

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

ROCZNIK LV

–

NUMER SPECJALNY

–

MAJ 2010 R.

ISSN 0452-5027

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



TAK CIĘŻKO POWIEDZIEĆ, ŻEGNAJCIE...

Jacek Jezierski

prezes NIK

*„Albowiem doświadczyłeś nas Boże,
oczyszciliś nas w ogniu, jak się czyści srebro.
Szlismy przez ogień, lecz wyprowadziłeś nas na wolność”.*

Biblia, Księga Psalmów, Psalm 66

Wdrodze do Katynia, miejsca wyjątkowego w polskiej historii, zginęli nasi Przyjaciele, Koledzy, Współpracownicy – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Kaczyński, Minister Władysław Stasiak, Minister Aleksander Szczygło i Prezes NBP Sławomir Skrzypek. Lecieli do Katynia, aby swoją obecnością dać świadectwo pamięci o zbrodni, w którą świat nie chciał uwierzyć. Oni wierzyli, że warto przypominać o własnej przeszłości, abyśmy z nadzieją mogli budować przyszłość.

Katastrofa pod Smoleńskiem – kolejne tragiczne zdarzenie w naszej historii – nakłada na nas szczególny obowiązek pamiętania o ofiarach Katynia i tych, którzy zginęli w drodze, by oddać im cześć. Powtórzmy za Adamem Mickiewiczem i Rodzinami Katyńskimi: „Jeśli zapomnę o nich, Ty, Boże na niebie, zapomnij o mnie”.

Ludzie, których spotykamy, znamy choćby tylko przez chwilę, wpływają na nasze postrzeganie świata, nasz sposób myślenia. Zmieniają nas. Nasi Przyjaciele – a wierzę, że mamy prawo tak Ich nazywać – którym poświęcamy ten specjalny numer „Kontroli Państwowej”, zmienili także nasz sposób myślenia o ojczyźnie. Ojczyzna była dla nich wyzwaniem. Odważni i bezkompromisowi – nie bali się wagi słowa patriotyzm. Rozumieli i czuli Polskę. Swoją pracą na nowo odkrywali i przywracali znaczenie słowom – służba ojczyźnie. Dzięki

Ich działaniom odzyskiwały one dawny blask, nabierały nowego sensu. Traciły patos, znów brzmiały szczerze i prawdziwie.

Zmienił nas Lech Kaczyński, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który dla nas pozostanie także Prezesem Najwyższej Izby Kontroli. Niepostrzeżenie potrafił łączyć dwa światy: realizował swoją wizję „Izby ogromnej”, budował kontrolę państwową, bez której żadne państwo nie może mienić się w pełni demokratycznym, a jednocześnie wszyscy bez wyjątku, którzy pracowali pod Jego kierownictwem zapamiętają Go przede wszystkim nie jako Prezesa, ale jako wspaniałego Człowieka. Był Szefem, który nie potrzebował nowoczesnych teorii zarządzania, żeby wiedzieć, że prawdziwą siłą zespołu jest człowiek. Każdy, kto pracował z Lechem Kaczyńskim, choć kierował On tysiącem ludzi, miał wrażenie, że jest wyjątkowy i najważniejszy. Swą misję realizował konsekwentnie. Przebudował Izbę, doprowadził do uchwalenia ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, która do dzisiaj reguluje jej pracę, uwierzył w siłę młodych i wykształconych ludzi.

Zmienili nas Władysław Stasiak, Aleksander Szczygło i Sławomir Skrzypek – Mężowie Stanu, którzy nie bali się realizowania młodzieńczych pasji. Byli z jednego pokolenia, należeli do tych, którzy nie tylko dostrzegli szansę budowania, ale nie obawiali się też z tej szansy skorzystać. Kierując się w życiu prostymi i jasnymi zasadami, mieli gotowe plany i jasno wytyczone cele. Niczym powietrza potrzebowali w życiu i w pracy drugiego człowieka. Liderzy pracy zespołowej – podobnie, jak Ich mentor Lech Kaczyński – w młodych widzieli przyszłość. Uczyli ich, jak budować przyszłość opierając się na przeszłości, jak prowadzić debatę publiczną, jak wspólnie pracować, ale i jak spierać się, szanując adwersarza. Choć myśleli podobnie, różnili się między sobą: kryształowo uczciwy Władysław Stasiak, rzetelny i zasadniczy Aleksander Szczygło, pełen pasji Sławomir Skrzypek. Łączyła Ich niezwykła, niespotykana lojalność zarówno wobec ludzi, jak i idei. Wszystko podporządkowali realizowaniu wspólnej wizji Polski – jako państwa prawnego i solidarnego. Każdym krokiem i gestem świadczyli o swoim przywiązaniu do ojczyzny. Mówili krótko: Warto!

Dziś, gdy odeszli, zostały nam tylko wspomnienia o Nich i z Nimi związane – „Trylogia”, którą uwielbiał Prezes Lech Kaczyński, piosenki Jacka Kaczmarskiego i wyprawy, bez których nie mógł żyć Władek Stasiak, monety i akwarium Sławomira Skrzypka, pies, lotnictwo i sport Aleksandra Szczygły. Powinniśmy skrzętnie zbierać okruchy naszej pamięci o Nich, aby zatrzymać je w nas na za-

wsze. Drobnie wspomnienia, którym nie możemy pozwolić umknąć. Bo właśnie z takich drobnych spraw składa się nasze życie. W każdym z nas pozostało po Nich słowo, gest, spojrzenie, które zapamiętaliśmy nie wiedzieć dlaczego właśnie to, ostatnie spotkanie czy „do widzenia” wypowiedziane jeszcze dzień przed tą straszną chwilą. Nasze życie toczy się dalej, ale zawsze będziemy o nich pamiętać, przywoływać wspólne chwile, ważne decyzje. Na każdym kroku będą nam towarzyszyć.

To niezwykła trudność pożegnać na zawsze Przyjaciół...

Panie Prezydencie – Leszku, Władku, Olku, Sławku – jesteśmy wdzięczni losowi, że dane nam było Was spotkać. Tak ciężko powiedzieć – żegnajcie... ■





**Życiorysy
wpisane w historię
Najwyższej Izby Kontroli**





Lech Kaczyński (1949-2010)

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej



Lech Aleksander Kaczyński urodził się 18 czerwca 1949 roku w Warszawie. Matka Jadwiga – filolog polski, przez kilka lat uczyła w warszawskich liceach, w czasie wojny była sanitariuszką w Szarych Szeregach. Ojciec Rajmund – inżynier, pracownik Biura Projektów, wykładowca na Politechnice Warszawskiej, był żołnierzem AK i uczestnikiem Powstania Warszawskiego w pułku „Baszta”.

Lech Kaczyński uczęszczał do warszawskich liceów – im. Joachima Lelewela i XXXIX Liceum Ogólnokształcącego im. Lotnictwa Polskiego na Bielanach. W 1967 roku rozpoczął studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Po obronie pracy magisterskiej, w 1971 roku, przeprowadził się do Sopotu, by podjąć pracę naukową w Zakładzie Prawa Pracy na Uniwersytecie Gdańskim. W 1980 roku obronił pracę doktorską z prawa pracy pt. „Zakres swobody stron w zakresie kształtowania treści stosunku pracy”, a w 1990 roku habilitował się rozprawą zatytułowaną „Renta socjalna”. W latach 1996–1997 był profesorem nadzwyczajnym Uniwersytetu Gdańskiego, a od 1999 roku profesorem na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.



W 1977 roku podjął współpracę z Biurem Interwencji Komitetu Obrony Robotników. Rok później związał się z Wolnymi Związkami Zawodowymi. Prowadził szkolenia i wykłady dla robotników z zakresu prawa pracy i historii.

W sierpniu 1980 roku został doradcą gdańskiego Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego w Stoczni Gdańskiej. Był autorem części zapisów Porozumień Sierpniowych, a także części statutów „Solidarności” dotyczących strajków, sekcji branżowych i układów zbiorowych. Kierował Biurem Interwencyjnym i Biurem Analiz Bieżących Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego. W stanie wojennym za aktywność w ruchu solidarnościowym został internowany. W obozie w Strzebielinku przebywał prawie rok. Po uwolnieniu powrócił do działalności związkowej i był członkiem podziemnych władz „Solidarności”. We wrześniu 1988 roku brał udział w rozmowach opozycji z przedstawicielami władz w Magdalence pod Warszawą. Wszedł w skład powołanej przez Krajową Komisję Wykonawczą tzw. szóstką, czyli kierownictwa „Solidarności” do rozmów przy okrągłym stole. Uczestniczył w obradach okrągłego stołu w zespole do spraw pluralizmu związkowego.

W maju 1990 roku został pierwszym wiceprzewodniczącym NSZZ „Solidarność”, przy czym praktycznie kierował związkiem w czasie kampanii prezydenckiej Lecha Wałęsy i po jego wyborze na urząd Prezydenta RP. W wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 roku zdobył mandat senatora ziemi gdańskiej. W 1991 roku pełnił funkcję ministra stanu do spraw bezpieczeństwa w Kancelarii Prezydenta RP. Nadzorował prace Biura Bezpieczeństwa Narodowego. W wyborach parlamentarnych w 1991 roku zdobył mandat posła na Sejm I kadencji z listy „Porozumienia Centrum”, z okręgu nowosądeckiego. Aktywnie działał w czterech komisjach, zajmując się sprawami związanymi z legislacją i polityką społeczną. Od listopada 1991 roku był przewodniczącym Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.

14 lutego 1992 roku został powołany przez Sejm RP na stanowisko prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Funkcję tę pełnił przez ponad trzy lata.

Andrzej Wybrański – ówczesny doradca prezesa NIK – usłyszał od Lecha Kaczyńskiego, że ten chciałby stworzyć Izbę jako instytucję niezależną i dobrze funkcjonującą. – „I to mu się w dużym stopniu udało. Do dziś wielu ludzi bardzo dobrze wspomina Lecha Kaczyńskiego. Zarówno jako szefa, jak i człowieka” (cyt. z „Tygodnika Pałuki” z 14 kwietnia 2010 r.).

Jarosław Wenderlich – dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy – tak wspomina Lecha Kaczyńskiego z okresu jego prezesury, w wywiadzie udzielonym „Gazecie Pomorskiej” 12 kwietnia 2010 r.: – „Do dziś mam nominację z Jego podpisem, którą sam mi wręczał. Kiedy pełnił funkcję prezesa, czę-



sto bywałem w warszawskiej centrali i mogłem osobiście obserwować, jak kierował tą instytucją. Za Jego rządów koncentrowaliśmy się na problemach, które naprawdę były najważniejsze dla Polski i ujawnialiśmy je, w każdym szczególe. Był bardzo wymagającym szefem, zawsze stawiał przed nami najwyższą poprzeczkę, od siebie wymagał jeszcze więcej. Ale bardzo dbał o ludzi. Interesował się też ich codziennymi sprawami”.

Jako prezes NIK zdecydowanie wzmocnił zaufanie społeczne do tej instytucji (wzrost z 30 do 60 procent) i przeobraził Izbę w skuteczny organ kontroli państwowej. W 1994 roku, z inicjatywy Lecha Kaczyńskiego, weszła w życie nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, która obowiązuje do dzisiaj.

Był członkiem Rady Administracyjnej Międzynarodowej Organizacji Pracy przy ONZ i członkiem Prezydium EUROSAI – Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli. Pracę w NIK zakończył 22 czerwca 1995 r.



„Chciał, aby Izba była instytucją niezależną i dobrze funkcjonującą. I to Mu się w dużym stopniu udało”.



12 czerwca 2000 roku został powołany przez premiera Jerzego Buzka na stanowisko ministra sprawiedliwości. Skutecznie walczył z przestępczością zorganizowaną i korupcją.

W 2001 roku stanął na czele Komitetu Krajowego „Prawa i Sprawiedliwości”, nowej partii prawicowej, którą współtworzył wraz z bratem Jarosławem. Uzyskał mandat posła na Sejm IV kadencji z okręgu gdańskiego. Pełnił funkcję przewodniczącego sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

18 listopada 2002 roku, znaczną przewagą głosów, wygrał w pierwszych bezpośrednich wyborach na prezydenta m.st. Warszawy. Rządy w stolicy rozpoczął pod hasłami zlikwidowania układów korupcyjnych oraz przywrócenia porządku. Podjął skuteczne działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa w mieście. 1 sierpnia 2004 roku, w 60. rocznicę wybuchu Powstania Warszawskiego, otworzył Muzeum Powstania Warszawskiego. Mandat prezydenta stolicy złożył w przeddzień objęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

23 października 2005 roku, po otrzymaniu 54,04% głosów, wygrał wybory prezydenckie, pokonując kontrkandydata Donalda Tuska w drugiej turze. Urząd objął 23 grudnia 2005 roku, uprzednio składając przysięgę przed Zgromadzeniem Narodowym oraz mówiąc:



Panowie Marszałkowie! Wysokie Zgromadzenie!

Jako Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej uczynię wszystko, wszystko co możliwe, by oczekiwanie na wielką pozytywną zmianę nie zostało zawiedzione. Będę wykorzystywał wszystkie uprawnienia, jakie daje mi Konstytucja i ustawy, w tym także te, z których dotąd korzystano rzadko, by nakłaniać rządzących do wprowadzenia koniecznych zmian, by piętnować tych, którzy szkodzą, odrzucają dobro wspólne, działają w imię partykularnych interesów albo zgola we własnym interesie. Nie będę w tych sprawach kierował się lojalnością wobec nikogo więcej poza lojalnością wobec Polski. [...].

Dziś moim zadaniem jest uczynienie wszystkiego, by zapewnić bezpieczeństwo i sprzyjające warunki polityczne i gospodarcze dla wielkiej przebudowy, którą powinniśmy w Polsce podjąć. Więcej, moim zadaniem jest doprowadzić do tego, by nasze stosunki z innymi państwami stały się czynnikiem dynamizującym przemiany, wzmacniającym nasze poczucie wartości i nasze przywiązanie do Ojczyzny.

Drogą do tego jest odrzucenie narodowych kompleksów, ciągłego podnoszenia naszych słabości, chorobliwej tendencji do naśladownictwa, także wtedy, gdy chodzi o zjawiska i postawy wątpliwe czy też jawnie szkodliwe. Aby być traktowanym jako duży europejski naród, trzeba chcieć nim być. Gdy się chce szacunku innych, trzeba najpierw szanować siebie. [...].

10 kwietnia 2010 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Kaczyński, wraz z Małżonką Marią oraz 94 członkami polskiej delegacji i załogi lotniczej, zginął w katastrofie samolotu lecącego do Smoleńska na uroczystości upamiętniające polskich oficerów zamordowanych przez NKWD w Katyniu. Podczas żałobnej Mszy Świętej na placu Piłsudskiego w Warszawie jeden z najbliższych współpracowników – Maciej Łopiński, szef Gabinetu Prezydenta RP, żegnał Lecha Kaczyńskiego tymi słowami: – „Panie Prezydencie, 10 kwietnia był Pan, tak jak każdego innego dnia, na służbie Rzeczypospolitej. Zmierzał Pan do Katynia, aby oddać hołd ofiarom ludobójczego mordu sprzed 70 lat. Leszku! Słowa: patriotyzm, pamięć historyczna, polska tożsamość – nie były dla Ciebie pustymi dźwiękami!”.

Prezydent wraz z Małżonką został pochowany na Wawelu, w krypcie pod wieżą Srebrnych Dzwonów. ■



Najwyższa Izba Kontroli oczami jej prezesa Lecha Kaczyńskiego

Lech Aleksander Kaczyński został powołany przez Sejm RP na stanowisko prezesa Najwyższej Izby Kontroli 14 lutego 1992 r. Niepełna dwa tygodnie później, 27 lutego, Senat RP wyraził zgodę na ten wybór. W grudniu 1993 r. nowy prezes Izby po raz pierwszy przedstawił Sejmowi opinię o wykonaniu budżetu państwa.

Prezentujemy fragmenty tego oraz innych wystąpień Lecha Kaczyńskiego w parlamencie z okresu Jego prezesury w NIK; na dalszych stronach przedstawiamy wybór wywiadów i wypowiedzi prasowych prezesa, będący swoistym zapisem wizji naczelnego organu kontroli i państwa.

Zbiór zamykają przedruki artykułów Jego autorstwa i przemówień opublikowanych na łamach „Kontroli Państwowej”, wygłoszonych w czasie ważnych dla Izby wydarzeń, gdy Lech Kaczyński sprawował urzędy Prezesa NIK, Prezydenta m.st. Warszawy oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.



PAŃSTWO W 1992 ROKU W OCENIE NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Posiedzenie Sejmu RP II kadencji, 16 grudnia 1993 r.

Pani Marszałek! Wysoka Izbo! Po raz pierwszy przypadł mi w udziale obowiązek realizacji zadania określonego w art. 22 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r., zobowiązującym Najwyższą Izbę Kontroli do przedstawienia Wysokiemu Sejmowi opinii o wykonaniu przez rząd ustawy budżetowej. Pragnę poinformować, że zawarte w moim wystąpieniu oceny zaaprobowало Kolegium Najwyższej Izby Kontroli na posiedzeniu w dniu 10 grudnia br.

Kierując się zasadami bezstronności i obiektywizmu, Najwyższa Izba Kontroli prowadząc swoje badania ustala stan faktyczny, zwraca uwagę na występujące nieprawidłowości, ich przyczyny, skutki i tendencje. Ten wyznaczony przepisami tryb postępowania siłą rzeczy nakazuje nam koncentrowanie się na zjawiskach negatywnych, co wszakże nie oznacza, że nie dostrzegamy pozytywów i dokonań służących najlepiej pojętym interesom społeczeństwa i państwa.

Realizacja budżetu państwa w 1992 r. przebiegała w trudnej sytuacji gospodarczej i społecznej. Zmiany własnościowe w gospodarce, istotne przeobrażenia w systemie podatkowym, zmiany parametrów ekonomicznych, dostosowywanie funkcjonowania gospodarki do wymagań rynku krajowego i zagranicznego następowały w warunkach napięć społecznych w państwowych zakładach pracy. Gospodarka budżetowa prowadzona była na podstawie krótkookresowych uregulowań (prowizorium budżetowe, projekt budżetu, ustawa budżetowa z 5 czerwca 1992 r. i ustawa o zmianie ustawy budżetowej z 6 listopada 1992 r.), co stworzyło sytuację niepewności dla państwowych jednostek budżetowych i obniżało zaufanie do polityki państwa. Trzeba też przypomnieć, że w ocenianym roku budżetowym działały dwa gabinety i trzech prezesów Rady Ministrów.

W 1992 r. pogłębił się kryzys finansów publicznych. Jedną z przyczyn był wzrost udziału w wydatkach budżetowych tej części wydatków, które określone są jako sztywne. Zaliczane są do nich koszty obsługi długu krajowego i zagranicznego, rozliczenia z bankami, przede wszystkim z tytułu pokrywania deficytu budżetowego i dopłaty do ubezpieczeń społecznych. Zwiększyły one swój udział w wydatkach budżetu z 23,2% w 1991 r. do 33,3% w 1992 r. Wskutek wzrostu deficytu budżetowego i narastania długu krajowego w 1992 r. koszty obsługi tego długu w porównaniu z rokiem 1991 wzrosły czterokrotnie.

Wyniki kontroli NIK wskazują, że rządowi nie udało się podjąć w 1992 r. skutecznych przedsięwzięć w celu zahamowania negatywnych tendencji występujących w finansach publicznych. Nie osiągnięto poprawy w zakresie egzekwowania należnych budżetowi państwa dochodów, co w największym stopniu obciąża ministra finansów, a także ministra współpracy gospodarczej z zagranicą, sprawującego nadzór nad prezesem Głównego Urzędu Cei, oraz ministrów przekształceń własnościowych, a także przemysłu i handlu. Zastrzeżenia budzi też współdziałanie rządu z prezesem Narodowego Banku Polskiego w zakresie realizacji polityki pieniężnej, a zwłaszcza kredytowej.

W dochodach budżetu państwa wraz z wprowadzeniem podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosła rola podatków od dochodów z pracy najemnej, od emerytur i rent oraz zasiłków dla bezrobotnych. Z tych właśnie tytułów wpłynęło do budżetu państwa 66 bln zł, 21% dochodów, podczas gdy gospodarka prywatna z tytułu obu podatków dochodowych wniosła 10 bln zł, to jest 3,3% ogółu dochodów budżetu państwa. Rosnący udział prywatnych podmiotów gospodarczych w tworzeniu produktu krajowego brutto i w zatrudnianiu nie znajduje odpowiedniego odbicia we wpłatach do budżetu państwa. Bezsilność aparatu fiskalnego wobec gospodarki prywatnej powoduje pojawianie się opinii, że bez rozwiązania problemu kontroli dochodów i wymiaru podatków od tej sfery postępy w prywatyzacji gospodarki państwowej – skądinąd koniecznej – negatywnie wpływają na stan finansów państwa. [...].

Pomimo wnioskowania przez Najwyższą Izbę Kontroli w 1992 r. – przy ocenie wykonania budżetu za rok 1991 – konieczności szybkiej przebudowy systemu prawnego wpływającego na stan finansów państwa, w ubiegłym roku nie udało się tego dokonać. Nadal obowiązują modyfikowane tylko w drodze wielokrotnych nowelizacji przepisy ustawy z 1982 r. o urzędzie ministra finansów oraz urzędach i izbach skarbowych, określające funkcjonowanie aparatu skarbowego i reprezentowanie interesów Skarbu Państwa w sposób nieadekwatny do zmian ustrojowych i gospodarczych, jakie nastąpiły po 1989 r. Nie dokonano też zasadniczych zmian w podstawowej regulacji prawnej dotyczącej zobowiązań podatkowych, którą stanowi ustawa z 1980 r. Dopiero przed miesiącem ukazał się jednolity tekst tej ustawy.

W niedostosowaniu obowiązującego prawa do nowych warunków ustrojowych, społecznych i ekonomicznych, w braku właściwej regulacji prawnej zabezpieczającej interesy Skarbu Państwa Najwyższa Izba Kontroli dopatruje się przyczyny wielu nieprawidłowości występujących w finansach publicznych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, organy podległe ministrowi finansów w sposób niewłaściwy wykorzystywały prawne możliwości do uznania-

wego działania w zakresie ulg, zwolnień i odroczeń należności. Nie negujemy, w świetle obowiązującego prawa, legalności decyzji ministra finansów i jego służb, chociaż mamy wątpliwości, obserwując praktykę stosowania ustawy o zobowiązaniach podatkowych, czy swoboda, jaką ona daje w tym zakresie aparatowi skarbowemu, nie jest zbyt duża.

Niepokój Najwyższej Izby Kontroli budziły zaniechania poboru podatków bez dokonywania należytej analizy sytuacji gospodarczej podatnika i społecznych skutków decyzji. Stawiały one w uprzywilejowanej pozycji niektóre podmioty gospodarcze. W szczególności zastrzeżenia wywoływały przypadki zwolnienia z podatku firm z udziałem kapitału zagranicznego. Taka praktyka stanowiła, *de facto*, ukryty sposób dotowania wybranych jednostek gospodarczych. [...].

Również aparat celny nie odnotował znaczącej poprawy w efektywności pracy. Zarzut ten dotyczy przede wszystkim jednej z podstawowych sfer aktywności wymienionego aparatu, jaką jest przeciwdziałanie – szeroko rozumianemu – przemytowi. Nieprawidłowemu funkcjonowaniu służb celnych sprzyjały wady obowiązujących przepisów. Wielokrotnie od 1989 r. nowelizowane Prawo celne jest niejednoznaczne i niespójne. Częste zmiany aktów wykonawczych wprowadzone były z jednej strony bez odpowiedniego przygotowania, z drugiej zaś zbyt opieszale. Stąd też niedostatecznie zamykały one luki w prawie celnym; przez nie „przeciekały” należne budżetowi pieniądze.

[...]. Kontrola wykonania budżetu – jak i kontrola funkcjonowania aparatu skarbowego i celnego – potwierdziły możliwości uzyskiwania przez budżet państwa dochodów wyższych niż faktycznie zrealizowane. [...].

Stwierdzonym w trakcie kontroli przypadkom wydatkowania środków budżetowych niezgodnie z prawem, niecelowo i niegospodarnie, sprzyjają nie dość precyzyjne przepisy prawa budżetowego i aktów wykonawczych, umożliwiające niejednolitą interpretację przez wykonawców budżetu państwa. Niska efektywność, a często i nieracjonalność wydatków z budżetu państwa wynika też z braku uregulowania prawnego zasad i procedur w zakresie zamówień publicznych.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, w sposób niezadowolający realizowano określone w prawie budżetowym obowiązki w zakresie kontroli i nadzoru nad wykorzystywaniem środków budżetowych przez poszczególnych dysponentów i realizatorów zadań publicznych. Dotyczyło to zwłaszcza środków przekazywanych w formie dotacji państwowym jednostkom gospodarczym i jednostkom niepaństwowym na realizację zadań państwowych, jak również dotacji celowych przekazywanych gminom.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niestabilność budżetu związaną z kilkakrotną nowelizacją ustawy w trakcie roku, szczególnie w sytuacji, gdy zmiana budżetu służy usankcjonowaniu decyzji rządowych wychodzących poza uchwaloną ustawę budżetową. [...].

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w planowaniu budżetowym celowe jest wydłużenie planowania finansowego poza okres jednoroczny, z uwagi na długotrwały proces realizacji niektórych zadań, takich jak inwestycje, spłata długu wewnętrznego i zagranicznego, wieloletnie zamierzenia społeczne czy restrukturyzacyjne w gospodarce. [...].

Wyniki kontroli systemu bankowego wskazują na konieczność dokonywania w nim zmian. Przedstawiamy to szczegółowo w analizie wykonania budżetu za rok 1992. [...].

Poprawy wymaga także gospodarowanie przez jednostki budżetowe funduszami inwestycyjnymi. Badania NIK wskazują na nieprawidłowy przebieg procesów inwestycyjnych, polegający na braku kontroli prawidłowości wykorzystania przekazywanych z budżetu środków na cele inwestycyjne, przesuwaniu środków z wydatków bieżących na inwestycyjne, pozostawianiu na rachunkach inwestycyjnych dużych sum w końcu roku, przy jednoczesnym nieregulowaniu zobowiązań. [...].

Uwagi o stopniu realizacji ustawy budżetowej przez poszczególne resorty Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła w przedłożonej Wysokiemu Sejmowi „Analizie wykonania budżetu w 1992 r.”. Krytyczna ocena realizacji budżetu nie może pomijać trudności, na jakie organy państwowe natrafiają w procesie transformacji naszego państwa i gospodarki.

Błędy określonych osób nie powinny, naszym zdaniem, przysłać uczciwej pracy wielu pracowników dobrze wykonujących swoje obowiązki.

W tym miejscu czuję się też zobowiązany przypomnieć pozytywne zjawiska, jakie miały miejsce w 1992 r. Były to, przykładowo: wzrost produktu krajowego brutto; wzrost wydajności pracy i racjonalizacja zatrudnienia; rozwój prywatnej przedsiębiorczości; pełne zrównoważenie rynku wewnętrznego; duży przyrost efektów rzeczowych w łączności; zwolnienie tempa przyrostu bezrobocia; przemiany w systemie podatkowym, zmierzające do zwiększenia roli podatków pośrednich i podatku dochodowego od osób fizycznych – chodzi tu przede wszystkim o VAT, którego wprowadzenie zakończyło się sukcesem. [...]. ■

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W 1993 ROKU

Posiedzenie Sejmu RP II kadencji, 31 sierpnia 1994 r.

Pani Marszałek! Wysoka Izbo! Stosownie do obowiązku nałożonego na Najwyższą Izbę Kontroli w art. 22 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r., przedstawiam Wysokiemu Sejmowi opinię NIK o wykonaniu przez rząd ustawy budżetowej w roku 1993. Prezentowaną tu opinię Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwaliło jednogłośnie 23 sierpnia br.

Budżet państwa w 1993 r. realizowany był w warunkach utrzymującego się od kwietnia 1992 r. ożywienia gospodarczego, kontynuacji przekształceń własnościowych, istotnych zmian w systemie podatkowym, powolnego i stopniowego dostosowywania gospodarki do wymogów rynku krajowego i zagranicznego. Równocześnie społeczne uwarunkowania realizacji ustawy budżetowej stanowiły: wciąż wysokie bezrobocie, trudna sytuacja wielu rodzin pracowniczych oraz ludzi utrzymujących się z emerytur, rent i zasiłków. Na przebieg procesów legislacyjnych mających zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania państwa i gospodarki, a także na realizowanie przez parlament jego funkcji kontrolnych, wpłynęła przerwa w działalności władzy ustawodawczej spowodowana rozwiązaniem Sejmu i Senatu i wyborami 19 września 1993 r. Pragnę też przypomnieć, że ustawę budżetową w roku 1993 realizowały dwa gabinety: do 26 października 1993 r. rząd pani premier Hanny Suchockiej, od tej zaś daty rząd pana premiera Waldemara Pawlaka.

Dochody budżetu państwa wyniosły w 1993 r. 459 008 mld zł i były o 25 508 mld, czyli o 5,9% wyższe od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na rok 1993. Oznacza to wzrost w stosunku do roku 1992 o 46,8% w ujęciu nominalnym i o 8,6% w ujęciu realnym. Przekroczenie planowanych dochodów budżetowych nastąpiło dzięki osiągnięciu: po pierwsze, wyższych o 10 424 mld zł dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, po drugie, wyższych o 10 332 mld zł dochodów z cel (z czego 8600 mld zł przypadało na podwyższone stawki celne wprowadzone w miejsce pobieranego do 4 lipca 1993 r. podatku obrotowego), po trzecie, wyższej o 5282 mld zł wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego.

Nie osiągnięto planowanych dochodów w następujących dziedzinach: z prywatyzacji wpłynęło o 996 mld zł mniej, niż planowano, z dywidend od przedsiębiorstw państwowych o 286 mld zł mniej, od jednostek budżetowych

o 518 mld zł mniej oraz z tytułu innych dochodów Skarbu Państwa, to jest odsetek od zaległych zobowiązań wobec budżetu, o 1085 mld zł mniej. [...].

Osiągnięcie wyższych, niż planowano, dochodów budżetowych nie może przesłaniać niewykorzystanych możliwości w zakresie ich gromadzenia.

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazują na wciąż odbiegającą od oczekiwań skuteczność działań fiskalnych aparatu skarbowego i celnego. Syntetycznym tego wyrazem były zaległości podatkowe i niepodatkowe na koniec roku 1993 – globalnie w kwocie 65 bln zł. W samym tylko roku 1993 przyrost tych należności wyniósł 22 bln zł.

Szczególnym zagrożeniem były rosnące zaległości podatkowe od dużych przedsiębiorstw państwowych. W ocenie NIK, największe przedsiębiorstwa państwowe w zbyt wolnym tempie przystosowały się do wymogów gospodarki rynkowej, a względy społeczne – w tym zwłaszcza rozmiary zatrudnienia w tych firmach – były często powodem odraczania lub umarzania przez aparat skarbowy płatności podatkowych, a nierzadko tolerowania niemających uzasadnienia ekonomicznego zaległości w regulowaniu zobowiązań. [...].

Z ustaleń kontroli wynika, że w roku 1993 brakowało systemu skutecznej ochrony interesów Skarbu Państwa. Rozproszenie funkcji nadzoru właścicielskiego na liczne organy administracji państwowej powodowało zaniedbania w realizacji należnych budżetowi dochodów z dzierżawy majątku państwowego, z opłat za dzierżawę i zarząd nieruchomościami państwowymi oraz z przekazywania zysków z tytułu udziału Skarbu Państwa w jednostkach gospodarczych.

Po stronie wydatków ustawa budżetowa na rok 1993 zrealizowana została w 97,6%. Wydatki [...] były wyższe w ujęciu nominalnym o 31,6% od wydatków w roku 1992. W ujęciu realnym wydatki budżetowe w 1993 r. były o 2,7% niższe od wydatków budżetu państwa w roku 1992.

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK wskazują na występowanie niekorzystnych tendencji w strukturze wydatków, a także w gospodarowaniu środkami budżetowymi.

Podstawowym problemem, w opinii NIK, podnoszonym także w „Analizie wykonania budżetu państwa w 1992 r.”, był rosnący udział w wydatkach budżetowych tzw. wydatków sztywnych: dotacje do ubezpieczeń społecznych, koszty obsługi długu krajowego i zagranicznego oraz rozliczenia z bankami stanowiły 35,4% wydatków budżetu państwa w roku 1993. [...].

Wzrost wydatków w ujęciu realnym, a co za tym idzie wzrost udziału w ogólnej kwocie wydatków, miał miejsce w następujących dziedzinach: w administracji pań-

stwowej o 15,7%, wymiarze sprawiedliwości i prokuraturze o 9,6%, bezpieczeństwie publicznym o 5,3%, ubezpieczeniach społecznych o 4,9% i finansach o 1%.

Rozbieżności między zakresem zadań i potrzebami a środkami na ich finansowanie w podstawowych, najbardziej obciążających budżet państwa dziedzinach sfery budżetowej (ochronie zdrowia, oświacie i wychowaniu, opiece społecznej, obronie narodowej) spowodowały wzrost zobowiązań z tytułu niesfinansowanych wydatków bieżących. Na koniec 1993 r. zobowiązania jednostek budżetowych osiągnęły wysokość 10 933 mld zł, w tym zobowiązania wymagalne 8040 mld zł, co oznaczało wzrost w stosunku do 1992 r. o 131,6%. Wydatki jednostek budżetowych zwiększone były o kwotę 1043 mld zł zapłaconych odsetek od przeterminowanych zobowiązań.

W kontroli wykonania budżetu w roku 1993 Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na nowe zjawisko (towarzyszące narastaniu zaległości w regulowaniu zobowiązań wymagalnych), jakim jest cesja wierzytelności, czyli handel długami. Wierzyciele państwowych jednostek budżetowych, szczególnie służby zdrowia i oświaty, zbywają wierzytelności poniżej ich nominalnej wartości. [...].

W wypadkach, gdy wierzytelności służą regulowaniu zobowiązań podatkowych, służby skarbowe dokonują egzekucji zobowiązań, potrącając jednocześnie jednostkom budżetowym pełne kwoty zobowiązań ze środków przyznanych na rok następny. Prowadzi to do powstania kolejnych zobowiązań i obciążania odsetkami, czyli narasta spirala zadłużenia.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, zjawisko cesji wierzytelności jednostek budżetowych i mechanizm wykorzystywania tych wierzytelności rodzi wiele niebezpieczeństw dla funkcjonowania sfery budżetowej. Może stanowić impuls inflacyjny, a w skrajnych wypadkach może prowadzić do patologicznych zjawisk, w tym korupcji. Można powiedzieć, że to nie są chyba tylko i wyłącznie w tych wypadkach zjawiska skrajne. [...].

W wyniku osiągnięcia wyższych, niż założono w ustawie budżetowej, dochodów i zrealizowania mniejszych niż planowano wydatków, niedobór budżetu państwa w ujęciu kasowym wyniósł 43 420 mld zł, co stanowi zaledwie 53,6% deficytu przewidzianego ustawą budżetową w wysokości 83 bln zł. To znaczne obniżenie deficytu budżetowego (o 37,2% w stosunku do 1992 r.) i poprawa relacji między deficytem a produktem krajowym brutto (deficyt wyniósł tylko 2,8% produktu krajowego brutto) było w pewnej mierze sukcesem mimo woli. Obniżenie poziomu wydatków budżetowych nie było intencją władzy wykonawczej. Przeciwnie, zdając sobie sprawę z niedostosowania skali planowanych wydatków do potrzeb, rząd kierowany przez panią Hannę Suchocką wielokrotnie

deklarował chęć zwiększenia wydatków w sferze budżetowej w wypadku wystąpienia ponadplanowych dochodów. Wobec trudności w sfinansowaniu niedoboru budżetu państwa przez przyrost zadłużenia z tytułu skarbowych papierów wartościowych w bankach komercyjnych, bonów skarbowych zakupionych w Narodowym Banku Polskim oraz obligacji pożyczek państwowych, niezbędne było przeznaczenie dodatkowych dochodów na finansowanie zadań ujętych w planie, przy równoczesnym nawet obniżeniu planowanych wydatków.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, niewielka skłonność banków do finansowania deficytu budżetu państwa jest przejawem usztywnienia ich polityki w następstwie obniżenia oprocentowania skarbowych papierów wartościowych i nie wynika z niedoboru środków na kredytowanie budżetu. To jest swoisty szantaż systemu bankowego wobec państwa. Wysokie oprocentowanie kredytów oferowanych przez banki podmiotom gospodarczym i ludności powoduje, że popyt na kredyty jest ciągle ograniczony.

Dług krajowy wzrósł w 1993 r. o 48,4% i wyniósł 359 bln zł, a koszty jego obsługi były dwukrotnie wyższe niż w 1992 r. Dług zagraniczny wyniósł na koniec 1993 r. 981 bln zł, a koszty jego obsługi, wskutek sprzyjających okoliczności, wzrosły tylko o 2,9% w stosunku do 1992 r. i były niższe od zamierzonych. Łączna kwota długu osiągnęła 1340 bln zł, czyli 86,1% produktu krajowego brutto. W 1992 r. wskaźnik ten wyniósł 85,7%, czyli tutaj zmiana była bardzo niewielka. Koszty obsługi długu rzutować będą na występowanie napięć w budżecie w następnych latach. [...].

Budżet po zmianach i budżet wykonany różniły się znacznie od ustaleń zawartych w ustawie budżetowej. W większości części budżetowych zwiększono kwoty planowanych wydatków (głównie przez rozdysponowanie rezerw), w kilku wypadkach planowane wydatki uległy zmniejszeniu. [...].

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje zasadności dokonywania zmian w budżecie państwa, zwraca jednak uwagę na fakt pozbawienia się przez parlament kontroli nad ostatecznym ukształtowaniem proporcji wydatków publicznych.

Brak kontroli może prowadzić do decyzji, do których dysponenti nie byli upoważnieni. Przykładem może być ujawnione w trakcie kontroli budżetowej zaciągnięcie przez rząd zobowiązań w postaci kredytów krajowych i zagranicznych, do których nie upoważniała ustawa na rok 1993. Z kredytów tych finansowano zakup samochodów i stację obsługi dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zakup systemu łączności radiowej dla Policji, komputeryzację aparatu skarbowego, rozwój leśnictwa, projekt drogowy w sektorze transportu, zakup samochodów strażackich. W roku 1993 kwota wykorzystanych w ten sposób kredytów stanowiła równowartość 1918 mld zł. W opinii NIK, zniekształcone

zostały faktyczne rozmiary niedoboru budżetowego na rok 1993, a przypadające do spłaty kredyty obciążą wydatki budżetu państwa w kolejnych latach. Parlamentowi pozostaje jedynie akceptacja podjętych przez rząd decyzji. [...].

Na zakończenie czuję się zobowiązany do podkreślenia, że w stosunku do wykonania budżetu państwa w roku 1992 w wykonaniu budżetu państwa w roku 1993 Najwyższa Izba Kontroli stwierdza znacznie więcej pozytywnych zjawisk. Zaliczamy do nich przede wszystkim omawianą tu wcześniej realizację strony dochodowej budżetu, a także niewątpliwy sukces odniesiony przy wprowadzeniu podatku od towarów i usług w połowie 1993 r., tzw. VAT. Nasze krytyczne oceny formułujemy w trosce o interes publiczny, świadomi jednak trudności, na jakie organy państwowe natrafiły w roku 1993 w toku realizacji ustawy budżetowej. Dlatego też prezentujemy pogląd, że – w świetle wyników kontroli wykonania budżetu w roku 1993 – nie ma podstaw do nieudzielenia rządowi absolutionum. ■

O KOMISYJNYM PROJEKCIE USTAWY O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

Posiedzenie Sejmu RP II kadencji, 23 grudnia 1994 r.

[...]. Czy ta ustawa nie jest odważna? Jeżeli przyjąć, że w obecnej sytuacji naszego kraju istnieje zapotrzebowanie na kontrolę państwową nieprawidłowości występujących zarówno w aparacie państwowym, jak i w gospodarce, nie zawsze i nie z reguły o charakterze aferałnym, które by naruszały przepisy prawa karnego, to ta ustawa jest i tak niezmiernie odważna. Zmiany w procedurze postępowania mają charakter zupełnie zasadniczy; niezwykle wręcz umacniają sytuację podmiotu kontrolowanego. [...] ■

PREZES LECH KACZYŃSKI PODSUMOWUJE OKRES SWOJEGO URZĘDOWANIA W NIK

Posiedzenie Sejmu RP II kadencji, 26 maja 1995 r.

[...]. Daleki jestem od stwierdzenia, że NIK pracuje bez wad. Instytucji pracujących doskonale, przynajmniej w dzisiejszej Polsce, jak sądzę, w ogóle nie ma. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że czas, w którym przyszło nam działać – niezależnie od tego, o czym przed chwilą mówiłem – był trudny. Był to okres diametralnych zmian politycznych w naszym państwie, powodujących, że kontrolowana rzeczywistość szybko się zmieniała – często zanim kontrola została rozpoczęta, jej obszar był już dalece odmienny od pierwotnego. Izbie przyszło również pracować w systemie nieadekwatnych do rzeczywistości, niespójnych, a czasami wręcz wzajemnie sprzecznych przepisów prawnych.

[...]. Mam jednak pełne prawo twierdzić, że udało nam się zbudować fundament niezależnej kontroli państwowej. Wobec niebezpieczeństwa zburzenia tego fundamentu i cofnięcia się do punktu wyjścia, zwracam się do Wysokiej Izby o to, by ten dorobek w interesie demokratycznej Polski został uszanowany. [...].

Chciałbym też zwrócić się do Wysokiej Izby, żeby podejmując decyzję o wyborze nowego prezesa [...] zadbała o to, aby pracownicy Najwyższej Izby Kontroli – którzy, jak wszyscy ludzie, też oczywiście nie są bez wad, niemniej generalnie stanowią, jak sądzę, sprawną część naszego korpusu administracji cywilnej – mieli w dalszym ciągu możliwość bezstronnego, apolitycznego i w miarę możliwości precyzyjnego realizowania swoich zadań. [...].

Poczucie obowiązku nakazuje mi zabrać głos w momencie, w którym Wysoka Izba podejmuje debatę na temat istotny dla każdej instytucji, a więc i dla Najwyższej Izby Kontroli. Chodzi o kwestię jej kierownictwa. Tutaj nie chodzi o mnie. W chwili kiedy w listopadzie bodajże 1993 r. przedstawiałem Sejmowi opracowany w Najwyższej Izbie Kontroli projekt ustawy, zdawałem sobie sprawę, że jeżeli przepisy dotyczące prezesa Izby wejdą w życie, to oznacza to koniec kadencji dotychczasowego kierownictwa. Nowa ustawa zmienia umocowanie prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Jest więc oczywiste, że w tych nowych ustawowych warunkach Wysoka Izba staje przed decyzją co do obsady personalnej urzędu prezesa Izby. Dotyczyłoby to każdego parlamentu i każdej większości sejmowej. Jednakże obecnie w Polsce w grę wchodzi pewne względy dodatkowe, związane z ideowym i politycznym charakterem rządzącej koalicji, które

wprawdzie nie muszą, ale mogą – i niestety uważam, że to „mogą” jest bardziej prawdopodobne – zagrażać apolityczności, wiarygodności i skuteczności kontroli państwowej. [...].

Niewiele ponad trzy lata temu obejmowałem urząd prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Musiałem się wtedy zastanawiać nad przyszłością tej instytucji i jej rolą w państwie. Celem strategicznym, jaki przyjąłem ja i całe kierownictwo Izby, było stworzenie z niej nowoczesnego, dostosowanego do funkcjonowania w warunkach demokracji i gospodarki rynkowej organu kontroli państwowej. Organu, który przede wszystkim byłby zdolny monitorować najważniejsze procesy zachodzące w państwie i w gospodarce, a w szczególności te, które są związane z transformacją ustrojową. Warunkiem realizacji tego celu było pełne odseparowanie NIK od władzy wykonawczej oraz rozerwanie wszelkich więzi mogących łączyć Izbę z podmiotami przez nią kontrolowanymi.

Chciałbym w tym miejscu wspomnieć, że działania w tym zakresie zapoczątkował mój poprzednik, śp. pan profesor Walerian Pańko.

Dzisiaj ja i całe kierownictwo mamy niejedną podstawę, by twierdzić, że niezależnie od licznych trudności, zdecydowana większość założonych przez nas celów została – przynajmniej w bardzo znacznym stopniu – osiągnięta. Dokonano wielu zmian dostosowujących struktury NIK do roli nowoczesnej instytucji kontrolnej.

Źródłem satysfakcji mojej i całego kierownictwa jest to, że w minionych trzech latach Izba zdołała stworzyć – być może jeszcze niezupełnie dokładne, nie idealne – fotografie newralgicznych obszarów państwa i gospodarki. Chodzi mi przede wszystkim o system finansowy naszego państwa, o funkcjonowanie administracji, prywatyzację i restrukturyzację przemysłu oraz funkcjonowanie szeroko pojmowanej sfery spraw socjalnych. Przemiany w tych dziedzinach decydują w istocie o naturze i głębokości następujących przeobrażeń, a tym samym warunkują pomyślność i ostateczny kształt polskiej demokracji.

Niezależnie od tego, jakie będą dalsze losy Najwyższej Izby Kontroli i jak zostanie obsadzone jej kierownictwo, jest moim obowiązkiem zasygnalizować Wysokiej Izbie i opinii publicznej dwa najogólniejsze wnioski związane z głównymi kierunkami naszych działań kontrolnych w ostatnich trzech latach.

Po pierwsze więc, stan systemu finansowego państwa, a także stan systemu bankowego, należy ocenić jako groźny. Stale prowadzone kontrole wykazały, że system finansowy ciągle jeszcze jest – zwłaszcza w zestawieniu z potrzebami – głęboko niewydolny. Choć nastąpiły pewne niezbędne zmiany systemowe (warto tu zwrócić uwagę, o czym już wielokrotnie zresztą mówiłem, na ener-

giczne i skuteczne wprowadzanie systemu VAT), to jednak niektóre zasadnicze elementy tego systemu, w tym przede wszystkim skarbowe i celne, cechuje bardzo głęboki niedowład, udaremniający skuteczne wykonywanie przypisanych im funkcji. Zagroza to w sposób oczywisty interesom budżetu państwa.

Szczególne miejsce w kontrolach NIK zajmował system bankowy; konkretne banki także. W bankach Izba stwierdziła występowanie niemalże wszystkich naruszeń prawa, niekompetencję ich władz, a także działalność z przekroczeniem granicy ryzyka handlowego. W naszej ocenie, jednym z najgroźniejszych zjawisk w systemie bankowym jest zastraszająco wysoki poziom kredytów trudnych oraz straconych. Wielokrotnie wskazywaliśmy na ich przyczyny: m.in. udzielanie kredytów na zasadach, jak my to określamy, układowych – to znaczy przez różnego rodzaju układy personalne, bardzo często pochodzące jeszcze ze starego systemu – a także kredytowanie głęboko niewydolnych, ale o wielkiej sile politycznej, państwowych struktur gospodarczych. To są główne przyczyny tego stanu, jeżeli chodzi o niewypłacalność kredytobiorców bankowych.

Innym, również bardzo istotnym problemem jest niezwykle pochopne udzielanie gwarancji i poręczeń bankowych. Tutaj straty nie są na tę skalę, jak w wypadku kredytów bankowych, ale są one również często bardzo duże. Natomiast samo udzielanie poręczeń następuje na zasadach, które bez podejrzenia korupcji trudno zrozumieć.

Pragnę przy tym podkreślić, że w celu postawienia diagnozy, a następnie sanacji systemu bankowego, niezbędne są działania w pełni profesjonalne. Bezkrtyczne propagowanie różnych fantastycznych teorii, szukanie taniej sensacji i próby zbijania na tym kapitału politycznego z pewnością procesowi uzdrawiania systemu bankowego nie służą. [...].

