EU member, OLAF's activity and cooperation with the NIK will acquire a new dimension. The author presents the principles of organization and functioning of the OLAF.

*

Review of the Swedish Performance Audit Manual Issued by the NIK – by Wojciech Wojciechowski 147

The NIK issued the Performance Audit Manual originally published by the Swedish NAO. Many hints contained in the manual can prove useful in audit studies carried out by the NIK. The greatest value of the manual consists in presenting differences between performance audit and regularity audit.

KOMITET REDAKCYJNY:

Zbigniew Cieślak, Barbara Dolińska, Jacek Jagielski, Adam Lipowski, Teresa Liszcz, Barbara Matosiuk (redaktor naczelna), Jacek Mazur, Małgorzata Niezgódka-Medek, Czesława Rudzka-Lorentz, Janusz Witkowski, Marek Zająkała.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji: Najwyższa Izba Kontroli, 00-950 Warszawa, ul. Filtrowa 57, Telefon: centrala NIK: 444-5000; red. nacz. Barbara Matosiuk, p. 5011, tel. 444-5401 i 5401; sekr. red. Barbara Dolińska, p. 5013, tel. 444-5739 i 5739; red. Joanna Kulicka, red. Barbara Odolińska, p. 5012, tel. 444-5781 i 5781; prenumerata: tel. 444-5781, p. 5012.
Nasz adres w sieci INTERNET: e-mail: KPred@nik.gov.pl; http://www.nik.gov.pl

Cena egzemplarza – 12 zł. Prenumerata roczna – 72 zł.
Wpłaty na konto:
NBP O/O Warszawa, nr 06 1010 1010 0036 7822 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli.

Nakład 1200 egz. Papier xerox 90 g. Oddano do składu w marcu 2004 r.
Skład, łamanie, druk okładek: Oficyna Drukarska WiP, Mszczonów.
Druk i oprawa: Poligrafia NIK.