Po drugie, kompleksowe badania NIK pozwoliły określić bardzo znaczny – mimo pewnych symptomów poprawy – stopień niesprawności, niewydolności i ociążałości administracji państwowej wszelkich rodzajów i szczebli. Administracja, jako zasadnicza część państwa, nie jest w obecnym stanie rzeczy sprawnym narzędziem w ręku władzy wykonawczej, przede wszystkim rządu. To zaś oznacza, że państwo w znacznej mierze nie jest w stanie spełniać przypisanych mu funkcji. Obecny stan administracji jest ciągle jedną z najpoważniejszych barier w rozwoju naszego kraju, a proces jej reformowania przychodzi z olbrzymim trudem.

Istotnym, jak sądzę, sukcesem Izby było objęcie badaniami obszarów wcześniej praktycznie niekontrolowanych. Mam tu na myśli przede wszystkim kontrolę armii, Policji i Straży Granicznej. Izba zdołała pokonać trudności wiążące się ze specyfiką zagadnień dotychczas przez nią niebadanych. W naszych raportach

zwracaliśmy uwagę na zdecydowanie niewystarczające środki finansowe, jakie budżet stawia do dyspozycji Sił Zbrojnych, Policji i Straży Granicznej. Niezależnie jednak od ich niedoboru, środki te są niejednokrotnie niegospodarnie wydawane, i to w sytuacji braku pieniędzy na zaspokojenie podstawowych potrzeb związanych z uzbrojeniem i szkoleniem wojska oraz codziennym, bieżącym funkcjonowaniem Policji i Straży Granicznej. Z pewnością podważa to morale, profesjonalną tożsamość armii oraz zagraża bezpieczeństwu państwa i obywateli.

Przykro mi to mówić w tej chwili, ale taka jest ocena moja i kierownictwa – mianowicie wszystkie rządy, podkreślam: wszystkie w okresie, w którym sprawowałem swój urząd, jedynie w niewielkim stopniu wykorzystywały owoce pracy Najwyższej Izby Kontroli. A warto wiedzieć, że efektem ostatnich trzech lat pracy NIK jest m.in. 237 informacji tzw. grupy A, czyli kierowanych do Prezydium Sejmu, Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów, oraz skontrolowanie ponad 15 tys. jednostek organizacyjnych. Trzeba jednak powiedzieć, że zamiast jako partnera, choć być może trudnego – napięcia między organem kontroli a kontrolowanymi są rzeczą zupełnie normalną – postrzegano często Izbę jako adwersarza politycznego. W wielu wypadkach brakowało woli politycznej, by to, co przyniosły prace kontrolne NIK, zostało z właściwym skutkiem wykorzystane w pracach poszczególnych rządów. Nie oznacza to jednak, że dorobek Izby nie był w ogóle wykorzystywany. Nasze dokumenty, jak świadczą o tym opinie komisji sejmowych i poszczególnych posłów, stanowią istotne źródło wiedzy i inspiracji w pracach parlamentarnych, w szczególności – mogę tutaj dodać – w pracach komisji sejmowych.

W moim przeświadczeniu, jednym z najistotniejszych elementów dorobku Izby w ostatnich latach jest to, że stała się ona dla parlamentu, administracji oraz, co bardzo ważne, dla społeczeństwa niezależnym źródłem wiedzy o najważniejszych, często bolesnych problemach rzeczywistości w kraju. Stała się instytucją bardziej szanowaną i obecną w życiu publicznym. Stopień aprobaty społecznej dla NIK systematycznie wzrastał, chociaż nie obyło się również bez pewnych spadków, by osiągnąć ostatecznie poziom 62%. Mogę przypomnieć, że kiedy wiosną 1992 r. zbadano, jaki jest stopień zaufania do Izby, to okazało się, że jego poziom wynosi 30%.

Działalność kontrolna, chociaż nie jest to ustawowym zadaniem Izby, przynosi Skarbowi Państwa oraz jednostkom państwowym wymierne efekty finansowe. Przypomnę, że w latach 1992–1994 (za rok 1995 nie ma jeszcze danych) w wyniku kontroli NIK odzyskano z różnych tytułów 7200 mld zł, a w tym samym okresie wydatki budżetowe na Najwyższą Izbę Kontroli wyniosły 1200 mld zł.

Oczywiście niemożliwe do oszacowania są efekty finansowe, jakie wynikają z racji samego istnienia i działania naczelnej instytucji kontrolnej, z jej swoistej roli prewencyjnej. W tym aspekcie niezależność polityczna Izby jest również nie do przecenienia.

Chciałbym w tym miejscu podkreślić, jednocześnie podziękować za to, że parlament ze zrozumieniem podchodził do potrzeb materialnych Izby. Można powiedzieć, że sytuacja materialna pracowników NIK jest w tej chwili taka, jaka być powinna, na miarę oczywiście możliwości materialnych naszego państwa.

[...]. Dotychczasowe regulacje dotyczące Najwyższej Izby Kontroli przestały odpowiadać potrzebom czasu, jak również standardom prawnym przyjętym w państwach demokratycznych, w szczególności jeżeli chodzi o procedurę kontrolną. Prace nad nową ustawą o NIK, rozpoczęte i zakończone w okresie mojej kadencji, przyniosły swój końcowy efekt. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli po długim okresie oczekiwania została ostatecznie uchwalona, a jej wejście w całości w życie nastąpi 17 sierpnia 1995 r. W tej chwili weszły w życie tylko przepisy dotyczące wyboru nowego prezesa. Wszyscy oczekujemy, że nowa ustawa, a także wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze usprawnią pracę Izby. Mamy również nadzieję, że nowe regulacje sprawią, iż całość procedury kontrolnej uzyska spójność i kompletność i, co również istotne, stanie się bardziej czytelna i dostępna dla podmiotów poddawanych kontroli NIK. Trzeba przypomnieć, że po raz pierwszy jest to procedura regulowana ustawą, a nie aktami podustawowymi.

Chciałbym też zwrócić uwagę – chociaż zdaję sobie sprawę, że to nie jest rzecz dla Najwyższej Izby Kontroli najistotniejsza czy może nawet w ogóle istotna – że NIK zajęła istotne miejsce w europejskiej organizacji organów kontroli. Prezes NIK jest członkiem zarządu, w Polsce odbywały się liczne seminaria organizowane przez EUROSAI, szczególnie jeżeli chodzi o kontrolę prywatyzacji.

Wszystko, o czym mówię, następowało w trudnych warunkach wobec braku stabilizacji w państwie oraz w ciągłym poczuciu niepewności co do losu nie tyle może NIK, co jej kierownictwa. Wyjawszy I półrocze mojej działalności, stale się mówiło o wymianie tego kierownictwa. Nie sprzyjało to oczywiście skupianiu się na realizacji celów perspektywicznych i bez wątpienia wpłynęło na zwolnienie tempa przemian w Najwyższej Izbie Kontroli. ■



PREZES LECH KACZYŃSKI W PRASIE

■ Wizja Izby i własnej prezesury

„Co dalej z NIK?”

Lech Kaczyński stwierdził, że NIK powinna być podporządkowana parlamentowi i stanowić jego narzędzie kontroli rządu i aparatu państwowego. Nie może nie być instytucją polityczną, lecz powinna nią być w jak najmniejszym stopniu. Lech Kaczyński raczej sprzeciwia się politycznemu parytetowi w Kolegium NIK. Akceptuje prowadzenie przez Izbę badań systemowych, zmierzających do syntezy i przedstawianych następnie parlamentowi, rządowi oraz prezydentowi. Opowiada się przeciw kontrolowaniu sektora prywatnego – co powinny robić izby skarbowe, ale za poddawaniem kontroli NIK tychże izb. Na NIK spoczywa, jego zdaniem, obowiązek kontroli poszczególnych przedsiębiorstw i dawania konkretnych zaleceń, lecz nie wydawania decyzji. NIK nie powinno przysługiwać prawo inicjatywy ustawodawczej.

„Nowy Świat” z 13.02.1992 r.

„Nie nastąpi wymiana całego zespołu NIK...”

Tuż po ogłoszeniu wyników wyborów przeprowadziliśmy krótką rozmowę z nowo wybranym prezesem NIK Lechem Kaczyńskim.

– *Długo zwlekał Pan z wyrażeniem zgody na kandydowanie. Dlaczego?*

– Tak, początkowo nie chciałem się zgodzić na uczestnictwo w tej rywalizacji. Zrobiłem to jednak za namową kolegów z klubu. Chciałem uniknąć tej sytuacji, w jakiej znalazły się osoby poprzednio ubiegające się o fotel prezydenta NIK [...].

– *Co zamierza Pan zmienić w NIK?*

– Powtórzę to jeszcze raz: NIK powinna być, podobnie jak administracja państwowa – z wyjątkiem rządu, instytucją apolityczną. NIK, jak sobie wyobrażam przede wszystkim, powinna służyć parlamentowi, ale również rządowi i prezydentowi.

Skupimy uwagę na syntetycznych ocenach, zwłaszcza dotyczących ważnych procesów gospodarczych, w tym także patologii gospodarczej. Nie wiem, w jakim stopniu dotychczasowe oceny były rzetelnie opracowane; nad tą kwestią też skupimy uwagę. Oczywiście, zamierzam dokonać zmian kadrowych. Rzecz jasna, nie nastąpi wymiana całego zespołu.

„Głos Poranny” z 15-16.02.1992 r.

„Lech Kaczyński prezesem NIK”

W drugim dniu swego 8. posiedzenia [14 lutego 1992 r. – przyp. red. „KP”] Sejm wybrał Lecha Kaczyńskiego na prezesa NIK. [...].

Prezentując kandydaturę Lecha Kaczyńskiego, poseł Marek Dziubek (PC) podkreślał, że przedstawia ją dlatego, ponieważ „wykracza ona poza wąskie interesy grupowe”. [...].

„Rzeczpospolita” z 15-16.02.1992 r.

„Lecha Kaczyńskiego wyznanie wiary”

Sześćdziesięcioma dwoma głosami, przy dwudziestu przeciwnych i siedmiu wstrzymujących się, Senat wyraził zgodę na powołanie Lecha Kaczyńskiego na stanowisko prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Zanim to nastąpiło, przez blisko dwie godziny Lech Kaczyński zdawał trudny egzamin w krzyżowym ogniu pytań senatorów reprezentujących różne kluby parlamentarne.

[...] Lech Kaczyński oświadczył, że wśród ośmiu kandydatów na stanowiska wiceprezesów NIK nie ma osoby związanej z działalnością tego ugrupowania politycznego [„PC” – przyp. red. „KP”]. Natomiast kandydatów na szefów delegatur NIK muszą wskazywać ugrupowania polityczne – jest to bowiem jedyne źródło informacji na temat konkretnych osób – będą brane tu jednak pod uwagę wszystkie ugrupowania o charakterze demokratycznym.

Lech Kaczyński oświadczył także, iż zdaje sobie sprawę z różnych, przeciwnych nacisków, jakim będzie poddawany przy sprawowaniu tej funkcji. Istnieją bowiem w Polsce dwie filozofie na temat wszelkiego typu afer. Jedna sprowadza się do przekonania, że to afery przesądziły o bardzo złej sytuacji, zwłaszcza sytuacji budżetowej naszego państwa. W myśl drugiej – w procesie budowania ustroju socjalistycznego w sposób bardzo nieklasyczny, tzn. „od góry”, różnego rodzaju patologie są zjawiskiem naturalnym i ostre ich zwalczanie może doprowadzić do wylania dziecka z kąpielą. Sam zaś uważa, że zjawi-

ska patologiczne rzeczywistość są w takiej sytuacji nieuniknione, ale to nie zmienia faktu, że trzeba je zwalczać.

NIK – zdaniem Lecha Kaczyńskiego – to instytucja, w której nastąpiły w ostatnim czasie bardzo niewielkie zmiany. Także w porównaniu z innymi częściami aparatu państwowego – jest to organ nawet pokoleniowo odmienny. Dominują tam ludzie, którzy w szeregi PZPR wstępowali jeszcze przed 1956 rokiem.



Najwyższa Izba Kontroli powinna zatrudnić dużo nowych ludzi, o nowej mentalności, a nawet innego rodzaju wiedzy na temat gospodarki.



Jednak rozliczenie ich z legitymacji byłoby i nierozsądne, i niewykonalne. Nie zmienia to faktu, że NIK powinna zatrudnić dużo nowych ludzi, o nowej mentalności, a nawet innego rodzaju wiedzy na temat gospodarki. Ten typ, który tam dominuje, ukształtowany został przez realia gospodarki planowej.

Na pytanie senatora Jerzego Kępy (NSZZ „S”) o stanowisko w sprawie sytuacji w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych i Narodowym Banku Polskim Lech Kaczyński stwierdził, że we wspomnianym ministerstwie narodziło tyle nieprawidłowości, że jego zasadnicza restrukturalizacja albo połączenie z innym resortem byłoby rozwiązaniem najtrafniejszym. Natomiast, jeśli chodzi o NBP – problemem są zmiany w całym systemie bankowym, pozwalające bankom być nimi właśnie, a nie – jak dotychczas – urzędem państwowym od polityki kredytowej, w którym decyzje zapadają bardzo często bez oparcia na kryteriach merytorycznych. [...].

„Rzeczpospolita” z 28.02.1992 r.

„Z polityki znikam”

– [...] *Dlaczego takie zainteresowanie wzbudzają procesy prywatyzacji? Co szczególnie Pana w nich razi?*

– Chodzi o to, że stosuje się niezwykle przewlekłe procedury. Do tego dochodzi coś, co nazwałbym tworzeniem okazji korupcyjnych. Okazjom tym sprzyja zresztą przewlekłość w rozpatrywaniu spraw. Jedno jest powiązane z drugim.

– *Ale NIK nie jest w stanie prowadzić śledztw, mających na celu ujawnienie, kto i ile bierze w łapę. Nie przekaże też urzędowi administracji państwowej pieniędzy na zakup komputerów czy też podwyżkę dość ubogich urzędniczych wynagrodzeń.*

– NIK ma przekazywać parlamentowi i rządowi całą prawdę o tym, co dzieje się w kraju. Na podstawie tych informacji ośrodki władzy będą w stanie podjąć prawidłowe decyzje.

Kontroler nie może przychodzić do określonej instytucji ze z góry postawionym założeniem, że kogoś tu złapie albo i do kryminału wsadzi – oczywiście pośrednio, bo nie ma do tego uprawnień. Musi natomiast stawiać sobie za cel solidne wykonanie swej pracy. Musi umieć ją wykonać. Stąd też olbrzymia rola szkolenia – pracowników nowych, ale też tych, którzy w NIK siedzą od dłuższego czasu.

Mój przyjaciel z dawnych lat opowiadał mi niedawno o kontroli w urzędzie wojewódzkim, w którym zajmuje on dość wysokie stanowisko. Kontrola dotyczyła współpracy między urzędem a samorządami terytorialnymi. Prowadziła ją osoba, która, jak się okazało, nie miała zielonego pojęcia o zależnościach prawnych między jednym a drugim. Nie mówiąc już o tym, że nie znała swoistych metod praktyki, czasem patologicznych, czasem nawet nie, ale przyjętych.

Trzeba bowiem znać nie tylko prawo, ale także określoną subkulturę prawną, która jest zjawiskiem nieuniknionym. Boję się, że nowi ludzie, którzy przyjdą do NIK, tych metod praktyki również nie będą znać. I nie będą umieli ich ocenić z punktu widzenia legalności. A przecież jeżeli się ocenia celowość jakichś przedsięwzięć, to trzeba być mistrzem w danej dziedzinie.

– W Senacie stwierdził Pan, iż sam fakt nadużyć popełnionych w FOZZ jest jasny, natomiast zależałoby Panu na wykazaniu istoty tego zjawiska. Jakiej istoty?

– Efekty dotychczasowych ustaleń są niezadowolające. Postawiono zarzut, że ktoś podał w dokumentach wyższą cenę kupna długu, niż w rzeczywistości zapłacił, a różnicę stąd osiągniętą sobie przywłaszczył, różnicę tak naprawdę mało istotną z punktu widzenia sum, którymi obracano w FOZZ. Należy wyjaśnić szereg innych spraw. Nie wiem na przykład, czy fundusz nie miał innych, prócz ujawnionych, powiązań międzynarodowych. I dlaczego w ogóle powstał; czy naprawdę po to tylko, by umniejszyć polskie długi, czy też za jego zasłoną dokonywano innych transakcji.

Nie dlatego jednak poszedłem do NIK, że mam coś w zanadru, o czym inni nie wiedzą, i to teraz ujawnię. Nie. Wiem tylko tyle, co się potocznie wie, ale jest to wiedza na ogół niepewna.

– Zapewniał Pan też, iż nie ugnie się przed jakimikolwiek zjawiskami związanymi z tuszowaniem spraw. Czy ma Pan informacje o naciskach wywieranych na poprzednich prezesów?

– Nie znam konkretnych przykładów, wielokrotnie natomiast o takich zjawiskach mi mówiono, choćby w okręgu wyborczym, z którego jestem posłem. [...].

– *Czy zniknięcie z polityki dotyczy również innych członków kierownictwa NIK, w tym szefów delegatur, czyli lokalnych prezesów Izby?*

– Jeżeli ktoś jest bardzo ściśle związany z pewnym układem, to wiadomo, że do niego będzie przychodził prezes „Unii”, „PL”, „Centrum”, czy kto tam jeszcze, i będzie mu mówił: Antek, jutro masz tam kontrolę przeprowadzić. Ja chcę mieć prezesów, którzy będą mnie podlegali. Dlatego będę tych sytuacji chciał uniknąć za wszelką cenę.

Niestety dziś tak nie jest, iż można sięgać po ludzi mających duże doświadczenie w administracji publicznej i nadających się na stanowisko kierownicze. Muszę ten stan rzeczy uwzględniać. Co innego więc, jeżeli ugrupowanie polityczne, a najlepiej kilka – pokaże mi człowieka uchodzącego za kompetentnego i uczciwego, i ja go zaakceptuję. Co innego zaś, jeżeli dowiem się – w końcu świat taki wielki nie jest – iż jest to człowiek, który będzie się słuchał określonego układu i nie można liczyć na autonomię w jego działaniach. Wtedy do NIK nie wejdzie.

„Glob 24” z 2.03.1992 r.

„Prezydent nie gratulował”

– *[...] Jaki jest, Pana zdaniem, stan praworządności w Polsce?*

– Przestrzeganie praworządności dotyczy zarówno aparatu państwowego, jak i obywateli. Oczywiście, jest tu wiele negatywnych zjawisk. Najwyższa Izba Kontroli jest organem kontrolnym, zajmuje się przypadkami nieprzestrzegania prawa przez aparat państwowy.

– *NIK ma organizację zbliżoną do dawnego podziału kraju na „duże województwa”. W Poznaniu Unia Wielkopolan głosi właśnie potrzebę takich silnych, dużych województw. Wasza struktura sprzyja też temu.*

– Struktura NIK pozostała niezmieniona, ale to nie ma przecież prostego odniesienia do sporów o charakter podziału administracyjnego kraju. Prace nad powołaniem dużych województw i powiatów to działanie długofalowe.

– *[...] Obywateli najbardziej przygnębia brak efektów, brak zakończenia wyjaśnień, a także w końcu ukarania sprawców wielu afer...*

– NIK zajmuje się kontrolą, nie ściganiem. Ja wierzę jednak w sprawiedliwość. Rozpoznanie negatywnych sytuacji, ujawnianie stanu faktycznego pozwala stwarzać warunki właśnie do pozytywnego rozwiązania, zgodnego z poczuciem sprawiedliwości obywateli.

– *Objął Pan teraz szefostwo NIK. Będą z tym związane zmiany personalne?*

– Przy zmianach kierownictw jest to zawsze problem. Zetknął się z tym boleśnie minister Krzysztof Kozłowski, obejmując w 1990 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Sądzę, że mnie aż tak wielkie działanie nie czeka.

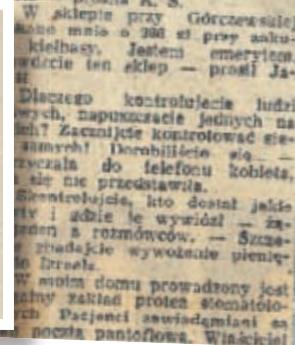
– O stanowisko prezesa NIK toczył się zażarty bój. Czy swoich ówczesnych przeciwników widzi Pan jako ewentualnych współpracowników w NIK?

– Prezesa Piotra Kownackiego konkretnie tak. Nie wykluczam również pana senatora Zbigniewa Romaszewskiego, gdyby wyraził oczywiście ochotę.

– Jest Pan znanym politykiem. Jak to będzie rzutowało na pracę w NIK?

– W tej pracy nie mogę mieć uwarunkowań politycznych przy podejmowaniu kontroli.

„Głos Wielkopolski” z 4.03.1992 r.



„NIK bez przecieków”

Zjazd Małopolskiej „Solidarności” odwiedził wczoraj Lech Kaczyński. Prezes NIK swą wizytę tłumaczył chęcią złożenia gratulacji przewodniczącemu Stefanowi Jurczakowi oraz związkami z regionem (Lech Kaczyński jest posłem z woj. nowosądeckiego).

[...] Prezes NIK opowiedział nam o trudnościach ze skompletowaniem kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli. Zapowiedział, że kontrole NIK skupią się na sferach bankowości, prywatyzacji, administracji państwowej oraz niektórych aspektach bezrobocia. Działania NIK w tych dziedzinach będą miały charakter systemowy i prowadzone będą niezależnie od zleceń wydawanych NIK przez upoważnione agendy. Lech Kaczyński powiedział, że w tej chwili dokonuje bilansu sił Izby. „Zachowana zostanie rezerwa niezbędna do działań doraźnych”.

Prezes NIK zapowiedział też walkę z przeciekami do prasy, dotyczącymi spraw, w których kontrole nie zostały jeszcze zakończone. Lech Kaczyński będzie też się starał, aby NIK nie była wykorzystywana do rozgrywek politycznych. „Może się jednak zdarzyć, że przedmiotem zainteresowania NIK będą ludzie związani z polityką” – powiedział prezes Kaczyński.

„Dziennik Polski” z 9.03.1992 r.

„NIK nie będzie kontrolował baranów”

Jednym z pierwszych raportów, jakie po objęciu przez siebie urzędu otrzymał na biurko tragicznie zmarły w wypadku samochodowym były prezes NIK prof. Walerian Pańko, była ocena stanu owczarstwa w Polsce – powiedział reporterowi „Echa” prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński i dodał, że zrobi wszystko, by uwagi inspektorów NIK nie musiały zaprzętać aż tak ważne problemy.

„Echo Krakowa” z 10.03.1992 r.

„Totalnej kontroli nie będzie”

– Panie Prezesie, objął Pan jedno z najważniejszych stanowisk publicznych w państwie. Czy to jest kres Pana ambicji politycznych? Celował Pan znacznie wyżej, na stanowiska ministerialne w rządzie Jana Olszewskiego.

– Trudno powiedzieć, nie wiem, jak długo jeszcze będę się zajmował polityką. Nie robię sobie jednak jakichś konkretnych planów.

– *Czy Pan się do tej funkcji przygotowywał?*

– Tak, w ostatnich tygodniach.

– *Czy ma Pan już koncepcję działania tej instytucji?*

– Generalnie tak. Oczywiście, muszę jednak zdobyć jeszcze dużą wiedzę. Uważam, że zmianie powinna ulec ustawa o NIK, ale to będzie musiało jeszcze poczekać w kolejce sejmowej.

– *Komu powinna podlegać NIK?*

– Tutaj nie powinno być żadnych zmian. Dalej sądzę, że NIK powinna być organem parlamentu, przy założeniu, że prezydent i tak ma na Izbę pewien wpływ.

– *Jakie będą Pana pierwsze decyzje?*

– Natury organizacyjnej i związane z obsadą stanowisk kierowniczych, ale proszę się nie spodziewać ich tak szybko.

– *Czy to będą zmiany w centrali, czy w terenie? Czy przewiduje Pan jakąś czystkę?*

– Początkowo decyzje dotyczyć będą centrali, ale w delegaturach te zmiany są równie konieczne. Sądzę, że powinno być czterech zastępców prezesa NIK, a nie trzech – jak jest do tej pory.

– *Czy przewiduje Pan weryfikację pracowników?*

– Do generalnej weryfikacji potrzebna jest podstawa ustawowa, a takiej nie ma. Należy się jednak zastanowić, czy nie trzeba zmienić zasad zatrudnienia niektórych pracowników NIK. W tej chwili to jest nominacja, ja natomiast uważam, że dyrektorzy delegatur czy poszczególnych zespołów powinni być powoływani, a nie nominowani. To gwarantuje uprawnienia pracownikowi odwoływanemu, a jednocześnie zwiększa swobodę odwoływania.

– *W jaki sposób będzie Pan współpracował z ludźmi, którzy obecnie pracują w NIK, którzy mają swoje stare przyzwyczajenia i nawyki, którzy wywodzą się ze starego układu?*

– Nawyki i przyzwyczajenia można zmienić przez praktykę i szkolenia. Zamierzam na to położyć szczególny nacisk. Wiele jednak zależy od tego, jacy ludzie przyjdą do pracy, to zaś uwarunkowane jest kompetencjami urzędników NIK, a także warunkami finansowymi.

– *Skoro już przy tym jesteśmy – praca kontrolera NIK nie jest zbyt atrakcyjna finansowo.*



Nawyki i przyzwyczajenia można zmienić przez praktykę i szkolenia. Zamierzam na to położyć szczególny nacisk.



– Będę walczył o to, aby sytuacja finansowa pracowników NIK nie uległa przynajmniej pogorszeniu. Obecnie pracownicy NIK są w lepszej sytuacji finansowej niż część pracowników administracji państwowej. Wcale nie twierdzę, że dobrze zarabiają. Nie ma jednak złudzeń co do budżetu, przecież każda inna służba państwowa może oczekiwać także polepszenia płacy.

– *Czy po Pana powołaniu próbowano już coś „załatwić”, z obawy przed spodziewaną kontrolą?*

– Odwrotnie, zgłosiło się dużo ludzi z propozycjami kontroli.

– *Na przykład?*

– O, nie, konkretnych przykładów nie będę podawał. Ale takie zjawisko jest normalne. Zdaję sobie sprawę, że na tym stanowisku będę pod ciągłymi naciskami.

– *No właśnie, naciski. Jest Pan członkiem „Porozumienia Centrum”, a pański brat prezesem tej partii. Czy będzie Pan ponadpartyjnym szefem NIK?*

– To dla mnie sprawa zupełnie jasna i dziwię się pańskiemu pytaniu. Nie wyobrażam sobie, aby powoływany przez Sejm prezes był związany z aktualną opozycją. Zawsze prezes NIK będzie efektem jakiegoś kompromisu, tym bardziej przy takim rozbiciu parlamentu jak obecnie, albo związanym z rządzącą koalicją. Natomiast będę pod tak silnym naciskiem, że moja partyjność na tym stanowisku stanie się niemożliwa. Wielokrotnie zresztą mówiłem o tym moim kolegom klubowym.

– *Powiedział Pan w jednym z wystąpień, że NIK powinna się zajmować przede wszystkim instytucjami państwowymi.*

– Uważam, że do kontroli legalności działania i spraw podatkowych organizacji niepaństwowych potrzebne są wyspecjalizowane służby, ale z pewnością nie NIK. Jeden organ państwowy, który kontrolowałby wszystko, byłby w istocie rzeczy nieefektywny. Spółki powinny być kontrolowane przez policję skarbową, a ta z kolei przez NIK.

– *A banki? Obecnie pozostają poza kontrolą.*

– Nie, już w tej chwili trwa kontrola systemu bankowego przez NIK. Problemem jest jednak tutaj tajemnica bankowa. W świetle nowej ustawy o prawie bankowym, przed kontrolującym bank może zasłonić się właśnie tajemnicą bankową. I to jest właśnie przedmiotem sporu. To także obiektywna sprzeczność interesów. System bankowy opiera się na pewnych standardach europejskich. Możemy się z tym nie zgadzać, ale zaufanie do systemu bankowego jest niezbędnym warunkiem jego sprawnego funkcjonowania. Tu konflikty interesów, z których każdy zasługuje na ochronę, są rzeczą normalną.

– *Czy Pan zna stan państwa?*

– Mam na ten temat pewną wiedzę, ale wymyka się ona systematyzacji. Sądzę, że NIK jest tym organem, który taką systematyczną wiedzę powinien dostarczać.

– *Mówi się, że Polska nie dość, że stoi aferami, to jeszcze cierpi na postępujący paraliż funkcji państwowych.*

– [...] Jest bardzo źle i tego nikt rozsądny nie kwestionuje – natomiast o rozpadzie państwa nie można mówić, do tego jeszcze bardzo daleko. Obserwuje się jednak korupcję i coś, co ja nazywam prywatyzacją administracji publicznej. Administracja ta służy bardziej prywatnym lub grupowym interesom, a nie temu, do czego została powołana. Mamy więc już do czynienia z pewnymi elementami tzw. miękkiego państwa. To jest zjawisko groźne. Groźne jest jednak także tworzenie wizji państwa, które się rozpada, groźne dla naszych interesów.

– *NIK nie będzie więc superorganem państwa?*

– [...] Im większy aparat, tym trudniejszy do kierowania, gorszy jest także przepływ informacji. Już teraz pewne informacje docierające do prezesa i wiceprezesów są mocno przesiane, ale będę próbował to zmienić.

– *Czy dla Pana funkcja prezesa Najwyższej Izby Kontroli jest bardziej swego rodzaju posłannictwem, czy też szczeblem do dalszej kariery politycznej?*

– Uważam, że ci, którzy myślą, że są na ziemi przedstawicielami Ducha Świętego, są – generalnie rzecz biorąc – groźni. Mogę powiedzieć, że ja tę funkcję zamierzam traktować poważnie, ale nie sądzę, że da się za jej pomocą osiągać cuda.

„Czas Krakowski” z 22.03.1992 r.

■ Wybrane ustalenia NIK, nowe obszary kontrolne

„Strażnik grosza publicznego”

Naszą redakcję odwiedził Lech Kaczyński, prezes Najwyższej Izby Kontroli. Podczas spotkania z kolegium redakcyjnym „Głosu” wyraził szereg opinii dotyczących zarówno NIK, jak i polityki, spośród których najciekawsze przedstawiamy poniżej. Zapis jest nieautoryzowany.

[...] *Prywatyzacja i przedsiębiorstwo na celowniku.* – Jeszcze za premiership Jana Olszewskiego NIK zmieniła priorytety. W centrum naszego zainteresowania znalazły się: 1) prywatyzacja; 2) przedsiębiorstwa państwowe, zwłaszcza studia nad funkcjonowaniem w nich trójwładzy: dyrekcja – samorząd – związki zawodowe; 3) sektor spółdzielczy, w którym (jak naiwnie można by

sądzić) po zdjęciu szat realnego socjalizmu, czyli centralizacji, nomenklatury i planowości działania, powinna była się odrodzić autentyczna spółdzielczość.

Skomplikowane akcje państwu nie wychodzą. – Czwartym obszarem szczególnego zainteresowania NIK jak zawsze pozostają organy i agendy administracji państwowej. Niestety, z badań wynika, że jedną z podstawowych wad naszego aparatu państwowego jest to, że skomplikowane przedsięwzięcia mu nie wychodzą. Ileż tam nieprecyzyjności, niekonsekwencji, niekompetencji. Zabezpieczanie interesów polskich w umowach międzypaństwowych często bywa haniebnie sknocone.

„Głos Wielkopolski” z 11-12.09.1993 r.

„Czas na Watergate?”

– *Ogłoszone kilka miesięcy temu wyniki kontroli NIK w urzędach skarbowych mówiły o kilkudziesięciu bilionach nieściągniętych podatków.*

– Chodziło o 42 biliony zł. Przy czym były to tylko podatki nieściągnięte. U nas ściągają się niewiele ponad podatki zadeklarowane. Wyglądałoby więc na to, że wszyscy uczciwie co do złotówki zeznają. No raczej trudno w to uwierzyć. Kilka wyrywkowych kontroli przeprowadzonych na żądanie NIK wykazało bardzo dużo nie zadeklarowanych podatków. Uczciwie trzeba stwierdzić, że

tylko jakąś część podatków nieściągniętych można ściągnąć. Największe zaległości ma na przykład kolej. Żądanie ściągnięcia tych zaległości to żądanie zlikwidowania kolei, która po prostu nie ma pieniędzy. Nawet jednak ta część, którą da się ściągnąć, to przynajmniej kilka bilionów. Przypomnijmy raz jeszcze, mówimy o podatkach nieściągniętych, jeśli do tego dodalibyśmy podatki niezadeklarowane, niewykryte, mówilibyśmy o wielu bilionach.

– *Jakie były w związku z tym zalecenia NIK?*

– Zwiększenie ilości kontroli skarbowych, zwiększenie efektywności działania.

– *To dość enigmatyczne.*

– Nie zawsze da się sformułować bardziej konkretne zalecenia. I tak już odchodzimy od wszechobecnych kiedyś zaleceń typu: wzmocnić nadzór, usprawnić, wzmocnić...

– *Te zalecenia brzmią jednak trochę podobnie. Czy rzeczywiście Najwyższa Izba Kontroli nie może zrobić nic więcej?*

– Możemy występować o odwołanie ze stanowiska, na przykład, szefa izby skarbowej [...], ale bardzo często takie nasze sugestie nie są uwzględniane. Decydują o tym różne układy, znajomości. Żeby rzeczywiście polepszyć ściąganie



NIK jest tym organem, który systematycznie powinien dostarczać wiedzę o państwie.



ność podatków, żeby polepszyć wykrywalność przestępstw skarbowych, nie potrzeba wcale wielu środków. Wystarczy ulepszyć pracę aparatu skarbowego.

– *To znów mało mówiące sformułowanie. Co to znaczy ulepszyć?*

– Należy przywrócić zasady elementarnej odpowiedzialności służbowej urzędników. To najprostsza metoda, niewymagająca żadnych nakładów. Znam przypadki ludzi skrajnie nieudolnych, którzy pozostają na stanowiskach, bo są w dobrych układach.

– *Czy ma Pan na myśli układy nomenklaturowe?*

– Nierzadko tak, ale nie tylko, tworzą się nowe układy.

– *Wierzy Pan, że można im zapobiec?*

– Tak. Trzeba przywrócić etos urzędnika. Urzędnik, także skarbowy, musi czuć się odpowiedzialny, musi chcieć zmieniać, kontrolować i egzekwować wyniki kontroli, a bardzo często tego nie robi.

– *Tylko czy jest jakiś sposób na to, żeby urzędnikom chciało się chcieć? Mówi Pan raczej o zmianach świadomości urzędniczej, jak w praktyce można to osiągnąć?*

– Myślę, że przebierze się miarka. Pewne rzeczy, pewne nadużycia stają się nadmiernie jawne. Tak było na przykład w Stanach Zjednoczonych z aferą Watergate – sama afra nie była niczym wielkim, ale przyniosła wielki przełom w stosunku do urzędników popełniających nadużycia. U nas powinno stać się to samo.

„Gazeta Poznańska” z 18-19.09.1993 r.

„Jeszcze jestem i patrzę...”

[...] – *NIK kontrolował także inne ministerstwa i urzędy centralne. Które z nich były prowadzone najgorzej, a które najlepiej?*

– Nie potrafiłbym w sposób uczciwy posegregować ministerstwa pod względem sprawności ich działania. Zadania poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych, na przykład CUP i MZiOS, są przecież nieporównywalne. Niektóre, na przykład Ministerstwo Spraw Zagranicznych, nie były w ogóle przez nas kontrolowane, poza kontrolą budżetową rzecz jasna. Generalnie stwierdzam, że chorobą administracji jest bezwład i nieumiejętność realizowania programów rządowych, wszelkich bardziej skomplikowanych przedsięwzięć, wymagających działań prawnych i organizacyjnych. Pozytywnie nie mógłbym zakwalifikować tutaj żadnego ministerstwa. To groźna choroba, ale nie wiązałbym jej z określonym układem rządowym.

– *Czy może Pan stwierdzić, na ile realizowane są wnioski pokontrolne NIK?*

– Były ministerstwa, o których z góry wiadomo było, że każde zalecenie napotka na opór. Ministerstwo Przekształceń Własnościowych głośno polemizowało publicznie i przysyłało obszerne, skądinąd rozsądne memoriały, jak będą realizowane postulaty NIK. Natomiast Ministerstwo Finansów najczęściej twardo się broniło. Chętnie współpracował minister łączności.

„Morze i Ziemia” z 1.12.1993 r.

„Tej ustawy nie tworzyłem pod siebie”

[...] – *Czy potrzebne jest kontrolowanie samorządów? Powołano przeciw w tym celu regionalne izby obrachunkowe, które podobno wywiązują się z tego obowiązku.*

– Uważam, że samorząd się sprawdził i jestem jego zwolennikiem, a to, że proponujemy jego kontrolę, nie oznacza zamachu na samorządność. Jednak



Chorobą administracji jest bezwład i nieumiejętność realizowania programów rządowych, bardziej skomplikowanych przedsięwzięć, wymagających działań prawnych i organizacyjnych.



do NIK wpływa ponad 1000 skarg rocznie na działalność finansową gmin, głównie związaną z wydawaniem publicznego grosza. Nie możemy przy obecnym prawie na to zareagować. Tymczasem powinniśmy odpowiadać na sygnały; na przykład oferty na zamówienia publiczne otrzymują spółki, w których pracują krewni członków zarządu gminy. Musimy mieć możliwość dokonywania wyrzyw-

kowej kontroli przynajmniej na obecnym etapie. W przyszłości może to okazać się zbędne. To nieprawda, że w innych państwach o utrwalonym systemie demokratycznym nie kontroluje się samorządów. Przeciwnie, jest odwrotnie.

„Czas Krakowski” z 19-20.03.1994 r.

„Odwołanie co dwa tygodnie”

[...] – *Urząd Ochrony Państwa, służby celne, skarbowe, zajmują się często tymi samymi sprawami. Nie ma jednak pomiędzy nimi dostatecznego przepływu informacji. Mówiąc dosadnie – jest on niedostateczny. Jak w tym kontekście ocenia Pan gospodarowanie publicznymi pieniędzmi przez te instytucje?*

– Brak przepływu informacji pomiędzy tymi służbami, ale także wewnątrz nich, jest oczywisty. Zadaniem NIK nie jest jednak ich zastępowanie, tylko ich kontrola. Nasze badania, dotyczące wewnętrznych stosunków, rzeczy-

wiecie wskazują, że tych przepływów nie ma. Są to sprawy znane i wynikają praktycznie z wszystkich kontroli. Generalnie, w Polsce nie ma ogólnokrajowego systemu informacji gospodarczej. My przedstawiamy stan rzeczy i postulaty zmian. Nie naszą rzeczą jest ich egzekucja.

– *Kilka tygodni temu spotkałem się z przedsiębiorcą, który dysponuje pełną informacją o stanie kont bankowych polskich firm. NIK stara się o dostęp do takich informacji. Bezskutecznie.*

– Pański przykład dowodzi nieszczelności i patologii systemu, nieprzestrzegania tajemnicy bankowej. Nam zależy na uzyskiwaniu informacji w sposób zgodny z prawem, zgodnie z potrzebami wynikającymi z kompetencji NIK. To przedmiot sporu prawnego pomiędzy NIK a Ministerstwem Finansów i – w pewnym sensie – kierownictwem NBP. [...]

„Dziennik Bałtycki” z 24.06.1994 r.

„Kaczyński o Śląskim”

Wyniki kontroli prywatyzacji Banku Śląskiego będą znane już wkrótce – poinformował w sobotę prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński. Kaczyński uczestniczył w Międzynarodowym Sympozjum Falzmannowskim



w Jachrance pod Warszawą (Michał Falzmann był inspektorem NIK, który ujawnił sprawę Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego). Zdaniem Kaczyńskiego, trwający w Polsce od 1989 r. proces transformacji jest w istocie walką o własność, którą prowadzi kapitał polski i zagraniczny z grupami pracowniczymi. Arbitrem jest aparat państwowy. Prezes NIK stwierdził, że nieprawidłowości, a także podejrzenia o korupcję pojawiają się już przy określaniu ceny prywatyzowanych obiektów. Kaczyński uważa, że często jest ona zaniżana. Bywa, że doprowadza się firmę do ruiny, by nieliczna grupka mogła ją kupić za bezcen. Kolejne przejawy patologii to w ocenie Kaczyńskiego: unikanie oferty publicznej, nadmierne dochody firm konsultingowych, celowe przedłużanie okresu likwidacji przedsiębiorstw, monstrualnie wysokie wynagrodzenia w radach nadzorczych i zarządach spółek, podejrzenie wielki udział sektora bankowego w przyznawaniu preferencyjnych kredytów beneficjentom byłej nomenklatury.

„Życie Warszawy” z 18.07.1994 r.

„Na układy musi być sposób”

– Badania opinii publicznej wykazują, że wśród Polaków coraz bardziej pogłębiają się różnice w ocenach sytuacji w naszym kraju oraz sprawności przeprowadzenia zmian ustrojowo-gospodarczych. A jaka jawi się Polska w dokumentach NIK?

– Z dokumentacji instytucji kontrolnych zawsze przede wszystkim widać niedostatki. Komentując więc w oparciu o takie materiały to, co się dzieje w Polsce, trzeba pamiętać, że w rzeczywistości sytuacja jest bardziej zróżnicowana. Na pewno od roku 1992 daje się zauważyć wzrost gospodarczy w naszym kraju oraz że to i tamto z ważnych spraw udało się załatwić. Na przykład, bardzo sprawnie wprowadzono podatek VAT czy nowe zasady odpłatności za leki, choć w tym ostatnim przypadku mamy i wiele zastrzeżeń. W sumie można powiedzieć, że w dziedzinach kontrolowanych przez NIK zmian jest ciągle za mało i następują za wolno. W dużym stopniu jest to „zasługa” niewydolnej administracji, co szczególnie uwidacznia się przy organizowaniu bardziej skomplikowanych przedsięwzięć, takich jak restrukturyzacja poszczególnych gałęzi gospodarki czy ośrodków zarządzania państwem. Często też administracja, na zasadzie układów osobistych, jest zbyt mocno powiązana z bankami, firmami prywatnymi, z których wiele kontrolują ludzie z dawnych służb specjalnych, albo fundacjami. Ostatnio kontrolowaliśmy niektóre fundacje działające w oparciu o fundusze państwowe. I cóż się okazało? Są one nierzadko wykorzystywane do innych celów, aniżeli zostały powołane. Służą one bowiem między innymi,

za przyzwoleniem lub z inicjatywy właśnie wpływowych ludzi z administracji, finansowaniu prywatnych podmiotów gospodarczych, a jednocześnie stanowią znakomite synekury dla osób z układu.

– *Czy mógłby Pan przytoczyć jakiś przykład na poparcie tego stwierdzenia?*

– Weźmy choćby Fundację Nauki czy Fundację Kultury, choć chcąc być obiektywnym, muszę zaraz dodać, że podjęto tam już w wyniku naszych kontroli działania naprawcze. Trzeba tu też wspomnieć o aferze w Fundacji Pojednanie.

Część banków, które mimo że nie są bankami o najwyższym stopniu bezpieczeństwa, nadal prosperuje dzięki układom. Żyją one głównie z lokat środków publicznych, które do nich właśnie przez układ docierają. Oczywiście, że pieniądze publiczne należy gdzieś lokować, ale – moim zdaniem – głównie jednak na kontach w bankach państwowych o wysokim stopniu pewności.

Wiele banków kredytuje firmy prywatne, ale wyłącznie też na zasadzie układów. Nic więc dziwnego, że sporo biznesmenów stara się bezskutecznie przez długie miesiące o kredyty, a inni miliardowe sumy otrzymują niemal od ręki. Dlatego uważam, że należałoby uruchomić odpowiednie mechanizmy, które zapewniłyby równość szans w dostępie do kredytu bankowego. Powtarzam, równość szans, a nie dalsze zwiększanie podaży pieniądza. Wiele bowiem banków ma już przecież nadpłynność finansową. W dotychczasowym postępowaniu banków tkwi też chyba tajemnica zbyt powolnego rozwoju wielu nowych firm, które nie mają odpowiednich „dojść”.

Skoro mówimy o układach, to trzeba również powiedzieć, że mamy z nimi do czynienia na dużą skalę i przy prywatyzacji banków.

– *Było to bardzo widoczne przy prywatyzacji Banku Śląskiego. Coraz więcej mówi się o tym, że wyniki kontroli NIK w tym banku odslaniają nie tylko kolejną aferę gospodarczą, ale także poważnie komplikują Pana stosunki z wicepremierem i ministrem finansów.*

– Tak, potwierdzam, że między NIK a Ministerstwem Finansów istnieje spór dotyczący oceny wysokich urzędników Banku Śląskiego i ich roli w sprawie, jak również oceny niektórych byłych urzędników resortu finansów, którzy brali udział w prywatyzacji banku. Dlatego projekt protokołu pokontrolnego, choć leży w Ministerstwie Finansów od dwóch miesięcy, nie został jeszcze podpisany. Zresztą nie jest to odosobniony przypadek opóźniania w ten sposób przez administrację wyników kontroli NIK. [...]. W Banku Śląskim możemy mówić o dwóch fazach nieprawidłowości. W trakcie jego prywatyzacji oraz po jej zakończeniu.



Muszą nastąpić dalsze unormowania prawne, które godziłyby potrzeby budżetu i gospodarki, ale nie naruszały niezależności banków.



[...] Niewątpliwie nieprawidłowości drugiego etapu działań przestępczych są bardziej niebezpieczne z punktu widzenia interesów państwa. Nie mogę jednak nic więcej na ten temat powiedzieć, gdyż ujawnienie szczegółów mogłoby poważnie ugodzić w polski system finansowy. Z tego też powodu postanowiliśmy opracować dwie informacje pokontrolne: jawną i poufną. Ta ostatnia dotrze jedynie do kilku ściśle określonych adresatów. Pierwszą otrzyma także lada dzień, mam nadzieję, i prasa. [...].

– *Jaka jest Pana opinia na temat komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych? Czy mógłby Pan szerzej ową sprawę omówić w oparciu o najświeższe dokumenty NIK i jakie z nich wnioski nasuwają się?*

– Uważam, że komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych, słuszna co do zasady, w formie jaką się dla niej obecnie przewiduje, może przynieść efekty akurat odwrotne od zamierzonych, a sam proces prywatyzacji nadmierne się przedłuża. Komercjalizacja powinna być prowadzona według odrębnej ustawy, a w szczególności powinno się odejść od systemu rad nadzorczych. Są one niepotrzebne. Na ogół to tylko dobrze płatne synekury dla 20 czy 30 tysięcy wpływowych osób z układów. Mówiąc układ, mam na myśli nie tylko ludzi z dawnej nomenklatury, ale także część osób dokooptowanych w ostatnich latach, a wywodzących się z tych ugrupowań solidarnościowych, które w ubiegłym okresie pozostawały u władzy w naszym kraju. Nie jest to wcale rzadkie zjawisko i również spotykane w administracji państwowej.

Według odrębnej ustawy o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, należałoby też szczególnie duże uprawnienia dać ich zarządom, które pełniłyby rolę quasi-właściciela. Związki zawodowe zaś byłyby partnerami kierownictw komercjalizowanych przedsiębiorstw, ale jedynie w sprawach wynikających ze stosunku pracy.

– *Gdyby taką formę komercjalizacji już przyjęto, niepotrzebna byłaby zapewne wśród podmiotów gospodarczych tak szeroko przeprowadzana jak dziś akcja czystych rąk, którą zainicjował niedawno wicepremier i minister sprawiedliwości Włodzimierz Cimoszewicz. Podobno i NIK otrzymała pismo od wicepremiera z zapytaniem, czy w Izbie są ludzie czerpiący dodatkowe, wysokie dochody z uczestnictwa w radach nadzorczych?*

– [...]. Odpowiednie materiały na ten temat przesłaliśmy już do Prezydium Sejmu. [...]. Chciałbym jednak – za pośrednictwem „Nowej Europy” oświadczyć, że nikt z kierownictwa NIK nie jest członkiem jakiegokolwiek rady nadzorczej, rady fundacji czy innego podobnego organu. Z wyjątkiem jednej osoby, która pracuje również na wyższej uczelni jako profesor, wszyscy członkowie kierownictwa NIK mają tylko jedno źródło dochodów, a mianowicie naszą Izbę. [...].

– *Czy NIK zamierza zabiegać, aby już w najbliższym czasie propozycja komercjalizacji przedsiębiorstw, o której Pan wspominał, przybrała formę nowej ustawy? Jakie inne jeszcze propozycje ustawodawcze, uzdrawiające naszą gospodarkę i administrację, opracowujecie?*

– Jak wiadomo, Najwyższa Izba Kontroli nie ma inicjatywy ustawodawczej. Niemniej zaproponowaliśmy pewne zmiany w prawie celnym i bankowym. Nie jestem na przykład zwolennikiem bezpośredniego podporządkowania systemu bankowego państwu. To już z bardzo ujemnymi skutkami zostało doświadczone we Francji, za rządów socjalistów. W Polsce takie podporządkowanie groziłoby ponadto wyciąganiem z banków dużych pieniędzy przez państwo na potrzeby bieżące. Muszą więc nastąpić dalsze unormowania prawne, które godziłyby potrzeby budżetu i gospodarki, ale nie naruszały niezależności banków, usprawniały współpracę. NIK wielokrotnie opowiadała się także za powołaniem Skarbu Państwa. Zamierzamy wreszcie wystąpić z propozycją zmian przepisów dotyczących spółek polsko-zagranicznych. Dotychczasowe uregulowania są chyba najlepszym przykładem na to, jak niejasne przepisy mogą w aureoli prawa ułatwiać unikania płacenia wysokich podatków, uzyskiwania nieuzasadnionych ulg podatkowych. Kiedy czyta się te przepisy, to nasuwa się od razu podejrzenie, że zostały one w ten sposób z całą premedytacją zrehabilitowane. Będziemy także domagać się większej dyrektywności budżetu. Nie może dochodzić bowiem do sytuacji, że zaraz po 1 stycznia środki przeznaczone na wydatki inwestycyjne przerzuca się na wydatki bieżące. To jest zbyt daleko idąca manipulacja budżetem państwa. Jesteśmy też przeciwni możliwości wykupywania długów w sferze budżetowej. Domagamy się prawnych zabezpieczeń wzmożonego nadzoru nad fundacjami, podobnie jak nadzoru w przypadku funduszy celowych, w tym odpowiednio skutecznego nadzoru nad Funduszem Rehabilitacji.

Istotną sprawą jest ustawa o zamówieniach publicznych. Dotąd część spółek prywatnych miała nawet monopol na zaopatrywanie niektórych resortów czy instytucji centralnych. Ustawa o zamówieniach publicznych – można mieć nadzieję – uniemożliwi już tworzenie takich monopolu.

Oczywiście, nowe przepisy to jeszcze nie wszystko. W większym stopniu należy egzekwować odpowiedzialność urzędników za działania bezprawne lub nieudolne bądź za zaniechanie w ogóle działań, kiedy są one niezbędne. Na układy też należy znaleźć skuteczny sposób, potrzebna jest tu jednak wola polityczna dla głębokiej reformy administracji. Gdyby w tym względzie udało się sytuację poprawić, to nie ulega wątpliwości, że nasza administracja zyskałaby wiele na skuteczności, a co za tym idzie, obraz Polski także w dokumentach NIK byłby piękniejszy.

„Nowa Europa” z 16-18.09.1994 r.

„Wiele krzyku o NIK-u”

– *Podczas Pana kadencji kontrolerzy NIK po raz pierwszy dotarli do wnętrza dwóch zamkniętych dotąd bastionów – policji i wojska, ale dlaczego raporty te były tajne?*

– Zainicjowanie kontroli wojska i policji uważam za jeden ze swoich większych zawodowych sukcesów. Mam oczywiście świadomość, że nie ustrzegliśmy się błędów debiutu, ale pierwszy krok został zrobiony i wierzę, że następne będą coraz lepsze. A jeśli idzie o tajność, to jest ona oczywista. Jeśli w trakcie kontroli mamy dostęp do dokumentów opatrzonych klauzulą tajności, nie możemy ujawniać ustaleń opartych na nich.

– *To może przebudujmy pytanie. Co należy, zdaniem specjalistów z NIK, zmienić w pracy polskiej policji?*



W policji trzeba zmienić wyposażenie i chęć do pracy. Należy też uściślić kompetencje tego organu.



– Przede wszystkim samą chęć do pracy. To po pierwsze. Po drugie, wyposażenie policji. Należy też uściślić kompetencje tego organu. Określenie istniejących obecnie jako zawile, uważam za bardzo delikatne. Nie bez znaczenia dla poprawy pracy policji jest także poprawa bytu jej funkcjonariuszy oraz stworzenie im możliwości moralnej satysfakcji z wykonywanego zawodu. Jeśli policjant, mający

pełną świadomość popełniania przez określoną osobę przestępstwa, widzi jej bezkarność i jest w tej sytuacji bezradny, jego motywacja do pracy obniża się.

„Dziennik Zachodni” z 23.11.1994 r.

„Kto się boi NIK?”

[...] – *Które z wykrytych afer były największe, najbardziej szkodliwe?*

– Przez aferę można rozumieć albo naruszenie przepisów prawa karnego, albo jakieś wielkie przedsięwzięcie, które należy uznać za szkodliwe, choć nie narusza ono przepisów prawa karnego. Poza alkoholową, była np. afera rublowa. Aferą można też było nazwać sprawę składów celnych. Był bowiem czas, że można było do Polski wszystko przywieźć, ulokować, przerobić właściwie bez żadnej kontroli ze strony państwa, osiągając niekiedy olbrzymie zyski. Za bardzo groźne zjawisko – naruszające przepisy prawa, ale nie prawa karnego – uznaje Agencję Rozwoju Gospodarczego. Sprawą do końca niewyjaśnioną jest FOZZ. NIK badała i sam FOZZ, i później proces jego likwidacji. Jednak swoimi metodami nie byliśmy w stanie zbadać wszystkich elementów tej bardzo skomplikowanej sprawy.

W ogóle trzeba zdawać sobie sprawę, że metodami, którymi NIK się posługuje, a więc metodami tylko kontrolnymi, nie da się udowodnić korupcji. Możemy wykryć np. niepłacone, nietrafnie udzielone kredyty w banku, ale już udowodnić – że np. zostały one udzielone za łapówkę – nie jesteśmy w stanie. To jest sprawa działań operacyjnych, które może podejmować prokuratura, policja czy UOP.

Była też głośna afera „ART B”. Moje osobiste przekonanie, poparte między innymi doświadczeniem związanym z pełnioną przeze mnie funkcją szefa BBN, mówi, że nie była to tylko afera związana z tzw. oscylatorem. Jest niemożliwe, aby tak duże pieniądze wzięły się tylko z wielokrotnego oprocentowania. Musiały pochodzić także z innych źródeł. Najprawdopodobniej były to czyjeś pieniądze, „prane” w Polsce. [...].

„Polska Zbrojna” z 22.12.1994 r.

„Patologie z politycznej bezwoli”

– *Prywatyzacja wzbudza w opinii publicznej różnorodne emocje. Dla jednych prowadzona jest za wolno, dla drugih za szybko, dla wielu wreszcie ma posmak aferalny, który inni z kolei bagatelizują jako niezbędny koszt transformacji. A jak ten proces widzi NIK?*

– Na początek powiedzmy sobie, że jesteśmy zdecydowanie za prywatyzacją, za transformacją gospodarki w kierunku zdecydowanego oparcia jej na własności prywatnej. [...]. Prywatyzacja nie jest procesem naturalnym, spontanicznym. Trwa, ponieważ ją zadekretowano, ponieważ taki jest społeczno-polityczny zamiar. I towarzyszy jej często cały bagaż patologicznych zachowań.

– *Czy uczciwość przebiegu prywatyzacji jest niedostatecznie przez prawo ochroniana?*

– Mówiąc o patologii, nie mam nawet na myśli naruszeń przepisów regulujących procedurę prywatyzacyjną. Myślę o sytuacjach, w których naruszane zostaje prawo karne, albo nawet w kodeksie karnym nieopisanych, za to dysfunkcyjnych z punktu widzenia gospodarczej efektywności.

Jeśli ktoś przejmuje zakład wraz z jego aktywami finansowymi za sumę minimalnie tylko wyższą od rocznego zysku – a porównywalną z wartością tych aktywów – to mamy do czynienia z oczywistą patologią. Gdy przewidziany do prywatyzacji zakład dzieli się na dwie części, a wszystkie olbrzymie długi przejmuje jedna z nich – jak to było z prywatyzacją Polkoloru – to budzi to istotne wątpliwości. Gdy przy okazji prywatyzacji przed jakąś w gruncie rzeczy przypadkową grupą ludzi otwiera się – jak w wypadku Banku Śląskiego – szansa na miliardo-
we wręcz, nieopodatkowane zyski – to jest to patologia czystej wody.

Oczywiście, nie wszystkie zjawiska negatywne czy wręcz patologiczne dają się kwalifikować jako naruszenie prawa karnego. Jeśli ktoś przejmuje firmę nie dysponując kapitałem, ale za to układami i dostępem do kredytów, to jest to przykład sytuacji co najmniej niezdrowej z ekonomicznego punktu widzenia. [...].

Z kolei prywatyzacja pracownicza samym swym założeniem zachęca do mactw. Dochodzi bowiem przy niej do sporu o charakterze strukturalnym, do rozbieżności interesów Skarbu Państwa z pozostałymi stronami. Pracownicy, dyrekcja, wszyscy są bowiem zainteresowani tym, by obniżyć, ile się tylko da, wartość zakładu. Często tak się robi, można powiedzieć, że to wręcz nagminna praktyka. Z drugiej strony, nie ma się czemu dziwić, tak *homo economicus* działa w swoim racjonalnie pojętym interesie.

– *A więc na obraz ten składają się zarówno niedoskonałości prawa, jak i ułomności charakterów.*

– Gdy do nieuzasadnionego obniżania wartości przejmowanych zakładów w trybie prywatyzacji likwidacyjnej prawo wręcz zachęca, to mamy tu bez wątpienia do czynienia z jego niedoskonałością, strukturalną wadą. Przy prywatyzacji kapitałowej głównym źródłem nieprawidłowości jest raczej zwyczajny brak odpowiedzialności. Nie zawsze można go rozliczyć w procesie karnym. Uważam natomiast, że zasadę odpowiedzialności można egzekwować chociażby poprzez groźbę utraty stanowiska i dobrej opinii.

Nie jest bowiem prawdą, że wszystkiemu winne są luki w prawie. To ma swoje znaczenie, ale nie uda się znaleźć mechanizmu – jestem o tym głęboko przekonany – który działałby poza ludźmi. [...].

Z patologiami w prywatyzacji walczyć trzeba właśnie przez trzymanie się owej zasady odpowiedzialności. Tyle że dla jej egzekwowania musi istnieć wola polityczna. Jest to w praktyce bardzo trudne, niełatwo bowiem znaleźć siły polityczne, z których planami zasada odpowiedzialności nie stałaby w konflikcie. Dla jej realizacji trzeba bowiem rezygnować z pokusy pewnego typu powiązań, niepomiarne wygodnych, choćby i w finansowaniu działalności politycznej. [...]

„Rzeczpospolita” z 28.03.1995 r.

■ Znaczenie działalności Izby

„To jeszcze nie jest wolny rynek”

– *Czy Najwyższa Izba Kontroli jest w ogóle potrzebna? Czy raczej jest reliktem czasów komunistycznych, gdy obowiązywała wiara, że urząd jest niewydolny, bo brakuje kontroli? Istnieją dziś sądy, prokuratura, policja gospodarcza,*

izby obrachunkowe... Nie lepiej usprawnić te instytucje, zaś funkcje NIK ograniczyć do pilnowania budżetu i administracji państwowej?

– Byłoby to dalece przedwczesne. Po pierwsze, NIK nie powstała po wojnie, lecz w r. 1919 i zachowała pewną ciągłość pomiędzy regulacją międzywojenną a późniejszą. Po drugie, od początku mówiłem, że reforma NIK jest potrzebna, ale powinna przebiegać w trzech etapach. Ograniczenie funkcji NIK jest możliwe, ale pod dwoma warunkami: proces przekształceń własnościowych został mniej więcej zakończony, obowiązują reguły gospodarki rynkowej.

– *Owszem. Jest sąd, prokuratura, policja gospodarcza...*

– Przemiany wymagają kontroli nie tylko z punktu widzenia legalności, ale też gospodarności, celowości, rzetelności. Dlatego nie zastąpi nas ani aparat skarbowy, ani policja, ani inne służby kontrolne. NIK nie tylko wskazuje nieprawidłowości, ale też niejako „fotografuje” rzeczywistość. Takie udokumentowane „fotografie” są niezbędne dla parlamentu i decydentów. Na najbliższe lata – i to niezależnie od układu politycznego w Polsce – NIK powinna zachować szerokie uprawnienia. Natomiast na przełomie tego i następnego dziesięciolecia, kiedy będziemy już krajem względnie ustabilizowanym – pod warunkiem, że pójdziemy w kierunku kapitalizmu europejskiego, a nie latynoskiego – można będzie ograniczyć kompetencje NIK do kontroli wykonania budżetu oraz aparatu państwowego. Choć równocześnie trzeba mieć na względzie, że w krajach zachodnich pojawiła się ostatnio silna tendencja do rozszerzania zakresu uprawnień tamtejszych instytucji kontroli państwowej.

– *NIK kontrolowała, czy podłoga dobrze pozamiatana, czy trawnik należyście wyplewiony. Co się zmieniło?*

– Rzecz jasna, od tego odstąpiliśmy i koncentrujemy się wyłącznie na kwestiach merytorycznych. Obowiązująca ustawa o NIK nie jest dostosowana do obecnej sytuacji i potrzeb. Projekt nowej ustawy jest już w łasce marszałkowskiej i mamy nadzieję, że Sejm niebawem ją uchwali. Projekt ustawy opracowany został w Izbie.

[...] – *Czym tłumaczyć fakt, że stosunkowo niewielki procent doniesień NIK jest podejmowany przez prokuraturę?*

– O to należy zapytać prokuraturę. Istnieje dość powszechne, ale błędne przekonanie, że podejmowanie spraw związanych na przykład z prywatyzacją oznacza blokowanie procesu przekształceń w ogóle. Są też czynniki obiektywne – fatalna sytuacja materialna całego wymiaru sprawiedliwości. Osobiście nie wierzę, aby podniesienie płac dla prokuratorów i sędziów wynikało z kiepskiej



Przemiany wymagają kontroli nie tylko z punktu widzenia legalności, ale też gospodarności, celowości, rzetelności.



sytuacji budżetu. To są naprawdę nikłe kwoty. Wreszcie, w stosunkowo nielicznych sprawach, decydującą rolę odegrały zapewne czynniki polityczne.

Ze swej strony zrobiliśmy wszystko, by nasze zawiadomienia były właściwie opracowane i udokumentowane. Obecnie wszystkie nasze wystąpienia do prokuratury weryfikowane są przez departament prawny, w którym pracują również zawodowi prokuratorzy.

„Gazeta Krakowska” z 3.03.94 r.

„Kto boi się NIK?”

[...] – *Jakie jest praktyczne znaczenie raportów NIK?*

– Wnioski pokontrolne – nie bez oporów – są jednak realizowane. Im niższego szczebla dotyczą, tym łatwiej. W zeszłym roku NIK odzyskała dla budżetu państwa 5 bln zł. Większość pieniędzy pochodziła z banków, z tego 400 mld zł z Banku Handlowego. Był to pod tym względem rok rekordowy. Nie było jednak roku, w którym NIK – mówiąc w cudzysłowie – nie zarobiłaby więcej niż wydała na swoje utrzymanie.

– *Dlaczego nie wykorzystuje się ustaleń, nie likwiduje nieprawidłowości? Wydaje się, że wnioski pokontrolne uderzają co najwyżej w drobnych urzędników?*

– Sytuacja zależy w dużej mierze od pozycji w hierarchii służbowej osoby będącej przedmiotem krytyki albo od rangi instytucji. Im wyższa, tym trudniej o realizację wniosków NIK. Od dość dawna postulujemy usunięcie jednego z prezesów izb skarbowych, ale on w dalszym ciągu urzęduje, szczerze szafując zwolnieniami podatkowymi. Przez długi czas prowadziliśmy dyskusję z jednym z oddziałów PKO. W końcu zrealizowano nasze wnioski personalne. Jednak po pewnym czasie te same osoby wróciły na swoje stanowiska. Formalnie nic już nie możemy zrobić. Niektóre osoby są, i owszem, zwalniane, ale natychmiast zajmują wysokie stanowiska gdzie indziej.

– *Instytucje kontrolowane zarzucają NIK, że jej raporty nie są odbiciem rzeczywistości, lecz elementem walki politycznej.*

– To w pewnym sensie naturalne próby obrony. Myślę, że udało mi się udowodnić, iż w mojej pracy w NIK nie mam przyjaciół i wrogów. Wszystkich traktuję jednakowo.

– *Czy instytucje kontroli państwowej w innych krajach europejskich mają podobne kłopoty i doświadczenia?*

– Jestem członkiem zarządu EUROSAI – organizacji zrzeszającej instytucje kontroli państwowej krajów europejskich – mam więc doskonały materiał porównawczy. Los kontrolerów jest niestety podobny. Nikt ich nie lubi. Świadomość

konieczności ich działania jest wyższa w rozwiniętych demokracjach. W Anglii, w parlamencie, działa specjalna Komisja zajmująca się tylko raportami Narodowego Biura Kontroli. Przewodniczy jej przedstawiciel opozycji, a jego zastępcą wywodzi się z partii rządzącej. Austriacka Izba Obrachunkowa ma podobne problemy jak nasza NIK. Przedmiotem szczególnej kontroli w wielu krajach – w Niemczech, Anglii – są procesy prywatyzacyjne. Czasy kontrolowania jedynie wykonania budżetu państwa – kończą się. W Europie dominuje raczej tendencja do rozszerzania kompetencji organów kontroli państwowej.

Tygodnik „Solidarność” z 9.12.1994 r.

„Za mało prawa za dużo lewa”

– *Kiedys inspektor NIK był potęgą, tymczasem ostatnio raporty NIK swoje, a życie swoje...*

– Przede wszystkim właśnie teraz NIK, w nieporównywalnie większym stopniu niż kiedyś, obecna jest w obiegu społecznym. Jeżeli pozorna skuteczność NIK była kiedyś większa, to trzeba pamiętać o dwóch rzeczach. Po pierwsze, niegdyś NIK była jednym z elementów państwa partyjnego i bardzo często była jedynie wykonawcą decyzji politycznych. Wtedy o skuteczność było łatwo. Po drugie, zajmowała się na ogół marginalnymi, a nie najistotniejszymi aspektami życia, tak jak to czyni obecnie. Poza tym tak się składało, że pod moim kierownictwem jest cały czas poza rządzącym układem politycznym. [...] W skali makro dla skuteczności działań trzeba wspólnej woli tych, którzy kontrolują i tych, którzy są kontrolowani. [...] Społeczeństwo odbiera NIK – niesłusznie – jako organ do zwalczania afer. To jest jednak margines naszej działalności. Od tego są policja, prokuratury i sądy. I w tym zakresie my zależymy od działań tamtych organów. Nasi inspektorzy nie mogą nikogo aresztować i udowodnić, mogą jedynie powiadomić prokuratora i on decyduje.



– *Czy wobec tego nie ma Pan poczucia bezsilności?*

– Nawet w zachodnich instytucjach kontrolerskich mówi się, że dopiero piąty raport skutkuje. Jednak już „fotografowanie rzeczywistości”, czyli tworzenie głównie na użytek Sejmu udokumentowanego obrazu różnych aspektów funkcjonowania państwa, jest bardzo potrzebne. Odgrywamy też swoistą rolę prewencyjną. A jednocześnie osiągamy też konkretne rezultaty. Wiele ujawnionych przez nas praktyk zaprzestano. Odzyskujemy też znaczne sumy pieniędzy. [...].



Spółeczeństwo odbiera NIK – niesłusznie – jako organ do zwalczania afer. To jest jednak margines naszej działalności.



– *Gdzie upatruje Pan przyczyn zła, które tak często NIK ujawnia?*

– Transformacja ustrojowa rodzi nienaturalne możliwości szybkiego wzbogacania się. Szybko można osiągnąć to, na co w innych krajach trzeba pracować pokoleniami. Ponadto, przetrwał nienaruszony

stary układ interesów. Nasza demokracja jest w dużym stopniu podatna na manipulację. [...]. Skuteczne przeciwdziałanie złu wymaga współdziałania wielu urzędów i instytucji. Niestety, tak się nie dzieje; zdarza się, że instytucje odpowiedzialne za ujawnienie prawdy zainteresowane są jej ukryciem.

– *Przejęcie władzy przez nową koalicję nic nie zmieniło?*

– Zmieniły się określone układy interesów. Natomiast woli współdziałania w likwidowaniu nieprawidłowości nadal nie widzę. Rządzące partie są uwikłane, oczywiście nie każdy ich członek i nie we wszystko, w zależności od różnych grup interesów. Toczy się coś, co nazywam „walką o własność” w Polsce. Rozgrywa się ona za pomocą prawa albo lewa. Są w nią uwikłane niektóre wpływowe części aparatu państwowego, głównie z ministerstw finansów, przekształceń własnościowych, współpracy gospodarczej z zagranicą. Działamy wciąż w warunkach zaautonomizowania służb specjalnych, policji i armii; one są jak państwo w państwie.

„Głos Wielkopolski” z 10.11.1994 r.

■ Nowa ustawa o NIK

„Nie chcemy być trybunałem”

– *Odwiedzający Polskę przedstawiciele zachodnioeuropejskich instytucji kontrolnych nie kryją zdumienia skalą niezawisłości, finansowej niezależności i zakresem kompetencji NIK. Gerard Reuter, prezes luksemburskiej Izby Obrachunkowej, w rozmowie z „Rzeczpospolitą” nie tail, że jego instytucja na tle naszej NIK wypada skromnie, żeby nie rzec – blado, ze swym budżetowym podporządko-*

waniem ministerstwu finansów i uwikłaniem w bieżącą pracę rządu. Po co więc nowa ustawa o NIK, czy warto zmieniać coś, czego inni nam zazdroszczą?

– Ustawa o NIK z 1980 r. jest istotnie niezła, jeśli wziąć pod uwagę czas, w jakim powstała. Jest już jednak przestarzała i nijak nie pasuje do obecnych realiów państwa. Pośród zadań na nas nakładanych wymienia kontrolę realizacji narodowych planów społeczno-gospodarczych, których nikt już nie uchwała, nakazuje kontrolę zjednoczeń, których już nie ma, wymaga wreszcie przedstawiania informacji o przeprowadzanych kontrolach „właściwym instancjom organizacji politycznych”. Założmy jednak, że z tymi reliktnami można by się uporać przez nowelizację. Ustawa z 1980 r. nie daje jednak możliwości uruchamiania kontroli państwowej wszędzie tam, gdzie angażowane są państwowe pieniądze. Nie jest spójna i dopracowana, miejscami nawet niechlujna, a zaciążył na tym niebywały pośpiech, w jakim została przygotowana. Uchwalono ją bowiem w pięć tygodni po podpisaniu Porozumień Sierpniowych, zastępując ustawę z 1976 r., *de facto* podporządkowującą NIK rządowi. A przecież takich planów wcześniej nie było i gdyby nie Sierpień ‘80, stara ustawa obowiązywałaby w najlepszej.

I chyba najważniejsze. Ustawa z 1980 r. nie reguluje zasad i procedury prowadzenia postępowania kontrolnego, tę ważną problematykę załatwiono aktami prawnymi niższego rzędu i wewnętrznymi przepisami instrukcyjnymi. Ja zaś wyznaję pogląd, że jednostka, całkiem przecież niezależna, w której zjawia się kontrola, powinna mieć swe uprawnienia w tym postępowaniu gwarantowane ustawowo. I to jest, w mojej opinii, najważniejsza część projektu nowej ustawy o NIK.

– Przy tej okazji rezerwuje sobie NIK właściwość organu orzekającego, skoro proponuje, by karać aresztem za niewykonanie wniosków pokontrolnych dotyczących usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Stan ten ustala kontroler NIK. Kontroler, a może sędzia? Czy NIK staje się sądem?

– Mam nadzieję, że NIK nie pozegluje w stronę modelu sądowego, choć i taki obecny jest pośród europejskich instytucji kontrolnych. Projekt przewiduje jednak rozszerzenie w postępowaniu kontrolnym elementów kontradiktoryjności. Proponujemy, by w razie pojawienia się zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole przeprowadzane było postępowanie wyjaśniające z udziałem zainteresowanej strony. Kierownik kontrolowanej firmy może przed podpisaniem protokołu zgłosić zastrzeżenia do ustaleń w nim zawartych. Kontrolujący może przyjąć te uwagi i zmienić protokół, a jeśli nie, przedstawia zgłaszającemu zastrzeżenia swe stanowisko na piśmie. Kolejną instancją dla prowadzenia sporu są komisje odwoławcze, działające we wszystkich jednostkach organizacyjnych NIK, w tym także w delegaturach. Od ich postanowień można się wreszcie odwołać do – powoływanej przez prezesa NIK – komisji rozstrzygającej. Jej uchwałę doręcza się skarżącemu.

Do sporządzonych przez NIK informacji o wynikach kontroli właściwe naczelne organy państwowe będą mogły dołączyć swe stanowisko i dokumenty te przedkładać się będzie Sejmowi, prezydentowi i premierowi, a także upowszechniać łącznie. W sprawach wywołujących emocje, jak ostatnio przy kontroli przebiegu prywatyzacji, obie strony będą mogły równoprawnie i równocześnie przedstawiać swe stanowisko. Podobnie przebiega postępowanie przed Trybunałem Audytorów Wspólnot Europejskich.

Działalność własną samorządów NIK chciałaby jednak kontrolować „po wsze czasy”, choć do ich dojrzałości nie ma chyba zastrzeżeń. Ten właśnie zamysł wzbudził protesty posłów sejmowej opozycji i był argumentem przeciwko podjęciu przez Komisję Ustawodawczą inicjatywy legislacyjnej.

Kontrola państwowa samorządów nie jest niczym nieznanym w zachodnich systemach demokratycznych, ich niezależność w tej mierze nie jest żadnym standardem ani warunkiem demokracji. W Anglii, niektórych landach RFN, samorządy podlegają kontroli państwowej i nikt tam nie traktuje tego jako zamachu na samodzielność wspólnot lokalnych. Ciągłe 85 % środków, którymi dysponują samo-

rzędy, to pieniądze przekazywane z budżetu. Gospodarują one nimi z reguły lepiej niż centralny zarządca, ale i tam zdarza się powierzanie robót z pominięciem przetargu czy nierozsądna wypłata. Nawiasem mówiąc, nie dotarło do mnie, by wzburzenie wywoływało podporządkowanie regionalnych izb obrachunkowych, mających strzec samorządowych kas, premierowi, a budzi pro-



Projekt przewiduje rozszerzenie w postępowaniu kontrolnym elementów kontrydiktoryjności.



testy perspektywa kontroli wykonywanej przez instytucję niezależną, podległą tylko Sejmowi. Kompetencji kontrolnych w odniesieniu do samorządów nie będziemy wszakże traktować jako *casus belli*, choć wówczas parlament pozbawi się wiedzy o funkcjonowaniu organów wykonujących wiele zadań z zakresu administracji publicznej. Nie będziemy o nie wojować, jeśli parlament ich nam nie przyzna, to szkoda, ale trudno.

– *Wprowadzenie proponowaną ustawą zasady kadencyjności władz NIK jeszcze bardziej wzmocni ich pozycję wobec innych organów państwowych...*

– ...ale przede wszystkim usprawni jej działanie. Powoływane przez Prezydium Sejmu na dwa lata Kolegium NIK będzie miało ustawowo określony, fachowcy w porównaniu z dzisiejszym, poszerzony nie tylko skład, ale i kompetencje. To Kolegium będzie zatwierdzało analizę wykonania budżetu państwa. Opiniować też ma wniesione przez prezesa NIK informacje o wynikach szczególnie ważnych kontroli, a także inne sprawy wniesione przez 1/3 członków Kolegium, a więc poza prezesem NIK.

I wreszcie kadencyjność funkcji prezesa NIK. To model powszechnie przyjęty w świecie, zaświadczaający o niezależnej pozycji instytucji kontroli państwowej. W Czechach kadencja prezydenta NUK trwa siedem lat, w Niemczech – dwanaście. U nas prezes NIK powoływany byłby na sześć lat, najwyżej na dwie kolejne kadencje, a odwołać można by go w razie zrzeczenia się urzędu, uznania, że wskutek choroby jest trwale niezdolny do pełnienia urzędu, w razie prawomocnego skazania za przestępstwo i orzeczenia Trybunału Stanu o zakazie zajmowania stanowisk kierowniczych. Nie mógłby być pociągany do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu.

Wedle przepisu przejściowego, Sejm mógłby powołać nowego prezesa NIK na podstawie tej ustawy w trzy miesiące od jej ogłoszenia. Domyślam się, że nie będę to już ja.

„Rzeczpospolita” z 24.01.1994 r.

„Lech Kaczyński o ustawie”

Z kształtu samej ustawy jestem zadowolony. Są w niej drobne wady proceduralne, ale generalnie jest zgodna z moimi intencjami. NIK powinna dobrze działać pod jej rządami.

Dlaczego kontrola NIK objęła samorządy? Pierwszym argumentem jest duża ilość skarg na ich działalność. Poza tym, jeśli Izba ma przekazywać Sejmowi i prezydentowi całościowy obraz życia państwa, trudno z niego wyłączyć samorządy. To także część państwa. Obecnie obracają one 18% grosza publicznego, ale powinno przez nie przechodzić około 40%.

Mówi się, że kontrola samorządu powinna należeć wyłącznie do regionalnych izb obrachunkowych.

Ale ich składy są bardzo związane z samorządami, to są te same grupy. Dlatego kontrola bardziej oddalonej instytucji może być bardziej skuteczna.

Co do kontroli przez Izbę firm prywatnych, tworzy się na ten temat mity. Chodzi jedynie o wydatkowanie przez nie pieniędzy publicznych, a czasem należności wobec państwa. Są takie sprawy, w których niemożliwe jest zbadanie działalności podmiotu państwowego bez zajęcia się przedsiębiorstwem prywatnym. Natomiast nie istnieją żadne aspiracje NIK do kontroli prywatnego sektora, to byłoby zresztą niemożliwe.

Paradoks polega na tym, że ta całkiem dobra ustawa oznacza zarazem koniec mojego urzędowania. Sam zresztą przygotowałem odpowiedni zapis. Mogę tylko żałować tego, co zamierzałem jeszcze zrobić.



Kadencyjność funkcji prezesa NIK to model powszechnie przyjęty w świecie, zaświadczaający o niezależnej pozycji instytucji kontroli państwowej.



Przed Izbą stoją takie ciekawe zadania, jak kontrola ulg podatkowych, przygotowanie solidnej mapy interwencjonizmu finansowego, zbadanie przestrzegania ustawy antykorupcyjnej. Jeśli mogłaby istnieć jakaś przesłanka mojego pozostania w NIK, to tylko mnogość kandydatur, jakie pojawiają się w szeregach rządzącej koalicji. Ja w każdym razie przygotowuję się do odejścia.

„Życie Warszawy” z 18.11.1994 r.

„Kto się boi NIK?”

[...] – *Jaka jest Pana opinia o przygotowywanej nowej ustawie o NIK?*

– Projekt, a właściwie już ustawa, w swoim generalnym zrębie, została napisana w NIK, choć komisja sejmowa wniosła do niej pewne zmiany. Niebawem Sejm będzie rozpatrywał poprawki wniesione przez Senat.

Jest to nowoczesna ustawa, kompleksowo regulująca funkcjonowanie najwyższego organu kontroli państwowej. Najistotniejsze nowe elementy to: kadencyjność prezesa NIK, co stanowi pewną gwarancję jego niezależności, wprowadzenie nowej procedury kontroli, dającej znacznie większe uprawnienia podmiotowi kontrolowanemu, a także wprowadzenie możliwości kontrolowania samorządów w zakresie zadań własnych. Jest to więc ustawa, która – co szczególnie widać w zakresie procedury – dostosowuje NIK do realiów i wymagań państwa demokratycznego. [...].

„Polska Zbrojna” z 22.12.1994 r.

„Izba polityczna”

Lech Kaczyński, prezes Najwyższej Izby Kontroli:

Status prawny NIK zmieni się w najbliższym czasie. Nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli zacznie obowiązywać 18 sierpnia. Kilka miesięcy temu weszły w życie jedynie przepisy o wyborze kierownictwa. Zmianą będzie przede wszystkim wzmocnienie ochrony praw kontrolowanego. NIK będzie musiała się odnaleźć w nowej – trudniejszej dla siebie – sytuacji. W tej chwili zapoznajemy pracowników z nową ustawą i procedurą, jaka łączy się z tym aktem prawnym. By zachować skuteczność i efektywność NIK, Sejm powinien jej przyznać ok. 10-15 mln zł w budżecie rocznym na zwiększenie zatrudnienia o 200-250 osób.

„Wprost” z 21.05.1995 r.

■ Współpraca międzynarodowa

„Pieniądze publiczne pod lupą”

– *Niedawno wrócił Pan z Palermo, gdzie odbywało się posiedzenie Zarządu EUROSAI – organizacji zrzeszającej europejskie instytucje kontroli państwowej. Wybór Pana na członka Zarządu jest sporym sukcesem.*

– Rzeczywiście jest to pewne wyróżnienie, zwłaszcza, że specjalnie o nie nie zabiegaliśmy. Natomiast nie ma co przesadzać mówiąc o sukcesie, gdyż dzielimy go z dwoma innymi krajami grupy wyszehradzkiej, to znaczy z Czechami i Węgrami.

– *Oba te kraje jednak już wcześniej weszły do Zarządu EUROSAI, my zaś dopiero teraz.*

– Sądzę, że zdecydowała o tym nasza aktywność międzynarodowa, przede wszystkim efektywny udział w seminariach w Pradze, Stambule oraz na Kongresie w Sztokholmie. Rozwijamy także partnerską współpracę (na zasadzie wzajemnej wymiany doświadczeń, a nie jednostronnego korzystania z pomocy) między innymi z Wielką Brytanią, Portugalią i Niemcami. Chociaż nie kryję, że w tym ostatnim przypadku osiągnięcie poziomu partnerstwa przyszło nie bez pewnych trudności we wzajemnych kontaktach. To wszystko spowodowało, że przyniesiono nam niejako na tacy propozycję wejścia do Zarządu EUROSAI.

– *Jakie są Pana wrażenia po wizycie w Palermo?*

– Samo posiedzenie dotyczyło planu seminariów na najbliższe lata. Myśmy już wcześniej starali się, aby ogólnoeuropejskie spotkanie dotyczące kontroli procesów prywatyzacji miało miejsce w Polsce. W Palermo nasz wniosek został podtrzymany, choć nie tylko my zabiegaliśmy o to. Seminarium odbędzie się w styczniu 1995 r. w Warszawie.

„Wspólnota” z 1.01.1994 r.

„Najwyższa Izba Kontroli. Prezes u brytyjskiego audytora”

– Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Narodowym Biurem Kontroli Wielkiej Brytanii jest najlepsza i najściślejsza spośród wszystkich europejskich organów kontroli państwowej – powiedział dziennikarzom Lech Kaczyński, prezes NIK, po powrocie z trzydniowej wizyty w Londynie, gdzie przebywał na zaproszenie kontrolera i audytora generalnego sir Johna Bourne’a.

Ma ona charakter wzajemny. Polscy słuchacze, pracownicy NIK, uczestniczą w wykładach prowadzonych przez brytyjskich specjalistów, czerpiąc z ich profe-

sjonalnej wiedzy, ale i my mamy doświadczenia, z których wyspiarze chętni są korzystać. Szczególnie zaawansowani jesteśmy w badaniu efektywności kontroli – czy i jakie profity państwowej kasie przynoszą pieniądze wydawane na ich prowadzenie. Kompetencje kontrolne NAO i NIK są zbliżone. W ramach współpracy, w przyszłym roku każda z tych instytucji u siebie przeprowadzi identyczne badania efektywności akcji profilaktycznych w służbie zdrowia. Obie strony oczekują, że zebrany materiał porównawczy przyczyni się do roztropniejszego wydawania na to pieniędzy.

„Rzeczpospolita” z 24.06.1994 r.

„Spotkanie europejskich kontrolerów prywatyzacji”

Spośród dwudziestu czterech europejskich instytucji kontrolnych siedem ma uprawnienia do prowadzenia wstępnej kontroli prywatyzacji i komercjalizacji. W jedenastu krajach audytorzy włączają się w proces przekształceń własnościowych po podjęciu przez uprawnione organa decyzji, ale przed sprzedażą majątku, a w siedemnastu mają prawo tylko do rewizji *post factum*. Właśnie wymianie doświadczeń i doskonaleniu metod kontroli procesów prywatyzacji poświęcone jest trzydniowe seminarium Europejskiej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontrolnych (EUROSAI), zorganizowane w Warszawie przez Najwyższą Izbę Kontroli i Trybunał Obrachunkowy Republiki Francuskiej.

Lech Kaczyński, prezes NIK, zwrócił uwagę na odmiennność przebiegu i zasięgu prywatyzacji w krajach o utrwalonej gospodarce rynkowej od krajów, w których jest ona elementem transformacji. Nie przypadkiem w obliczu zadań związanych z kontrolą przekształceń własnościowych dziesięć krajów europejskich zmieniło wewnętrzną strukturę swych organów kontroli państwowej i w większości są to kraje, w których zachodzą reformy systemowe. NIK w dziedzinie kontroli przekształceń własnościowych należy do instytucji o uznanej efektywności działania, co potwierdził wicemarszałek Sejmu Włodzimierz Cimoszewicz mówiąc, że jako prokurator generalny korzystał z jej dobrze umotywowanych materiałów pokontrolnych.

„Rzeczpospolita” z 11.05.1995 r.

■ Podsumowanie działalności Lecha Kaczyńskiego

„Odwołanie co dwa tygodnie”

– Pana poprzednik, Piotr Kownacki, twierdził, że przy sprzyjających okolicznościach, NIK potrzebuje około dwóch lat, by stał się sprawnym organem państwowej kontroli. Te dwa lata minęły. Czym NIK jest obecnie?

– Ja też stawiałem na dwa lata. Natomiast w ciągu tego czasu optymalnych warunków nie było. Warunkiem skuteczności działania, czyli wyciągania praktycznych wniosków z naszych kontroli – proszę pamiętać, że nie zajmujemy się tylko aferami i przestępstwami i nie jesteśmy organem ścigania – jest dobra współpraca z rządem. NIK nie ma przecież możliwości egzekucyjnych (gdyby miał, stałby się równoległą władzą wykonawczą, swoistym „nadrzędem”, co byłoby niedobrym rozwiązaniem). [...].

Druga kwestia, to zmiany wewnątrz NIK: osobiście uważam je za wystarczające. Rewolucji w NIK nie było. Nie wychodziłem z założenia, że skoro tu przyszedłem, to wszystko musi zacząć się od nowa. Inny problem to polityka kadrowa. Tu możliwości były i są bardzo ograniczone. Mówiąc zwięźle: stabilizacja pracowników w NIK jest dużo większa niż w całym aparacie państwowym. Dlatego – choć zmieniło się sporo – stan kadr nie jest jeszcze całkiem zadowalający. Wciąż odczuwam brak sankcji – są one bardzo ograniczone – wobec pracowników słabych.

Jedno w Izbie zmieniło się na pewno: nie zajmujemy się sprawami błahymi. Prywatyzacja, funkcjonowanie przedsiębiorstwa państwowego i związane z tym procesy naprawcze, likwidacyjne – także system finansowy państwa, system bankowy, celny, aparat skarbowy, ubezpieczenia gospodarcze, funkcjonowanie administracji państwowej, a więc wszystkie dziedziny o kluczowym znaczeniu dla państwa i gospodarki – są przedmiotem naszych kontroli.

Samo przeświadczenie rzeczywistości – choć bardzo ważne – nie równa się jednak skuteczności. Jeżeli o nią chodzi, to na niskim szczeblu jest ona – w sensie realizacji naszych wniosków i zaleceń – stosunkowo wysoka. Natomiast co do skali makro, a więc szczebla rządu, administracji centralnej, to nie mogę niestety powiedzieć, aby nasze postulaty były powszechnie brane pod uwagę, zwłaszcza jeśli wymagały decyzji politycznych. W Sejmie, zwłaszcza w niektórych komisjach, nasze wnioski spotykały się z pewnym odzwetem w postaci czy to dezyderatów, czy propozycji zmian w ustawach.

– Czy NIK jest w odpowiednim gorsecie prawnym? [...].

– [...]. ... Znajdujący się obecnie w Sejmie projekt nowej ustawy o NIK – opracowany w całości tutaj w Izbie – wprowadza wszystkie, naszym zdaniem

potrzebne zmiany w regulacjach prawnych. Przede wszystkim – zgodnie z wymogami państwa prawnego – znacznie rozszerza ograniczone dotąd uprawnienia podmiotu kontrolowanego. Ale to Sejm zadecyduje o ostatecznym kształcie ustawy.

– *Sięgając głębszej historii, NIK w powszechnej opinii była zesłaniem politycznym. Tu zasiadali Zambrowski, Moczar, Józwiak... Czy prezes tej instytucji powinien pochodzić z zewnątrz, czy ze środka Najwyższej Izby Kontroli?*

– Sądzę, że to nie ma żadnego znaczenia. Ta osoba powinna przede wszystkim chcieć obiektywnie spełniać swoją rolę. Obiektywnie, a nie apolitycznie. Apolityczne powinny być intencje w tym sensie, że nie mogą zależeć od tego, jaki rząd sprawuje władzę i kogo dana kontrola dotyczy. Przedmiot kontroli, z istoty rzeczy, musi być polityczny. Przecież budżet państwa jest najbardziej politycznym z możliwych przedmiotów kontroli, jest przedstawiany przez rząd i przez rząd realizowany.

Polityczny charakter ma także, na przykład, prywatyzacja. Jest ona przedmiotem sporów politycznych. Stąd też kontrole te w nieunikniony sposób mają charakter polityczny. Zasadniczym problemem jest więc obiektywność działania prezesa NIK. Uregulowania prawne, takie jak na przykład kadencyjność, mogą jej sprzyjać, ale jej nie gwarantują. Wszystko więc w zasadzie zależy od dobrej woli.



Jedno w Izbie zmieniło się na pewno: nie zajmujemy się sprawami błahymi.



Zgodnie z obowiązującą obecnie ustawą, prezes NIK może być w każdej chwili odwołany przez większość parlamentarną. W trzy miesiące po moim wyborze powstał rząd, wobec którego „PC”, z którym jestem związany, choć nie jestem jego członkiem, przeszło do opozycji. Ale w moim funkcjonowaniu jako prezesa NIK nic się nie zmieniło. Obecnie są u władzy siły, wobec których – jak świadczy cały mój życiorys polityczny – byłem i jestem przeciwny. Mimo wszystko dalej swoje stanowisko sprawuję i nie mogę powiedzieć, by ta radykalna zmiana układu politycznego coś w mojej pracy zmieniła.

– *Co zatem z poczuciem bezpieczeństwa. Czy czuje się Pan bezpiecznie na prezesowskim fotelu?*

– Pogłoski na temat odwołania słyszę co dwa tygodnie. Człowiek się czuje niebezpiecznie na swoim stanowisku, gdy jest do niego niezwykle mocno przywiązany. Ja nie jestem. [...]

– *W 1991 roku budżet NIK okrojono o 40 proc. Jak Pan ocenia jakość swoich kadr?*

– Ma pan rację, tyle że to nie było za moich czasów. W następnych latach dostaliśmy z budżetu tyle pieniędzy, ile wynikało z naszych propozycji. Na rok

bieżący zmniejszono nasz budżet o około 1,5 proc. Jakość kadr zależała w dużej mierze od stanu zastanego. Ludzie w NIK byli w miarę sprawni pod względem proceduralnym, ich wiedza ekonomiczna pozostawiała wiele do życzenia. Na olbrzymią skalę rozwinęliśmy więc szkolenia, zwłaszcza w zakresie ekonomii. Nasza kadra w zakresie, na przykład, prywatyzacji reprezentuje w efekcie bardzo wysoki poziom. Pomimo dobrych płac nie jesteśmy też konkurencyjni płacowo, zwłaszcza dla prawników i specjalistów od bankowości, co nie znaczy, że nie udało się pozyskać cennych fachowców. Ogranicza nas ponadto pułap 1450 etatów. Tej liczby nie możemy przekroczyć. Dobre płace nie skłaniają zaś do odchodzenia z NIK. By więc można kogoś zatrudnić, ktoś musi odejść. Generalnie sądzę jednak, że – choć z pewnością nie idealnie – to w porównaniu z innymi instytucjami aparatu państwowego NIK działa sprawnie.

„Dziennik Bałtycki” z 24.06.1994 r.

„Mimo wszystko”

– Nie zamierzam ponownie ubiegać się o wybór na prezesa NIK. Koalicja, która obecnie rządzi, wywodzi się z obcego mi obozu. Rozważyłbym taką możliwość, gdyby zmienił się układ sił politycznych w Sejmie. Teraz nie wchodzi to w rachubę – mówi Lech Kaczyński.

Na pytanie „Kto powinien zostać szefem NIK?”, prezes Kaczyński odpowiada: – Człowiek, który może zagwarantować Izbie apolityczność i niezależność. To kwestia osobowości, a nie tego, czy ktoś jest z opozycji, czy nie. Musi to być osoba mająca pojęcie o gospodarce, funkcjonowaniu państwa, rozumiejąca mechanizmy życia politycznego. Nie widzę następcy, choć kandydatów jest dużo. Wystarczająco dużo, by obsadzić nimi stanowisko prezesa do połowy przyszłego wieku – ocenia nieco ironicznie. [...]

[...] – Żałuję, że nie zdążyłem zrealizować wszystkich planów. Zapewne nikt nie uwierzy w moje zapewnienia o apolityczności, ale sądzę, że sprawując ten urząd przez blisko trzy lata, udało mi się zachować bezstronność – ocenia Lech Kaczyński. Bilans dokonań, zdaniem prezesa, wypada nieźle. Sam fakt, że udało się skontrolować wiele ważnych dziedzin życia, związanych z prywatyzacją, bankami, jest sporym sukcesem. Pod lupę poszły też przedsiębiorstwa państwowe. Obraz, jaki wyłonił się podczas kontroli, przedstawia państwo niesprawne, z niewydolną administracją. Nikt jednak nikogo nie karze za nieudolność, za brak działań czy działania niezgodne z prawem. [...]

„Przegląd Tygodniowy” z 27.01.1995 r.

„Wiwisekcja pokontrolna”

– *Jak wytłumaczyć Pana długie urzędowanie w gmachu Najwyższej Izby Kontroli, choć przypadło ono na okres rządów partii, wobec których jest Pan w opozycji?*

– Jeżeli jestem tutaj tak długo, to jak sądzę, po pierwsze dlatego, że NIK to nie rząd, który każda zwycięska koalicja chce opanować w pierwszej kolejności. Po drugie, kontrole NIK są zawsze kontrolami następczymi, zatem przez pewien czas można wyciągać kasztany z ognia cudzymi rękoma. [...]. Pod moim kierownictwem NIK kontrolowała i rząd pana Olszewskiego, i pani Suchockiej, i pana Pawłaka, i teraz – oczywiście tak długo, jak tu będę – będzie kontrolowała rząd pana Oleksego. W stosunku do każdego z nich używaliśmy – jeżeli można tak powiedzieć – tej samej miarki.

– *Czy można w ogóle mówić o odpolityzowaniu działań NIK, skoro wynik każdej kontroli może służyć jednej sile politycznej do obciążania innej?*

– Jeśli przez polityzację działań NIK rozumiecie panowie to, że czyjeś przekonania polityczne wpływają na nasze ustalenia, wnioski, czy dobór tematów kontrolnych, to NIK jest – przynajmniej dziś – instytucją odpolityzowaną. To nawet nie jest kwestia tych czy innych rozwiązań legislacyjnych, choć zapisana w nowej ustawie kadencyjność prezesa NIK takiej apolityczności sprzyja. Ja i obecne kierownictwo Izby taką wolę mieliśmy i mamy. Jeżeli natomiast przez odpolityzowanie działań NIK chcecie panowie rozumieć to, że nikt nie będzie wykorzystywał naszych ustaleń w celach politycznych, to trzeba sobie jasno powiedzieć: jest to niestety niemożliwe, chyba, żebyśmy wszystkie nasze raporty utajnili. Jest to zresztą, o ile wiem, problem organów kontroli państwowej w innych krajach. [...]

„Życie Warszawy” z 5.05.1995 r.

„NIK to nie stolik brydżowy”

– *Kieruje Pan NIK już od ponad trzech lat. Co uznałby Pan za swój największy sukces?*

– To, że Izba stała się alternatywnym źródłem informacji dla społeczeństwa, a także dla Sejmu, Senatu i organów, które kontroluje. Wzrosło zaufanie do NIK. Udało się uautentyczyć Izbę. Nie twierdzę, że wszystkie nasze kontrole są idealne, ale one są robione w dobrej wierze. Za duży sukces uznałbym także to, że zaczęliśmy obejmować kontrolą dziedziny dotąd niekontrolowane, na przykład całą sferę obronności kraju.

– *Nie ma więc już w Polsce „świętych krów”, sfer, których NIK nie może osiągnąć?*

– Jeśli mówimy o samym kontrolowaniu, to raczej nie omijamy nikogo. Natomiast to, czy wyniki kontroli są przyjmowane do wiadomości, a wnioski realizowane – to już inna kwestia. Tu są „święte krowy”. Zdarzają się takie sploty interesów – jak na przykład w przypadku Banku Śląskiego czy Agencji Rozwoju Gospodarczego – że nie można nic poradzić.

– *Izba miała problemy ze skontrolowaniem wysokich organów władzy państwowej – Kancelarii Prezydenta czy Urzędu Rady Ministrów.*

– Swego czasu tak, ale były to problemy niezbyt poważne. W ogóle jeśli chodzi o administrację centralną, to jest kwestia tego, co my zdołamy ustalić. Czy NIK może tam autentycznie wejść i nie wystawiać laurek, tylko pisać prawdę? Może. Ale czy wnioski Izby, zwłaszcza personalne, będą realizowane? A to już zupełnie inna sprawa.

– *Polityczna?*

– Na szczęblu podsekretarzy stanu i sekretarzy stanu – tak. Mieliliśmy wnioski dotyczące osób na tych stanowiskach, ale często w ogóle nie brano ich pod uwagę.

„Sztandar Młodych” z 25.05.1995 r.

„Lech Kaczyński – byli prezes NIK”

[...]. Podsumowując trzyletni okres swojej pracy w NIK, były prezes zaakcentował, że najczęściej do naruszenia obowiązujących przepisów dochodziło w praktyce bankowej. Winą za ten stan rzeczy obarcza on niedoskonałe prawo i politykę personalną prowadzoną przez kolejne rządy. Lech Kaczyński zapowiada, że po złożeniu urzędu powróci do pracy naukowej na uczelni w Gdańsku.

„Życie Gospodarcze” z 11.06.1995 r.

„Konfitury w banku”

– *Nie zmienił Pan świata wynikami kontroli NIK...*

– [...]. NIK sama nie może zmieniać świata, podejmować za kogośkolwiek decyzji, nie jest superadministracją, choć niektórzy tak właśnie ją odbierają, nie bacząc na nasze rzeczywiste uprawnienia. Państwa nie zmienimy, choć na niższych szczeblach nasze zalecenia pokontrolne są na ogół realizowane. Większe sukcesy odnieśliśmy, gdyby po stronie adresatów naszych raportów była większa wola polityczna korzystania z naszego dorobku.

1500 osób zajmowało się 5 tys. spraw rocznie. W 1993 r. odzyskaliśmy – głównie wychytując nieprawidłowości w bankach – 7,6 bln starych złotych. Pamiętajmy też o roli prewencyjnej działania NIK.

– *Wyjeżdżając z Gdańska, otrzymał Pan od swoich współpracowników album grafik Picassa „Ciągłe poszukiwanie”. Czy tym poszukiwaniem ma być teraz łączenie polskiej prawicy?*

– Raczej nie. Chcę pracować jako nauczyciel akademicki, sprawdzić się jako prawnik praktyk, choć niczego wykluczyć nie mogę.

„Wprost” z 18.06.1995 r.

„Raport pokontrolny”

Lech Kaczyński rozpoczął swój pobyt w Białymstoku od wizyty u prezydenta miasta Krzysztofa Jurgieła. Następnie spotkał się na konferencji prasowej z dziennikarzami. Wśród osiągnięć swojej kadencji na stanowisku prezesa NIK

wymienił: zwiększenie społecznego zaufania dla działań Izby, poruszanie w kontrolach ważnej tematyki (np. prywatyzacja Banku Śląskiego) oraz zwiększenie zarobków kontrolerów NIK, co wzmocniło ich niezależność.

Za swój największy sukces szef NIK uznał objęcie kontrolami działalności Ministerstwa Obrony Narodowej i Policji. Wcześniej nie badano tych resortów. L. Kaczyński określił pozycję armii w Polsce

jako „państwo w państwie”. – Autonomizacja sił wojskowych ulega pogłębieniu – stwierdził. – Jedynym narzędziem kontroli, wykorzystywanym zresztą bezlitośnie, są środki finansowe. L. Kaczyński uznał jednocześnie, że pieniądze na armię powinny być wykorzystywane lepiej.

Kolejnym wątkiem dyskusji była prywatyzacja przedsiębiorstw. Według szefa NIK, największe szanse na ich przejęcie mają ludzie dysponujący dobrymi doświadczeniami do banków i decydentów. Jako przykład przytoczył sprzedaż białostockiej fabryki dywanów „Agnella”.

„Kurier Podlaski” z 21.06.1995 r.



Sukcesem jest to, że wzrosło zaufanie do NIK, a kontrole są robione w dobrej wierze.





KWESTIA ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ ARTYKUŁU 86 USTAWY O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

Jak wiadomo, Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z dnia 21 listopada 1995 r. (sygn. K 12/95) uznał, że art. 86 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 1995 r., nr 13, poz. 59) w części dotyczącej pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne jest niezgodny z art. 84 w związku z art. 1 i art. 67 przepisów konstytucyjnych, utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU nr 84, poz. 426) przez to, że nadmiernie ograniczając wolność zrzeszania się pracowników NIK w związkach zawodowych, narusza zasadę wolności związkowej.

Wykładnia dokonana przez Trybunał wymaga, jak sądzę, analizy w kilku płaszczyznach. Zacząć przy tym należy od elementów niespornych. Pierwszy z nich dotyczy sposobu rozumienia art. 84 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych. Z jego literalnego brzmienia wynikałoby, że prawo do zrzeszania się w celu aktywności polityczno-społecznej, gospodarczej i kulturalnej ma charakter bezwzględny, z wyjątkiem przypadków wymienionych w ust. 3, tzn. tworzenia i uczestniczenia w zrzeszeniach, których cel lub działania godzą w ustrój polityczny i społeczny albo w porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej. Inaczej mówiąc, każde ograniczenie wykraczające poza przesłankę wskazaną w art. 84 ust. 3 byłoby nieważne. Otóż jest poza sporem, że Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach nie przyjmuje podobnego założenia. Przeciwnie, jego dotychczasowy dorobek pozwala na sformułowanie tezy, zgodnie z którą prawa obywatelskie przewidziane w przepisach konstytucyjnych mogą doznawać ograniczeń w drodze ustawy zwykłej, przy czym ograniczenia te podlegają określonym rygorom, wynikającym ogólnie z zakazu nadmiernej ingerencji państwa w swobodę działania jednostki. Ingerencja ta może następować

tylko w razie konieczności i w niezbędnym wymiarze. Konieczność ta to ochrona interesu publicznego, przy czym efekty wprowadzonej regulacji muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Dodać należy, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, wszelkie ograniczenia mogą wynikać jedynie z wyraźnie sformułowanego przepisu ustawy i powinny być traktowane jako wyjątek.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że reguły ustalone przez orzecznictwo są w omawianym przypadku przejawem działalności polegającej na wypełnianiu luk w prawie, a konkretnie luk w ustawie zasadniczej. Zakres umocowania Trybunału do takiej działalności może być przedmiotem sporu, jeżeli wziąć pod uwagę panującą w Polsce ideologię prawniczą, wykluczającą stanowienie prawa przez sądy. Dyskusja na temat omawianego sporu wykracza poza ramy tego opracowania. Dla potrzeb związanych z oceną zgodności art. 86 ustawy o NIK z przepisami konstytucyjnymi wystarczające jest przyjęcie, że przedstawione reguły mają moc obowiązującą. Podobnie za kwestię niesporną trzeba uznać to, że art. 1 utrzymany w mocy przepisów konstytucyjnych, proklamujących Rzeczpospolitą Polską demokratycznym państwem prawnym, realizującym zasady sprawiedliwości społecznej, daje podstawę do traktowania ratyfikowanych norm prawa międzynarodowego, w szczególności dotyczących praw obywatelskich, za równe mocą obowiązującą przepisom ustawy zasadniczej. Stwarza to możliwość oceny art. 86 ustawy o NIK w świetle Konwencji nr 151 MOP (uchwalonej 7 czerwca 1978 r. w Genewie, ratyfikowanej przez Polskę w 1982 r.), a także „Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” (sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.). Rozpatrując kwestię konstytucyjności art. 86 omawianej ustawy, Trybunał Konstytucyjny powołał się również na art. 67 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych. Jak można sądzić, zarówno na podstawie sentencji orzeczenia, jak i uzasadnienia, powołanie dotyczy całej treści art. 67, a więc zarówno § 1, jak i § 2. Każdy z nich stanowi podstawę dla odrębnej normy. Przepis § 1 stanowi deklarację umacniania i poszerzania praw obywatelskich, natomiast z § 2 wynika zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, urodzenie, wykształcenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie, pochodzenie i położenie społeczne.

Nie sposób kwestionować związku między wyżej opisanymi normami a ograniczeniem prawa koalicji wynikającym z art. 86 ustawy o NIK. Powołanie art. 67 przepisów konstytucyjnych jest zrozumiałe, chociaż wymaga odrębnego rozważenia. Pozostaje więc pytanie – co w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, znoszącego część ograniczeń dotyczących prawa zrzeszania się w związkach zawodowych (a także ich tworzenia), wydaje się dyskusyjne.

Otóż Trybunał przyjął, że istnieje możliwość wprowadzania wyjątków od zasady wolności związkowej, których przesłanki sformułował, a także akceptował możliwość i konieczność oceny przepisu rangi ustawy zwykłej ze względu na zgodność z prawem międzynarodowym. Prawo to proklamuje wyraźnie wolność koalicji, ale również wyraźnie wprowadza możliwość jego ograniczenia. Trybunał uznał jednak, iż ani ograniczenie, które sam wywiódł z Konstytucji, ani wyrażne przepisy wymienionych już Konwencji nr 151 i „Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” nie stwarzają podstaw do uznania art. 86, w części dotyczącej pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne, za wyjątek uzasadniony, a więc dopuszczalny i jako taki zgodny z Konstytucją.

Przechodząc do szczegółowej analizy stanowiska zawartego w omawianym orzeczeniu zacząć należy od relacji między sformułowaną przez Trybunał Konstytucyjny normą przewidującą możliwość stosowania wyjątków od ogólnych zasad stanowiących prawa obywatelskie a normami wynikającymi z art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Pierwszą z wymienionych norm należy zaliczyć do tzw. przepisów programowych Konstytucji. Koncepcja takich przepisów sformułowana została na gruncie Konstytucji PRL. Nie jest ona kwestionowana obecnie, a sformułowanie wskazanego przepisu konstytucyjnego, jeżeli idzie o treści normatywne, nie różni się od przepisów pochodzących z okresu realnego socjalizmu. Istotą normy programowej jest to, że stanowi ona wytyczną legislacyjną dla ustawodawcy, którego obowiązkiem jest realizowanie wynikających ze swego programu konstytucyjnego wartości. Zgodnie z art. 67 ust. 1. wartością tą jest poszerzanie i umacnianie praw i wolności obywateli. Dokładna analiza zakresu znaczeniowego terminów „poszerzanie” i „umacnianie” praw i wolności wychodziłaby poza ramy tego opracowania. Nie ulega jednak wątpliwości, że jednym z przypadków poszerzania jest znoszenie ograniczeń. Ten kierunek interpretacji przyjął w uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny, dając przykład działań ustawodawcy polegających na przyznawaniu prawa do tworzenia związków zawodowych grupom, które ich wcześniej nie posiadały. Przykładem jest tutaj ustawa o Policji z 1990 r. lub też likwidacja ograniczeń prawa koalicji dla grup, które korzystały z niego dotąd w węższym zakresie (niedawna nowelizacja ustawy o urzędnikach państwowych – DzU z 1994 r., nr 136, poz. 704). Przyjmując, że ustawa zasadnicza zawiera przepisy programowe, nie sposób podważyć toku rozumowania Trybunału, jeżeli art. 67 ust. 1 traktować niejako samoistnie. Problem jednak stanowi relacja między rozumieniem omawianego tu przepisu a kreowaną przez sam Try-

bunał zasadą dopuszczającą wyjątki od norm ustanawiających prawa obywatelskie. Ustanawianie wyjątku jest bowiem z istoty działaniem, które nie polega na poszerzaniu praw i wolności. Nie wydaje się również, aby mogło być uznawane za umocnienie owych praw i wolności. Próby wykładni przeciwnych, prowadzących do wniosku, że wyłączenie w istocie poszerza, a ograniczenie umacnia, charakterystyczne były dla poprzedniej epoki. Poważne traktowanie prawa i jego wykładni nakazuje stwierdzić, że występuje tu wyraźna sprzeczność między normami. Przy czym w obydwu przypadkach idzie o normy, których znaczenie zostało ustalone w drodze interpretacji dokonanej przez sam Trybunał. Sprzeczność między wyżej wskazanymi normami nie może być więc rozstrzygnięta przez uznanie jednej z nich za nie obowiązującą. Nie wydaje się możliwe rozwiązanie problemu kolizji poprzez wykładnię przypisującą każdej z wymienionych norm inny zakres obowiązywania w czasie. Mianowicie, wyjątki dotyczyłyby tylko sytuacji uregulowanych przed ustanowieniem art. 67 przepisów konstytucyjnych przez aktualnego ustawodawcę, tj. przed dniem 17 października 1992 r. Natomiast po tej dacie prawa i wolności obywatelskie mogłyby być jedynie „poszerzane i umacniane”. Niemożliwość przyjęcia tego rodzaju rozwiązania wynika przede wszystkim z braku normy dającej podstawę do stwierdzenia, iż ogólna zasada dopuszczalności wyjątków obowiązywała, ale do momentu wejścia w życie ustawy nadającej nowy kształt przepisom konstytucyjnym. Bardzo istotne jest również przekreślenie poprzez tego rodzaju interpretacje podstawowej przesłanki aksjologicznej dopuszczalności wyjątków, jaką jest interes publiczny. Założenie, że wszystkie przypadki, w których ten interes wymagał wprowadzenia wyjątków ograniczających prawa i wolności obywatelskie zostały już wyczerpane przez dotychczasowe ustawodawstwo, jest najzupełniej dowolne.

Odmienne niż w przypadku próby rozdzielenia obowiązywania obydwu norm w czasie istnieje, jak sądzę, możliwość rozwiązania kolizji poprzez rozróżnienie zakresu podmiotowego i przedmiotowego. W obydwu przypadkach zakres ten obejmuje ogół obywateli i ich organizacji, ogół praw i wolności obywatelskich. Prawo ustanawiania wyjątków obejmuje jednak wyłącznie te przypadki, kiedy między korzystaniem z prawa lub wolności – przez określoną grupę podmiotów lub w szczególnej sytuacji – a interesem publicznym istnieje konflikt. Tak więc można uznać, że norma dopuszczająca wyjątki stanowi *lex specialis* w stosunku do *lex generalis*, jakim jest w tym przypadku art. 67 ust. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych. Sugestia zawarta w uzasadnieniu do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, iż załamanie się linii procesu poszerzania przez ustawodawcę prawa koalicji stanowić musi naruszenie art. 67, jest nietrafna. Naruszenie to występuje tylko w przypadku, gdy brakuje uzasad-

nienia dla zastosowania wyjątku wyłączającego bądź ograniczającego prawo lub wolność obywatelską.

Artykuł 67 ust. 2 proklamuje zasadę równości wszystkich obywateli bez względu na ich cechy. Wydaje się, że ze względu na przepis art. 86 ustawy o NIK, szczególnie istotny jest zakaz dyskryminacji ze względu na zawód. Termin ten rozumiany jest dwojako, po pierwsze więc jako typ kwalifikacji danego pracownika, w szczególności jego wykształcenia. Potocznie mówi się w takim przypadku o „zawodzie wyuczonym”. W drugim znaczeniu „zawód” oznacza rodzaj pracy wykonywanej przez pracownika wraz ze wszystkimi towarzyszącymi temu okolicznościami. W tym sensie wykonywanie lub nadzorowanie czynności kontrolnych w ramach uprawnień konstytucyjnych i ustawowych Najwyższej Izby Kontroli jest zawodem, tak jak jest nim wykonywanie pracy np. w Urzędzie Ochrony Państwa. Nietrudno jednak zauważyć, że rozumowanie odnoszące się do art. 67 ust. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych da się zastosować także do art. 67 ust. 2 tych samych przepisów. I w jednym i w drugim przypadku możliwe jest występowanie wyjątków, a norma przewidująca taką możliwość stanowi *lex specialis* w stosunku do omawianego przepisu.

Można więc stwierdzić, że również ze względu na art. 67 ust. 2 naruszenie Konstytucji przez przepis art. 86 ustawy o NIK następuje tylko w przypadku, gdyby uznać, że brakuje uzasadnienia dla jego treści w odpowiedniej wagi interesie publicznym.

W przedstawionych wyżej rozważaniach istotą legalności (konstytucyjności lub jej braku) art. 86 ustawy o NIK jest to, czy jako wyjątek od zasady znajduje odpowiednie uzasadnienie. Jego przesłanki ogólne, w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zostały już przedstawione. Przesłanki te jednak przewidziane są również we wspomnianych wyżej konwencjach, przy czym mają w każdym przypadku różny stopień ogólności. „Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” jest aktem o szerokim zakresie przedmiotowym i podmiotowym, dotyczy bowiem ogółu praw i wolności człowieka. Konwencja nr 151 MOP obejmuje kwestię wolności związkowej pracowników sektora publicznego, jej zakres więc jest nieporównanie węższy. Jak już wskazywałem, nie budzi wątpliwości, że obydwa akty znajdują zastosowanie w prawie wewnętrznym poprzez art. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych.

Artykuł 11 „Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” zezwala na ograniczenie zagwarantowanych w niej praw i wolności w zakre-

sie koniecznym w społeczeństwie demokratycznym, z tym jednak, że ograniczenia nie mogą naruszać istoty tych praw. Z kolei Konwencja nr 151 MOP w art. 1 ust. 2 dopuszcza wyznaczanie przez prawo wewnętrzne granic korzystania z wolności związkowej w odniesieniu do pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze, albo do pracowników, których obowiązki mają w dużym stopniu poufny charakter. Dokonując próby porównania wyjątków od zasady wolności koalicji wynikających z obydwu przepisów, stwierdzić należy, że art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 MOP mieści się w zakresie ograniczeń przewidzianych przez art. 11 drugiej z omawianych konwencji. Jako przepis o charakterze szczególnym ma on więc pierwszeństwo w stosowaniu i wyłącza wymieniony wyżej art. 11. Wynika z tego, że w świetle norm prawa międzynarodowego przesłankami umożliwiającymi ograniczenie wolności koalicji w stosunku do pracowników sektora publicznego są trzy wyżej wymienione. Odrębną kwestią jest jednak to, czy norma zawarta w art. 1 ust. 2 wyłącza też normy konstytucyjne wyinterpretowane przez Trybunał Konstytucyjny w drodze wykładni. Inaczej mówiąc, czy wyjątki od zasady wolności koalicji mogą wynikać tylko z przyczyn opisanych we wskazanym przepisie konwencji, czy też odrębną ich postacią może być odpowiedniej wagi interes publiczny, jako samoistna podstawa legalności przepisu ustawy o treści sprzecznej z art. 84 przepisów konstytucyjnych. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta. Stąd też zaproponowane tu rozwiązanie na pewno może być przedmiotem dyskusji. Skoro jednak przyjmuje się, że podstawą obowiązywania norm prawa międzynarodowego jest art. 1 przepisów konstytucyjnych, czyli zasada ustrojowa Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawnego, to normom tym należy przypisać moc równą Konstytucji. To z kolei pozwala na stosowanie reguł kolizyjnych między normami o takiej samej mocy prawnej. Nie ulega wątpliwości, że podobnie w przypadku relacji między dwiema powołanymi konwencjami, art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 MOP jest normą o charakterze szczególnym. Można więc stwierdzić, że zagadnienie konstytucyjności art. 86 to kwestia jego zgodności z tym właśnie art. 1 ust. 2.

Przepis ustawy o NIK, dotyczący wolności związkowych pracowników zatrudnionych w tej instytucji, sformułowany jest w sposób pozytywny; wyłączenie prawa koalicji stanowić ma wyjątek od reguły. W istocie wyjątek ten stanowi regułę, ponieważ zdecydowana większość pracowników NIK to osoby nadzorujące lub wykonujące czynności kontrolne. Warto przy tym zauważyć, że brak art. 86 ustawy o NIK, w części przyznającej prawo do zrzeszania się w związki zawodowe, nie pociągałby za sobą żadnych skutków prawnych, gdyż prawo takie wynika – po pierwsze – z samego art. 84 przepisów konstytucyjnych,

po drugie – z art. 2 ustawy z 1991 r. o związkach zawodowych. Element „nowości normatywnej” w omawianym przepisie dotyczy jedynie ograniczeń, tj. wyłączenia możliwości zrzeszania się przez wymienione wyżej grupy pracowników.

Okolicznością bezsporną w świetle Konwencji nr 151 MOP jest możliwość uregulowania przez prawo wewnętrzne zakresu korzystania z prawa koalicji osób wykonujących funkcje związane z tworzeniem polityki. Z tego względu nie może ulegać wątpliwości, że zarzucone przez Trybunał nadmierne ograniczenie wolności związkowej nie dotyczy zakazu tworzenia i przynależności do związków zawodowych prezesa, wiceprezesów i dyrektora generalnego. Osoby te pełnią również funkcje kierownicze, stąd istnieją aż dwie przesłanki w prawie międzynarodowym do określenia w prawie wewnętrznym zakresu korzystania z praw gwarantowanych przez konwencje. Wypada w tym miejscu wspomnieć, że sposób sformułowania art. 1 ust. 2. upoważniający do wyznaczania przez przepisy poszczególnych państw zakresu korzystania z omawianej wolności, oznacza również w myśl stanowiska, jakie wyczytać można z uzasadnienia do orzeczenia Trybunału, także możliwość wyłączenia z korzystania z prawa koalicji. Nie jest to wykładnia ściśle odpowiadająca literalnemu brzmieniu przepisu. Trzeba jednak przyjąć, że rozumienie czysto literalne musiałoby prowadzić do wniosków bardzo trudnych do zaakceptowania ze względu na „naturę rzeczy”. Należałoby bowiem przyjąć np., że związek zawodowy, choćby o ograniczonych kompetencjach, założyć mogą członkowie rządu lub funkcjonariusze wywiadu, kontrwywiadu itd. Trzeba więc zgodzić się z interpretacją zezwalającą także na wyłączenie prawa koalicji wobec pracowników wymienionych w art. 1 ust. 2 Konwencji.

Dalsze rozważanie dotyczące treści art. 86 ustawy o NIK należy, jak sądzę, rozdzielić na dwie części. W przepisie tym bowiem, poza ścisłym kierownictwem instytucji, mowa jest o dwóch, łatwych do pojęciowego wyodrębnienia grupach pracowników, mianowicie – nadzorujących czynności kontrolne i wykonujących czynności kontrolne. Rozróżnienie to, które jak zobaczymy niżej, w świetle przepisów obowiązujących w Najwyższej Izbie Kontroli nie zawsze ma charakter ostry, jest niezwykle istotne ze względu na treść art. 1 ust. 1. Konwencji, która sprawowanie stanowiska kierowniczego uznaje za jedną z przesłanek wyłączenia prawa koalicji. Nie ulega wątpliwości, że funkcje takie pełnią dyrektorzy i zastępcy dyrektorów departamentów i delegatur NIK. Przyznają to zresztą zarówno wnioskodawcy zbadania zgodności art. 86 z Konstytucją, jak i – przynajmniej pośrednio – sam Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia. Nie istnieje też w przekonaniu obydwu tych podmiotów problem uznania wyżej wymienionych stanowisk za wysokie. Konwencja nr 151 stwa-

rza bowiem dodatkową przesłankę dotyczącą stanowisk kierowniczych – muszą one być wysokie. Trzeba powiedzieć, że kwalifikacja ta nie może być przedmiotem sporu, ponieważ międzynarodowy prawodawca wyraźnie odróżnił stanowiska związane z tworzeniem polityki i stanowiska kierownicze. Wynika z tego, że te ostatnie to takie, których sprawowanie nie łączy się z tworzeniem polityki. To z kolei niejako samo z siebie wskazuje na funkcje kierownicze dyrektora departamentu i jego zastępcy.

Znacznie bardziej skomplikowana jest sytuacja doradców Prezesa, jak również tzw. doradców ekonomicznych, technicznych i prawnych. Szczegółowe zadania tych pracowników określa rozdział II zarządzenia Prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego, wydane na podstawie art. 65 ustawy o NIK (zarządzenie prezesa NIK z 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego; MP nr 17, poz. 211). Nazwa rozdziału brzmi: „Zadania pracowników nadzorujących czynności kontrolne”, przy czym obejmuje on również regulację zadań dyrektora i jego zastępców. Obowiązki doradców Prezesa w tym zakresie uregulowane są niezwykle lakonicznie (§ 5 nakazuje im wykonywanie zadań zleconych przez prezesa NIK). W praktyce te zadania polegają również na kierowaniu tzw. kontrolą koordynowaną; w pojedynczych przypadkach doradcy, o których mowa, kierowali przejściowo delegaturami bądź zespołami (obecnie departamentami) w NIK. Nie może być to jednak uznane za czynności dominujące w zadaniach tej grupy pracowników. Przemawia za tym również treść zarządzenia Prezesa NIK w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych NIK (zarządzenie nr 10 prezesa NIK z 6 października 1995 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek Najwyższej Izby Kontroli; niepublikowane). Właściwość Departamentu Informacji i Analiz Systemowych, w którym zatrudnieni są doradcy Prezesa, obejmuje prace o charakterze analitycznym i opiniodawczym. Zarządzenie, o którym mowa, ma rangę niższą niż akt regulujący szczegółowe zasady postępowania kontrolnego, wydane jest bowiem na podstawie statutu Izby. Ma ono charakter organizacyjny i może być traktowane jako regulacja posiłkowa. Mamy więc z jednej strony wyraźny przepis rangi ustawowej, zaliczający doradców Prezesa do pracowników nadzorujących, a z drugiej strony przedmiot ich normalnych obowiązków łączy się z funkcją kierowania tylko w umiarkowanym zakresie. W przyjętej w Najwyższej Izbie Kontroli hierarchii pracowników, o których mowa, traktowani są na równi z zastępcami dyrektorów jednostek organizacyjnych, co pozwala zaliczyć ich do osób na wysokich stanowiskach. Uznanie tych stanowisk za kierownicze budzi jednak wątpliwości, sam zwrot użyty przez ustawodawcę „pracownicy nadzorujący”, nie może być uznany

za równoznaczny z pełnieniem funkcji kierowniczej. Ewentualnej konstytucyjności wyłączenia wolności koalicji w stosunku do tej grupy pracowników dopatrywać się można jedynie ze względu na poufny charakter ich obowiązków. (Będzie o tym mowa dalej.)

Nieco inaczej wygląda kwestia zaliczenia do pracowników pełniących funkcje kierownicze doradców w departamentach i delegaturach. Do ich zadań o istotnym znaczeniu należy koordynowanie kontroli, które mają w NIK charakter związany z wykonywaniem czynności kierowniczych, chociaż nie w pełnym zakresie. Można by więc ewentualnie zaliczyć tę kategorię pracowników do mieszczących się w ramach przewidzianych przez art. 1 ust. 2 Konwencji, gdyby nie fakt, że mamy tu do czynienia z przepisem stanowiącym źródło normy o charakterze wyjątkowym; nie może ona być interpretowana w sposób rozszerzający. Stąd też nie można w sytuacji występowania wątpliwości potraktować omawianych tu stanowisk jako kierowniczych. Podobna jest sytuacja, jeżeli idzie o zaliczenie doradców technicznych, ekonomicznych i prawnych do stanowisk „wysokich”. Jednakże obydwa cechy muszą tutaj występować łącznie. Trzecia kategoria pracowników objętych art. 86 ustawy o NIK, tj. pracownicy wykonujący czynności kontrolne, z istoty rzeczy nie mogą być zaliczani do pełniących wysokie funkcje kierownicze.

Dla oceny legalności pozbawienia ich prawa do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych należy dokonać wykładni trzeciej części art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151 MOP, dotyczącej pracowników, których obowiązki mają charakter poufny. Zarówno wnioskodawcy oceny konstytucyjności art. 86 ustawy o NIK, jak i wypowiadający swą opinię Prokurator Generalny, a w końcu sam Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia stanęli na stanowisku, że obowiązki pracowników NIK nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne są poufne w nikłym stopniu. Wynika z tego, że wskazane podmioty – a w szczególności Trybunał – nie mają wątpliwości, co należy rozumieć przez zwrot „pracownicy, których obowiązki mają w dużym stopniu charakter poufny”.

Jest prawdą, że kontrole przeprowadzone przez NIK w znacznym zakresie dotyczą kwestii, które nie mają tajnego ani też poufnego charakteru. Sama działalność Izby, w przeciwieństwie do działalności podejmowanych przez Urząd Ochrony Państwa, czy częściowo przez Policję, jest w całości jawna. Nie zmienia to jednak w niczym faktu, że pracownicy NIK przeprowadzający i nadzorujący kontrolę często pracują w oparciu o materiały, które są tajne lub poufne, co zresztą nie oznacza, iż w znacznej liczbie przypadków nie jest inaczej. W żadnym razie nie da się obronić tezy przyjętej w uzasadnieniu o znikomym jedynie udziale czę-

ści obowiązków o charakterze poufnym. Rzecz jednak w tym, że przepis Konwencji nr 151 mówi o znacznym stopniu poufności, a nie o większym niż znikomym. Warto też zwrócić uwagę, że wskazany przepis sformułowany jest w sposób, który mógłby sugerować, że dotyczy jedynie przypadków, które określić należy jako poufność (tajność) w znaczeniu podmiotowym, tzn. nie dotyczącym spraw badanych przez pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne, lecz samych wykonywanych przez nich działań. Jak wskazywałem wyżej, działania podejmowane przez NIK, realizowane przez jego pracowników, nie mają tego rodzaju charakteru. Ten ostatni fakt musi jeszcze umocnić przekonanie o braku podstaw do uznania czynności omawianej tu grupy za posiadające w znacznym stopniu charakter poufny. Jest oczywiste, że w omawianym zakresie ustalenia dotyczące osób wykonujących kontrolę odnoszą się również do tych, którzy kontrolę nadzorują.

Wypada więc stwierdzić, iż sama sentencja orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest słuszna. Nie sposób jednak, jak wynika z przedstawionych rozważań, podzielić to uzasadnienie. Po pierwsze więc, art. 86 ustawy o NIK nie narusza w niczym art. 67 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy. Ten ostatni bowiem nie obejmuje przypadków, w których interes publiczny nakazuje wprowadzenie ograniczeń. Trzeba też wyraźnie powiedzieć, że gdyby podstawą orzeczenia miały być „zasady wyinterpretowane” przez Trybunał Konstytucyjny z ustawy zasadniczej, to brakowałoby podstaw do uznania art. 86 za częściowo niekonstytucyjny. Znaczny zakres dostępu do tajemnicy państwowej i służbowej, a także innych tajemnic chronionych ustawą, których ujawnienie może być groźne dla państwa i jego systemu gospodarczego, a także wyraźny charakter przepisu art. 86 ustawy są w świetle tych zasad wystarczające. Jediną podstawą do stwierdzenia sprzeczności z Konstytucją nie jest nadmierne ograniczenie wolności związkowej, lecz sprzeczność z konkretną normą wynikającą z art. 1 ust. 2 Konwencji nr 151, ograniczającą, w moim przekonaniu, zakres wyłączeń wolności związkowej w sposób zbyt daleko idący. Norma ta jednak obowiązuje i dlatego orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzając w znacznym stopniu błędnie uzasadnione, należy uznać za trafne. ■

dr hab. Lech Kaczyński
Uniwersytet Gdański

OBOWIĄZKI PRACOWNIKÓW NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Mianowany pracownik NIK – zgodnie z art. 70 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z 23 grudnia 1994 r. (DzU z 1995 r., nr 13, poz. 59, ze zm.) – ma obowiązek złożenia pisemnego ślubowania. Treścią tego aktu jest przyrzeczenie służby Państwu Polskiemu, przestrzeganie porządku prawnego, sumienne i bezstronne wykonywanie obowiązków, zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą. Kolejne przepisy ustawy formułują obowiązki pracowników Izby zarówno dotyczące jedynie osób wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne, jak i odnoszące się do ogółu zatrudnionych.

Muszę (nie bez samokrytycyzmu, jako że miałem udział w początkowej fazie tworzenia tej ustawy) stwierdzić, że konstrukcja obowiązków zawartych w art. art. 71-73 może budzić niemałe wątpliwości. W szczególności nie wydaje się jasne, jakie są relacje między użytym w pkt. 1 art. 71 terminem „należyte” wykonywanie zadań a „bezstronnym i terminowym” wykonywaniem zadań. Nie mniejsze wątpliwości budzi relacja między pkt. 1 i 2, ten ostatni bowiem nakazuje obiektywne ustalanie i rzetelne dokumentowanie wyników kontroli.

Jak należy sądzić, pojęcie należytego wykonywania zadań ma najszerszy charakter, natomiast bezstronność i terminowość mieszczą się w jego ramach. Wyodrębnienie w pkt. 2 obowiązku obiektywności ustalania i rzetelności wykonywania zadań kontrolnych można wyjaśnić tym, że wykonywanie zadań, o których mowa w punkcie poprzedzającym, nie obejmuje tylko i wyłącznie czynności kontrolnych w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale również nadzorowanie tych czynności.

Nie sposób też nie zauważyć, że również pracownicy wykonujący kontrolę mają obowiązek wykonywania zadań, które wprawdzie z kontrolą się łączą, ale nie są z nią tożsame. Przede wszystkim idzie tutaj o szkolenie przedkontrolne, powinno ono bowiem być traktowane odrębnie od obowiązku ciągłego pogłębiania kwalifikacji, gdyż stanowi po prostu warunek zdolności do przeprowadzania kontroli. Takie odrębne potraktowanie obowiązków związanych z samym

procesem kontrolnym w niczym nie zmienia faktu, że pkt 2 art. 71 mieści się w całości w pojęciu należytego wykonywania zadań, a obowiązek bezstronności w ich wykonywaniu realizuje się w pierwszym rzędzie poprzez obiektywne wykonywanie kontroli i rzetelne dokumentowanie jej wyników.

Te niekonsekwencje ustawodawcy są – jak można sądzić – efektem dążenia do nadania ogólnym przepisom o obowiązkach pracowniczych jak największej siły perswazyjnej. Niezależnie od tego, jak ocenić skuteczność podobnych zabiegów, trzeba bez najmniejszych wątpliwości stwierdzić, że wolą ustawodawcy było położenie jak największego nacisku na bezstronność i dogłębność przeprowadzania kontroli, a także rzetelność jej dokumentowania, która uzyskane wyniki czyni niepodważalnymi.

Nasuwa się pytanie, dlaczego ustawodawcy zależało tak bardzo na osiągnięciu tych celów i jakie są prawne i faktyczne ich rezultaty. Jeżeli idzie o cele państwa związane z tak silnym naciskiem na bezstronność i obiektywność kontroli, a także rzetelność dokumentacji, to wzięwszy pod uwagę ustawę o służbie cywilnej (DzU nr 89, poz. 402, ze zm.), można by stwierdzić, że jest to wynik ogólnego dążenia ustawodawcy do takiego właśnie kształtu obowiązków swoich urzędników (pracowników). Obowiązek obiektywności, bezstronności politycznej, rzetelności, w końcu niekierowanie się w wykonywaniu zadań służbowych przekonaniem politycznymi lub nawet religijnymi, przewidziany przez ustawę o służbie cywilnej z 5 lipca 1996 r. (art. 47 pkt 4), zdaje się tutaj wystarczającym dowodem. Jest zresztą nim w istocie.

Nie ulega też wątpliwości, że wskazany nacisk na obiektywność czy polityczną neutralność jest próbą zaradzenia chorobom, które w części są zjawiskiem powszechnym, tj. występującym nie tylko w Polsce czy innych krajach postkomunistycznych, ale także w wysoko rozwiniętych państwach o wielowiekowej demokracji. Zjawiska te to, z jednej strony, zwyczajna korupcja w różnych często skomplikowanych formach, z drugiej, swoista autonomizacja biurokracji, która własne partykularne interesy stawia ponad interesami ogółu, któremu winna służyć. W końcu trzecia choroba, będąca w naszym kraju przedmiotem szczególnego zainteresowania, to swoista polityzacja aparatu państwowego. Terminu polityzacja (lub wręcz polityka) używam tutaj w jednoznacznie pejoratywnym znaczeniu. Jego treść sprowadza się bowiem do podporządkowania działań administracji, jej poszczególnych organów lub też konkretnych urzędników partykularnym interesom określonych grup czy też partii politycznych. Próba zapanowania nad tymi zjawiskami poprzez formułowanie określonych

obowiązków prawnych i tym samym delegalizację działań, których rzeczywistą przesłanką są wymienione wyżej względy partykularne, ma na pewno istotne znaczenie, ale nie jest wystarczająca (nie piszę tu o korupcji, bo ta z istoty jest sprzeczna z prawem).

Skuteczność prawa zależy od spełnienia wielu przesłanek, wśród których istotne miejsce zajmuje kontrola. Może ona – a nawet powinna – mieć charakter wewnętrzny. Szczególnie istotna rola przypada jednak kontroli zewnętrznej, realizowanej przede wszystkim przez NIK. Jeżeli więc patrzymy na podobieństwa dotychczasowych obowiązków urzędników administracji państwowej i pracowników NIK, to trzeba pamiętać, że podobieństwom tym towarzyszy zasadnicza odmienność charakteru obowiązków tych dwóch grup. Przedmiotem działań NIK jest wprawdzie wyłącznie kontrola instytucji, nie zaś osób, ale ponieważ działania wszelkich instytucji tak kontrolujących, jak i kontrolowanych, mogą realizować się poprzez aktywność ludzi, stąd też aktywność (lub jej zaniechanie) poszczególnych pracowników jest stałym przedmiotem działań kontrolnych.

Najwyższa Izba Kontroli ma kompetencje wykraczające daleko poza te organy administracji, które obowiązuje ustawa o służbie cywilnej wraz z ustawą o pracownikach urzędów państwowych (DzU z 1982 r., nr 31, poz. 214, ze zm.). Ale w tej sferze można powiedzieć, że zakres zainteresowania kontroli obejmuje w sposób szczególny obiektywność, bezstronność i polityczną neutralność pracowników organów państwowych. Można więc stwierdzić, iż pracownicy NIK mają swoiście rozumiane metaobowiązki, a ich bezstronność, obiektywność i rzetelność odnosi się do badania bezstronności, obiektywności i rzetelności innych.

Nie trzeba, jak sądzę, przekonywać, jakie jest w tym kontekście znaczenie wymienionych obowiązków pracowników NIK. Ich realizacja stanowi niezwykle istotny warunek skutecznej walki o takie ukształtowanie aparatu państwowego, w którym procesy patologiczne stanowiłyby margines, i to możliwie najwęższy, a nie istotę jego działań.

Jakie warunki muszą być spełnione, aby obowiązek bezstronności, obiektywizmu, w końcu rzetelności, był przez osoby wykonujące i dokumentujące czynności kontrolne rzeczywiście realizowany i jakie rysują się tutaj przeszkody? Jest oczywistością, że nie da się ich omówić w ramach niewielkiego artykułu. Dlatego też ograniczę się tutaj jedynie do zwrócenia uwagi na niektóre elementy,

składające się w moim przekonaniu na takie warunki i niektóre z występujących przeszkód. Elementarny podział warunków sprzyjających realizacji obowiązków zdaje się niezwykle prosty, mianowicie jedno z nich dotyczy osób samych pracowników, inne warunków pracy – czy to stworzonych przez pracodawcę (NIK), czy też mających po części charakter obiektywny. Mimo iż ważniejsze są tu pierwsze, jako mające pewien związek z warunkami pracy, zacznijmy jednak od omówienia tych drugich.

Niewątpliwie na obiektywizm, bezstronność i rzetelność wpływa atmosfera instytucji, w której praca się odbywa. Pod tym względem szczególnie odpowiedzialność spoczywa na kierownictwie Najwyższej Izby Kontroli, przy czym niezależnie od bardzo poważnej roli, jaką w tym organie odgrywają wiceprezesi i dyrektor generalny (bez odpowiedniej jakości ich pracy niemożliwe jest prawidłowe funkcjonowanie NIK), podstawowa odpowiedzialność spoczywa jednak na prezesie Izby. Jego zaangażowanie w realizację zadań tego organu, jego bezstronność, umiejętność stanięcia ponad podziałami politycznymi, postawa służby wobec interesów państwa, w końcu umiejętność prowadzenia właściwej polityki kadrowej, szczególnie na stanowiskach dyrektorskich, mają znaczenie fundamentalne. Trzeba przy tym dodać, że jeśli idzie o politykę kadrową, to szef NIK może działać w ramach, które są prawnie dopuszczalne, ustawa zaś bardzo w tym względzie prezesa ogranicza. Do niezbędnych cech prezesa dodać należy także umiejętność współpracy z zastępcami. Istnieją tutaj różne możliwe do uwzględnienia modele, wydaje się jednak, że charakter instytucji, jaką jest NIK, w szczególności zaś rozległość jej zadań, nakazują z istoty pewien przynajmniej stopień kolektywności w kierowaniu nią. Stwarza to wymagania wobec prezesa, ale również wiceprezesów, którzy powinni w istocie rzeczy reprezentować cechy podobne do szefa, jeżeli idzie o stosunek do wykonywanych zadań i umiejętności kierowania. Muszą też jednak posiadać umiejętność niejednokrotnie bardzo trudną u ludzi ambitnych o wysokich kwalifikacjach i wyposażonych w zdolności kierownicze, mianowicie gotowość do podporządkowania się demokratycznemu wprawdzie, ale jednak przywództwu.

Struktura Najwyższej Izby Kontroli, składająca się ze znacznej liczby jednostek organizacyjnych o charakterze funkcjonalnym bądź operacyjnym, nakłada szczególne obowiązki na ich dyrektorów. Umiejętność organizowania i nadzorowania pracy, w szczególności nadzorowania kontroli, to wspólna cecha, która łączyć musi dyrektorów i ich zastępców. Niezwykle istotna przy sprawowaniu tych funkcji jest też umiejętność i chęć bezstronnego i obiektywnego, ale zarazem odpowiednio surowego oceniania pracowników. NIK jest instytucją za-

trudniącą ponad 1500 osób w wielu miejscach w kraju, dlatego też poznanie, a tym bardziej rzetelna ocena każdego pracownika przez szeroko rozumiane kierownictwo NIK jest całkowicie niemożliwa. Stąd właśnie olbrzymia rola dyrektorów w prowadzeniu właściwej polityki kadrowej. W warunkach daleko posuniętych gwarancji stabilizacji zatrudnienia pracowników mianowanych, a także z konieczności stosunkowo bliskich relacji między pracownikami a dyrektorem, jest to w praktyce zadanie bardzo trudne.

Pisząc o obowiązkach pracowników NIK, a szczególnie obowiązku obiektywizmu, bezstronności i rzetelności, nie sposób nie wspomnieć o roli osób kierujących jednostkami organizacyjnymi o charakterze operacyjnym. To oni odpowiadają za przeprowadzone kontrole w tym sensie, że panują – a w każdym razie powinni (ewentualnie wraz ze swymi zastępcami) panować – nad ich przebiegiem. Oni też, ze względu na kontakty z lokalnym światem politycznym i gospodarczym – jeżeli idzie o delegatury – i w Sejmie oraz w naczelnych i centralnych organach administracji państwowej – jeśli idzie o dyrektorów departamentów – narażeni są głównie na różnego rodzaju naciski w stopniu być może większym (trudno to zbadać) niż członkowie ścisłego kierownictwa Izby. Stąd też rola, jaką odgrywa ich odporność na różnego rodzaju pokusy, która sprowadza się w świetle prawa do umiejętności przestrzegania obowiązków związanych z obiektywizmem, bezstronnością i rzetelnością.

Kolejne warunki, leżące po stronie pracodawcy, łączą się przede wszystkim z dwiema kwestiami – jedna z nich to wynagrodzenie, a przede wszystkim jego wysokość. Praca w NIK ma, jak wskazywałem już wyżej, kluczowe znaczenie dla państwa, a w szczególności dla takiego, jakim jest III Rzeczpospolita, która wprawdzie nie od nowa, ale niejako na nowych warunkach, buduje swój aparat. Już sam ten fakt jest wystarczający dla utrwalenia, a nawet wzmocnienia tendencji do przydzielenia Najwyższej Izbie Kontroli takich środków na wynagrodzenia, które pozwolą na w miarę wysokie płace, przynajmniej w odniesieniu do innych plac w sferze budżetowej. Argumentacja ta ulega bardzo znacznemu wzmocnieniu, jeżeli weźmiemy pod uwagę stopień narażenia na różnego rodzaju „pokusy”, które zresztą nie zawsze muszą mieć charakter czysto konsumpcyjny, ale często wiążą się z perspektywą różnego rodzaju przysporzeń majątkowych. Można więc stwierdzić, że polityka w miarę wysokich plac jest jednym z bardzo istotnych warunków wykonywania przez pracowników swoich obowiązków w sposób prawidłowy.

Kolejna kwestia łączy się z umożliwieniem zdobywania wiedzy potrzebnej do odpowiedniego przeprowadzania kolejnych kontroli oraz realizacją obowiązku, który przepisy o NIK traktują jako odrębną sprawę, mianowicie ciągłym podnoszeniem kwalifikacji zawodowych. Pierwsza ze spraw to zagadnienie szkolenia, którego znaczenia w NIK nie da się przecenić. Druga kwestia jest bardziej skomplikowana, łączy się bowiem z przychylnością i w jak największym stopniu pomocą pracodawcy w uzyskiwaniu kwalifikacji przydatnych w wykonywaniu zadań Izby. Obowiązek taki spoczywa zresztą na każdym pracodawcy z mocy prawa (Kodeks pracy – t.j. DzU z 1998 r., nr 21, poz. 94, ze zm.), ze względu na treść kodeksu pracy, uznającego ten obowiązek za jedną z podstawowych zasad prawa pracy. Rzecz w tym, że reakcją NIK na ciągłą zmienność zadań w sensie pojawiających się coraz to nowych tematów kontroli i dynamicznego charakteru zjawisk gospodarczych, nie może być stałe pozyskiwanie nowych pracowników na znaczną skalę, ani tym bardziej ich zwalnianie. Wynika to ze znacznej stabilizacji zatrudnienia, która czyni takie praktyki prawnie niedopuszczalnymi. Trzeba też wziąć pod uwagę, że ostatnim z warunków, które spełnić musi NIK jako pracodawca, sprzyjającym realizowaniu przez pracowników wymienionych tutaj obowiązków, jest zapewnienie właśnie względnej stabilizacji zatrudnienia. Celowo używam tutaj określenia „względna”, bowiem niewątpliwie występuje pewne napięcie między tymi dwiema wartościami. Z jednej strony, poczucie pewności zatrudnienia jest elementem sytuacji pracownika, która sprzyja obiektywizmowi i bezstronności, z drugiej zaś – nadmierne poczucie pewności może prowadzić do przypadków lekceważenia obowiązków pracowniczych. Obecna ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli rozwiązuje ten problem, jak sądzę, w sposób bliski optymalnemu. Konieczne jest jednak, aby procedury w niej zawarte – w szczególności oceny pracowników – realizowane były w sposób właściwy, tj. oceny były zgodne z rzeczywistością, a nie ze specyficznymi standardami, które w praktyce pozwalają na danie oceny negatywnej tylko w skrajnych przypadkach osób często nie nadających się do jakiegokolwiek chociażby trochę bardziej skomplikowanej pracy, a nie tylko do pracy kontrolera.

Przejdźmy do drugiej grupy warunków dotyczących osób pracowników, które – jak wskazywałem wyżej – są ważniejsze. Precyzując tę tezę można powiedzieć najkrócej, że ani bardzo dobry prezes i wiceprezesi, ani dyrektor generalny, ani posiadający najlepsze kwalifikacje i cechy osobowościowe dyrektorzy jednostek organizacyjnych, ani w końcu dobre płace i warunki do podnoszenia kwalifikacji nie pomogą, jeżeli spotkamy się z masowo reprezentowanymi postawami pracowników sprzecznymi z obowiązkami, które nakłada na nich ustawa. Obowiązki te wówczas i tak nie byłyby realizowane, a jedynym wyjściem byłoby przyjęcie swo-

istej opcji zerowej. Na szczęście – a pozwalają mi tak sądzić moje doświadczenia – nic takiego nie grozi. Zupełnie teoretyczna, ale wyobrażalna, jest sytuacja odwrotna, w której nie są spełnione żadne warunki po stronie zakładu pracy (NIK), natomiast kwalifikacje i zaangażowanie pracowników powodują, że kontrole przeprowadzane są w sposób należyty, to jest bezstronnie, obiektywnie i rzetelnie.

O ile warunków leżących po stronie pracodawcy, niezbędnych do spowodowania, by pracownicy wypełniali swoje obowiązki, a w szczególności trzy z nich wielokrotnie już wyżej wymienione, jest wiele, to w przypadku warunków leżących po stronie pracowników jest bardzo mało, bo tylko dwa. Pierwszy z nich to odpowiednie kwalifikacje, drugi zaś – postawa, która może być i jest przedmiotem obowiązku, ale w istocie możliwości ich zadekretowania i egzekwowania są bardzo ograniczone.

Kwalifikacje pracowników NIK wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne składają się z dwóch zasadniczych umiejętności: pierwszą można by nazwać sprawnością proceduralną, drugą natomiast merytoryczną. Sprawność pierwsza to kwestia aplikacji kontrolerskich i roli nauki procedury kontrolnej w ramach tej aplikacji, ale jest to też kwestia praktyki. Żadnej bowiem procedury nie da się do końca opanować bez praktycznego doświadczenia, stąd też rola pracowników, którzy tego rodzaju doświadczenia praktyczne posiadają. Umiejętności merytoryczne to sprawa w NIK wyjątkowo wręcz skomplikowana. NIK bada przecież m.in. działalność banków i realizację zadań w zakresie ochrony środowiska, wykonanie budżetu państwa i warunki w domach dziecka – wymaga to oczywiście niezwykle różnorodnych kwalifikacji. Można stwierdzić, że struktura centrali NIK jest swoistym odwzorowaniem tej różnorodności, gdyż departamenty operacyjne podzielone są według kryterium rzeczowego, a dokładniej mówiąc – przedmiotu kontroli. Tak jest w istocie i w moim przekonaniu nie ma potrzeby wprowadzania zmian pod tym względem. Najwyższa Izba Kontroli nie składa się jednak wyłącznie z departamentów – posiada również delegatury, w których wewnętrzny podział zadań z istoty rzeczy nie może być tak głęboki, jak w centrali. Stwarza to konieczność ciągłego dostosowywania kwalifikacji do zadań. Można więc powiedzieć, że szczególnie w delegaturach warunkiem wypełniania obowiązków jest posiadanie pewnej cechy nieczęsto występującej wśród ludzi, a mianowicie nie tylko możliwości, ale i skłonności do ciągłego nabywania kwalifikacji, przy czym skłonność ta – wzięwszy pod uwagę i stabilizację zatrudnienia w NIK, i rolę doświadczenia w pracy kontrolerskiej – musi utrzymywać się zarówno w wieku średnim, jak i stosunkowo zaawansowanym, bliskim emerytury.

Różnorodność kwalifikacji nakazuje zatrudniać na stanowiskach kontrolerskich ludzi różnych zawodów, choć niewątpliwie preferencją dotyczyć powinna prawników i ekonomistów. Wynika to zarówno z cech wykształcenia prawniczego, stwarzającego duży stopień elastyczności jeżeli idzie o zdobywanie wiedzy, a także z roli, jaką wśród zadań NIK odgrywa kontrola legalności działania. Przydatności zawodu ekonomisty, jak sądzę, nie trzeba tu szerzej uzasadniać. Jest ona niezbędna w kontroli wykonania budżetu państwa. NIK, w przeciwieństwie do niektórych organów kontroli na Zachodzie, nie ogranicza się do kontroli finansowej. Bardzo ważna w pracy Izby jest również kontrola sektora państwowego w gospodarce. Tutaj kompetencje ekonomiczne są szczególnie niezbędne.

Drugim niezwykle istotnym warunkiem wykonywania w sposób prawidłowy obowiązków pracowniczych przez pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne jest ich postawa. Rozważania w niniejszym artykule zaczynają się od omówienia tekstu ślubowania, które składa na piśmie każdy pracownik mianowany. Jeżeli przyjrzeć się bliżej temu tekstowi, to zawiera on wyłącznie elementy dotyczące postawy kontrolera: służba Państwu Polskiemu, sumienność w wykonywaniu obowiązków, zgodnie ze swoją najlepszą wolą i wiedzą. Wszystkie elementy wymienione przez ustawodawcę dotyczą w istocie nastawienia pracownika. Postawa służby jest bowiem stosunkiem człowieka do instytucji lub wartości, której ma służyć. Podobnie elementem subiektywnym jest sumienność traktowana w prawie pracy jako pozytywne nastawienie pracownika do swoich obowiązków. Tym bardziej subiektywny charakter ma działanie z najlepszą wolą i wiedzą, które można by określić jako sumienność wzmożoną. Jeżeli tak mocno podkreślam subiektywny, niejako czysto podmiotowy, charakter obowiązków zawartych w tekście ślubowania, które jest przecież tekstem prawnym, to czynię to po to, by uzmysłwić, jakie znaczenie także według ustawodawcy ma stosunek pracownika do jego obowiązków. Prawny charakter ślubowania powoduje, że stwarza ono obowiązek odpowiedniego nastawienia do wykonywanych zadań. Jednak w praktyce jest on bardzo trudny do wyegzekwowania. Niewątpliwie nie jest rzeczą niemożliwą sprawdzenie, czy kontrola wykonana została należycie, czy dokumentacja jej jest prawidłowa. Zależy to od skuteczności, obiektywizmu i bezstronności pracowników nadzorujących procesy kontrolne. Postawę, jaka towarzyszyła wykonywaniu zadań służbowych, badać jest nieporównanie trudniej, bowiem środki nacisku prawnego są tutaj ograniczone. Rzecz zależy w istocie od etyki pracownika i ta właśnie etyka jest drugim, obok kwalifikacji, podstawowym warunkiem wypełniania przez NIK swoich niezwykle ważnych dla Państwa zadań. Etykę tę można najkrócej określić

jako etykę służby. Jest to system wartości i związana z nim postawa życiowa, która w sposób bardzo istotny różni się od modnej dziś – i skądinąd w pewnym zakresie pożytecznej, wzięwszy pod uwagę warunki budowy gospodarki rynkowej – czysto indywidualistycznej postawy nastawionej na sukces, przede wszystkim w działalności gospodarczej w roli właściciela lub też menedżera. Samorealizacja w ramach etyki służby i wynikającej stąd postawy polega nie tylko na osobistym sukcesie, chociaż jest on przecież możliwy, ale na działaniu na rzecz innych osób, wartości, instytucji.

W przypadku NIK instytucją tą jest Państwo Polskie wraz ze wszystkimi wartościami, jakie reprezentuje, a więc przede wszystkim jego suwerennością, ale także tymi, które reprezentować powinno, a więc uczciwością, przejrzystością, praworządnością i demokracją. Ustawowe zadania Najwyższej Izby Kontroli nie obejmują wskazanych wyżej wartości, koncentrując się na legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Jeżeli wziąć jednak pod uwagę przepisy Konstytucji określające kształt ustrojowy naszego państwa, to jasno rysuje się stwierdzenie, że dokonując badań kontrolnych NIK ma stać na straży podstawowych wartości związanych z demokratycznym państwem prawa. Jeżeli zaś podstawowym zadaniem Izby jest ujawnianie nieprawidłowości i tym samym przyczynianie się do ich usunięcia, to pracownik, którego postawa odpowiada etyce służby, nie tylko rzetelnie i bezstronnie dążyć będzie do ustalenia ewentualnych nieprawidłowości, ale też będzie odporny na pokusy, które z istoty rzeczy wiążą się z pracą kontrolera. Można powiedzieć, że pokusy te mają albo postać różnego rodzaju ofert korupcyjnych, czyli odejście od zasady obiektywności, bezstronności i rzetelności, lub też łączą się z określonymi korzyściami dla pracownika, z tym że niekoniecznie muszą one przyjmować postać łapówki. Mogą to być korzyści różnego rodzaju, czy to w postaci atrakcyjnych usług świadczonych przez jednostkę kontrolowaną, czy też atrakcyjnego zatrudnienia w przypadku rezygnacji z pracy w NIK. Mogą to w końcu być obietnice awansu w ramach samej Izby, w sytuacji gdy propozycje korupcyjne pochodzą nie bezpośrednio z jednostki kontrolowanej, lecz od osób, które kontrolę nadzorują lub pracują w NIK na wysokich stanowiskach, albo też od takich, które znajdują się poza NIK, ale powołują się na osoby mające w niej wpływy. We wszystkich tych przypadkach ochroną przed korupcyjną pokusą może być obawa przed odpowiedzialnością opartą na przekonaniu o skutecznym działaniu nadzoru. Trzeba jednak powiedzieć, że ze względu na specyficzny charakter pracy wykonywanej przede wszystkim w jednostce kontrolowanej, możliwości w tym zakresie są zawsze ograniczone. Jedyną prawdziwą gwarancją jest etyka służby. Na jeszcze cięższe próby może być wystawiona w szczególności bezstronność i obiektywizm kontrolera ze względów, które dałoby się określić jako ideologiczne. O ile

w przypadku korupcji idzie najczęściej o nieujawnienie nieprawidłowości w jednostce kontrolowanej (choć czasem zdarzyć się mogą również oferty odwrotne), to w przypadkach, które nazwiemy zagrożeniem ideologicznym, nakłanianie do „pogorszenia” wyników kontroli zdarzać się może częściej. Najwięcej przypadków dotyczyć będzie jednak i tutaj ich „ulepszenia” bądź też ukrycia. Motywem kontrolera nie jest w tych sytuacjach osiągnięcie jakichkolwiek wymienionych korzyści, tylko działanie na rzecz ideologii czy partii, z którą kontroler się utożsamia. Zakaz przynależności do partii politycznej, wprowadzić konieczny, nie może jednak odebrać prawa do posiadania sympatii politycznych czy też ideologicznych. Takie właśnie sympatie, stanowiące z istoty swej rzecz naturalną i nie zasługującą na potępienie, mogą zetrzeć się niebezpiecznie z regułami obowiązującymi kontrolera i także w tym przypadku jedyną w istocie gwarancją bezstronności kontrolera jest etyka służbowa, która musi stanąć ponad wskazanymi sympatiami.

W praktyce największym zagrożeniem nie jest jednak korupcja czy też uleganie naciskom ideologicznym, a tendencja do minimalizacji wysiłku i unikania trudności i konfliktów, z którymi wykonywanie kontroli musi się w praktyce łączyć. Tendencja taka nie jest niczym nadzwyczajnym – chęć minimalizacji swego świadczenia wobec instytucji przy dążeniu do maksymalizacji świadczenia ze strony tej ostatniej uchodzi nawet za regułę (z licznymi wyjątkami). Jest to jednak reguła, z którą można się pogodzić dążąc do równoważenia interesów w normalnych stosunkach pracy. Jest ona jednak nie do przyjęcia w takiej instytucji jak NIK, zarówno ze względu na wielokrotnie już wspomniane jej zadania, jak i ze względu na opisywany wyżej charakter pracy, bardzo utrudniający prowadzenie bieżącego nadzoru. W kwestii tej jedyną gwarancją również jest etyka zawodowa, stąd też podkreślam zasadnicze jej znaczenie dla skutecznego działania Izby, która wprowadzić sama nie jest w stanie znacznie ograniczyć zjawisk patologicznych, ale przy istnieniu woli politycznej ze strony rządzących może się do tego istotnie przyczynić. ■

Lech Kaczyński
były Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Artykuł pochodzi z numeru 1/1999 „Kontroli Państwowej”.

GŁOSA

DO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z 1 GRUDNIA 1998 R.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie stwierdzenia – na wniosek Prezydenta RP – zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 8 maja 1998 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (sygn. akt K. 21/98) zawiera trzy niezwykle istotne tezy.

Po pierwsze, wyposażenie marszałka Sejmu w uprawnienia o charakterze kreacyjnym, prawotwórczym, nie narusza art. 2 Konstytucji, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego, oraz art. 10 przewidującego podział władzy na prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Po drugie, upoważnienie marszałka Sejmu w uprawnienia do nadawania Najwyższej Izbie Kontroli statutu w drodze zarządzenia nie narusza, podobnie jak w poprzednim przypadku, art. 2 ustawy zasadniczej, a także – co niezwykle istotne – art. 93 umieszczonego w rozdziale III dotyczącym źródeł prawa, a konkretnie aktów wewnętrznie obowiązujących. Po trzecie, Trybunał orzekł, że relacja między Sejmem a Najwyższą Izbą Kontroli pozwala na regulacje spraw dotyczących struktury Izby w drodze przepisów wewnętrznie obowiązujących, tj. że przewidziana przez art. 202 ust. 2 Konstytucji podległość Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi jest podległością jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 93 ust. 2 Konstytucji.

Z opisanych trzech tez w dalszych rozważaniach chciałbym zająć się dwiema ostatnimi. Stwierdzenie Trybunału, że art. 93 nie stwarza zamkniętego katalogu podmiotów uprawnionych do wydawania zarządzeń, czyli aktów o wewnętrznie obowiązującym charakterze, co więcej, że katalog ten może być poszerzany w drodze ustawy zwykłej, ma dwa bardzo istotne znaczenia dla rozwiązywania licznych trudności, jakie wiążą się z przyjętym w Konstytucji modelem źródeł prawa, który – jak w uzasadnieniu stwierdził sam przewodniczący składu orzekającego, wiceprezes Trybunału – może być również interpretowany jako katalog zamknięty. Trudności, o których mowa, były już sygnalizowane w nauce prawa administracyjnego. Na łamach „Kontroli Państwowej” (nr 1/1999) zwró-

cała na nie uwagę prof. T. Liszcz w odniesieniu do prawa finansowego (bankowego). Zasadnicze problemy rodzi rozdział III Konstytucji RP w prawie pracy z jego systemami tzw. źródeł swoistych. Z tego względu słuszna, moim zdaniem, wykładnia Trybunału stwarza podstawę do rozwiązywania tych trudności. Trzeba przy tym jasno powiedzieć, że nie jest ona podyktowana jedynie względami celowościowymi. Sposób sformułowania art. 93 wskazuje na to, że zamiarem konstytucyjnego ustawodawcy było raczej wyraźne stwierdzenie, jaki charakter mają akty noszące nazwę zarządzenia ministra lub uchwał Rady Ministrów. Historycznie bowiem jedno i drugie miały zarówno charakter wykonawczy, jak i tzw. samoistny. W przypadku uchwał rządowych samoistość oznaczała oparcie bezpośrednio na konstytucyjnych normach kompetencyjnych, w przypadku zaś zarządzeń tego typu „determinacji kompetencyjnej” poszukiwano w ustawie zwykłej. Należy dodać, że funkcjonująca przez pewien czas koncepcja prof. S. Rozmaryna nadawała uchwałom samoistnym w istocie charakter podobny do prawa powszechnie obowiązującego, o ile tylko nie wkraczały w sferę tzw. wyłączności ustawowej, wynikającej bądź z samej Konstytucji, np. obowiązki obywateli, bądź też z faktu, że w drodze ustawy określana materia była już regulowana. Wprawdzie, z jednej strony, koncepcja S. Rozmaryna została w orzecznictwie NSA i TK przełamana już w latach osiemdziesiątych, z drugiej zaś – Mała konstytucja wyraźnie wskazała na wewnętrznie obowiązujący charakter uchwał samoistnych, ale jednocześnie w dalszym ciągu przewidywała zarządzenia wykonawcze. W takiej sytuacji art. 93 nowej Konstytucji może być potraktowany jako przepis, który w sposób jednoznaczny zalicza uchwały i zarządzenia do aktów wewnętrznie obowiązujących. Ponieważ drugi z wymienionych typów źródeł prawa pochodził najczęściej od ministrów, stąd też art. 93 właśnie ministrowi je przypisuje, co nie jest jednak równoznaczne z konstytucyjnym zakresem aktów przyznawania kompetencji do wydawania przepisów wewnętrznie obowiązujących.

Oczywiście zaprezentowany tu skrótowo sposób rozumowania nie jest wolny od słabości, stwarza jednak podstawy do przyjęcia rozwiązań umożliwiających normalne kierowanie instytucjami państwowymi. Nie można wątpić, że skrajnie restrykcyjny charakter norm prawnych, wynikających z rozdziału III ustawy zasadniczej, znajduje uzasadnienie tylko w charakterystycznym dla klasycznych wersji państwa prawnego założeniu całkowitej dominacji ustawy, ale wynika z chęci przeciwstawienia się zjawiskom prawa powielaczowego, wielokrotnie i słusznie krytykowanego w doktrynie. Nie zmienia to jednak faktu, że przyjęcie bardzo ścisłej – i być może zgodnej z intencjami prawodawcy konstytucyjnego – wykładni mogłoby prowadzić do uniemożliwienia przyjmowania rozwią-

zań racjonalnych. W omawianej np. w cytowanym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego sprawie statutu NIK jedynym rozwiązaniem byłoby uchwalenie go w drodze ustawy. Z istoty rzeczy nie wchodzi tu bowiem w grę upoważnienie Rady Ministrów do ustanawiania statutu w drodze rozporządzenia (to samo dotyczy poszczególnych ministrów). Rozwiązaniem nie jest także powierzenie nadania statutu Prezydentowi RP. Ma on wprawdzie wobec Najwyższej Izby Kontroli pewne kompetencje, polegające na możliwości zlecenia kontroli, ale NIK Prezydentowi nie podlega. Prezydent zresztą jest organem władzy wykonawczej, a jego aparat, chociaż w ograniczonym zakresie, podlega kontroli NIK. Jak więc z tego wynika, w praktyce każde, nawet drobne przekształcenie organizacyjne w NIK byłoby związane z koniecznością zmiany statutu w drodze ustawy, a więc w drodze procedury przewlekłej i angażującej cały parlament.

Wielce skomplikowany wydaje się problem, czy stosunek między Sejmem a Najwyższą Izbą Kontroli pozwala na regulowanie jej struktur przez marszałka Sejmu w drodze przepisów wewnętrznie obowiązujących. Problem ten, jak się wydaje, ma dwa aspekty. Pierwszy wiąże się z relacją między dwoma podmiotami, z których każdy ma określone Konstytucją kompetencje. Ze względu na samo sformułowanie art. 202 ust. 2 (Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi) kwestia ta z jednej strony nie powinna budzić większych wątpliwości – użyty tam zwrot jest analogiczny jak w art. 93, ewentualne problemy łączą się jednak z terminem „jednostka organizacyjna”. Przy bardzo wąskim rozumieniu (jakie zaproponował sędzia L. Garlicki w zdaniu odrębnym do pkt. I sentencji wyroku Trybunału), jednostką organizacyjną jest tylko element wchodzący w skład struktury, którą kieruje minister lub prezes Rady Ministrów, ewentualnie inny organ. Tak więc jednostką organizacyjną w NIK byłyby departamenty czy też delegatury. W takim przypadku do jednostek tych nie należałyby już np. struktury znajdujące się jedynie pod nadzorem prezesa Rady Ministrów, ministra lub innego organu; np. Krajowy Urząd Pracy i podległe mu Urzędy Pracy nie byłyby jednostkami organizacyjnymi podległymi ministrowi pracy i polityki społecznej. Szczególnie, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że w świetle obecnej Konstytucji minister kieruje działami administracji rządowej, a samą strukturę działów i zakres ich działania określa ustawa, można by założyć, że poszczególne działy nie są jednostkami organizacyjnymi podległymi ministrowi (DzU nr 141, poz. 943).

Szczególnie więc w świetle tego ostatniego rozwiązania, bardzo wąskie rozumienie zakresu znaczeniowego terminu „jednostka organizacyjna podległa” musiałoby prowadzić do wniosku, że forma aktu normatywnego, jakim jest

zarządzenie ministra (prezesa Rady Ministrów), musi być wykorzystana bardzo rzadko i działać w niezwykle wąskim zakresie. Ponieważ rozwiązanie takie sprzeczne jest z założeniem racjonalności ustawodawcy, trzeba przyjąć, że fakt posiadania przez określaną instytucję (organ) własnych kompetencji wynikających z ustawy, w tym również ustawy zasadniczej, nie wyklucza związania aktami o charakterze instrukcyjnym, pochodzącymi od podmiotu w stosunku do niej nadrzędnego.

Zupełnie odrębną kwestią jest to, czy materia, jaką jest statut NIK, rzeczywiście w całości mieści się w sferze, którą można zaliczyć do wewnętrznej. Budzi to pewne wątpliwości, chociażby ze względu na fakt, że struktura wewnętrzna Izby wpływa na konkretny kształt praw i obowiązków związanych z postępowaniem odwoławczym - stąd pewien wpływ wychodzący poza sprawy wewnętrzne. Można jednak przyjąć, że jest to przypadek tzw. refleksowego oddziaływania prawa, co w efekcie pozwala akceptować koncepcję przyjętą przez Trybunał.

Rozważania dotyczące art. 1 pkt 6 lit. a i pkt 7 ustawy zmieniającej ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli nie pozwalają nie zwrócić uwagi na inne podobne – chociaż niestety, jak się zdaje, znacznie bardziej skomplikowane – problemy związane z aktami normatywnymi dotyczącymi NIK. Chodzi przede wszystkim o wydawane na podstawie art. 97 ustawy o NIK zarządzenie marszałka Sejmu w sprawie zasad wynagradzania pracowników NIK oraz wydawane na podstawie art. 65 tejże ustawy zarządzenie prezesa Najwyższej Izby Kontroli w sprawie postępowania kontrolnego. O ile materie objęte statutem NIK można jeszcze zaliczyć do sfery wewnętrznej, to nie da się zaliczyć do tej samej sfery wynagrodzeń i to również wynagrodzeń pracowników mianowanych. To ostatnie stwierdzenie wydaje się istotne ze względu na to, że sam akt nominacji ma – wedle zdecydowanie dominującego poglądu – charakter administracyjno-prawny, co mogłoby sugerować, że wynikający z niego stosunek pracy ma cechy analogiczne. Dawałoby to istotne podstawy do stwierdzenia, że wynagrodzenie (uposażenie) w ramach takiego stosunku o charakterze władczym należy do sfery wewnętrznej. Takie rozumowanie mogłoby być uzasadnione tylko na gruncie całkowicie już nieaktualnej koncepcji stosunków służbowych, jako stosunków prawnych leżących całkowicie poza prawem pracy. Jeżeli zaś przyjąć dość powszechny i – moim zdaniem – całkowicie prawidłowy pogląd, że akt nominacji rodzi dwa stosunki prawne, z których jeden ma charakter administracyjno-prawny, drugi zaś zobowiązaniowy, to sfera, która dotyczy wynagrodzenia, mieści się w ramach stosunku zobowiązaniowego, łączącego dwie

strony – pracodawcę, tj. NIK, i pracownika. Sfera ta znajduje się poza internami Najwyższej Izby Kontroli, ponieważ pracownik nie jest tu członkiem swoistej organizacji, jaką jest Izba, podporządkowanym jej kierownictwu, lecz jej kontrahentem. Jeżeli więc przyjąć, że nie istnieje sposób do uznania wskazanego zarządzenia za źródło, którego przepisy mogą oddziaływać poza sferą wewnętrzną, to zasady wynagradzania przewidziane przez art. 97, mimo że treściowo niewątpliwie dotyczą pracowników, wiążą jedynie prezesa NIK i podległe mu służby, które na ich podstawie powinny przygotować treść poszczególnych aktów nominacji. Tego rodzaju konstrukcja jest całkowicie odmienna od występującej powszechnie w prawie pracy jeśli idzie o regulację wynagrodzeń. Jeżeli jednak przyjąć – tak jak Trybunał Konstytucyjny – że katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest zamknięty, a jednocześnie (czego Trybunał nie stwierdził) akty prawne dzielą się na powszechnie obowiązujące i wewnętrznie obowiązujące, bez możliwości wydawania innych, to nie ma innej interpretacji.

Szczególnie trudny jest przypadek zarządzenia dotyczącego postępowania kontrolnego, do wydania którego upoważniony jest, jak już wskazałem, prezes NIK. Charakter poszczególnych przepisów tego zarządzenia z interesującego tu punktu widzenia wymagałby całkiem odrębnej analizy. W największym skrócie da się stwierdzić, że o ile przepisy dotyczące obowiązków poszczególnych grup pracowników NIK, którzy wykonują bądź nadzorują czynności kontrolne, można jeszcze zaliczyć do sfery wewnętrznej, to trudniej zaliczyć do niej reguły dokumentowania czynności kontrolnych. Nie jest to również możliwe w stosunku do szczególnych reguł postępowania odwoławczego. W tych ostatnich przypadkach zarówno samą regulację, jak i ustawowe uprawnienia prezesa NIK, wynikające z art. 65 ustawy o NIK, trzeba by uznać za nielegalne. Chyba że – w przeciwieństwie do wyводу z ustnego uzasadnienia – stanie się na stanowisku, że katalog źródeł prawa z art. 87 Konstytucji nie jest zamknięty, przynajmniej w tym sensie, że mogą istnieć akty normatywne stanowiące swoisty typ pośredni między aktami powszechnie obowiązującymi a wewnętrznie obowiązującymi. ■

dr hab. Lech Kaczyński

prof. nadzw. Uniwersytetu

Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie



WYPOWIEDŹ NA 75-LECIE NIK



75 lat temu, 7 lutego 1919 r., a więc już w trzy miesiące po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, Naczelnik Państwa Józef Piłsudski powołał Najwyższą Izbę Kontroli Państwa, przekształconą później w Najwyższą Izbę Kontroli. Oczywiście tradycje funkcjonowania na ziemiach polskich rodzimych organów kontroli są dużo starsze. Sięgają one Księstwa Warszawskiego, tj. początku XIX wieku.

W okresie międzywojennym zarówno Najwyższa Izba Kontroli, jak i jej prezes mieli bardzo wysoki status. Prezes był w randze ministra, a trzeba pamiętać, że w owym czasie było tylko dziesięciu ministrów. Dobrze się stało, że po wojnie ten tak wysoki status NIK został formalnie zachowany. Istnieje więc pewien element ciągłości, ponieważ tylko z wyjątkiem dwóch okresów – tj. lat 1952–1957, kiedy istniało Ministerstwo Kontroli Państwowej i lat 1976–1980, kiedy Najwyższa Izba Kontroli podlegała premierowi – była ona organem niezależnym od rządu. Takie usytuowanie Izby w ciągu przeszło czterdziestu lat niezmiennie ułatwiło jej działalność po roku 1989. Większość państw dawnego obozu socjalistycznego tworzy organy kontroli od nowa, zgola od początku. U nas nie było to konieczne, toteż śmiało możemy mówić o 75-leciu istnienia instytucji kontroli państwowej w Polsce.

W ostatnich latach, wraz ze zmianami ustrojowymi i gospodarczymi zwiększyły się zadania Najwyższej Izby Kontroli. Aktywnie i jawnie bada ona proces przebudowy państwa starając się przede wszystkim wskazywać na towarzyszące mu zagrożenia i zjawiska negatywne. Dzięki temu działalność Izby stała się bardziej znana społeczeństwu, zaczęła też być przyczyną politycznych kontrowersji, czemu skądinąd nie należy się dziwić. Organ kontrolujący, gdy wchodzi w konflikt z różnego rodzaju grupami interesów, musi wzbudzać silne i sprzeczne emocje. Tylko bierność lub pozorna aktywność mogłyby te emocje wyciszyć.

Niewątpliwie najwięcej ostatnio mówiło się o Izbie w związku z kontrolowaniem procesu prywatyzacji. I temu nie należy się dziwić. Jest to proces o podstawowym znaczeniu dla gospodarki, ale i dla przemian społecznych. Stąd też zrozumiałe jest, że społeczeństwo obserwuje go ze szczególną uwagą i podejrzliwością. Nie będzie więc przesadą twierdzenie, iż od jakości pracy kontrolnej w tej szeroko pojętej dziedzinie zależy w istotnej mierze wiarygodność i społeczny prestiż Izby.

Jak dotąd władza wykonawcza korzystała w niewielkim stopniu z wyników naszych kontroli. Posługuje się nimi głównie Sejm. Zdarza się, iż ustalenia kontroli stają się elementem gry politycznej podlegając doraźnej instrumentalizacji. Nie jest to specyficznym polskim problemem, pojawia się on praktycznie w każdym demokratycznie rządzonym kraju. Wszędzie, gdzie legalnie istnieje wiele opcji politycznych, wyniki kontroli państwowej wykorzystywane są w walce o zdobycie poparcia opinii publicznej. Są to uboczne koszty demokracji, z którymi trzeba się pogodzić.

Czego może oczekiwać Najwyższa Izba Kontroli w związku z 75-leciem? Jest szansa na to, aby uchwalona została nowa ustawa o NIK, która nie niszcząc dotychczasowego dorobku i pozycji tej instytucji, ukształtuje ją w sposób znacznie lepiej odpowiadający obecnym realiom i potrzebom państwa.

Kompleksowe uregulowanie trybu i procedury kontroli, ze znaczącym zwiększeniem uprawnień podmiotów kontrolowanych, istotne zwiększenie niezależności Izby i roli zasady kolegialności, regulacje dotyczące statusu pracowników NIK – to najważniejsze elementy znajdującego się obecnie w Sejmie projektu nowej ustawy. Warto dodać – projektu wniesionego do łaski marszałkowskiej przez Komisję Ustawodawczą, ale opracowanego w Izbie. Projekt ten, zachowując w zasadzie dotychczasowe uprawnienia – jeżeli chodzi o podmiotowy zakres kontroli – daje nam również możliwość kontroli samorządów. Oczywiście o ostatecznym kształcie ustawy zadecyduje parlament. Miejmy jednak nadzieję, że ewentualne zmiany nie będą zbyt daleko idące.

Z okazji jubileuszu życzę Najwyższej Izbie Kontroli, by w 75. rocznicę jej powstania została uchwalona nowa ustawa. Zmieniają się warunki polityczne i gospodarcze, zmieniają się ustawy dotyczące kontroli państwowej, natomiast niezmiennie trudna i odpowiedzialna jest praca kontrolera. Wymaga ona nie tylko najwyższych kwalifikacji zawodowych i moralnych, ale i szczególnej odporności psychicznej. Trzeba bowiem umieć znosić stres wywołany nieuniknionym napięciem, jakie zawsze istnieje pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym. Trzeba również często umieć unieść ciężar świadomości, że każdy sukces Izby związany z ustaleniem nieprawidłowości jest zawsze świadectwem słabości naszego państwa.

Pracownikom NIK życzę zatem, aby ich praca zawsze znajdowała należyte zrozumienie i uznanie zarówno w wymiarze moralnym, jak i materialnym. Życzę też wszelkiej pomyślności w życiu osobistym. ■

Lech Kaczyński

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



VII Kongres Kraków 2008

Szanowni Państwo!

Chciałbym podziękować za to, że mogę wziąć dziś udział i zabrać głos na VII Kongresie Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI). Jak powiedział przed chwilą Pan Prezes Jacek Jezierski, byłem przez ponad 3 lata prezesem Najwyższej Izby Kontroli i chociaż było to dość dawno, w latach 1992–1995, okres ten w moim życiu odegrał niezmiernie istotną rolę. Postaram się za chwilę wyjaśnić, z czego to wynikało, co mi dała Najwyższa Izba Kontroli i co – jak sądzę – dawała i w dalszym ciągu daje naszemu państwu. Brałem udział w II Kongresie EUROSAI w Sztokholmie, przed 15 laty. Były to początki tej organizacji, wtedy wejście naszego kraju do zarządu EUROSAI było wielkim sukcesem, ale to właśnie spowodowało, że miałem przyjemność i zaszczyt kilkakrotnie uczestniczyć w posiedzeniach zarządu EUROSAI w latach 1993–1995. I mam też z tego okresu pewne doświadczenie.

Szanowni Państwo!

Dlaczego wtedy, w tych dość odległych latach, Najwyższa Izba Kontroli odegrała w Polsce tak istotną rolę? Otóż wczesne lata dziewięćdziesiąte to był okres początku, a następnie średniego stopnia zaawansowania zasadniczej zmiany gospodarczej i społecznej w naszym kraju – oczywiście abstrahując w tej chwili od zmiany politycznej, która przebiegła nieco wcześniej. To była transformacja ustroju gospodarki, a także związana z tym społeczna, bo jeżeli tworzy się wolny rynek, to w sposób oczywisty tworzy się też klasa właścicieli. Społeczeństwo różnicuje się bardziej, niż to było wcześniej, w okresie realnego socjalizmu. Powstaje liczna klasa średnia. To proces, który – jak dotąd – wprawdzie przebiegł w naszym kraju z sukcesem, ale nie był łatwy i nie jest pozbawiony licznych wad. Proces transformacji musiał łączyć się z prywatyzacją przemysłu i handlu przy braku krajowego kapitału. Ówczesne zasoby kapitałowe ludności odpowiadały mniej więcej 7% zasobów, znajdujących się w ręku państwa. Jak zatem w tych warunkach ma przebiegać coś, co określałem jako „gra o władzę”. Wielka gra społeczna, z której jedni wychodzili, w sensie zamożności, jeszcze ubożsi, niż to było w okresie

socjalizmu, a inni stawali się właścicielami na europejską już skalę. Jak ta gra przebiegała, kto miał przewagę, jakimi metodami ją prowadzono?

Najwyższa Izba Kontroli od początku 1992 r. starała się ten proces zobrazować. Oczywiście w ramach swoich kompetencji, ale kompetencje NIK były szerokie. Jak wiadomo, Polska ma model izby obrachunkowej z elementami kolegalności, a więc z bardzo silnym szefem, prezesem Najwyższej Izby Kontroli. Ówczesne uprawnienia Izby pochodziły jeszcze z okresu realnego socjalizmu, mniejszą wagę miała procedura, która w ogóle nie była regulowana na szczeblu ustawowym, większą wagę miały natomiast możliwości NIK związane nawet z wydawaniem nakazów zmian personalnych, z których korzystaliśmy niezmiernie oszczędnie, ale tego rodzaju możliwości wtedy istniały. Powtarzam, nie chcieliśmy być wtedy władzą równoległą i z tego korzystało się bardzo rzadko. Ówczesne kierownictwo Najwyższej Izby Kontroli, ze mną jako prezesem, postawiło sobie cel, który – jak sądzę – zawsze jest podstawowym celem organów kontroli: zobrazować sytuację w tym zakresie, o którym mówię, a także sytuację w państwie. W okresie transformacji – zmiany państwa komunistycznego w państwo demokratyczne – musiało to być niezwykle trudne. I to zadanie staraliśmy się realizować zarówno na szczeblu konkretnej kontroli, jak i wyników syntetycznych, a w końcu na etapie budowania wielkich syntez, które miały przedstawiać stan poszczególnych sektorów w naszym państwie.

Oczywiście kontrola wszędzie, we wszystkich czterdziestu ośmiu krajach, członkach EUROSAI, które nigdy nie przeżywały transformacji, poszukuje w większym stopniu tego, co złe niż tego, co dobre. Gdyby nie było wyników negatywnych, kontrola nie byłaby przecież w ogóle potrzebna. Zdołaliśmy w tym okresie odtworzyć podstawowe modele, podstawowe schematy działań patologicznych dotyczące przede wszystkim transformacji, ale także bieżącego funkcjonowania państwa. Można powiedzieć, że pierwszy raz w historii Polski udało się też wkroczyć z kontrolami w sferę działalności policji i sił zbrojnych. Istniały co prawda wcześniej odpowiednie jednostki NIK, ale ich działalność pod tym względem była w znacznym stopniu pozorna. Zaczęliśmy od kontroli szerokich, obrazowych, na przykład dotyczących policji, żeby później, z roku na rok, odpowiednio te kontrole uszczegółowiać. I tak w następnych latach, już po moim odejściu, kontrole objęły nawet służby specjalne. Jest to niezwykle ważne, ponieważ organa kontroli państwowej też muszą w tej sferze działać, może nawet bardziej niż w innych, ponieważ jest to sfera z reguły delikatna i narażona na wielkie naruszenia prawa. Uważam to za olbrzymi sukces NIK.

Z czego ten sukces wynika? W moim przekonaniu, głównie z tego, że Najwyższa Izba Kontroli jest organem kontroli państwa, a nie organem kontroli finansowej. W Europie istnieje tendencja, że dawne izby obrachunkowe, których zadaniem

była wyłącznie kontrola budżetowa, poszerzają swoje uprawnienia, sięgają do coraz nowszych tematów. Problematyka prywatyzacji, która przecież była nieobca także państwowi o ustabilizowanej gospodarce rynkowej, choćby Wielkiej Brytanii, też była przedmiotem bardzo szczegółowych kontroli. Od wielu lat sprawa kontroli poszczególnych programów funkcjonowania państwa, poszczególnych zadań państwa, jest doskonała. Jak sądzę, dużą zaletą Najwyższej Izby Kontroli jest to, że ma prawo kontrolować wiele dziedzin życia państwowego, w tym także samorządowego – choć z pewnymi ograniczeniami. Nie zawsze ma to związek z wydawanymi pieniędzmi. Jeżeli Najwyższa Izba Kontroli bada realizację programów szkolnych, nie wiąże się to z kontrolą wydatków budżetowych. Jeżeli bada opiekę państwa nad dziećmi, które nie mają rodziców, nad sierotami, to też nie jest to w żadnym wypadku kontrola finansowa. Tutaj badamy – ciągle czuję się z NIK związany – działalność, w której państwo wykonuje swoje zadania, te, dla których zostało stworzone. To, jak sądzę, jest niezmiernie ważne i dobre rozwiązanie.

Okres działalności w NIK wydaje mi się niezwykle istotny dla tego, co w życiu w ogóle czyniłem, a pełniłem bardzo wiele różnych funkcji. Najwyższa Izba Kontroli pozwoliła mi ostatecznie, w latach 1992–1995, odpowiedzieć na pytanie, jak funkcjonuje Rzeczpospolita Polska, czyli państwo, któremu służę, któremu poświęciłem od chwili uzyskania niezależności w 1989 r. (już w działalności legalnej, przedtem nielegalnej) zdecydowaną większość swojego życia. Nie był to wtedy obraz, który uznałbym za szczególnie zachęcający, ale był to obraz prawdziwy. W naszym kraju NIK jest znakomitą szkołą zdobywania wiedzy i doświadczenia w zakresie funkcjonowania państwa. Mogę powiedzieć, że nie widziałem lepszej szkoły, choć pełniłem kilka funkcji w państwie – także w rządzie, poza rządem, byłem generalnym prokuratorem Rzeczypospolitej, co w Polsce łączy się z wielką władzą. Żaden z organów państwowych nie daje takiego przeglądu sytuacji w państwie, jak Najwyższa Izba Kontroli. Oczywiście nie jestem w stanie ocenić tego, co robią inne organy państwowe, szczególnie te zbudowane według modelu sądowego, tak zwanego romańskiego. Nasz model jest bliższy germańskiemu modelowi izby obračunkowej, ale myślę, że tutaj niejedni – mówią to z dumą, ale bez żadnej zarozumiałości – mogliby się od naszego kraju uczyć. To bardzo ważne.

Chciałbym jeszcze kilka słów poświęcić moim przekonaniom dotyczącym relacji między organem kontrolnym – bez względu na to, jaki jest jego kształt – a organami władzy wykonawczej i parlamentarnej. Pamiętam jeszcze z czasów dość odległych, gdy kierowałem Izbą, że w Europie istniała koncepcja całkowitej niezależności. Inaczej mówiąc, władza kontrolna nie powinna podlegać nikomu – ani władzy wykonawczej, co jest niejako oczywiste, ponieważ tę władzę właśnie ma kontrolować,

ani władzy parlamentu, ani żadnej innej władzy. To, jak sądzę, jest koncepcja, która – przynajmniej na podstawie polskich doświadczeń – jest zbyt daleko idąca. Nie mam tu na myśli osłabiania organów kontroli, odwrotnie – trzeba je wzmacniać, tyle tylko, że w polskich warunkach to ścisły związek Najwyższej Izby Kontroli z parlamentem jest źródłem jej siły, a nie słabości. To, że Najwyższa Izba Kontroli korzysta z poparcia w istocie każdego kolejnego parlamentu, choćby w sprawach budżetowych, przyczynia się do większej swobody jej działania. Nie twierdzę, że tak jest lub byłoby również w innych krajach, mówię o tym, co charakteryzuje niewątpliwie nasz kraj.

Jest jedna, niezmiernie istotna cecha organu kontrolnego, a mianowicie rzeczywista niezależność budżetowa. Istnieje ona tylko wtedy, gdy minister finansów, bądź inny minister, który w danym kraju odpowiada za budżet państwa, nie ma wpływu na budżet NIK. Tak jest w naszym kraju. Wydaje on ogólne instrukcje niewiążące, dotyczące wszystkich organów państwa, ale nie mają one żadnej mocy sprawczej w sensie mocy prawa. To bardzo istotne. Natomiast, jak już mówiłem, bardzo ważny jest związek z parlamentem. Nie wydaje się, aby złym rozwiązaniem było uprawnienie głowy państwa do tego, żeby zlecać kontrolę Najwyższej Izbie Kontroli. W naszym kraju jest to uprawnienie mające charakter prerogatywy, czyli postanowienie o zleceniu kontroli nie wymaga podpisu premiera, jest to samodzielna decyzja prezydenta. Dotąd korzystałem z niej bardzo rzadko, mimo że mam niejako naturalną skłonność do tego, żeby się do NIK zwracać, ale wydaje mi się, że jest to sprawa ważna. Ważna z punktu widzenia roli prezydenta jako arbitra w państwie, jako osoby, która nie kieruje rządem, ale która ma określoną grupę bardzo istotnych uprawnień. Na to też chciałbym zwrócić uwagę.

I w końcu problem, który mnie zawsze zastanawiał, nad którym dużo myślałem, bo sam byłem współautorem nowej ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z 1994 r., lecz nigdy nie kierowałem Izbą pod rządami tej ustawy. To rola i status procedury kontrolnej. Mówię tu przede wszystkim o tych modelach, które nie mają charakteru sądowego, bo model sądowy determinuje różnego rodzaju rozwiązania. W tamtych czasach wydawało się podstawowym postulatem praworządności, aby procedurę wprowadzić do ustawy. Tak też w znacznej części się stało. To rozwiązanie nie budzi moich wątpliwości, natomiast powstaje pytanie dotyczące charakteru relacji między kontrolującym a kontrolowanym. Czy relacja ta ma przypominać spór o charakterze sądowym? Muszę jasno powiedzieć, że ponieważ Najwyższa Izba Kontroli nie wydaje wyroków, tylko zwraca uwagę na pewien obraz sytuacji, w ostateczności może – jeżeli inspektorzy doszli do wniosku, iż popełniono przestępstwo – skierować sprawę do prokuratury. Dopiero prokuratura ma prawo zadecydować o rozpoczęciu sprawy, a później

o postawieniu zarzutów. Toteż ten element sporu, ze względu na efektywność kontroli, powinien mieć jakiś limit. Ostatnie wyniki kontroli w Kancelarii Prezydenta nie do końca nam się podobały. Nie zmienia to jednak faktu, że jeśli kontrola państwa ma być kontrolą efektywną, a jednocześnie nie jest to organ sądowy, to element sporu powinien się pojawiać – ale tylko do pewnego stopnia.

I ostatnia sprawa. Szanowni Państwo, w Polsce do połowy lat dziewięćdziesiątych prezes Najwyższej Izby Kontroli był powoływany przez obie izby parlamentu. To droga w jakimś sensie trudniejsza niż powołanie premiera, ponieważ ten, powołany przez prezydenta, musi mieć wotum zaufania jedynie niższej izby parlamentu, ale z drugiej strony może być też w każdym czasie odwołany. Dziś kadencja prezesa NIK trwa sześć lat. To rozwiązanie jest stosowane we wszystkich prawie krajach Europy. Myślę, że należałoby się zastanowić nad tym, czy powinna to być tylko jedna bardzo długa kadencja, czy możliwość pełnienia funkcji przez dwie? Wiadomo, że w krajach europejskich jest pod tym względem różnie. Nie mam w tej sprawie opinii jednoznacznej, bo i za jednym rozwiązaniem, i za drugim przemawiają pewne argumenty. Ale na pewno jest to problem na przyszłość. Działamy bowiem w świecie, który coraz bardziej się globalizuje, w którym wiele kontroli musi być przeprowadzonych wspólnie, w którym dwudziestu siedmiu członków Unii Europejskiej ma jeden wspólny organ kontrolny, czyli Europejski Trybunał Obrachunkowy. Nie twierdzę, że muszą być jednolite rozwiązania. Nie należę do tych polityków, którzy uważają, że przyszłość Europy to jeden model ustrojowy w każdym państwie. Nie, to byłoby nie szczęście, ale porozmawiać o tym można, ponieważ tam, gdzie szef organu kontrolnego odgrywa zasadniczą rolę, ma to na pewno bardzo istotne znaczenie.

Tyle uwag pozwoliłem sobie przekazać całkowicie na gorąco. Zawsze w tym środowisku jestem z wielką satysfakcją, ciągle są tu jeszcze moi koledzy – choćby z Panem Prezesem Jackiem Jezierskim miałem zaszczyt i przyjemność pracować, także z Panem Wiceprezesem Markiem Zająką. Zresztą Pan Władysław Stasiak, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, też wywodzi się nie z innej instytucji, tylko właśnie z Najwyższej Izby Kontroli.

Raz jeszcze bardzo serdecznie dziękuję, że Pan Prezes był łaskaw mnie zaprosić. ■

Lech Kaczyński

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Przemówienie pochodzi z numeru 3/2008 „Kontroli Państwowej”, zostało wygłoszone na VII Kongresie EUROSAI w Krakowie, zorganizowanym 2-5 czerwca 2008 r.



WYPOWIEDŹ NA JUBILEUSZ 90-LECIA IZBY

Panowie Marszałkowie, Panie Prezesie, Ekscelencjo Księżę Biskupie, szanowne Panie i Panowie Ministrowie, szanowni Państwo!

Tak się składa, że spośród żyjących prezesów Najwyższej Izby Kontroli jestem najstarszy, jako że Panu Prezesowi Walerianowi Pańce, którego pamięci raz jeszcze chciałbym oddać hołd, dane było pracować tylko przez 4 miesiące. Zwracam się zatem do Państwa jako prekursor zmian w Izbie, które nastąpiły wraz z przemianami demokratycznymi w Polsce lat dziewięćdziesiątych.

Pan Prezes Jacek Jezierski wspomniał, że Najwyższa Izba Kontroli już przed wojną miała uprawnienia istotnie szersze niż podobne organy, działające czy to jako izby obrachunkowe, czy do dziś funkcjonujące trybunały kontrolne. W Polsce są zwolennicy takiego modelu, ale uważam, że należało podtrzymać tradycję i zachować model izby obrachunkowej, jednak o nieporównanie szerszych kompetencjach. Najwyższa Izba Kontroli nie jest dziś organem kontroli budżetowej i finansowej, lecz organem kontroli państwa. Jest rzeczą charakterystyczną i rzeczywiście mało spotykaną w Europie, że środki publiczne – wszystko jedno, czy budżetowe, czy inne – wcale nie muszą być choćby pozorną przesłanką kontrolowania. Izba może zajmować się na przykład kontrolą realizacji programów szkolnych bez żadnego związku z ich kosztami, kontrolą opieki nad dziećmi, które nie mają rodziców. Podaję przykłady z czasów kiedy kierowałem Izbą; zajmowała się ona wówczas kontrolą skuteczności realizacji różnych programów rządowych, a więc skuteczności funkcjonowania aparatu administracyjnego, kontrolą obsługi obywateli. To stara tradycja NIK, prawie coroczna, może trochę w latach dziewięćdziesiątych ograniczona, bo trzeba było poświęcić uwagę wielu jeszcze innym sprawom.

Izba może także prowadzić kontrolę funkcjonowania Policji i Sił Zbrojnych; teoretycznie mogłaby się zająć kontrolą realizacji zadań przez wywiad czy kontrwywiad. Rozsądek nakazuje jednak czasem się przed tym powstrzymać, choć w szczególnych przypadkach powinno się wykorzystywać to uprawnienie NIK.

Pozycja Najwyższej Izby Kontroli w Polsce jest także odmienna z innych powodów. Izba jest niezależna w takim stopniu, w jakim to możliwe, bo oczywiście jest zależna od decyzji parlamentu, ale nie od rządu. Istnieją wytyczne ministra finansów, ale nie są one wiążące. W dniu 90. rocznicy utworzenia NIK pozwalam sobie postawić pytanie – czy tak zbudowany organ kontroli państwa jest potrzebny? Czynię to nie dlatego, że sam kierowałem tą instytucją i dostrzegam związek między latami spędzonymi w Izbie a tym, iż mogę dziś zwracać się do Państwa jako Prezydent Rzeczypospolitej, ale dlatego, że istniejące rozwiązania uważam za dobre i bardzo potrzebne, pod warunkiem, że zachowuje się możliwie daleko idącą apolityczność Izby.

Nie ma sensu przekonywać, że apolityczność może być stuprocentowa. To nierealne, ponieważ NIK, kontrolując funkcjonowanie państwa w bardzo różnych obszarach, w znacznym stopniu kontroluje politykę. I tak powinno pozostać. Nie ma bowiem władzy wykonawczej, która jest idealna i nie ma ludzi, którzy nie popełniają błędów. Najwyższa Izba Kontroli jest od tego, żeby kontrolować popełnianie błędów przez innych. Nie ma instytucji państwowej, w której nie występuje skłonność do przekraczania uprawnień (a przecież NIK przeprowadza między innymi kontrolę legalności działania) czy niedopełnienia obowiązków. Chodzi przede wszystkim o to, aby ta skłonność była możliwie najslabsza, możliwie łatwo wychwytywana i usuwana, chociaż w miejsce jednych nieprawidłowości pojawiają się nowe. Nie oznacza to jednak, że instytucji państwa nie można doskonalić.

Dzisiaj może się wydawać, że z kondycją państwa jest coraz gorzej, a jest odwrotnie, ponieważ w czasach sprawowania przeze mnie funkcji prezesa Izby państwo demokratyczne dopiero powstawało, co oznaczało, że pewne standardy jego działania trzeba dopiero wypracować. Ilustrują to przykłady niektórych kontroli. Choćby kontrole składów celnych z okresu 1991–1992, dowodzące, że programy uchwalane przez rząd mogą być całkowicie nierealizowane, a wpływowe grupy interesu przejmują pieniądze przeznaczone na te programy, że polskie lasy państwowe tracą rocznie miliony metrów sześciennych drewna, że zabezpieczenie przeciwko powodziom w ogóle nie istnieje, czego gorzkie owoce przyszło nam zbierać w 1997 r. Najwyższa Izba Kontroli ostrzegała zarówno o sytuacji w sektorze paliwowym, jak i o tym, że Policja słabo wykonuje swoje obowiązki. Po raz pierwszy zaczęto wtedy kontrolować Siły Zbrojne. Wielka to zasługa pana dyrektora Józefa Dziedzica i jego ówczesnego zastępcy – dzisiaj zastępcy szefa Kancelarii Prezydenta RP – pana ministra Władysława Stasiaka. W tych dziedzinach byliśmy pionierami. Zapoczątkowane wówczas dzieło było kontynuowane za czasów panów prezesów Janusza Wojciechowskiego i Mirosława Sekuły, także przez bar-

dzo szczegółowe kontrole, dzięki czemu udało się przełamać swoisty immunitet, jakim objęto niegdyś wybrane sfery działalności państwa.

Skoro już mowa o ludziach, chciałbym podkreślić, że bardzo wiele osób pełniących ważne funkcje w państwie wywodzi się z Najwyższej Izby Kontroli. Należą do nich między innymi zarówno uczestniczący w dzisiejszej uroczystości: pan Sławomir Skrzypek – prezes Narodowego Banku Polskiego, pan Piotr Kownacki – szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej oraz jego zastępca – wymieniony wcześniej pan Władysław Stasiak i pan Aleksander Szczygło – szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, jak i pan Wojciech Jasiński – były minister skarbu oraz kilka pań posłanek i kilku panów posłów, a także sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Inaczej mówiąc, w wymiarze sprawiedliwości, parlamencie, rządzie, Kancelarii Prezydenta RP pracuje wiele osób, które przeszły przez tę znakomitą szkołę nauki o państwie.

I sprawa ostatnia. Najwyższa Izba Kontroli weszła w okres zmiany ustroju i odzyskania pełnej suwerenności z ustawą jeszcze z 1980 r. To charakterystyczne, że Izba została ponownie wyłączona ze struktur rządowych właśnie w okresie Solidarności, co było jednym z pierwszych, podjętych wówczas działań. I tak już pozostało. Nadal obowiązywała wprawdzie zasada nomenklatury, ale i ją złamano. Mało kto pamięta, że Sejm – jeszcze PRL-owski – nie wybrał proponowanego prezesa Najwyższej Izby Kontroli i nie odwołał generała Tadeusza Hupałowskiego. Stało się to zapowiedzią nadchodzących zmian. Później zaistniała potrzeba ustawowej regulacji procedur działania Izby – co jest konieczne w państwie prawa – i ona nastąpiła. Wzmocniono prawa kontrolowanego, co też było niezbędne, chociaż na pewno codziennego życia Najwyższej Izbie Kontroli nie ułatwiło.

Dlatego po okresie wypracowywania procedur i standardów funkcjonowania, z okazji doniosłego jubileuszu 90-lecia, życzę Najwyższej Izbie Kontroli przede wszystkim stabilizacji prawnej. Życzę także, abyście Panie i Panowie działali z taką energią, żeby NIK była instytucją skuteczną i dobrze znaną społecznie. Życzę przy tym Państwu szczęścia w życiu rodzinnym i prywatnym. ■

Lech Kaczyński
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Przemówienie pochodzi z nr 2/2009 „Kontroli Państwowej”, zostało wygłoszone 6 lutego 2009 r. na uroczystym posiedzeniu Kolegium NIK w Sali Kolumnowej Sejmu.



Władysław Stasiak

(1966-2010)

Szef Kancelarii

Prezydenta RP



Władysław Stasiak urodził się 15 marca 1966 roku we Wrocławiu. W 1989 roku ukończył Wydział Historii na Uniwersytecie Wrocławskim. Trzy lata później odbył staż w Dyrekcji Generalnej Policji Państwowej w MSW Republiki Francuskiej, w 1993 roku ukończył Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

W 2000 roku uczestniczył w programie studyjnym na temat kształtowania amerykańskiej polityki bezpieczeństwa narodowego w Stanach Zjednoczonych.

Robert Kupiecki, ambasador RP w Stanach Zjednoczonych, na łamach „Gazety Wyborczej” z 19 kwietnia 2010 roku, tak wspominał Władysława Stasiaka: „Poznaliśmy się osiemnaście lat temu w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, która z założenia miała być kuźnią kadr urzędniczych dla odradzającego się niepodległego państwa. Władek był w pierwszym roczniku szkoły, ja w drugim. Trzeba pamiętać, jaki to był moment – bardzo ideowy, wszyscy chcieliśmy sukcesu nowej, niepodległej Rzeczypospolitej. Ogłoszenia o naborze do KSAP były mniej więcej takie: 'Chcesz służyć Ojczyźnie, poświęcić jej swe życie i pracę – KSAP to miejsce dla Ciebie'. I Władek był taki jak ten wzór z ogłoszeń – nie



tylko wtedy, ale przez kolejne lata, do końca. On się już w szkole wyróżniał. Był koleżeński, w takim staroświeckim stylu. Na co dzień zwracał się do rozmówców czy podwładnych: 'mości dobrodziejko...', 'czy waćpan mógłbyś...'. W jego ustach to nie brzmiało śmiesznie, po prostu taki był. Władek nigdy, także później, na najwyższych stanowiskach, nie uważał się za polityka. Nigdy nie przestał być przede wszystkim urzędnikiem państwa. Nie mówił bez przerwy o Polsce – tylko robił dla niej tyle, ile mógł”.

W latach 1993–2002 Władysław Stasiak pracował w Najwyższej Izbie Kontroli. Najpierw był doradcą ekonomicznym w Zespole Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych, pod koniec marca 1995 r. został wicedyrektorem tego zespołu, zaś w październiku 2001 roku wicedyrektorem Departamentu Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego (na skutek zmian struktury organizacyjnej w 1995 roku zespół przekształcono w Departament Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych, w 1997 roku w Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa, a później w Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego). Od listopada 2002 roku przebywał na urlopie bezpłatnym, udzielonym na czas sprawowania ważnych funkcji państwowych. Podczas pracy w NIK odpowiadał między innymi za kontrolę sprawności działania Policji, Straży Granicznej i Straży Pożarnej.



„Nie mówił bez przerwy o Polsce
– tylko robił dla niej tyle, ile mógł”.



Według zgodnej opinii współpracowników Władysława Stasiaka zarówno z Izby, jak i innych instytucji, był człowiekiem niezwykle pracowitym. – „Jestem od roboty” – zwykł mawiać, gdy rozmówca wyrażał zdziwienie, że człowiek pełniący tak wysokie funkcje wieloma sprawami zajmuje się osobiście. Chętnie też akcentował swoje związki z Najwyższą Izbą Kontroli. – „Jestem NIK-owcem” – podkreślał, co dla niego oznaczało sumienne wypełnienie zadań, których się podejmował.

W latach 2002–2005, gdy Lech Kaczyński był prezydentem Warszawy, Władysław Stasiak pełnił funkcję wiceprezydenta stolicy. W warszawskim Ratuszu odpowiadał za bezpieczeństwo, zarządzanie kryzysowe i wdrażanie wydziałów obsługi mieszkańców. W ramach akcji „Warszawska mapa bezpieczeństwa” odbył dziesiątki spotkań ze społecznościami osiedli.



– „Poznaliśmy się jeszcze w czasie, gdy on był w NIK, a ja w Komendzie Głównej” – powiedział „Gazecie Wyborczej” w kwietniu 2010 r. nadinspektor Ryszard Siewierski, były komendant stołeczny Policji. – „Rozmawialiśmy wówczas o tym, jak Policja powinna współpracować z innymi instytucjami. Miałem niezwykle szczęście, że potem, gdy był już w Ratuszu, mogliśmy wspólnie realizować to, co wcześniej omówiliśmy. Na spotkania z mieszkańcami chodziliśmy razem, żeby wysłuchać ludzi, ale często też po to, by nadstawić policzek do pyśkówek, bo ludzie mieli wiele pretensji. On się nie wahał tam chodzić. Chciał słuchać, nawet gdy to nie było miłe, żeby móc potem coś poprawić. Miał ogromną wrażliwość. Nigdy nie zadzierał nosa. Zawsze starał się pomóc. Jak były problemy, to szukał rozwiązań. Naprawdę fantastyczny facet”.

Po zakończeniu pracy w warszawskim Ratuszu, w listopadzie 2005 roku, Władysław Stasiak był wiceministrem spraw wewnętrznych i administracji, od maja 2006 roku do sierpnia 2007 roku kierował Biurem Bezpieczeństwa Narodowego, a od sierpnia 2007 roku był szefem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W okresie pracy w ministerstwie nadzorował przygotowania projektu ustawy o programie modernizacji Policji i innych służb podległych resortowi; odpowiadał za propozycje nowelizacji rozszerzających kompetencje Straży Granicznej, był też współautorem koncepcji Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Funkcję szefa BBN objął ponownie w listopadzie 2007 r. i pełnił ją do chwili otrzymania nominacji na stanowisko zastępcy szefa Kancelarii Prezydenta RP w styczniu 2009 r.; Kancelarią kierował od lipca 2009 r.

Należał do kręgu najbardziej zaufanych i cenionych współpracowników Lecha Kaczyńskiego. Powołując go na stanowisko wiceprezydenta Warszawy, Lech Kaczyński powiedział, że Władysław Stasiak będzie jego „szeryfem”, zaś po powołaniu Władysława Stasiaka na szefa MSWiA w sierpniu 2007 r. mówił o nim jako o „uczciwym do bólu człowieku o wysokim poziomie kompetencji”.

Prasa niedawno pisała, że miał być kandydatem „Prawa i Sprawiedliwości” do fotela prezydenta stolicy, ale jego start w wyborach był utrzymywany w tajemnicy. Sam zainteresowany mówił, że nie podjął jeszcze decyzji.

Decyzji Władysława Stasiaka w tej i w żadnej innej sprawie nigdy już nie poznamy. 10 kwietnia 2010 r. zginął w katastrofie wraz z Prezydentem RP Lechem Kaczyńskim i jego małżonką oraz 93 pozostałymi osobami lecącymi do Smoleńska na uroczystości upamiętniające polskich oficerów zamordo-



wanych przez NKWD w Katyniu. 20 kwietnia tego roku spoczął na Powązkach Wojskowych w Warszawie.

Prezes NIK Jacek Jezierski, żegnając Władysława Stasiaka podkreślił, że szanowali go nawet najwięksi adwersarze, a on sam był „dobrym duchem polityki” i pozostawił po sobie „wzór sposobu prowadzenia debaty publicznej”. Szef doradców premiera Donalda Tuska Michał Boni powiedział zaś: – „Żegnaj, ministrze Rzeczypospolitej w najgłębszym i najpełniejszym tego słowa sensie. Żegnaj, sługo Rzeczypospolitej, spoczywaj w pokoju i patrz ze swoim dobrym uśmiechem na nas z góry, i pilnuj, abyśmy uczyli się służyć. Byłeś wspaniałym urzędnikiem, człowiekiem misji publicznej, zawodowej, nie zagubiłeś tej serdeczności misji ludzkiej”. ■



Bezpieczne państwo według Władysława Stasiaka

W czasie pracy w Najwyższej Izbie Kontroli, jak również później, pełniąc inne ważne funkcje publiczne, Władysław Stasiak koncentrował się na uczynieniu państwa bezpiecznym i silnym. W NIK odpowiadał przede wszystkim za sprawy związane z bezpieczeństwem wewnętrznym, m.in.: kontrole działalności Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej, współpracował też z najwyższymi organami kontroli państw NATO.

Zagadnieniom z tym związanym poświęcił także kilka artykułów w „Kontroli Państwowej”. Na dalszych stronach dwa z nich prezentujemy w całości, pozostałe w obszernych fragmentach:

1. „Niepaństwowe formacje uzbrojone”
2. „Darowizny dla Policji”
3. „Najwyższa Izba Kontroli w NATO”
4. „Wobec korupcji”



NIEPAŃSTWOWE FORMACJE UZBROJONE

Wykonywanie zadań w zakresie ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz wykrywanie przestępstw i wykroczeń, a także ściganie ich sprawców – należy do zasadniczych powinności Policji (art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; DzU nr 30, poz. 179, ze zm.). Dla realizacji tych zadań, dotyczących w istocie zasadniczych funkcji państwa, a jednocześnie – konstytucyjnie stanowionych praw i obowiązków obywateli, Policja została wyposażona ustawowo w stosowne środki i procedury. W szczególności dotyczy to legitymowania osób oraz ich zatrzymywania, dokonywania kontroli osobistej, stosowania środków przymusu bezpośredniego, a także użycia broni palnej. W podobny sposób, choć uwzględniający specyfikę działania, kwestie te zostały uregulowane w przypadku Straży Granicznej (ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; DzU nr 78, poz. 462, ze zm.) oraz Urzędu Ochrony Państwa (ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa; DzU nr 30, poz. 180, ze zm.). Ponadto stosowne przepisy określiły kwestie działania formacji tworzonych do ochrony określonych obiektów, obszarów czy transportów.

Niezależnie jednak od działalności wyspecjalizowanych, powoływanych w drodze ustawy formacji, przepisy prawa (ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej; DzU nr 41, poz. 324, ze zm.) zezwalają na komercyjną ochronę osób, mienia, a także na usługi detektywistyczne. Ze względu jednak na fakt, iż tego rodzaju działalność może powodować daleko idącą ingerencję w sferę dóbr osobistych obywateli, a niekiedy może także stanowić zagrożenie dla interesów państwa, jej podjęcie zostało uzależnione od uzyskania koncesji (art. 11 ust. 1 pkt 11 ustawy o działalności gospodarczej). Ponadto ustawa o działalności gospodarczej upoważnia organ koncesyjny do kontrolowania podmiotów koncesjonowanych w zakresie m.in. zgodności prowadzonej działalności z udzieloną koncesją, a także ochrony interesów gospodarki narodowej, obronności i bezpieczeństwa państwa oraz ochrony bezpieczeństwa i dóbr osobistych obywateli. Organem koncesyjnym, właściwym do koncesjonowania usług ochrony osób, mienia i usług detektywistycznych, był do końca 1996 r. minister spraw wewnętrznych, a od 1 stycznia 1997 r. – minister spraw wewnętrznych i administracji.

Biorąc pod uwagę gwałtowny rozwój tego rodzaju działalności gospodarczej, a jednocześnie – istotne jej znaczenie w kontekście interesów państwa i obywateli, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła od czerwca 1996 r. do lutego 1997 r. kontrolę w zakresie nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi (*Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi*, sporządzona przez Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa, NIK, marzec 1997 r.). Celem tej kontroli było zbadanie rozmiarów i form działalności niepaństwowych formacji uzbrojonych, jakimi w istocie są podmioty gospodarcze działające w zakresie ochrony osób, mienia i usług detektywistycznych, a także zbadanie koncesjonowania tej działalności pod względem legalności i rzetelności. Ponadto oceniane były organy administracji państwowej w zakresie wykonywania funkcji kontrolnych nad tymi formacjami, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia interesów państwa oraz dóbr osobistych obywateli.

Badania przeprowadzone w Departamencie Administracyjnym MSW (obecnie Departament Nieruchomości, Koncesji i Zezwoleń Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji), działającym w imieniu organu koncesyjnego, wykazały, iż od 1 stycznia 1989 r. (tj. od wejścia w życie ustawy o działalności gospodarczej) do 31 maja 1996 r. wydano 7177 koncesji. Spośród nich wnioskodawcy nie odebrali 639, 379 podmiotom koncesję cofnięto z uwagi na nieprzestrzeganie warunków koncesji, zaś w przypadku kolejnych 100 koncesji stwierdzono ich wygaśnięcie ze względu na upływ czasu. Zatem, wedle stanu na 31 maja 1996 r., faktycznie działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych mogło prowadzić 6259 podmiotów. Największą ilość koncesji wydano podmiotom z województw: warszawskiego – 2524 (ok. 36% ogółu), katowickiego – 570 (8,1%), łódzkiego – 342 (ok. 5%), poznańskiego – 280 (4%), krakowskiego – 246 (3,5%), wrocławskiego – 271 (3%) i szczecińskiego – 216 (3%). Najmniej zaś koncesji udzielono osobom fizycznym i prawnym z województw: sieradzkiego – 8, zamojskiego – 13, łomżyńskiego – 18, przemyskiego – 18 i konińskiego – 19.

Na województwa przygraniczne przypadało łącznie 1680 koncesji, tj. ok. 24% ogółu, z tego na województwa północno-wschodnie i wschodnie – 275 (ponad 16% koncesji przypadających na województwa przygraniczne). Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt, iż niektóre z tych podmiotów funkcjonowały w rejonie przejść granicznych i zajmowały się głównie konwojowaniem osób i pojazdów oraz prowadzeniem usług detektywistycznych, a zwłaszcza poszukiwaniem skradzionych samochodów. Ustalono, że firmy detektywistyczne działające w rejonie przejść granicznych prowadziły działalność wyłącznie na granicy wschodniej RP.

Badania kontrolne wykazały, iż firmy ochrony osób i mienia zatrudniane były w wielu wypadkach przez organy administracji rządowej ogólnej i specjalnej oraz organy samorządu terytorialnego. Siły Zbrojne RP zatrudniały 6 firm ochroniarskich w zakresie fizycznej ochrony obiektów. Trzy spośród tych podmiotów w trakcie zawierania umów oraz przez pewien czas prowadzenia działalności w jednostkach wojskowych nie posiadały wymaganej koncesji. Obiekty wojskowe objęte były ponadto ochroną techniczną, sprawowaną przez 82 podmioty. Tryb i zasady zatrudniania wyspecjalizowanych agencji były w wojsku dość skomplikowane, gdyż angażowano w tym celu Inspektorat Szkolenia i Zarząd Operacyjno-Planistyczny Sztabu Generalnego, wojskowe służby informacyjne oraz dowództwa okręgów wojskowych i rodzajów Sił Zbrojnych. Jednocześnie szef Sztabu Generalnego WP w załączniku do zarządzenia nr 74/Org z 1 sierpnia 1994 r. upoważnił agentów ochrony m.in. do: legitymowania osób, a także do użycia broni „w sytuacjach tego wymagających na zasadach określonych przez agencje”. Dyspozycje te nie znajdowały podstaw w obowiązującym ustawodawstwie.

Niezależnie od podmiotów gospodarczych prowadzących działalność usługową w zakresie ochrony osób i mienia, usługi takie prowadzone były również, w ramach działalności pozabudżetowej, przez niektóre komendy wojewódzkie Policji i Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe w zakresie konwojowania oraz Biuro Ochrony Rządu w zakresie ochrony osób i mienia.

Jednym z istotnych ustaleń kontroli było stwierdzenie, iż żadna z instytucji państwowych nie dysponowała pełnymi i wiarygodnymi danymi co do liczby pracowników zatrudnionych w podmiotach koncesjonowanych. Według oceny szacunkowej ministra spraw wewnętrznych z dnia 1 czerwca 1995 r., podmioty, o których mowa, zatrudniały ponad 100 tys. pracowników, natomiast z danych Głównego Urzędu Statystycznego, przekazanych dla potrzeb kontroli NIK wynikało, iż podmioty ochrony osób, mienia i usług detektywistycznych zatrudniały 46 870 osób. Tymczasem wedle szacunków Polskiej Izby Gospodarczej Firm Fizycznej i Technicznej Ochrony Mienia, firmy te zatrudniały 250 tys. osób (kwiecień 1996 r.).

Pracownicy agencji ochrony i agencji detektywistycznych zatrudniani byli na podstawie zarówno umów o pracę, jak i umów-zleceń. Niektóre podmioty gospodarcze zatrudniały tych samych pracowników w tym samym okresie, jednocześnie na podstawie umów o pracę i umów-zleceń. Nie wszystkie jednostki zgłaszały fakt działalności firmy w PIP i ZUS.

Ustalono ponadto, iż niektórzy właściciele firm ochroniarskich i zatrudniani przez nich pracownicy wchodzili w kolizję z prawem. Nie jest jednak możliwe,

na podstawie danych Policji, określenie pełnej liczby przestępstw lub naruszeń prawa, jakich dopuścili się pracownicy firm ochroniarskich. Wynika to z faktu, iż w komputerowej bazie danych statystyki policyjnej, jednolitej w skali kraju, kategoria „pracownik ochrony” została wprowadzona dopiero w październiku 1995 r., a możliwości agregowania danych w tym zakresie są obecnie ograniczone. Natomiast z danych opracowanych dla potrzeb kontroli NIK w Ministerstwie Sprawiedliwości wynikało, iż prokuratury w latach 1994–1995 i do 31 maja 1996 r. objęły swym postępowaniem 64 zawiadomienia o przestępstwach popełnionych przez pracowników firm ochroniarskich. Postępowania te dotyczyły m.in.: napadów rabunkowych, włamań, kradzieży, wymuszeń rozbójniczych, bezprawnego windykowania długów, przyjmowania korzyści majątkowych od sprawców przestępstw, karalnych gróźb pobić, pobić ze skutkiem śmiertelnym oraz porwań. Ponadto właściciel jednej z firm ochrony osób i mienia w Warszawie został skazany prawomocnym wyrokiem za szpiegostwo na rzecz obcego państwa.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o urzędzie ministra spraw wewnętrznych (obecnie art. 7 ust. 1 ustawy o urzędzie ministra spraw wewnętrznych i administracji), funkcjonariusze i pracownicy jednostek organizacyjnych MSW, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej nie mogą uczestniczyć w żadnej działalności, w tym gospodarczej, jeżeli działalność ta mogłaby prowadzić do wykorzystania autorytetu urzędowego, informacji służbowych bądź środków publicznych do celów pozasłużbowych albo w sposób sprzeczny z ich przeznaczeniem. Wedle danych Komendy Głównej Policji, zgodę przełożonych na zatrudnienie w firmach ochroniarskich otrzymało 167 funkcjonariuszy (w tym 157 w województwie opolskim). Za podjęcie zaś pracy w podmiotach ochrony osób i mienia bez zgody właściwych przełożonych ukarano dyscyplinarnie w latach 1994–1995 i do 31 maja 1996 r.: 9 funkcjonariuszy Komendy Stołecznej Policji, 1 funkcjonariusza Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku oraz 1 z Komendy Rejonowej w Szczecinie-Śródmieściu. Ponadto, 5 września 1996 r. Komendant Stołeczny Policji ukarał dyscyplinarnie 7 funkcjonariuszy w związku z ich nielegalnym zatrudnieniem w agencjach ochrony mienia w Warszawie. Kontrola NIK wykazała także, iż 3 policjantów z Komendy Stołecznej Policji było zatrudnionych, bez stosownej zgody przełożonych, w agencji ochrony mienia. Ustalono również, że w Inspektoracie Nadzoru i Kontroli MSW, na stanowisku naczelnika wydziału zatrudniona była osoba posiadająca udziały w podmiotach gospodarczych działających w zakresie ochrony osób i mienia.

Zatrudnianie się żołnierzy zawodowych poza służbą reguluje ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Stosownie do art.49 ust.3 ustawy, dowód-

ca jednostki wydaje pozwolenie żołnierzowi zawodowemu na wykonywanie pracy zarobkowej, jeżeli nie koliduje to z wykonywaniem zadań służbowych przez żołnierza oraz wpływa dodatnio na podwyższenie jego kwalifikacji, a także nie narusza prestiżu zawodowego żołnierza.

Według danych Departamentu Kadr MON, zgodę na dodatkowe zatrudnienie w firmach ochroniarskich posiadało w skali całego kraju 71 żołnierzy zawodowych. Kontrola NIK wykazała, iż szef Zarządu Operacyjno-Planistycznego Sztabu Generalnego WP, w okresie od września 1994 r. do czerwca 1995 r. bez stosownej zgody pełnił funkcję członka rady nadzorczej jednej z agencji ochrony mienia, zaś oficer etatowy Zarządu, również bez zgody przełożonych, zatrudniony był na stanowisku dyrektora tej agencji. Ponadto w agencji tej zatrudnionych było 38 żołnierzy zawodowych.

Spośród 12 195 wydanych przez komendantów wojewódzkich Policji (Tryb i zasady wydawania pozwoleń na broń określa ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych; DzU nr 6, poz. 48, ze zm.) pozwoleń na broń, 8003 (65,5 %) uzyskały osoby zatrudnione w agencjach ochrony osób, mienia i usług detektywistycznych. Stwierdzono przy tym, iż komendanci wojewódzcy Policji w Wałbrzychu, Poznaniu i Warszawie wydawali pozwolenia na broń o cechach broni automatycznej osobom zatrudnionym w agencjach ochrony. Praktyka taka nie znajdowała podstaw w ustawie o broni, amunicji i materiałach wybuchowych.

Uwagę kontrolujących zwrócił także fakt wydania przez Komendanta Głównego Policji pisma z dnia 28 grudnia 1992 r., skierowanego do komendantów wojewódzkich Policji. W dokumencie tym Komendant Główny, „kierując się zasadą uznania administracyjnego”, określił wymagania, jakie muszą spełniać osoby ubiegające się o pozwolenie na broń. Jako zasadniczą przesłankę warunkującą wydanie pozwolenia na broń przyjął kryterium działalności zarobkowej, w tym na pierwszym miejscu osób zatrudnionych w firmach ochroniarskich.

Badania NIK wykazały, iż organ koncesyjny w latach 1994–1995 i do 31 maja 1996 r. skontrolował 151 podmiotów świadczących usługi w zakresie ochrony osób i mienia oraz usługi detektywistyczne, tj. 2,4 % podmiotów działających na dzień 31 maja 1996 r. Efektem tych kontroli było ograniczenie lub cofnięcie 24 koncesji ze względu na naruszenie prawa oraz 103 z powodu zaprzestania działalności gospodarczej.

Organ koncesyjny podejmował kontrole wyłącznie na skutek sygnałów napływających od osób prawnych i fizycznych oraz organów administracji państwowej. Stwierdzono wszakże, iż nie wszystkie sygnały napływające do organów administracji państwowej (w tym m.in. Policji i urzędów skarbowych)

powodowały wszczęcie postępowania kontrolnego we właściwym czasie i wskazanym zakresie.

Istnienie firm wykonujących usługi ochrony osób i mienia oraz usługi detektywistyczne jest rzeczą naturalną. Podmioty takie działają w wielu krajach porządkowych pełniąc pożyteczną rolę, odciążają bowiem formacje państwowe od niektórych działań ochronnych. Zawsze jednak niezbędne jest precyzyjne określenie ich statusu prawnego. Dotyczy to szczególnie zakresu, metod i form pracy tych firm, ich struktury, wyposażenia technicznego, umundurowania (identyfikatorów), a nade wszystko – uprawnień wobec obywateli. Prawo musi określać także wymogi kwalifikacyjne wobec osób zatrudnianych w agencjach oraz tworzyć skuteczny mechanizm kontroli organów administracji państwowej nad działalnością agencji ochrony i detektywistycznych.

Biorąc pod uwagę powyższe, Najwyższa Izba Kontroli wystosowała wniosek do prezesa Rady Ministrów o podjęcie pilnych działań na rzecz uporządkowania statusu prawnego podmiotów prowadzących działalność w zakresie usług ochrony mienia oraz detektywistycznych, a także dostosowanie rozwiązań w tym zakresie do wymogów państwa prawa, aby interes państwa i obywateli był skutecznie chroniony.

W maju br. do Sejmu wpłynął pilny projekt rządowy ustawy o ochronie osób i mienia wraz z projektami podstawowych aktów prawnych. Załączone do niego uzasadnienie nadania trybu pilnego zawierało m.in. stwierdzenie, iż „projekt stanowi szybką odpowiedź na raport Najwyższej Izby Kontroli”. Projekt ten jest w istocie realizacją zasadniczego wniosku NIK, skierowanego do prezesa Rady Ministrów. Niepokój budzi nieuwzględnienie w nim kwestii usług detektywistycznych, a więc śledczych. Może zatem powstać sytuacja, iż świadczenie usług ochrony osób i mienia będzie uregulowane szczegółowo przepisami ustawy i aktów wykonawczych (które wprowadzą m.in. obowiązek uzyskiwania licencji dla pracowników ochrony), podczas gdy usługi detektywistyczne będą wykonywane jak dotychczas, tj. wyłącznie na ogólnych zasadach określonych w ustawie o działalności gospodarczej (zatem: osoba pilnująca jakiegoś obiektu musiałaby mieć licencję państwową, detektyw zaś – nie).

W czerwcu 1997 r. nadzwyczajna podkomisja sejmowa do rozpatrzenia projektu ustawy o ochronie osób i mienia, pracująca z udziałem przedstawicieli firm ochroniarskich, zaproponowała daleko idące zmiany projektu, polegające m.in. na wyłączeniu pewnych kategorii pracowników ochrony z obowiązku uzyskiwania licencji oraz ograniczeniu zakresu uprawnień kontrolnych ministra spraw wewnętrznych i administracji ze względu na – jak to uzasadniają wnioskodawcy – ochronę tajemnicy handlowej. Dopiero jednak dalsze prace sej-

mowe pokażą, czy uda się połączyć oczywisty postulat wolności gospodarczej z nie mniej przecież naturalnym i słusznym wymogiem ochrony interesów państwa i poszczególnych obywateli. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ta specyficzna kategoria usług powinna podlegać regulacjom szczególnym, które (przy rzetelnym ich przestrzeganiu) uwiarygodnią koncesjonowane podmioty gospodarcze, dając im większe poczucie stabilizacji, a nam wszystkim – większe poczucie bezpieczeństwa.

Na razie jednak zmieniony projekt zdaje się w znacznie mniejszym stopniu uwzględniać wymogi ochrony interesów państwa oraz mechanizmy chroniące dobra osobiste obywateli. Zdaniem autorów ustawa może nie przynieść oczekiwanej poprawy. W lipcu 1997 r. Prezes NIK przedstawił zarówno w piśmie do Marszałka Sejmu RP, jak i na forum Sejmu, wątpliwości co do spójności projektowanej ustawy z systemem obowiązującego w Polsce prawa oraz wyraził zaniepokojenie z powodu braku określeń w projektowanej ustawie szeregu kwestii mogących w sposób istotny naruszać interes państwa oraz wpływać negatywnie na konstytucyjnie stanowione prawa i wolności obywateli. Sejm uchwalił ustawę o ochronie osób i mienia w dniu 30 lipca 1997 r. Poprawki zaś Senatu, uwzględniające część uwag NIK uchwalone zostały w dniu 17 sierpnia 1997 r. ■

Władysław Stasiak

Mariusz Furmanek

*Departament Obrony Narodowej
i Bezpieczeństwa Państwa NIK*

DAROWIZNY DLA POLICJI

Przyjmowanie przez Policję różnego rodzaju darowizn pieniężnych i rzeczowych, a więc finansowanie jej ze źródeł innych niż budżet państwa, budziło żywe zainteresowanie, ale i niepokój opinii publicznej. Policja jest bowiem tą formacją, która realizuje szczególnie istotną funkcję państwa. Otóż zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o Policji (ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; DzU nr 30, poz. 179, ze zm.) do jej podstawowych zadań należą m. in.: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Dla zapewnienia skutecznej, a także – bezstronnej – realizacji tych zadań, ustawa w art. 13 ust. 1 stanowi, że koszty związane z funkcjonowaniem Policji pokrywane są z budżetu państwa. Dopuszcza wszelako uczestnictwo organów samorządu terytorialnego w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Policji. Ponadto, zgodnie z art. 13 a, środki finansowe w wysokości 20% wpływów uzyskanych przez Skarb Państwa tytułem przepadku rzeczy pochodzących z ujawnionych przez Policję przestępstw przeciwko mieniu, gospodarczych i skarbowych przeznacza się na usprawnienie funkcjonowania Policji i nagrody dla policjantów, którzy przyczynili się bezpośrednio do ujawnienia tych przestępstw. Innych form finansowania Policji wymieniona ustawa nie przewiduje.

Zgodnie natomiast z prawem budżetowym, przyjmowanie i zagospodarowywanie darowizn w jednostkach budżetowych jest możliwe za pośrednictwem utworzonych w tym celu środków specjalnych. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 r. w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych w § 2 pkt. 4 stanowi, iż jednym ze źródeł dochodów środków specjalnych są „dobrowolne wpłaty i dary” (DzU nr 42, poz. 184, ze zm.). Ponadto Minister Spraw Wewnętrznych, na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 5 marca 1991 r. – Prawo budżetowe (t.j. DzU z 1993 r., nr 72, poz. 344, ze zm.) wydał zarządzenie nr 54 z dnia 19 maja 1992 r. w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych. To właśnie zarządzenie stworzyło przesłanki do zalegalizowania przyjmowania przez Policję darowizn, choć z uchybieniami w zakresie legalności i rzetelności, ponieważ dopiero instrukcja dyrektora Departamentu Finansów MSW, nr 6/92 z dnia 7 października 1992 r., w sprawie szczegółowych zasad funkcjonowania gospodarki pozabudżetowej (nie publikowana), wydana na pod-

stawie zarządzenia, przewidywała „wpływy pochodzące z dobrowolnych wpłat i darów” jako jedno ze źródeł dochodów środków specjalnych. Zarządzeniem nr 44 z dnia 23 sierpnia 1994 r., zmieniającym zarządzenie w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych, minister wprowadził nowy typ środka specjalnego o nazwie „darowizny”. Wskazać jednak trzeba, iż niezależnie od regulacji dotyczących przyjmowania darowizn na rachunki środków specjalnych, w niektórych wypadkach przyjmowano je także na rachunki bieżące komend. Praktyka taka nie znajdowała podstaw w przepisach prawa budżetowego.

Kwestia darowizn występowała w Policji od chwili utworzenia tej formacji, czyli od maja 1990 r., ale problem ewentualnego przyjmowania darowizn przez organy MO nie był przedmiotem kontroli. Zjawisko darowizn związane było z poszukiwaniem pozabudżetowych możliwości finansowania Policji, co uzasadniano ograniczeniami budżetowymi. Nasiliło się ono zwłaszcza od 1992 r. [...]. Kierownicy jednostek organizacyjnych Policji często występowali do różnych podmiotów z prośbą o udzielenie wsparcia materialnego. Wart uwagi jest przy tym fakt, iż sponsorzy byli pozyskiwani poprzez kontakty służbowe albo prywatne policjantów (patrz: Sprawozdanie inspektoratu Komendanta Głównego Policji z 1994 r.), w niektórych zaś komendach działanie na rzecz uzyskania darowizn traktowano jako obowiązek służbowy (np. w Komendzie Wojewódzkiej we Wrocławiu). Ponadto jednym ze sposobów pozyskiwania darczyńców było tworzenie – z inspiracji Policji, lub przy jej udziale – fundacji, np. „Asekuracja” w Poznaniu czy Fundacji Sportu w Policji „Fair Play” w Warszawie.

Wartość darowizn w poszczególnych latach przedstawiała się następująco:

- | | |
|-------------------|---|
| – 1990 r. | – brak zbiorczych danych |
| – 1991 r. | – 1 844,1 tys. zł (0,2 % nakładów budżetu państwa na Policję) |
| – 1992 r. | – 10 069,3 tys. zł (1,1%) |
| – 1993 r. | – 16 357,9 tys. zł (1,3%) |
| – 1994 r. | – 13 772,1 tys. zł (0,8%) |
| – 1995 r. | – 16 685,4 tys. zł (0,8%) |
| – I półr. 1996 r. | – 8 660,5 tys. zł (0,6%) |

Zdecydowana większość darowizn przyjmowanych przez Policję pochodziła od państwowych jednostek organizacyjnych, właściwych terytorialnie organów administracji samorządowej, fundacji i instytucji ubezpieczeniowych. Podział darczyńców na grupę państwowych jednostek organizacyjnych, organów administracji samorządowej, fundacji i towarzystw ubezpieczeniowych oraz grupę „wszystkich innych” został wprowadzony decyzją nr 46 Ministra Spraw

Wewnętrznych z dnia 19 kwietnia 1994 r. w sprawie przyjmowania przez jednostki resortu spraw wewnętrznych darowizn w formie finansowej i rzeczowej oraz sprzętu i wyposażenia do testowania i badań. W niektórych komendach wojewódzkich niemal wszystkie darowizny pochodziły od fundacji. [...]. Wśród darczyńców były m.in.: Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A., Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji „Warta” S.A. oraz banki, podmioty prawa handlowego, zakłady gastronomiczne, hurtownie, a także firmy prowadzące działalność w zakresie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych. Szczególnie znamienny był ponadto fakt przekazywania Policji darowizn przez jednostki budżetowe wchodzące w skład innych działów administracji państwowej. Do tej grupy darczyńców należały np. urzędy celne, urzędy skarbowe, prokuratury, nadleśnictwa, a także regionalne izby obrachunkowe. [...].

Odnosnie do trybu i zasad przyjmowania darowizn Komendant Główny Policji wyraził swoje stanowisko w piśmie nr P-II-941/92 z 8 grudnia 1992 r. Zgodnie z jego treścią, decyzje w sprawie przyjmowania darowizn mogli podejmować komendanci wojewódzcy Policji, a w jednostkach organizacyjnych Komendy Głównej – Komendant Główny Policji. Decyzje o przyjmowaniu darowizn przez szkoły policyjne mogli podejmować ich komendanci. Następnie Komendant Główny Policji wydał decyzję nr 27 z dnia 4 maja 1994 r., dotyczącą wykonania decyzji nr 46 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 kwietnia 1994 r. w sprawie przyjmowania przez jednostki resortu spraw wewnętrznych darowizn w formie finansowej i rzeczowej oraz sprzętu i wyposażenia do testowania i badań. Na mocy tej decyzji darowizny od państwowych jednostek organizacyjnych właściwych terytorialnie organów administracji samorządowej oraz fundacji i instytucji ubezpieczeniowych mogą przyjmować kierownicy jednostek Policji będący dysponentami środków budżetowych III stopnia (komendanci wojewódzcy Policji, komendanci szkół). Natomiast darowizny od innych podmiotów może przyjmować, na wniosek kierowników zainteresowanych jednostek, dyrektor Biura Gospodarki Technicznej i Zaopatrzenia KGP, po uzyskaniu pisemnej zgody Komendanta Głównego Policji. Pomimo wprowadzenia tych zasad, darowizny były często przyjmowane przez osoby nie upoważnione i bez zachowania trybu określonego przez Komendanta Głównego.

W trakcie badań kontrolnych NIK (tekst powstał na podstawie *Informacji NIK o wynikach kontroli finansowania Policji ze źródeł innych niż budżet państwa*, opracowanej przez Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa, NIK, kwiecień 1997 r.) nie odnotowano ani jednego przypadku złożenia oświadczenia darczyńcy w formie aktu notarialnego. Ponadto często nie sporządzano nawet pisemnych umów darowizny. Forma pisemna nie

jest co prawda – zdaniem Komendanta Głównego Policji – niezbędna w świetle przepisów kodeksu cywilnego. Jednak brak umów pisemnych uniemożliwiał weryfikację dyspozycji Komendanta Głównego, zawartej w § 1 ust. 3 decyzji nr 27, mówiącej, że „w umowach darowizny nie wolno zobowiązywać się do jakichkolwiek świadczeń na rzecz darczyńcy”. Jest to kwestia istotna, zważywszy że ustalenia kontroli NIK wykazały przypadki zawierania umów lub porozumień, w których zobowiązywano się do takich świadczeń. Dotyczyło to np. współpracy niektórych jednostek Policji z fundacją reprezentującą niemiecką firmę ubezpieczeniową Huk-Verband. W tym wypadku darowizny były wpłacane w zamian za współpracę przy poszukiwaniu skradzionych samochodów. Zobowiązania podejmowano także przyjmując darowizny od towarzystw ubezpieczeniowych (w zakresie reklamy) oraz od fundacji działających przy komendach wojewódzkich, np. w Poznaniu czy Komendzie Stołecznej (w zakresie wykorzystania sprzętu i obiektów Policji). Być może w umowach ustnych zobowiązań takich było więcej.

Uchybienia występowały również przy badaniu legalności działania i rzetelności, wymaganym na podstawie decyzji nr 27 Komendanta Głównego Policji. Niektóre komendy przyjmowały darowizny od podmiotów zalegających z zobowiązaniami na rzecz Skarbu Państwa oraz od osób karanych uprzednio za przestępstwa umyślne. Natomiast według ustaleń Inspektoratu KGP, w jednostkach terenowych Policji na ogół nie badano legalności działania i rzetelności sponsorów. Ponadto badań takich z zasady w ogóle nie prowadzono w odniesieniu do sponсорujących fundacji i towarzystw ubezpieczeniowych, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, traktując je w taki sam sposób, jak organy samorządu terytorialnego.

W wielu przypadkach także i ewidencja przyjętych darowizn była prowadzona nieprawidłowo, np. z kilkuletnim opóźnieniem, a niekiedy przyjęcia darowizn nie ewidencjonowano wcale. Ponadto kontrola wewnętrzna KGP ujawniała przypadki przyjmowania przez policjantów darowizn „do ręki” i późniejsze wpłacanie ich na konta komend.

W odniesieniu do sprawozdawczości stwierdzono, iż w części badanych komend wojewódzkich występowały rozbieżności w ewidencji darowizn sporządzanej przez wydziały zaopatrzenia i wydziały finansów.

We wspomnianym wcześniej piśmie nr P-II-941/92 z 8 grudnia 1992 r. Komendant Główny Policji uzależniał przyjmowanie darowizn od przeznaczenia ich na zwiększenie potencjału finansowego i materiałowo-technicznego Policji. W zarządzeniu nr 44 z dnia 23 sierpnia 1994 r. Minister Spraw Wewnętrznych postanowił zaś, iż wpływ z „darowizn” przeznacza się na zakupy środków rzeczowych. W tym kontekście, uwagę kontrolujących zwróciły darowizny takie, jak np. przekazana w 1995 r. Komendzie Głównej Policji przez firmę „Lego”

kwota 28,4 tys. zł z przeznaczeniem na zakup kalendarzy ściennych z logo firmy oraz Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji. Darowizny przekazywane w 1994 i 1995 r. przez instytucje ubezpieczeniowe (PZU, „Warta”, „Hestia”) w zamian za reklamę i promocję, przeznaczano na nagrody oraz organizację seminariów (np. „Bezpieczeństwo i edukacja komunikacyjna dzieci”), a darowizny dla KWP w Poznaniu wykorzystano na nagrody dla policjantów.

W większości przypadków z darowizn kupowano pojazdy, sprzęty i wyposażenie, (m.in. sprzęt łączności, komputery, maszyny do pisania, kserokoparki). Bardzo często sponsorowano zakupy paliwa i materiałów eksploatacyjnych do pojazdów. Samorządy terytorialne finansowały ponadto remonty budynków Policji oraz ich wyposażenie (meble itp.). Jako darowizny przyjmowano również meble, wyposażenie biurowe, lodówki, środki higieny i napoje chłodzące. Stwierdzono przy tym, iż darczyńcy inni niż państwowe jednostki organizacyjne, organy administracji samorządowej, fundacje i instytucje ubezpieczeniowe, przekazywali darowizny przeważnie komórkom organizacyjnym policji ruchu drogowego i do spraw przestępczości gospodarczej. Na przykład Biuro Ruchu Drogowego KGP w latach 1994–1995 i I półroczu 1996 r. otrzymało 26,7 % darowizn przekazanych całej Policji przez tę grupę darczyńców. Jak wynika z ustaleń kontroli wewnątrzresortowej, w 1993 r. prywatny sponsor zaprojektował i wyposażył w sprzęt o wysokim standardzie (meble, wystrój wnętrz) pomieszczenia służbowe Wydziału do spraw Przestępczości Gospodarczej Komendy Wojewódzkiej w Poznaniu.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli i mając na względzie wymóg bezstronnego realizowania przez Policję zadań ustawowych, NIK wystąpiła do ministra spraw wewnętrznych i administracji z wnioskiem o nowelizację zarządzenia nr 54 z dnia 19 maja 1992 r. w sprawie zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych resortu spraw wewnętrznych. Celem proponowanej nowelizacji było wyeliminowanie możliwości przyjmowania darowizn przez policję od podmiotów innych niż organy samorządu terytorialnego, które z mocy art.13 ust. 1 ustawy o Policji mogą uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów działalności Policji. Skierowano też wniosek do Komendanta Głównego Policji, dotyczący zaprzestania przyjmowania przez Policję darowizn od podmiotów innych niż określone w wymienionym art. 13.

Do powyższych wniosków minister nie ustosunkował się. Natomiast Komendant Główny Policji w stanowisku wobec „Informacji” NIK uznał za kontrowersyjny „pogląd o niecelowości przyjmowania darowizn” (pismo nr FE -1485/97 z 5 maja 1997 r.). Jego zdaniem, problem darowizn należy uznać za „sprawę dość oczywistą” w kontekście „zmniejszania w budżecie państwa środków prze-

znaczonych na potrzeby Policji”, przy jednoczesnym założeniu, że sukcesywne zwiększanie środków budżetowych „niejako w sposób naturalny sprawi, że ta forma finansowania potrzeb stanie się zanikającą”. Stanowisko Komendanta zawierało także informacje o zawężeniu kręgu darczyńców do takich osób prawnych, „które posiadają odpowiedni prestiż i dobrą renomę, a tym samym zasługują na zaufanie”. Natomiast z projektu decyzji Komendanta Głównego Policji w sprawie trybu przyjmowania przez Policję darowizn oraz użyczonemu sprzętu i wyposażenia, opracowanego w 1997 r. wynika, iż podmiotami takimi są towarzystwa ubezpieczeniowe, fundacje oraz spółki prawa handlowego.

W opinii do stanowiska Komendanta Głównego Policji w sprawie „Informacji o wynikach kontroli finansowania Policji ze źródeł innych niż budżet państwa”, prezes NIK podkreślił raz jeszcze, iż ustawa o Policji określiła status prawny tej formacji w sposób szczegółowy, zapewniając bezstronną realizację zadań przez jej funkcjonariuszy. Dlatego też niecelowe i szkodliwe, z punktu widzenia interesów państwa i poszczególnych obywateli, jest nawet potencjalne uzależnianie się jednostek Policji i policjantów od woli darczyńców, bez względu na ich wiarygodność, renomę i prestiż. ■

Władysław Stasiak

*wicedyrektor Departamentu Obrony Narodowej
i Bezpieczeństwa Państwa NIK*

Zaprezentowane wyżej fragmenty pochodzą z artykułu zamieszczonego w „Kontroli Państwowej” nr 1/1998.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI W NATO

Zgodnie z Traktatem Północnoatlantyckim, podpisanym 4 kwietnia 1949 r. w Waszyngtonie, NATO jest przymierzem suwerennym krajów mających za wspólny cel zachowanie pokoju i obronę swej wolności poprzez solidarną politykę bezpieczeństwa i podejmowanie środków obronnych, adekwatnych do zagrożeń, tak, aby – w razie potrzeby – móc powstrzymać każdą agresję przeciwko nim.

W istocie zatem sfera aktywności Paktu jest bardzo rozległa, a zarazem – bardzo poważna. Stąd też kraje uczestniczące w NATO starają się wytwarzać odpowiednie narzędzia kontroli skuteczności instytucjonalnych działań Paktu jako organizacji międzynarodowej. Jednym z takich narzędzi – niewątpliwie podstawowych – jest Międzynarodowe Kolegium Audytorów NATO.

Formalną podstawą działań tego organu jest Karta z 10 lipca 1990 r., która stanowi, że budżet instytucji NATO oraz przedsięwzięcia finansowane w ramach tzw. „Programu Inwestycji Bezpieczeństwa NATO” (służące rozbudowie stosownej infrastruktury krajów członkowskich, np.: lotnisk, poligonów, systemów łączności, informatyki, stanowisk kierowania itd.) są kontrolowane, w imieniu Rady NATO, przez Kolegium Audytorów. Zgodnie z art. 2 Karty, Kolegium składa się z 6 członków, powoływanych przez Radę Północnoatlantycką, spośród kandydatów przedstawionych przez wszystkie kraje członkowskie NATO. Kandydaci powinni być urzędnikami wyższego szczebla instytucji kontrolnych krajów Paktu, ewentualnie wyższymi urzędnikami administracji rządowej, doświadczonymi w kwestiach kontroli wydatków budżetowych. Muszą też biegle znać jeden z języków oficjalnych NATO (angielski, francuski) i posiadać praktyczną umiejętność posługiwania się językiem drugim. Poza tym są obowiązani poddać się stosownym procedurom sprawdzającym, ze względu na wymogi bezpieczeństwa.

Kadencja członka Kolegium trwa cztery lata i nie może się powtórzyć. Zarówno Kolegium, jak i jego poszczególni członkowie odpowiadają za swe działania wyłącznie przed Radą NATO. Podstawowym zadaniem tego organu jest umożliwienie Radzie Północnoatlantyckiej oceny, czy wspólne środki są właściwie wydatkowane. Dla realizacji tego celu wydatki NATO badane są pod względem zgodności ze stosownymi regulacjami, przy zastosowaniu kryterium skuteczności i wydajności. W badaniach tych Kolegium wspiera osiemnastu urzędników – kontrolerów wykonujących konkretne prace kontrolne.

Na podstawie formalnych ram działania ustalonych w Karcie kierunek pracom Kolegium nadaje dodatkowo „Strategiczny i Długofalowy Plan Kolegium” na lata 1996–2000. Plan ten wskazuje strategiczne cele działania w tym okresie,

czyli: wzmocnienie systemów kontroli wewnętrznych w NATO, poprawę gospodarności, skuteczności i efektywności, wzmocnienie procesu zarządzania i podejmowania decyzji, poprawę systemu księgowości w NATO, kontrolę ważnych programów i przedsięwzięć.

Każdego roku, jako efekt badań kontrolnych, publikowane są raporty na temat: kontroli finansowej wydatków instytucji NATO; wspólnych wydatków na infrastrukturę Paktu; działalności Kolegium w ciągu roku i stanu zaawansowania prac. Kolegium jest upoważnione do zawierania w tych raportach wszelkich uwag i zaleceń, które uzna za niezbędne, szczególnie co do skuteczności zasad finansowania, systemów księgowości, kontroli wewnętrznej i ogólnie – odnoszących się do finansowych konsekwencji działań administracyjnych. Warto przy tym zwrócić uwagę na dodatkowe uprawnienie „dyscyplinujące” Kolegium. Otóż może ono korzystać, w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości, z możliwości „obcinania” tej kwoty wydatków na infrastrukturę wspólną NATO, która została użyta przez określony kraj niezgodnie z przeznaczeniem lub niewłaściwie rozliczona.

Karta zobowiązuje Kolegium do konsultacji z instytucjami kontrolnymi poszczególnych krajów NATO. Dlatego też, corocznie odbywają się spotkania Kolegium z przedstawicielami instytucji kontrolnych wszystkich krajów członkowskich NATO. Spotkania te poświęcone są omówieniu raportu Kolegium Audytorów NATO dotyczącego prac przeprowadzonych w roku minionym i ich rezultatów. Zatem w bieżącym 1998 r. przedmiotem obrad był raport za 1997 r. Dokument ten informował, iż badania kontrolne starano się usytuować w ramach generalnego „Strategicznego i Długofalowego Planu Kolegium”, opracowanego na lata 1996–2000. W 1997 r. kontrolą objęto wydatki w wysokości 250 mld franków belgijskich, z czego 160 mld dotyczyło instytucji NATO, a 45 mld „Programu Inwestycji Bezpieczeństwa NATO”. W zakresie kontroli instytucji NATO przeprowadzonych zostało 21 kontroli finansowych, w 42 instytucjach. Odnośnie zaś do kontroli „Programu Inwestycji Bezpieczeństwa NATO”, zbadano ponad 600 projektów. Niezależnie od powyższego, Kolegium realizowało także 3 kontrole efektywnościowe dotyczące operacji IFOR/SFOR, programu „Partnerstwo dla Pokoju” oraz funkcjonowania Centrum Badań Morskich NATO. Ponadto przeprowadzono jeszcze swego rodzaju kontrole doraźne obejmujące np. „Program Moralnej i Społecznej Aktywności dla Personelu NATO” lub działalność Stowarzyszenia Północnoatlantyckiego (które jako podmiot nie należący formalnie do struktur NATO, lecz z nim związane, zostało poddane kontroli na własną prośbę).

W wyniku kontroli podnoszono m.in. kwestię konieczności wprowadzenia spójnych zasad księgowości w całym NATO i usprawnienia sprawozdaw-

czości finansowej. Zwrócono też uwagę na fakt, iż niektóre kraje nierzetelnie realizowały projekty „Programu Inwestycji Bezpieczeństwa NATO”, dlatego też Kolegium – po raz pierwszy zdecydowało się na skorzystanie z uprawnienia do „cięcia” pewnych środków przeznaczanych na realizację tych projektów.

Tegoroczne spotkanie Kolegium z przedstawicielami instytucji kontrolnych poszczególnych krajów odbyło się w dniach 15-16 czerwca. Poważnym *novum* było zaproszenie do udziału w spotkaniu – niejako z wyprzedzeniem – przedstawicieli instytucji kontrolnych trzech krajów, które mają być przyjęte do NATO wiosną 1999 r., czyli Polski, Czech i Węgier. Oczywiście delegaci instytucji kontrolnych tych trzech krajów brali udział w obradach jedynie na prawach obserwatora. I tak jednak ich obecność na spotkaniu uznać należy za znaczącą, jako że w sposób zupełnie naturalny wprowadzani byli w problematykę „wewnątrzpaństwową”, a zwłaszcza kwestie związane z prowadzeniem kontroli. Możliwość zaś zapoznania się z dokumentami roboczymi, a przede wszystkim faktycznego udziału w dyskusji dotyczącej kierunków kontroli wewnątrz NATO, jej priorytetów i zasad prowadzenia, jest trudna do przecenienia.

W pierwszym dniu obrad odbywających się w kwaterze głównej NATO w Brukseli, Kolegium prezentowało swoje sprawozdanie za rok ubiegły, poszerzając je o przykłady dotyczące niektórych kontroli. Wydaje się, iż z naszego, polskiego punktu widzenia, trzeba zwrócić baczniejszą uwagę na kontrole dotyczące wspomnianego już wyżej „Programu Inwestycji Bezpieczeństwa NATO.” Warto bowiem przypomnieć, iż z negatywną oceną Kolegium spotykają się te kraje, które niewystarczająco dokładnie przygotowują i uzasadniają, a także rozliczają swe projekty, zwracając się jednocześnie o środki na ich finansowanie „awansem”. W dyskusji postulowano położenie jeszcze większego nacisku na weryfikowanie rzetelności poszczególnych projektów oraz ich rozliczeń.

Sporą część debaty przeznaczono na omawianie kwestii związanych z prowadzeniem kontroli efektywnościowych. Wskazywano badania „Partnerstwa dla Pokoju”, jako przykład kontroli dającej – w miarę możliwości – pełny obraz jakiegoś zagadnienia. Jednocześnie przypomniano, że podstawowym zadaniem Kolegium jest kontrola finansowa.

Drugi dzień był dniem narodowych instytucji kontrolnych. Obradom przewodniczył reprezentant Grecji, a nie przewodniczący Kolegium. Przewodnictwo „drugiego dnia” jest bowiem rotacyjne – co roku funkcję tę pełni reprezentant innego kraju, a kolejność jest zgodna z alfabetem. Oznacza to, że Polsce wypadnie poczekać jeszcze kilka lat na jednodniowe przewodnictwo. W trakcie obrad

przedstawiciele poszczególnych instytucji kontrolnych prezentowali swoje uwagi i postulaty dotyczące działań Kolegium, tematyki kontrolnej i metodyki kontroli. Ożywioną dyskusję wywołała kwestia zakresu uprawnień instytucji kontrolnych poszczególnych krajów do kontrolowania przedsięwzięć wspólnych NATO, finansowanych m.in. przez te kraje.

Warto jeszcze wspomnieć o kolacji zorganizowanej po pierwszym dniu obrad. Nie dlatego, żeby podnosić jej walory gastronomiczne. Jak przystało bowiem na „wieczerną rewizorów” była ona skromna, choć bardzo sympatyczna. Dalece ważniejsze jest to, iż podczas kolacji prowadzono merytoryczną dyskusję na temat technik kontroli, kwestii związanych z bezpieczeństwem i obronnością poszczególnych krajów oraz związku tych kontroli z badaniami instytucji i programów natowskich. Poruszano też sprawy dotyczące przyszłych wspólnych kontroli z udziałem polskiej NIK w zakresie obronności i bezpieczeństwa.

Spotkanie to na pewno pomoże Najwyższej Izbie Kontroli w „bezwstrąsowym” włączeniu się w przyszłym roku do współpracy kontrolnej z NATO. ■

Władysław Stasiak

WOBEC KORUPCJI

Korupcja jest zwykle definiowana jako wykorzystanie władzy publicznej do celów prywatnych. Oczywiście definicja ta jest bardzo ogólna i może dotyczyć wielu różnych sytuacji i typów zachowań, niewątpliwie jednak oddaje jej istotę. Jednocześnie warto zauważyć, iż próby wąskiego, a zarazem rozbudowanego definiowania zjawisk korupcyjnych prowadziły w istocie do zaciemnienia rzeczywistego obrazu tej patologii. Piszący te słowa miał kiedyś okazję uczestniczyć w konferencji, podczas której jeden z prelegentów długo wymieniał liczne konferencje międzynarodowe, odbywające się w różnych miejscach świata, a dotyczące kwestii zdefiniowania pojęcia „korupcja”. Zdaniem prelegenta, zasadnicza trudność walki z korupcją wynikała właśnie z faktu, iż nie osiągnięto porozumienia co do wyczerpującej i satysfakcjonującej wszystkich definicji.

Jeszcze nie tak dawno, w latach dziewięćdziesiątych (a zwłaszcza w pierwszej połowie), problem korupcji w Polsce był dostrzegany, lecz jednocześnie w większości przypadków bagatelizowany. Po pierwsze bowiem – w wielu publikacjach i wypowiedziach uczestników życia publicznego podkreślano, że zjawisko to w Polsce ma charakter marginalny i nie stanowi zagrożenia dla gospodarki, administracji i całego życia kraju. Po drugie – uznawano często, że problem korupcji nawet jeśli istnieje, to i tak „sam się rozwiąże” za sprawą rozwoju rynku, prywatyzacji i ogólnie deklarowanego, owocnie postępującego „odbiurokratyzowania gospodarki”. Ponadto zagrożenie korupcyjne miało być usunięte za sprawą rozszerzenia samorządu terytorialnego i jego uprawnień. Po trzecie – wcale nie tak rzadko głośzono, że korupcja, zwłaszcza w okresie „transformacji systemowej”, ma pewne istotne zalety jako czynnik przyspieszający zmiany rynkowe i smarujący (nomen omen) przeżarty rdzą biurokracji mechanizm państwowy. Przekonywano więc, że korupcja istnieje od zawsze i zawsze będzie istniała. Należy zatem raczej myśleć o użytecznym jej wykorzystaniu, niż marnować siły na jej zwalczanie.

Taki punkt widzenia prezentowany był zresztą jeszcze nie tak dawno np. w artykule K. Bachmanna z 2000 r., zatytułowanym „Zalegalizować korupcję” („Rzeczpospolita” z 24 maja 2000 r.). Już w podtytule autor postawił tezę, iż: „W wielu przypadkach korupcja wyrównuje niedostatki mechanizmów rynkowych, a skuteczne jej zapobieganie przyniosłoby więcej szkód niż pożytków”. Przyznał, że korupcja może deformować warunki konkurencji, zazwyczaj prowadzi do złej alokacji środków i do innych ujemnych skutków. Zaraz jednak dodał, iż nie zawsze tak musi być. Według K. Bachmanna, „rozładowywanie korków biurokratycznych” za pomocą

korupcji może się okazać korzystne dla gospodarki. Podobnie jest w przypadku, gdy państwo „zniekształca” rynek – korupcja może wówczas przywrócić równowagę. Stanowi ona bowiem, zdaniem autora, swoisty „korektor” biurokracji. Przykładem ma być procedura koncesyjna, gdzie najprężniejsza i gotowa najwięcej zaoferować (w postaci łapówki) firma wygrywa i dostaje koncesję. Wygrywa więc najlepszy, co w ostatecznym efekcie jest korzystne dla wszystkich. [...].

Wydaje się, że rzeczywistość dość jednoznacznie i negatywnie zweryfikowała pogląd o marginalnym, nieistotnym zakresie korupcji i „samoistnym” rozwiązaniu tego problemu. W szczególności zaś – o pozytywnym wpływie korupcji na rozwój gospodarki. Na przykład corocznie sporządzane przez organizację Transparency International zestawienie krajów według wskaźnika tzw. percepcji korupcji wykazuje, że zarówno grupa krajów najbardziej skorumpowanych, jak i krajów najmniej skorumpowanych pozostaje, mniej więcej, ta sama. Wśród skorumpowanych przewodzi Nigeria, a w ścisłej czołówce znajdują się takie kraje „transformacji”, jak Rosja, Ukraina czy Bułgaria. Łatwo zauważyć, że żadnego z tych krajów nie sposób uznać za lidera gospodarczego. W istocie rzeczy jest wręcz odwrotnie.

Przykłady potwierdzają zdroworozsądkową, jak się zdaje tezę, iż korupcja nie tylko nie może być traktowana jako akcelerator rozwoju gospodarczego, lecz jest bardzo poważnym, a przy przekroczeniu pewnego progu – wręcz śmiertelnym – zagrożeniem dla zdrowej i efektywnej gospodarki. [...]. Innymi słowy, korupcja niszczy zdrową konkurencję i zamiast do gospodarki wolnorynkowej, prowadzi do gospodarki „układowej”. Dlatego też opublikowane w 1999 r. w Polsce opracowanie J. Pope’a: *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*, Warszawa 1999, s. 37, potwierdza wcześniejsze opinie autorów takich, jak L. Kaczyński czy A. Kamiński, że: „...korupcja zwiastuje klęskę celów, do jakich dąży rząd [...], korupcja degeneruje środowisko, w którym działają prywatne przedsiębiorstwa, prowadząc do szybkiego i nadmiernego inkasowania zysków w sytuacjach niepewności oraz zniechęca do inwestowania w firmę”. Taka „układzacja” gospodarki jest szkodliwa zawsze. Szczególnie jednak niebezpiecznym jej aspektem jest korupcyjne powiązanie gospodarki z przestępczością zorganizowaną. [...].

Korupcja występowała zawsze i we wszystkich krajach. Nie ma państw całkowicie od niej wolnych. Skala jej zaś bywa różna. W niektórych jednak przypadkach staje się na tyle groźna, iż jak pisze Rose-Ackerman, zagraża legitymizacji władzy. Prowadzi przecież do podważenia podstawowej zasady państwa obywatelskiego, jaką jest równość obywateli wobec prawa. Ma też korupcja aspekt niezwykle istotny, choć często pomijany. Jest mianowicie formą degeneracji całego życia publicznego. Jej negatywne oddziaływanie dotyczy nie tylko mechanizmów gospodarczych i instytucji państwowych, lecz także mentalności ludzi, podważając zaufanie do państwa i prawa.

Raporty Transparency International i Banku Światowego, opublikowane w ostatnich latach, czy powołane wyżej publikacje odegrały bardzo istotną rolę w uświadomieniu wielu ludziom, nie tylko w naszym kraju, jak wiele zagrożeń niesie ze sobą korupcja i jak wiele dziedzin życia dotyka. Na gruncie polskim ich znaczenie było szczególnie istotne, nie tyle może poprzez wniesienie całkowicie nowych treści, co poprzez nadanie swoistej sankcji tezom prezentowanym wcześniej. Przyczyniły się też do powstania swego rodzaju „mody” na debatowanie o zwalczaniu korupcji. Rzecz jasna, może to prowadzić do „zagadania” problemu lub dokonywania za jego pomocą różnych manipulacji. Nieco deprymująca może być „pieczeniarska” fala antykorupcyjna, korzystająca z mody i jak ognia unikająca wspomnienia o rzeczywiste trudnych wątkach. Z drugiej jednak strony, istotny wydaje się fakt, iż kwestia korupcji i jej zwalczania stała się poważnym elementem debaty o stanie państwa i gospodarki. Tez o pozytywnym obliczu korupcji – wygłaszanych oficjalnie – jest coraz mniej.

Rozległe opracowania na temat korupcji wykorzystują studia jej przypadków w różnych rejonach świata, formułują analizy i oceny jej związków z funkcjonowaniem państwa i gospodarki. Na przykład [...] S. Rose-Ackerman podaje przykłady form korupcji i dziedzin nią dotkniętych, jej wpływu na gospodarkę i funkcjonowanie państwa, a także skali występowania tej patologii. Dokonuje też typologii rządów korupcyjnych. Wyróżnia zatem kleptokrację, gdzie korupcja organizuje się na szczytach władzy, co odróżnia ją od sytuacji, gdy korupcję „uprawiają” liczni nawet, lecz niezorganizowani urzędnicy niskiego szczebla. Kleptokracja jest systemem monopolu korupcyjnego osoby (osób) sprawujących władzę polityczną. Przykładem funkcjonowania kleptokracji był Zair w czasie rządów Mobutu Sese Seko, Haiti – Duvalierów czy Paragwaj – Stroesnera. W takim przypadku cały aparat państwowy, łącznie z aparatem skarbowym czy policyjnym, działa po prostu po to, by „optymalizować” bardzo wymierne i konkretne korzyści grupy rządzącej. Państwo jest zorganizowane tak, aby uzyskać łapówki od ludności i społeczności przedsiębiorców. [...].

W Polsce, pomimo rozszerzającej się wiedzy na temat mechanizmów korupcyjnych i świadomości jej występowania, brakuje wciąż usystematyzowanej i wiarygodnej analizy skali i form tego zjawiska. Liczne raporty opracowywane w ostatnich latach mają zapewne swoje znaczenie, ale cząstkowe. Za pierwszą taką próbę można uznać raport MSWiA na temat zagrożeń korupcyjnych przygotowany na życzenie Sejmu w 1999 r. Na forum sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych wskazano jednak liczne i poważne braki w tym dokumencie, co pomogło w formułowaniu następnych materiałów tego rodzaju. Według „Raportu o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce w 2000 r.” (dokument dostępny

jest m.in. w Internecie < www.mswia.gov.pl>), opracowanego przez MSWiA i przyjętego przez Radę Ministrów w maju 2000 r.: „Utrzymywało się zagrożenie działaniami korupcyjnymi w większości segmentów życia społecznego i gospodarczego. Najczęściej łapownictwo, płatna protekcja czy nadużycie funkcji towarzyszyło przestępczości gospodarczej. Statystyka tej kategorii przestępstw, a także przeprowadzona analiza postępowań przygotowawczych pozwalają na wyciągnięcie wniosku, iż zagrożenie przestępczością korupcyjną w Polsce jest znaczne, a ilość wszczynanych spraw karnych nie jest zadowalająca i nie odpowiada jego faktycznym rozmiarom.”

Z kolei dokument „Działania podejmowane przez rząd w celu przeciwdziałania przestępczości gospodarczej i korupcyjnej” <www.kprm.gov.pl>, opracowany w MSWiA wiosną 2001 r., stwierdza: „Z posiadanego przez służby podległe MSWiA, przede wszystkim przez Policję, rozpoznania wynika, iż działania korupcyjne najczęściej występują w takich sferach życia gospodarczego i społecznego, jak:

- sektor ubezpieczeń – zjawiska korupcyjne występują w związku z likwidacją szkód majątkowych, zwłaszcza komunikacyjnych i rolniczych, fałszowaniem i antydatowaniem polis ubezpieczeniowych, wystawianiem polis na fikcyjne pojazdy, zgłaszane następnie jako skradzione;

- administracja państwowa i samorządowa – potencjalne występowanie zagrożeń różnego rodzaju działaniami korupcyjnymi występuje najczęściej przy wydawaniu przez organy administracji publicznej różnego rodzaju aktów administracyjnych; (w takim kontekście pogląd o automatycznym wyparciu korupcji przez sam fakt rozszerzenia samorządu terytorialnego wydaje się chybiony. Warto zresztą przypomnieć, iż także doświadczenia innych krajów <np. Francji z początku lat 80.> wykazały, że rozbudowa samorządu terytorialnego bez stosownych zabezpieczeń prawno-organizacyjnych może łatwo prowadzić do zagrożeń korupcyjnych. Nie oznacza to oczywiście krytyki rozwiązań samorządowych jako takich, lecz wskazuje potrzebę rozwiązań o charakterze bardziej kompleksowym i ograniczającym pole łatwych pokus. Po prostu – administracja samorządowa nie jest wyłączona spod praw rządzących funkcjonowaniem instytucji publicznych);
- sektor bankowy – pracownicy tych instytucji, którzy współpracują z grupami przestępczymi świadomie nie przestrzegają zasad ustalonych w prawie bankowym oraz regulaminach bankowych, podejmując decyzje niezgodne z prawem;
- służba zdrowia – głównie na tle wydawania przez lekarzy fikcyjnych zwolnień lekarskich oraz wydłużania nienależnych odszkodowań z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i kas rolniczego ubezpieczenia społecznego, przyznawania fikcyjnych grup inwalidzkich, przyjmowania do szpitali publicznych, a także wykonywania operacji i zabiegów.

Wysoce kryminogenna sytuacja towarzyszy procesom prywatyzacji i reprivatyzacji. Korumpowanie przedstawicieli organów założycielskich reprezentu-

jących Skarb Państwa powoduje powstanie olbrzymich strat w majątku narodowym”. Wskazano też zagrożenie korupcyjne w administracji skarbowej i celnej oraz w zakresie ochrony granicy. Jako sferę zagrożeń korupcyjnych podano również zamówienia publiczne. Podobne raporty opracowane zostały także w innych instytucjach, m.in. w Najwyższej Izbie Kontroli.

Byłoby dobrze, gdyby powstało rzetelne opracowanie przedstawiające możliwie pełny obraz tej patologii, wraz ze wszystkimi uwarunkowaniami. W sferze postulatów pozostaje też ciągle stałe monitorowanie i analizowanie skali, zmian, zasięgu i form korupcji. Bardzo cenne jest tu zaangażowanie instytucji pozarządowych, jednak ze względu na trudności metodologiczne i „techniczne” związane ze zbieraniem i przetwarzaniem informacji, niezbędne wydaje się prowadzenie takich działań (skoordynowanych!) przez instytucje państwowe.

Sondaże opinii publicznej nie mają oczywiście wagi dowodów. Przy interpretacji ich wyników należy zawsze zachowywać ostrożność. Trudno jednak nie zwrócić uwagi na wyniki badań przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej w sierpniu 2001 r. Wynika z nich, że 93% badanych uważa, iż korupcja w naszym kraju jest dużym problemem, a według 70% urzędnicy rządowi czerpią prywatne korzyści z pełnienia funkcji publicznych. Uczciwość i bezinteresowność urzędników rządowych zakłada zaś 1% badanych. Wyniki te nie dają podstaw do nadmiernego optymizmu. Konkluzje nie mogą jednak prowadzić do narzekania, lecz do opracowania rzetelnego, całościowego programu zwalczania patologii i determinacji w jego wdrażaniu, by korupcja stała się problemem marginalnym, nieniszczącym jakości życia publicznego. Po pierwsze, trzeba przyjąć, iż korupcja jest problemem funkcjonowania państwa i widzieć problem w takiej perspektywie. Po drugie – nie ma jednego łatwego i prostego złotego środka na tę „dolegliwość”. Kiedy np. mówi się: „prywatyzacja wypłeni korupcję”, to teza ta ma sens, tyle tylko, że prywatyzacja może być różnie rozumiana i bardzo różnie przebiegać. Oto na Białorusi, wbrew pozorom, prywatyzacja też jest realizowana, lecz przez firmę Belvneshtorginvest utworzoną przy administracji prezydenta, jednak jej efekty nie są ujawniane w żadnych publicznych sprawozdaniach finansowych.

Inaczej rzecz ujmując – procesy prywatyzacyjne w istocie ograniczają pole zagrożeń korupcyjnych. Jeśli jednak są w poważnym stopniu same dotknięte korupcją, mogą prowadzić wręcz do umocnienia systemu gospodarki patologicznej, zamkniętej, w której rynek jest silnie „korygowany” przez system korupcyjny (często o charakterze kryminalnym). Nie da się zatem skutecznie zwalczać i ograniczać korupcji bez działań wielokierunkowych i skoordynowanych. Po-trzebny jest rzetelny przegląd stanu prawnego, ale także praktycznego funkcyj-

nowania administracji publicznej i finansów publicznych, aby móc wskazać obszary w sposób szczególny dające pole dla zagrożeń korupcyjnych. Z pewnością jest to zadanie wymagające wysiłku, zarazem jednak – warte realizacji.

Jasność przepisów oraz procedur – to postulaty już znane i czekające na realizację. Wydaje się np., iż przejrzysty i stabilny system podatkowy jest bardziej gwarantem funkcjonowania gospodarki rynkowej, niż jakiegokolwiek „zdrowe smarowanie”. Podobnie rzecz się ma z ograniczaniem uznaniowości urzędników w podejmowaniu ważnych decyzji, zwłaszcza tych, które dotyczą koncesji i zezwoleń. Składną analizy wymaga też kwestia samego zakresu oraz procedur wydawania koncesji i zezwoleń. Tu bowiem pole do nadużyć może być szczególnie rozległe. Biorąc jednak pod uwagę, że pewna sfera działalności gospodarczej musi podlegać szczególnemu nadzorowi państwa (np. obrót bronią i amunicją), warto również pomyśleć o prostych zmianach organizacyjnych, takich jak choćby rozdzielenie struktur właściwych do przyjmowania wniosków osób ubiegających się o zezwolenia i koncesje oraz udzielających tym osobom informacji – od struktur merytorycznie rozpatrujących wnioski.

Szczegółnej uwagi wymagają uregulowania dotyczące związków świata polityki ze światem gospodarki – należałoby je sprecyzować i ograniczyć. Ważne jest też zorganizowanie odpowiedniej kadry urzędniczej (szeroko pojętej) – stabilnej i godziwie wynagradzanej, ale jednocześnie spełniającej wysokie wymagania merytoryczne i etyczne oraz rzetelnie kontrolowanej. Krokiem w dobrym kierunku jest niedawna zmiana ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, wprowadzająca instytucję wewnątrzadministracyjnego audytu finansowego. Nowelizacja została dokonana ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (DzU nr 102, poz. 1116). Nadal jednak bardzo poważnym problemem jest brak jednolitego (działającego według jednolitego standardu), skutecznego systemu kontroli wewnętrznej, zarówno w administracji rządowej, jak i samorządowej. W praktyce bowiem istnieją wszędzie komórki kontroli wewnętrznej, działające jednak w bardzo różny sposób, a wykorzystanie wyników ich pracy do korygowania bieżącej działalności instytucji jest – najłagodniej rzecz ujmując – problematyczne. W tym kontekście, niezależnie od zmian legislacyjnych, warto przypomnieć jak duże znaczenie ma bieżący nadzór służbowy, realizowany w ramach kierowania określoną strukturą organizacyjną. Może on polegać np. na czynnościach tak banalnych (ale skutecznych), jak weryfikacja, czy pracownik realizuje rzeczywiście swoje zadania, a nie inne, które choć pozostają w generalnej właściwości urzędu, jednak nie jemu zostały powierzone; czy jest tam, gdzie być powinien itd. Krótko mówiąc: rzetelne rozliczanie z zadań i rzetelna ocena służbowa może mieć istotny wpływ na ograniczenie zagrożeń korupcyjnych.

Można mieć bardzo dobre ustawodawstwo i założenia organizacyjne, które jednak pozostaną fikcją, jeśli nie będą realnie egzekwowane. Wymaga to zdecydowania i determinacji w ich wdrażaniu, a poza tym – sprawnego wymiaru sprawiedliwości i sprawnych organów ścigania. Niezależnie bowiem od prewencyjnych uregulowań systemowych ważne jest konsekwentne wykrywanie aktów korupcji i ściganie (karanie!) jej sprawców. [...]. Bez wykrywania, i piętnowania także, konkretnych przypadków korupcji, walka z nią będzie po prostu iluzoryczna. Warto przypomnieć, iż w świetle prawa korupcja funkcjonariuszy publicznych jest po prostu przestępstwem. W tym kontekście tezy niektórych autorów, iż wykrywanie i karanie osób skorumpowanych jest „polowaniem na czarownice”, należałoby rozciągnąć na pogląd, że „polowaniem na czarownice” jest też ściganie np. sprawców rozbojów.

Zapobieganie i zwalczanie korupcji jest sprawą często pomijaną, a jednak mającą znaczenie zgoła fundamentalne. Chodzi tu o pewien standard życia publicznego – szacunku dla państwa i prawa, a także współobywateli czy inaczej mówiąc – zwykłe poczucie przyzwoitości i odpowiedzialności. Stąd tak ważny jest dobór kadr, promowanie odpowiednich postaw czy budowanie etosu służby. Wydaje się, że tak właśnie najlepiej, choć zapewne – trudno – buduje się zapory dla patologii korupcyjnej.

Jaką rolę do odegrania w dziedzinie walki z korupcją ma instytucja taka jak Najwyższa Izba Kontroli? Moim zdaniem – naprawdę istotną, choć nie taką, jaką się jej nieraz w wyniku nieporozumień przypisuje. NIK nie jest przecież organem ścigania. Nie należy więc do niej wyręczanie Policji i innych wyspecjalizowanych formacji czy prokuratury w ściganiu konkretnych przypadków korupcji. Niewątpliwie natomiast NIK może bardzo wiele powiedzieć na temat luk w systemie prawnym, braków organizacyjnych i funkcjonalnych dotyczących działania różnych instytucji, zarządzania i wykorzystywania środków publicznych i tworzących mniej lub bardziej oczywiste zagrożenia korupcyjne. Informacje o wynikach kontroli mogą więc istotnie inspirować i wspierać zmiany prawne i organizacyjne służące zwalczaniu korupcji. Nieraz zresztą ustalenia kontrolne są także pomocne (nawet bardzo wydawnie) dla organów ścigania. Wyniki badań NIK mogą być nad wyraz pożyteczne, pod warunkiem jednak, że się je przeanalizuje i odpowiednio wykorzysta. ■

Władysław Stasiak

*wicedyrektor Departamentu Obrony Narodowej
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK*

Zaprezentowane wyżej fragmenty pochodzą z artykułu zamieszczonego w „Kontroli Państwowej” nr 2/2002.





Aleksander Szczygło

(1963-2010)

Szef Biura
Bezpieczeństwa
Narodowego

Aleksander Marek Szczygło urodził się 27 października 1963 roku w Jezioranach. W 1990 roku ukończył studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

W latach 1990–1991 był asystentem senatora Lecha Kaczyńskiego oraz specjalistą w biurze prawnym Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”. Później, do 1992 roku, pracował w kierowanym przez Lecha Kaczyńskiego Biurze Bezpieczeństwa Narodowego jako specjalista do spraw legislacyjnych.

W marcu 1992 roku został zatrudniony w Najwyższej Izbie Kontroli: do czerwca pracował jako starszy specjalista w Departamencie Organizacyjnym, następnie otrzymał nominację na stanowisko dyrektora Gabinetu Prezesa. Funkcję tę pełnił do końca października 1995 roku.

W 1996 roku był stypendystą rządu amerykańskiego na kierunku prawa i administracji publicznej Uniwersytetu Wisconsin, uczęszczał także na praktyki w Kongresie Stanów Zjednoczonych.



W 1997 roku pełnił funkcję doradcy głównego inspektora w Głównym Inspektoracie Pracy. Przez kolejne trzy lata był dyrektorem Departamentu Informacji i Kształcenia Europejskiego w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej. W 2001 roku został doradcą prezesa zarządu PKO BP SA.

Od 2001 do 2007 roku był wybierany do Sejmu RP z list „Prawa i Sprawiedliwości”. Jako parlamentarzysta zajmował się również problematyką integracji europejskiej. W 2005 roku został sekretarzem stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, rok później kierował Kancelarią Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego. W 2007 roku powierzono mu fotel ministra obrony narodowej. Jako szef tego resortu opracował między innymi koncepcję budowy zawodowych sił zbrojnych, program reorganizacji wyższego szkolnictwa wojskowego, kodyfikację prawa wojskowego oraz nową koncepcję szkolenia pilotów. Zaproponował zmiany w procedurach wyboru i dostaw uzbrojenia oraz zwiększenie polskiego udziału w międzynarodowych projektach badawczych.

W połowie stycznia ubiegłego roku objął funkcję szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, równocześnie był sekretarzem Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Aleksander Szczygło interesował się także zagadnieniami bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw energii, w tym ropociągami Odesa–Brody–Płock. Rozmowy na ten temat prowadził między innymi z politykami Azerbejdżanu i Gruzji. Ostatnio zajmował się również sytuacją w służbie zdrowia. Pod koniec marca przedstawił wyniki ankiety rozesłanej dyrektorom lecznic, wskazujące skalę niedofinansowania szpitali.

Zginął 10 kwietnia 2010 r. w katastrofie samolotu prezydenckiego pod Smoleńskiem. 16 kwietnia został pośmiertnie odznaczony Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski.

Został pochowany 21 kwietnia na Cmentarzu Wojskowym na warszawskich Powązkach. Oprócz najbliższych żegnali go pracownicy BBN, wojskowi i mieszkańcy jego rodzinnych okolic na Warmii.

– „Doświadczony urzędnik, znany polityk, były minister obrony, ale przede wszystkim nasz rodak z warmińskiej ziemi” – tak wspominał tragicznie zmarłego ministra Aleksandra Szczygłę w czasie mszy św. metropolita warmiński arcybiskup Wojciech Ziemia. Podkreślił, że odszedł człowiek godny naśladowania. Dodał, że trzeba wielkiego wysiłku, aby młody człowiek z małego miasta mógł się wybić ponad przeciętność.



ALEKSANDER SZCZYGŁO – SZEF BBN



Witold Waszczykowski wiceszef BBN, wspominając swojego przełożonego powiedział, że Aleksander Szczygło kochał i szanował rodzinę, o której często opowiadał. Dodał, że zaliczał do niej prezydenta Lecha Kaczyńskiego, a równie bliska była mu Polska, dla której wiele poświęcił. Mimo licznych ról i funkcji ustrzegł się jednej – zaznaczył Witold Waszczykowski – nigdy nie stał się dygnitarzem. Nigdy nie wykorzystywał swojego stanowiska do innych celów niż praca dla państwa, pozostał skromnym, koleżeńskim, wręcz nieśmiałym człowiekiem.

Żegnając Aleksandra Szczygłę w imieniu Jarosława Kaczyńskiego, posłanka Elżbieta Kruk wspominała zmarłego jako człowieka wybitnego, a zarazem życzliwego i pełnego humoru. Mówiła o jego swadzie, erudycji, zainteresowaniu historią i wojskiem, które podzielał także zmarły prezydent. Cenił prawdziwe autorytety. Takimi byli dla niego Ronald Reagan, Margaret Thatcher i Lech Kaczyński. ■







Sławomir Skrzypek

(1963-2010)

prezes NBP



Sławomir Stanisław Skrzypek urodził się 10 maja 1963 roku w Katowicach. Ukończył Politechnikę Śląską im. Wincentego Pstrowskiego w Gliwicach, uzyskując tytuł magistra inżyniera budownictwa, oraz Szkołę Główną Handlową w Warszawie, gdzie zdobył tytuł magistra nauk ekonomicznych. Otrzymał także dyplom MBA Uniwersytetu Wisconsin – La Crosse, gdzie zapoznał się z rozszerzonym programem w zakresie finansów. Ukończył studia podyplomowe na Akademii Ekonomicznej w Krakowie, w zakresie zarządzania aktywami i pasywami w polskim systemie bankowym oraz na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Ponadto studiował na kierunkach Business Management na Uniwersytecie Georgetown i Advanced Management Program – w IESE Business School na University of Navarra. Odbił praktyki w Kongresie Stanów Zjednoczonych w Waszyngtonie, koncentrując się na pracach legislacyjnych z dziedziny bankowości i finansów, oraz przy Misji Polskiej ONZ w Nowym Jorku.



Jako uczeń szkoły średniej tworzył Młodzieżowy Ruch Oporu. Podczas studiów związał się z Niezależnym Zrzeszeniem Studentów, za tę działalność został na pół roku tymczasowo aresztowany. – „Przeszedłem twardą szkołę życia, ale na Śląsku było to normą. Rodzice byli dla mnie wyrozumiali, kiedy zajmowałem się działalnością opozycyjną” – opowiadał po latach.

W latach 1993–1997 Sławomir Skrzypek był zatrudniony w Najwyższej Izbie Kontroli, gdzie zajmował się między innymi kontrolą finansową administracji rządowej i samorządowej oraz sektora bankowego. Pracował w Delegaturze NIK w Katowicach – od października 1993 r. do lipca 1997 r. był inspektorem kontroli państwowej; później starszym inspektorem.

Doświadczenie zdobywał również w różnych obszarach sektora finansowego. W latach 1997–2000 sprawował funkcję zastępcy prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, nadzorując między innymi Departament Kapitałowy. Od maja 2000 roku do czerwca 2001 roku wchodził w skład grupy doradców PZU Życie SA. Pełnił też funkcję przewodniczącego Rady Nadzorczej PTE EPOKA SA. Od 2001 roku zajmował się doradztwem finansowym. Był członkiem Rady Nadzorczej Domu Maklerskiego BOŚ SA. W tym samym roku pełnił funkcję delegowanego z Rady Nadzorczej członka Zarządu IX NFI im. E. Kwiatkowskiego. W latach 2001–2002 zasiadał w Zarządzie PKP SA.

W latach 2002–2005 był zastępcą prezydenta m.st. Warszawy, odpowiedzialnym za politykę finansową, inwestycje i nadzór właścicielski. Zainicjował wówczas współpracę władz Warszawy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Bankiem Rozwoju Rady Europy oraz czołowymi bankami z całego świata.

Od grudnia 2005 roku był wiceprezesem Zarządu PKO BP SA, a od września 2006 roku dodatkowo pełnił obowiązki prezesa. W maju 2006 roku został przewodniczącym Rady Nadzorczej TVP SA; ponadto pełnił funkcję przewodniczącego Rady Nadzorczej Banku Pocztowego SA.

Na początku stycznia 2007 roku Prezydent RP Lech Kaczyński rekomendował Sławomira Skrzyпка na stanowisko szefa Narodowego Banku Polskiego. 11 stycznia Sławomir Skrzypek złożył przed Sejmem przysięgę, którą poprzedził słowami: – „Panie Marszałku! Wysoka Izbo! Z ogromnym poczuciem odpowiedzialności obejmę dzisiaj funkcję prezesa Narodowego Banku Polskiego. Chciałbym z tego miejsca podziękować wszystkim tym, którzy w głosowaniu poparli moją kandydaturę, a tych z państwa, którzy nie byli gotowi obdarzyć



mnie zaufaniem, postaram się przekonać swoim działaniem, że był to dobry wybór. Obiecuję, że wypełnię rolę ślubowania, że będę dbać o siłę polskiego złotego i o rozwój gospodarczy(...)”.

Do banku centralnego Sławomir Skrzypek przyszedł z wizją stworzenia silnego ośrodka badawczo-analitycznego, który byłby ceniony za analizy i badania ekonomiczne dotyczące zarówno Polski, jak i Europy Środkowo-Wschodniej.

Jesienią zeszłego roku powiedział, że „inflacja spadnie bez kiwnięcia palcem przez Bank Centralny”. Za tę trafną prognozę magazyn „Global Finance” wyróżnił Sławomira Skrzypka wśród 30 prezesów banków centralnych.

Już jako prezes NBP, miał okazję przypominać o swojej pracy w Najwyższej Izbie Kontroli. Mówił o niej w czasie uroczystego posiedzenia Kolegium NIK w Sali Kolumnowej Sejmu, zorganizowanego na jubileusz 90-lecia Izby, prezentując wyemitowane z tej okazji monety: – „Wiele już powiedziano o tym, jak ważną instytucją była w przeszłości i jest nadal Najwyższa Izba Kontroli. Daje się to zauważyć nie tylko na tej sali, ale i w innych instytucjach. Najwyższa Izba Kontroli po 1989 roku stała się kuźnią kadr dla nowej, niepodległej Rzeczypospolitej.” Poinformował, że dla upamiętnienia 90. rocznicy utworzenia NIK Narodowy Bank Polski wprowadza do obiegu dwie monety – srebrną o nominale 10 zł i 2-złotową. – „Srebrna moneta zapewne zniknie w domowych skarbcach kolekcjonerów, natomiast ponad milion monet dwuzłotowych na co dzień będzie przypominać społeczeństwu o znaczeniu Najwyższej Izby Kontroli dla naszego państwa” – podkreślał.

Zginął 10 kwietnia 2010 roku w katastrofie samolotu prezydenckiego pod Smoleńskiem, w drodze na obchody 70. rocznicy mordu katyńskiego. Uroczystości pogrzebowe Sławomira Skrzypka odbyły się 19 kwietnia. Po mszy św. w kościele Świętego Krzyża w Warszawie nastąpiło pożegnanie na Cmentarzu Wojskowym na warszawskich Powązkach.

Jarosław Kaczyński, żegnając prezesa NBP, podziękował mu za to, że był człowiekiem idei, dla którego liczyły się wartości oraz że nie kierował się doraźnym interesem. Minister finansów Jacek Rostowski powiedział zaś, że bank centralny pod przywództwem Sławomira Skrzypka świetnie zdał egzamin z wielkiej próby, jaką była walka z kryzysem. Pochwalił go za interwencję na rynku walutowym, podjętą na dzień przed śmiercią. Zdaniem ministra Rostowskiego, był to wyraz oddania i troski o Polskę. ■





**Najwyższa Izba Kontroli
za prezesury
Lecha Kaczyńskiego
w relacjach
i wspomnieniach**



Wkład Prezesa Izby Lecha Kaczyńskiego w tworzenie podstaw prawnych funkcjonowania NIK w III Rzeczypospolitej

W momencie wyboru Lecha Kaczyńskiego na stanowisko Prezesa Najwyższej Izby Kontroli 14 lutego 1992 r. obowiązywała ustawa z 8 października 1980 r. o NIK. Akt ten, uchwalony po wydarzeniach sierpniowych, wraz z towarzyszącą mu zmianą Konstytucji z 1952 r. przywrócił Izbie tradycyjną pozycję ustrojową, przede wszystkim niezależność od władzy wykonawczej (Prezesa Rady Ministrów), której działanie stanowi podstawowy przedmiot kontroli. Nowelizacja tej ustawy, albo jeszcze lepiej – uchwalenie nowej, stanowiło priorytetowe zadanie dla nowo wybranego prezesa NIK. Należy bowiem pamiętać, że regulacja prawna, która była sukcesem w czasach PRL i pozytywnie odróżniała nasz kraj od innych państw tak zwanego obozu socjalistycznego, po rozpoczęciu przemian ustrojowych zapoczątkowanych obradami okrągłego stołu w 1989 r., szybko stała się anachroniczna i niedostosowana do zmieniającej się rzeczywistości. Nie uwzględniała bowiem zmian systemu prawnego wywołanych przede wszystkim reaktywowaniem 27 maja 1990 r. samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, odejściem od uprzywilejowanej pozycji jednolitej własności państwowej, uwłaszczeniem państwowych osób prawnych, przywracaniem pierwotnej funkcji upaństwowionej *de facto* spółdzielczości, a także żywiołowym rozwojem sektora prywatnego. W konsekwencji wywoływało to kontrowersje co do zakresu uprawnień kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli wobec jednostek samorządowych, spółdzielczych oraz prywatnych.

W tej sytuacji konieczność dokonania stosownych zmian w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli nie budziła wątpliwości ani w Izbie, ani w wśród sił politycznych reprezentowanych w parlamencie. Sporny natomiast był zakres tych

zmian, tym bardziej że swobodę ustawodawcy krępowały przepisy Konstytucji z 1952 r. i niejasna kwestia terminu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej.

Pierwsze, nieudane próby nowelizacji ustawy podjęto już w latach 1990–1991, z inicjatywy posłów Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Nie ułatwiały ich jednak trudności związane z obsadą stanowiska prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Wybór profesora Waleriana Pańki 23 maja 1991 r. nie przyczynił się do rozwiązania tego problemu z uwagi na jego tragiczną śmierć 7 października 1991 r. Trzeba jednak zauważyć, że dyskusja na temat nowelizacji ustawy, która toczyła się w krótkim okresie pełnienia funkcji przez nowego prezesa Izby nie została przerwana po jego śmierci. Wiceprezes Piotr Kownacki, pełniący obowiązki prezesa NIK, 31 października 1991 r. powołał bowiem zespół, którego zadaniem początkowo było przygotowanie projektu nowej ustawy, później zaś projektu zmian w tej ustawie i w Konstytucji z 1952 r., przede wszystkim dotyczących podmiotowego zakresu kontroli.

Kiedy rozpoczęłam pracę w Najwyższej Izbie Kontroli 10 grudnia 1991 r. na stanowisku dyrektora nowo powołanego Departamentu Prawnego – jednostki organizacyjnej, której nie było wcześniej w naczelnym organie kontroli państwowej – badającym między innymi legalność w działalności kontrolowanych podmiotów, trwały prace tego zespołu. Jednak na ich słabą intensywność rzutowała niepewna sytuacja kadrowa, wynikająca z kolejnych sporów toczących się w parlamencie co do osoby przyszłego prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Wybór Lecha Kaczyńskiego i zakończenie okresu swoistego prowizorium w kierowaniu Izbą zasadniczo zmieniło warunki do powstania nowej ustawy. Przede wszystkim nowy prezes NIK, będący prawnikiem i nauczycielem akademickim z tytułem doktora habilitowanego, bardzo dobrze rozumiał potrzeby Izby w zakresie stworzenia regulacji prawnej adekwatnej do zmieniającej się rzeczywistości. Po drugie, był zwolennikiem silnego i sprawnie działającego demokratycznego państwa. Miał świadomość, że niezbędnym elementem takiego państwa powinna być odpowiednio zorganizowana, niezależna od podmiotów kontrolowanych – kontrola państwowa, dostarczająca Sejmowi i innym organom władzy publicznej oraz społeczeństwu wiedzy o stanie funkcjonowania całego aparatu państwowego i wykorzystania grosza publicznego.

Nowy prezes NIK zdawał sobie też sprawę z istniejących ograniczeń konstytucyjnych i tradycji ustrojowej. Dlatego, analizując optymalne rozwiązania w zakresie nowego modelu kontroli państwowej, był zwolennikiem rozwiązań ewolucyjnych, osadzonych w polskiej rzeczywistości, które pozwoliłyby wykorzystać istniejące struktury i doświadczenie kontrolerów na potrzeby reformowane-

go państwa. Nie miał również złudzeń co do tego, że okres przyspieszonych reform, a zwłaszcza przemian własnościowych i prywatyzacji, sprzyja powstawaniu zjawisk patologicznych, których ujawnianie powinno być podstawowym zadaniem Najwyższej Izby Kontroli. Z tego względu uważał, że Izba powinna być wyposażona w szeroki zakres kompetencji kontrolnych wobec wszystkich jednostek wykorzystujących środki publiczne, a nie ograniczana w swoich uprawnieniach jedynie do kontroli jednostek państwowych i wykonania budżetu państwa, z wyłączeniem samorządu terytorialnego. Rozwiązania zawężające w taki sposób zakres uprawnień NIK były postulowane przez część środowisk politycznych, głównie związanych z Unią Demokratyczną.

Dlatego też Prezes Lech Kaczyński osobiście zaangażował się w działania związane z opracowaniem nowej ustawy, traktując prace już działającego zespołu jako konieczne minimum, służące jedynie rozwiązaniu najbardziej palących problemów dotyczących zakresu kompetencji NIK. W efekcie zespół przygotował jedynie projekt noweli do ustawy i zaproponował stosowne zmiany w przepisach konstytucyjnych. We wrześniu 1992 r. inicjatywę ustawodawczą w stosunku do tych projektów wykonała Komisja Ustawodawcza, jednak prace nad nimi zostały przerwane z uwagi na przedterminowe rozwiązanie Sejmu I kadencji w maju 1993 r.

Jednocześnie z pracami zespołu w Najwyższej Izbie Kontroli, pod kierunkiem Prezesa Lecha Kaczyńskiego i z jego aktywnym udziałem, przebiegała dyskusja na temat podstawowych zagadnień, które związane były z przygotowaniem projektu nowej ustawy.

Obracała się ona wokół takich kwestii, jak:

1. zasadność uchwalenia ustawy pod rządami utrzymanych w mocy przez art. 77 „małej konstytucji” (ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.) art. 34-36 Konstytucji z 1952 r., w brzmieniu nadanym w wyniku ich nowelizacji w październiku 1980 r.;
2. zakres kompetencji kontrolnych NIK, szczególnie budzących w owym czasie największe spory – wobec samorządu terytorialnego, spółdzielczości, Narodowego Banku Polskiego, organów wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawa, a także jednostek prywatnych korzystających ze środków publicznych;
3. unormowanie na poziomie ustawowym w szerszym niż wcześniej zakresie zagadnień związanych z postępowaniem kontrolnym i zagwarantowanie większych uprawnień jednostkom kontrolowanym przez wprowadzenie wewnętrznego postępowania odwoławczego;
4. stworzenie w ustawie odrębnej pragmatyki, obejmującej pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne;

5. dokonanie zmian w organizacji Najwyższej Izby Kontroli, zwiększających jej niezależność przez wprowadzenie po raz pierwszy w historii tej instytucji kadencyjności w pełnieniu funkcji prezesa, określenie składu i zadań ściśłego kierownictwa, w tym Kolegium NIK, wprowadzenie nowej struktury organizacyjnej w Izbie.

Wyniki dyskusji, w której wykorzystano także stanowisko zewnętrznych ekspertów ze środowisk naukowych, znalazły odzwierciedlenie w pracach specjalnej komisji do opracowania projektów aktów prawnych dotyczących NIK, powołanej przez Prezesa Lecha Kaczyńskiego 9 października 1992 r. Należy przy tym zaznaczyć, że wybór członków komisji i jej przewodniczącego przez Prezesa NIK nie miał tylko formalnego charakteru. Prezes postanowił tak wyznaczyć zespół osób przygotowujących projekt nowej regulacji, aby zapewnić wszechstronne spojrzenie na zagadnienia dotyczące funkcjonowania kontroli państwowej. Dlatego też w skład komisji, która obradowała pod przewodnictwem doradcy prezesa NIK J. Breitkopfa, wchodziły oprócz pracowników NIK (poza J. Breitkopfem, także inni doradcy prezesa: Cz. Bielecki i J. Mazur oraz dyrektor Departamentu Prawnego M. Niezgódka-Medek – autorka artykułu) także osoby spoza Izby, wywodzące się ze środowisk naukowych i władzy sądowniczej (sędzia SN, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego Z. Doda, sędzia NSA J. Kacprzak, prof. Uniwersytetu Gdańskiego A. Sylwestrzak, dyrektor Sekretariatu KRS A. Bancer).

W pracach tej komisji Prezes NIK Lech Kaczyński brał bieżący i aktywny udział, podobnie jak i pozostali członkowie ścisłego kierownictwa z wykształceniem prawniczym – wiceprezesi Piotr Kownacki i Wojciech Katner oraz dyrektor generalny – Józef Mikosa. Należy przy tym zaznaczyć, że w rozwiązaniu wszelkich istotnych kwestii dotyczących nowej ustawy głos Prezesa NIK był przesądzający. Znaczące było również, że stopień jego zaangażowania w rozwiązywanie problemów merytorycznych był charakterystyczny dla prawnika uczestniczącego w powstawaniu nowej regulacji prawnej, a nie osoby kierującej organem państwowym z dystansem do operacyjnych problemów tego organu. Lechowi Kaczyńskiemu zależało, żeby w ramach konstytucyjnych, które wyznaczały granice regulacji ustawowej, powstała optymalna ustawa, pozwalająca skutecznie wywiązywać się przez Najwyższą Izbę Kontroli z zadań naczelnego organu kontroli państwowej. Dlatego stworzył nie tylko odpowiednie warunki organizacyjne do powstania takiego aktu, ale też osobiście angażował się w prace nad nim, wykorzystując swoją szeroką wiedzę prawniczą.

W listopadzie 1993 r. Prezes NIK Lech Kaczyński, po przeprowadzeniu konsultacji w ramach Najwyższej Izby Kontroli i zaopiniowaniu projektu ustawy przez czterech wybitnych konstytucjonalistów (prof. A. Gwizdza i prof. P. Winczorka

z Uniwersytetu Warszawskiego oraz prof. P. Sarneckiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego i prof. J. Trzcíńskiego z Uniwersytetu Wrocławskiego), przekazał projekt ówczesnemu marszałkowi Sejmu Józefowi Oleksu w celu wykonania inicjatywy przez Komisję Ustawodawczą. Osobistą zasługą Prezesa NIK było uzyskanie poparcia marszałka i parlamentarnej większości dla uchwalenia ustawy pod rządami obowiązującej konstytucji i stworzenie odpowiedniego klimatu dla przeprowadzenia prac w parlamencie, aby nie naruszyć istoty zawartych w projekcie podstawowych rozwiązań. Nie było to takie proste i oczywiste w sytuacji, gdy politycy z Klubu Parlamentarnego „Unii Demokratycznej”, domagając się odrzucenia projektu w pierwszym czytaniu, zarzucali, że kontynuuje on tradycję scentralizowanej NIK, będącej „superurzędem”, wrogim decentralizacji i godzącym w ideę rozwijania samorządności.

Atmosferę tamtego okresu Lech Kaczyński przypomniał w swoim wystąpieniu na zorganizowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli obchodach 85. rocznicy utworzenia Najwyższej Izby Kontroli Państwa, w Sali Kolumnowej Sejmu 7 lutego 2004 r. Był wówczas Prezydentem m.st. Warszawy. Tezy tego wystąpienia zostały utrwalone w artykule „Tworzenie podstaw prawnych funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli w trzeciej Rzeczypospolitej” (autorstwa L. Kaczyńskiego i M. Niezgódki-Medek, „Kontrola Państwowa” nr 2/2004). Niestety, nie oddają one warstwy emocjonalnej i anegdotycznej przekazu ustnego. Charakterystyczną cechą wystąpień merytorycznych Lecha Kaczyńskiego była duża lekkość i swoboda wypowiedzi, ich polemiczny charakter, dbałość o szczegóły i świetna pamięć, także do zdarzeń historycznych i liczb.

Te cechy wykorzystywał też w parlamentarnych pracach nad ustawą; nieraz w Sejmie i Senacie skutecznie ścierał się z przeciwnikami zawartych w projekcie rozwiązań. Można obrazowo i bez przesady powiedzieć, że przez swoje działania stał się „ojcem” ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli.

Należy przy tym pamiętać, że rozwiązania zawarte w tym akcie miały zasadniczy wpływ na unormowania dotyczące naczelnego organu kontroli państwowej, które przyjęto następnie w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. W ten sposób wkład Prezesa NIK Lecha Kaczyńskiego w ukształtowanie podstaw prawnych Najwyższej Izby Kontroli w odrodzonej Rzeczypospolitej został utrwalony na poziomie ustawy zasadniczej. Stanowi to najlepszą gwarancję prawną, zgodną z międzynarodowymi standardami, która zabezpiecza niezależność działania Izby, zwłaszcza wobec kontrolowanych przez nią organów i jednostek tworzących władzę wykonawczą. Jednocześnie – w obliczu tragicznej śmierci Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego – należy powiedzieć, że te

rozwiązania stały się historycznym dowodem jego dorobku w budowaniu elementów ustroju demokratycznego państwa prawnego, jakim za jego aktywnego życia publicznego, w tym na stanowisku Prezesa NIK, stawała się Rzeczpospolita Polska.

Aktywność Prezesa NIK Lecha Kaczyńskiego nie ograniczyła się jedynie do przygotowania projektu ustawy i doprowadzenia do jej uchwalenia. Modelowo wręcz przebiegały podjęte pod jego kierunkiem prace związane ze stworzeniem warunków do wdrożenia tej regulacji.

Powołana przez niego komisja przygotowała także komplet projektów aktów wykonawczych do ustawy, przy czym podstawowy akt wykonawczy – zarządzenie prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego – został wydany 1 marca 1995 r. i ogłoszony w Monitorze Polskim, w okresie półrocznego *vacatio legis*. Ten długi okres przygotowawczy, przewidziany w projekcie i zaakceptowany przez parlament, umożliwił nie tylko przygotowanie w tym czasie kompletu aktów wykonawczych, ale również gruntowne przeszkolenie wszystkich pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne. Prezes NIK zdecydował, że odbędą oni dwutygodniowe zajęcia, poświęcone poznaniu nowej regulacji, przede wszystkim zmienionej procedury kontrolnej, zorganizowane w ośrodku szkoleniowym w Goławicach, jak również w innych ośrodkach w pobliżu siedzib delegatur NIK. W swoich jednostkach organizacyjnych, w ramach trzydniowych spotkań, zostali przeszkoleni także pracownicy administracyjni.

Działania organizacyjne Prezesa NIK Lecha Kaczyńskiego, związane z przygotowaniem warunków do odpowiedniego wejścia w życie ustawy, umożliwiły rzeczywiste stosowanie tego aktu od dnia jego obowiązywania, to jest od 17 sierpnia 1995 r., kiedy to funkcję prezesa NIK sprawował już Janusz Wojciechowski. Pozwoliły też nowemu prezesowi NIK na płynne objęcie nowych obowiązków i realizowanie przez Najwyższą Izbę Kontroli swoich zadań w sposób niezakłócony przez zmiany kadrowe w jej kierownictwie. Służyły więc dobru kontroli i interesowi państwa, niezależnie od obsady personalnej na najwyższym stanowisku w Izbie.

Należy przy tym podkreślić, że przepisy przejściowe i końcowe, w tym dotyczące *vacatio legis* oraz odwołania w tym czasie dotychczasowego prezesa NIK i powołania nowego, zostały opracowane przez komisję przy udziale Prezesa Lecha Kaczyńskiego i zawarte w projekcie ustawy przekazanym marszałkowi Sejmu. Lech Kaczyński miał więc świadomość, że uchwalenie nowej ustawy będzie oznaczało uruchomienie procedury jego odwołania, bowiem przewidziano w niej wcześniejsze wejście w życie (po upływie 30 dni od ogłoszenia) tych przepisów, które dotyczyły odwołania urzędującego prezesa NIK i powołania nowego

(art. 104 w zw. z art. 102 i art. 14-19). Wiedział również, że w sytuacji gdy większość w parlamencie stanowiła koalicja „SLD” – „PSL”, nie miał szans na ponowne objęcie tej funkcji. Odwołanie Lecha Kaczyńskiego przez Sejm ze stanowiska prezesa NIK nastąpiło 26 maja 1995 r., zaś stosowna uchwała Senatu, wyrażająca zgodę na to odwołanie, została podjęta po burzliwej dyskusji w Senacie 8 czerwca tego roku. Zgodnie z uchwaloną i obowiązującą już w tej części nową ustawą, Lech Kaczyński pełnił obowiązki do czasu wyboru nowego prezesa – Janusza Wojciechowskiego – 22 czerwca 1995 r.

Można powiedzieć, że ten ostatni okres sprawowania funkcji prezesa NIK przez Lecha Kaczyńskiego był najlepszym dowodem na to, iż kierując Izbą i nadając jej odpowiednią rangę ustrojową, miał na uwadze interes demokratycznego państwa, którego niezbędnym elementem powinna być prawidłowo działająca i silna kontrola. Tworzył podstawy prawne konieczne do sprawnego funkcjonowania Izby w odrodzonym państwie i przygotowywał do stosowania unormowań zawartych w nowych przepisach całą kadrę zatrudnioną w NIK, nie patrząc na to ze swojej osobistej perspektywy i nie wiedząc, kto będzie jego następcą.

Warto też wspomnieć, że Prezes NIK Lech Kaczyński przywiązywał ogromną wagę do zapewnienia Izbie właściwej obsługi prawnej. Miał świadomość, że w demokratycznym państwie prawnym jest ona niezbędna do odpowiedniego funkcjonowania naczelnego organu kontroli państwowej. Zresztą zarówno nowa ustawa, a szczególnie wprowadzona do niej procedura odwoławcza, jak i inny niż w czasach PRL stosunek podmiotów kontrolowanych do kontroli wykonywanych przez NIK, wymagały odpowiedniego pod względem prawnym przygotowania i przeprowadzania kontroli, a także optymalnego zrealizowania ich wyników.

Dlatego Prezesowi Lechowi Kaczyńskiemu zależało na tym, żeby w Izbie powstał silny departament prawny, a także, aby w departamentach kontrolnych i delegaturach zatrudniano wykwalifikowanych prawników na stanowiskach doradców prawnych. W wielu wypadkach osobiście interesował się kandydatami i odbywał z nimi rozmowy. Chciał bowiem, aby w Izbie pracowali dobrze przygotowani prawnicy, o różnych specjalizacjach i różnym doświadczeniu zawodowym. Doceniał też i szanował pracę prawników, których zastał przychodząc do Najwyższej Izby Kontroli, tak jak i innych pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne, którzy już pracowali w Izbie i rzetelnie wykonywali swoje obowiązki. Wiele wysiłku włożył w stworzenie im odpowiednich, w tym prawnych, warunków pracy, czego wyrazem było wprowadzenie pragmatyki do nowej ustawy. Unormowania zawarte w tej

części ustawy były mu szczególnie bliskie, z uwagi na jego naukowe zainteresowania prawem pracy.

Prezes NIK starał się także o zapewnienie wszystkim pracownikom Najwyższej Izby Kontroli godziwego wynagrodzenia, co w przeszłości, szczególnie tej niedawnej z okresu PRL, nie było oczywiste nawet dla osób kierujących Izbą. Jego zdaniem, takie wynagrodzenie było niezbędnym warunkiem właściwego wykonywania obowiązków przez kontrolerów, którzy powinni być lepiej uposażeni niż pracownicy jednostek poddawanych kontroli NIK. Walczył z populistycznymi poglądami osób, które w tej dziedzinie upatrywały możliwych oszczędności. Uważał, że niezbędnym warunkiem sprawnego funkcjonowania współczesnego państwa jest zapewnienie odpowiedniego poziomu wynagrodzenia jego funkcjonariuszom, jako należytej gratyfikacji za wysokie wymagania, które powinni spełniać. Starał się to w praktyce, z dobrym skutkiem, zrealizować wobec pracowników Najwyższej Izby Kontroli. ■

Małgorzata Niezgódka-Medek
dyrektor Departamentu Prawnego NIK
w okresie od grudnia 1991 r. do lipca 1999 r.



Lech Kaczyński

– Prezes NIK w okresie przemian w kraju

Ponadtrzyletni okres pełnienia przez Lecha Kaczyńskiego funkcji prezesa NIK (luty 1992 – czerwiec 1995) przypadł w czasie głębokich przemian ustrojowych, zapoczątkowanych porozumieniem okrągłego stołu. Nowelizacja konstytucji, powołanie nowych instytucji państwa: Senatu, Zgromadzenia Ustawowego, zastąpienie Rady Państwa funkcją prezydenta, reaktywowanie samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, nowe warunki prowadzenia działalności gospodarczej, zmienione podstawy gospodarki finansowej państwa – wymagały gruntownej przebudowy Najwyższej Izby Kontroli. Dostosowanie struktury organizacyjnej NIK, zakresu jej działania, sposobu prowadzenia kontroli i wykorzystywania wyników do nowej i wciąż zmieniającej się sytuacji zewnętrznej – było wielkim wyzwaniem dla nowych, demokratycznie wybieranych prezesów NIK.

Przebudowę Najwyższej Izby Kontroli rozpoczął pierwszy w III Rzeczypospolitej prezes – profesor Walerian Pańko. W bardzo trudnych warunkach niedoskonałości i niestabilności tworzonego prawa, napięć wewnętrznych w Izbie, prezes w przygotowanie przemian zamierzał włączyć pracowników, aby rozumieli i akceptowali nowe wymagania co do jakości pracy. Chciał, w miarę możliwości, dążyć do doskonalenia umiejętności kontrolerskich i poprawiać warunki pracy, wzmacniać poczucie niezależności kontrolerów. W proces przebudowy NIK starał się włączyć Kolegium NIK, które w nowych warunkach zyskało rzeczywisty wpływ na decyzje dotyczące strategii działania Izby i rozwiązywanie doraźnych problemów.

Prezes Walerian Pańko zaledwie zarysował kierunki zmian, jakie były niezbędne, aby NIK sprostała wymaganiom nowej, demokratycznej rzeczywistości oraz transformacji społecznej i gospodarczej. Po jego tragicznej śmierci i kilkumiesięcznym pełnieniu obowiązków prezesa NIK przez wiceprezesa Piotra Kownackiego, kierowanie Izby powierzono Lechowi Kaczyńskiemu.

Zadaniem nowego prezesa była nie tylko wewnętrzna przebudowa Najwyższej Izby Kontroli, ale też trudna walka o utrzymanie wysokiej pozycji Izby wobec prób ograniczenia jej roli i niezrozumienia potrzeby umacniania kontroli państwowej dla dobrego funkcjonowania demokratycznych instytucji państwa.

Nową pozycję NIK w zmienionym porządku prawnym i ustrojowym określiły pierwsze, ważne akty prawne:

1. Nowelizacja konstytucji, wprowadzona ustawą z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (DzU nr 19, poz. 101), w której między innymi wykreślono przepisy o kompetencjach Rady Państwa wobec Najwyższej Izby Kontroli i wprowadzono zasadę powoływania prezesa NIK przez Sejm za zgodą Senatu.
2. Ustawa z 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi PRL i innym organom państwowym (DzU nr 34, poz. 178), w której rozstrzygnięto podział kompetencji wobec NIK pomiędzy Prezydenta, Prezydium Sejmu, Marszałka Sejmu oraz zniesiono kompetencję Rady Państwa do określania trybu i zasad współdziałania NIK z radami narodowymi, które miały być wkrótce zastąpione przez organy samorządu terytorialnego.
3. Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU nr 75, poz. 444), która przywracała tradycyjną nazwę państwa, na nowo określiła jego status jako „demokratycznego państwa polskiego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Zasady ustrojowe, takie jak zasada praworządności, swobody działalności gospodarczej, samorządności terytorialnej, odejście od centralnego wieloletniego planowania społeczno-gospodarczego, nowe podstawy gospodarki budżetowej – wymagały dostosowania podstaw prawnych i sposobu działania Najwyższej Izby Kontroli do nowych wyzwań.
4. Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU nr 84, poz. 426), określana jako „mała konstytucja”, w której obok nowych przepisów wskazano utrzymane w mocy przepisy Konstytucji PRL z 1952 r. Pisał o tym Andrzej Sylwestrzak w książce „Najwyższa Izba Kontroli” (wyd. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1977). Przepisy „małej konstytucji” stanowiły między innymi, że NIK podlega Sejmowi, że aktywnie uczestniczy w rozliczaniu rządu z wykonania budżetu przedstawiając analizę wykonania budżetu państwa oraz opinię o wykonaniu ustawy budżetowej, po przedstawieniu której Sejm podejmuje decyzję w sprawie udzielenia rządowi absolutorium. NIK corocznie składa sprawozdanie ze swej działalności.

Zadania i zakres działania NIK, organizację, status pracowników, zasady wykonywania kontroli, zasady realizacji wyników kontroli regulowała ustawa z 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 1980 r., nr 22,

poz. 82 i z 1989 r., nr 34, poz. 178). Obowiązywała blisko piętnaście lat, do czasu wejścia w życie nowej – uchwalonej w czasie trwania kadencji Prezesa NIK Lecha Kaczyńskiego – ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (o powstawaniu nowej ustawy o NIK pisze szerzej Małgorzata Niezgódka-Medek na str. 143).

Ustawa, mimo zmian wprowadzonych w 1989 r. na podstawie ustawy z 29 maja 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym organom państwowym, nie była dostosowana do zmian ustrojowych, zmian w organach administracji i zmian zachodzących w systemie prawa jako całości.

Próby zmiany ustawy o NIK, podejmowane w czasie trwania I kadencji Sejmu RP, inicjowane przez NIK i środowiska parlamentarne, nie powiodły się. Przygotowany przez NIK i przyjęty przez Kolegium uchwałą z 3 kwietnia 1992 r. projekt nowelizacji, przekazany Komisji Ustawodawczej Sejmu, dotyczył spraw bardzo ważnych dla wykonywania przez NIK swoich zadań w nowych warunkach, przede wszystkim podmiotowego i przedmiotowego zakresu kontroli. Projekt budził wiele kontrowersji, w szczególności proponowane rozwiązanie dotyczące kontroli samorządu terytorialnego, spółdzielczości oraz przedsiębiorstw państwowych. Przedterminowe rozwiązanie parlamentu – na podstawie zarządzenia Prezydenta RP Lecha Wałęsy z 28 maja 1993 r. – spowodowało przerwanie prac nad projektem nowelizacji ustawy o NIK.

Rozpoczynając kadencję prezesa NIK, Lech Kaczyński miał świadomość niedoskonałości podstaw prawnych działania Izby, ich nieprzystosowania do nowej sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej. Przepisy ustawy o zasadach wykonywania kontroli i realizacji wyników były dość lakoniczne i sprawiały trudności w jednolitym ich stosowaniu.

Również postanowienia uchwały Rady Państwa z 17 grudnia 1980 r. o trybie przeprowadzania czynności kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz zasadach realizacji wyników kontroli (MP z 1981 r., nr 1, poz. 2) nie zapewniały jednolitego podejścia do postępowania kontrolnego. W tych warunkach dokumentem wyznaczającym sposób prowadzenia i dokumentowania wyników kontroli stała się instrukcja załączona do zarządzenia nr 7 prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 12 maja 1981 r.

Instrukcja stała się dla kontrolerów swoistym „katechizmem”, powodując pogłębiającą się nieznajomość przepisów konstytucyjnych i ustawowych wśród kontrolerów Izby. Zarówno prezes Walerian Pańko, jak i prezes Lech Kaczyński zdawali sobie sprawę, że przeciwdziałać takiej sytuacji może tylko ustawowe pełne określenie zasad postępowania kontrolnego.

Równolegle do trwających w Sejmie prac nad projektem zmiany ustawy o NIK, przekazanym w 1992 r., określonym przez prezesa Lecha Kaczyńskiego jako próba „nowelizacji płytkiej” – o czym wspominał Andrzej Sylwestrzak w cytowanej wcześniej publikacji – powołana została w NIK, na podstawie niepublikowanego zarządzenia prezesa NIK z 9 października 1992 r., komisja do opracowania projektów aktów prawnych dotyczących NIK. Równocześnie jednak kierownictwo Izby, pod przewodnictwem prezesa Lecha Kaczyńskiego, realizowało takie zmiany w funkcjonowaniu naszej instytucji, jakie były możliwe pod rządami obowiązujących ustaw.

Na podstawie ustawy z 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, NIK prowadziła obligatoryjne kontrole działalności naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji państwowej i w tym celu obejmowała kontrolą działalność zjednoczeń, przedsiębiorstw i zakładów, urzędów i instytucji państwowych. Kontrole fakultatywne mogły obejmować: działalność organizacji i związków spółdzielczych – w zakresie realizacji zadań zleconych przez państwo, korzystanie z pomocy państwa lub dysponowanie funduszami pochodzącymi z czynów i wpłat społecznych, a także jednostek gospodarki nieuspołecznionej – w zakresie dostaw, robót i usług na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej oraz w zakresie wywiązywania się z obowiązków finansowych na rzecz państwa.

Podmiotowy zakres kontroli NIK, opisany w ustawie, wyjątkowo intensywnie ulegał dezaktualizacji w wyniku zmian w strukturze administracji, reaktywowania samorządu terytorialnego, zmiany statusu podmiotów gospodarujących i przekształceń własnościowych. Podejmowanie w tych warunkach ważnych i aktualnych tematów kontroli, mających na celu choćby ochronę środków publicznych, odbywało się często w warunkach różnic w odpowiednim interpretowaniu kompetencji kontrolnych NIK, przy silnym oporze komercjalizowanych przedsiębiorstw i powstających spółek, władz gmin i instytucji społecznych. Co ciekawe, sprzeciw wobec kontroli, swoiste recenzowanie zakresu i utrudnianie kontroli miały miejsce również w administracji rządowej. Przykładem takiego konfliktu był spór między prezesem NIK i kierującym Urzędem Rady Ministrów oraz późniejsze „tarcie” w kontaktach z ministrem przekształceń własnościowych (por. niepubl. protokół z posiedzenia Kolegium NIK 14 stycznia 1993 r.). Różnice poglądów co do podmiotowego zakresu kontroli NIK występowały również wśród członków Kolegium NIK. Dotyczyły one zwłaszcza zasadności kontroli organów zarządzających gminami i kontroli w jednostkach niepaństwowych. Prezes NIK – Lech Kaczyński zwracał uwagę na pewien rozdzźwięk między poglądami preferującymi ograniczenie kontroli w tych jednostkach

a oczekiwaniami społecznymi i sugestiami ze strony organów Sejmu i pojedynczych posłów. W praktycznej działalności Izba nie rezygnowała z ważnych społecznie kontroli we wszystkich podmiotach kontrolowanych przed zmianami ustrojowymi, nawet jeśli ich charakter i pozycja ustrojowa ulegały zmianom. Chodziło o to, żeby ewentualne wyłączenie spod kontroli NIK podmiotów, które w trakcie transformacji ustrojowej stawały się podmiotami „niepaństwowymi” nastąpiło w drodze ustawowej.

Z inicjatywy Prezesa Lecha Kaczyńskiego kontrolą objęto jednostki dotychczas przez NIK omijane, takie jak instytucje obrony narodowej, służby i inspekcje – na przykład służbę celną, tworzący się rynek papierów wartościowych, fundacje.

Pprzedmiotowy zakres kontroli, określony w ustawie z 1980 r., obejmował badanie – pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności – działalności gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej kontrolowanych jednostek organizacyjnych, a w szczególności: zadań wynikających z narodowych planów społeczno-gospodarczych i budżetu państwa, ustaw i wydanych na ich podstawie aktów normatywnych, uchwał Sejmu określających podstawowe kierunki społeczno-gospodarczej działalności państwa.

Również przedmiot kontroli NIK ujęty w ustawie po roku 1989 musiał być rozumiany w kontekście zmieniających się rozwiązań, między innymi zmian w systemie planowania. Niedostosowanie do zmienionych zadań państwa i jego organizacji wywoływało dążenia do ograniczenia roli NIK i sprowadzenia zakresu przedmiotowego kontroli do budżetu państwa. Do czasu nowego, ustawowego uregulowania, zgodnie z wizją prezentowaną przez prezesa Lecha Kaczyńskiego, co wynika z niepublikowanego protokołu z posiedzenia Kolegium NIK 12 marca 1992 r., rozpoczęto proces odchodzenia od „branżowego” doboru kontrolowanej problematyki, będącego konsekwencją struktury NIK, odtwarzającej działową strukturę gospodarki. Zamiast licznych, wąskotematycznych kontroli w poszczególnych gałęziach gospodarki, NIK miała się koncentrować na najważniejszych procesach i problemach ogólnych, takich jak: przekształcenia własnościowe ze szczególnym uwzględnieniem procesów prywatyzacji, procesy decyzyjne w administracji państwowej, funkcjonowanie spółdzielczości, głównie mieszkaniowej. Oznaczało to odejście od kontroli jednostkowych (na przykład: „stan funkcjonowania wojskowych zakładów wypoczynkowych”), chętnie podejmowanych przez zespoły branżowe, ale też odejście od prostego „branżowego” formułowania wniosków. Kontrole zespołów, dotyczące działalności przedsiębiorstw i zakładów przemysłowych, kończyły się na ogół wnioskiem o zwiększenie dotacji do produkcji. Uzasadnieniem było nieprzystosowanie do gospodarki rynkowej, groźba wzrostu bezro-

bocia, załamanie się rynków zbytu itp. Prezes Lech Kaczyński oczekiwał ocen i wniosków o charakterze ogólnym, systemowym, wynikających z badania podstawowych problemów państwa. Już po czterech miesiącach pracy nowego prezesa powstało opracowanie ukazujące wyniki ważniejszych kontroli pokazujących mechanizmy powodujące zagrożenia bądź niepowodzenie działań rządu. Bazując na wynikach kontroli dotyczących ważnych wtedy, aktualnych spraw wymiany handlowej z zagranicą (głównie z ZSRR i NRD), systemu celnego, systemu bankowego, problemów przekształceń własnościowych, NIK wskazywała błędne rozwiązania prawne i instytucjonalne oraz zjawiska nieprzestrzegania prawa, dezorganizację w administracji i nieumiejętność działania w trudnych warunkach.

Poza wymuszonymi przez procesy transformacji tematami kontroli, związanymi z funkcjonowaniem gospodarki, procesami prywatyzacyjnymi, nieprawidłowościami w dysponowaniu majątkiem, NIK kontrolowała sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego i obronności, nauki, ochrony zdrowia, ubezpieczenia społecznego. Nowym obszarem zainteresowań były „zamówienia rządowe” – później unormowane ustawowo zamówienia publiczne i działania dostawcze zmierzające do włączenia Polski do Wspólnot Europejskich.

Budowanie nowego zakresu tematycznego kontroli nie było sprawą łatwą. Dotykanie procesów decyzyjnych, właściwego przygotowania kolejnych działań prywatyzacyjnych, ocena wykonywania ustawowych zadań organów administracji powodowały opór ze strony kontrolowanych instytucji, utrudnianie kontroli, przewlekane udzielanie informacji, wzbudzanie prasowej polemiki wokół działalności NIK czy wręcz skierowanie do Marszałka Sejmu żądania ukarania jej prezesa. Kolegium NIK zareagowało, przekazując Marszałkowi Sejmu uchwałę, podjętą „w imię ochrony wyższych wartości – interesu Państwa” (niepublikowana uchwała Kolegium NIK z 4 grudnia 1992 r.). Prezydium Sejmu nie podzieliło opinii kierownictwa rządu, że „kierownictwo Izby jest w opozycji do rządu” – jak stwierdził wicemarszałek A. Zych w czasie posiedzenia Kolegium NIK, co odnotowano w niepublikowanym protokole z posiedzenia Kolegium NIK 14 stycznia 1993 r., a rola i działania NIK były pozytywnie oceniane.

Warto zwrócić uwagę na istotne zmiany w podejściu do tradycyjnego, co-rocennie realizowanego tematu – kontroli budżetowej. Stopniowo następowało pogłębienie tej kontroli przez badanie wydawania środków budżetowych nie tylko przez resorty, ale przez dysponentów niższego stopnia. Kontrolą budżetową objęto w szerszym zakresie sposób wydawania pieniędzy z budżetu państwa, a w szczególności sposób wyboru wykonawców robót czy dostawców w ramach zakupów inwestycyjnych, co wobec braku przepisów regulujących zamówie-

nia publiczne umożliwiało pokazywanie dowolności działań i sytuacji korupcyjnych. Kontrolę tę poszerzono również o elementy audytu finansowego, uzupełniając badanie sprawozdań badaniami dokumentów źródłowych, faktur, rachunków.

Najwyższa Izba Kontroli, mimo pewnych kontrowersji wynikających z dezaktualizacji podstaw prawnych, nie zaprzestała kontroli organów samorządu gminnego. Po kontroli procesu komunalizacji mienia, NIK skontrolowała wykonywanie przez gminy zadań zleconych i powierzonych z zakresu administracji rządowej, wykorzystanie dotacji celowych przekazywanych gminom, przygotowanie do przekazania gminom prowadzenia szkół.

W rezultacie śmiałych, nieustępliwych działań, budujących nową pozycję NIK, udało się kierownictwu Izby, przy wsparciu Kolegium, nie tylko ochronić i utrzymać do momentu uchwalenia w grudniu 1994 r. nowej ustawy o NIK zakres kontroli, wynikający ze starych przepisów, ale też znacząco go wzbogacić.

Dla sprawnego wykonywania powierzonych NIK zadań bardzo istotne znaczenie miała wewnętrzna organizacja Izby. W ustawie z 8 grudnia 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, w odrębnym rozdziale zawarto najważniejsze postanowienia dotyczące organizacji NIK, jej organów i jednostek organizacyjnych. Szczegółową organizację wewnętrzną, terytorialny i rzeczowy zakres właściwości oraz siedziby delegatur określał statut NIK, nadany przez Prezydium Sejmu na wniosek prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

W ustawie określona została rola prezesa NIK, jako kierującego jej działalnością i odpowiedzialnego przed Sejmem za sprawowanie urzędu oraz za podległych mu pracowników, sformułowany był obowiązek udziału w posiedzeniach Sejmu oraz uprawnienie do uczestniczenia w posiedzeniach Rady Ministrów. Ustawa regulowała skład, zasady powoływania i zadania Kolegium NIK. Ważnym dla pracy Kolegium rozwiązaniem było zagwarantowanie niezawisłości jego członków w sprawowaniu ich funkcji przez możliwość zgłaszania zdania odrębnego w sprawie podejmowanych uchwał. Duże znaczenie miało też rozszerzenie składu o osoby spoza grona etatowych pracowników Izby, zapewniające szerszą reprezentatywność i większe uspołecznienie pracy Kolegium – tak ocenił to A. Sylwestrzak w cytowanej wcześniej publikacji. Zadaniem Kolegium było uchwalanie: uwag do sprawozdań Rady Ministrów z wykonywania narodowego planu społeczno-gospodarczego i analizy wykonania budżetu państwa, wniosków przedkładanych przez Izbę Sejmowi i Radzie Państwa, rocznego sprawozdania z działalności NIK, projektu statutu NIK i przepisów o trybie przeprowadzania kontroli, okresowych planów pracy NIK i projektu budżetu NIK.

Kolegium zobowiązane było również rozpatrywać inne sprawy określone w statucie, wniesione pod obrady przez prezesa lub przedstawione przez jedną trzecią członków Kolegium.

Jako jednostki realizujące działalność kontrolną w ustawie wymieniano: zespoły i departamenty oraz delegatury. Zespoły powoływane były na podstawie statutu NIK, odpowiednio do resortowej struktury administracji. Departamenty miały za zadanie obsługę całej Izby. Delegatury wchodziły w skład NIK, co zapewniało jednolitość kontroli i pozycję niezależną wobec administracji i władz terenowych. Zasięg działania delegatur (siedemnastu) był różny, obejmował teren od dwu do pięciu województw.

Zgodnie z ustawą, NIK była zobowiązana do współdziałania z komisjami rad narodowych i komitetami kontroli społecznej, ze związkami zawodowymi oraz organizacjami społecznymi. Ustawa nałożyła na organy kontroli, rewizji, inspekcji i lustracji – działające w administracji państwowej oraz w spółdzielczości – obowiązek współdziałania z NIK przy ustalaniu planów kontroli i ich realizacji, przeprowadzanie wspólnych kontroli pod kierownictwem NIK i wykonywanie zleconych przez NIK kontroli doraźnych.

Na początku kadencji prezesa NIK Lecha Kaczyńskiego, po wcześniejszych zmianach, jednostkami wykonującymi zadania kontrolne było dwanaście zespołów: Analiz, Budżetu i Finansów; Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych; Administracji Publicznej; Edukacji, Nauki i Kultury; Handlu Zagranicznego, Rynku Wewnętrznego i Służby Zagranicznej; Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia; Przemysłu Chemicznego i Lekkiego; Gospodarki Przestrzennej, Budownictwa i Ochrony Środowiska; Górnictwa, Energetyki i Gospodarki Materiałowej; Przemysłu Metalurgicznego i Elektromaszynowego; Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej; Transportu, Żeglugi i Łączności (zgodnie z niepublikowanym zarządzeniem nr 3 prezesa NIK z 2 kwietnia 1992 r.).

W takiej strukturze NIK była – według słów prezesa, wypowiedzianych na konferencji prasowej 6 sierpnia 1992 r. (por. „Kontrola Państwowa” nr 5/1992, s. 115) – firmą kontrolującą olbrzymi koncern PRL we wszystkich jego aspektach jednotematycznych, a więc kontrolowano na przykład górnictwo węglowe, przemysł ciężki, rolnictwo. Obecnie kontrola NIK obejmować musi całą sferę ekonomiczną i finansową państwa.

Ponieważ NIK przyjęła na siebie nowe zadania, skoncentrowane wokół procesów prywatyzacji, procesów decyzyjnych w administracji, spółdzielczości i przedsiębiorstwach państwowych, niezbędna stała się reorganizacja dostosowująca do tych zadań strukturę Izby. Założenia zmian struktury prezes Lech

Kaczyński przedstawił na posiedzeniu Kolegium 28 kwietnia 1992 r. (niepublikowany protokół z posiedzenia Kolegium NIK z 28 kwietnia 1992 r.).

W ramach reorganizacji powołano nowe zespoły: Przekształceń Własnościowych i Spółdzielczości; Państwowego Przemysłu i Handlu (zastąpiły one cztery zespoły branżowe). Zmieniono zadania określone dla Zespołu Administracji Publicznej; Ochrony Środowiska i Gospodarki Przestrzennej; Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej. W zarządzeniu nr 10/92 prezesa NIK z 29 czerwca 1992 r. (niepublikowanym) określona została szczegółowa organizacja wewnętrzna zespołów, departamentów i delegatur, zakres ich właściwości i zasady współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi. Nowy, czytelny podział zadań umożliwiał realizację nowej wizji kontroli wykonywanej przez NIK i zbieranie doświadczeń przed określeniem struktury organizacyjnej w przygotowywanej nowej ustawie o NIK.

Istotne były zmiany w strukturze i zadaniach departamentów. Do najważniejszych należało powołanie Departamentu Prawnego, nieodzownego w sytuacji niedoskonałych, niestabilnych, często niejasnych regulacji prawnych, do których kontrolerzy odwoływali się w procesie kontroli i ocenie kontrolowanej działalności organów administracji. Zadania Departamentu Prezydialnego przydzielone zostały po zmianach Gabinetowi Prezesa i Departamentowi Organizacyjnemu, który dodatkowo przejął zadania Departamentu Kadr. W miejsce Departamentu Koordynacji powstał Departament Planowania i Koordynacji, a Departament Administracyjno-Gospodarczy zastąpiono Departamentem Budżetowo-Gospodarczym. Do czasu przyjęcia projektu nowej ustawy trwały prace nad doskonaleniem podziału zadań, w wyniku których powstał, na przykład, Departament Informacji i Analiz Systemowych, którego zadaniem było wtórne analizowanie wyników kontroli i opracowywanie zbiorczych raportów (np. o polityce podatkowej).

Nie zmienił się w okresie sprawowania funkcji prezesa NIK przez Lecha Kaczyńskiego status i zakres zadań delegatur. Zmiany obszarów kontrolowanych, zasad wyboru tematów kontroli, przygotowania kontroli i prezentacji wyników były takie, jak w całej Izbie, co wynikało z unitarnego charakteru NIK. Sprawą, która była w tamtym okresie istotna dla funkcjonowania delegatur, były zmiany części osób pełniących funkcje dyrektorów. W ocenie Kolegium i kierownictwa NIK, realizację nowych wyzwań i mobilizację kadr mogli zapewnić kierujący delegaturami, spełniający wysokie wymagania merytoryczne i osobowe. Wybór nowych dyrektorów odbywał się z udziałem członków Kolegium NIK.

W kierowaniu przez Lecha Kaczyńskiego pracami Kolegium NIK widoczna była duża otwartość na korzystanie z doświadczeń i wiedzy zewnętrznych

członków Kolegium oraz na poszerzenie ich roli w kierowaniu Izbą. Członkowie Kolegium byli informowani i mogli prezentować stanowisko we wszystkich sprawach Izby, inicjować wystąpienia o rozpatrzenie przez Sejm określonych problemów społeczno-gospodarczych czy organizacyjno-prawnych. Ich rola nie sprowadzała się do formalnych działań w zakresie, jaki był dla nich przewidziany w ustawie.

Ustawa z 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli zawierała regulacje dotyczące tylko niektórych elementów postępowania kontrolnego, takie jak: usprawnienia kontrolerów w związku z wykonywaną kontrolą oraz obowiązki pracowników kontrolowanych jednostek wobec kontrolujących – temat ten podjął Jacek Mazur w artykule „Podstawy prawne oraz sposób działania Najwyższej Izby Kontroli”, opublikowanym w książce „Najwyższa Izba Kontroli” (Warszawa 1995). Sporo miejsca poświęcono w ustawie przepisom o doraźnym reagowaniu na nadużycia, bezpośrednio grożące niebezpieczeństwo, niegospodarność, marnotrawstwo lub niedbalstwo w formie zarządzeń doraźnych i pisemnym zaleceniom w sprawie usunięcia nieprawidłowości i uchybień.

Lakonicznie uregulowane zostały w ustawie zasady realizacji wyników kontroli. Dotyczyły występowania z wnioskami w celu usunięcia nieprawidłowości i zapobiegania im na przyszłość oraz opracowywania informacji oceniających przebieg realizacji zadań społeczno-gospodarczych i sprawność działania organów administracji. W wystąpieniach adresowanych do kierowników jednostek kontrolowanych formułowane były uwagi i wnioski w celu usunięcia nieprawidłowości i wyciągnięcia konsekwencji wobec osób odpowiedzialnych za ich powstanie. Na odstąpienie od wniosku o wyciągnięcie konsekwencji służbowych lub zastosowanie innych form odpowiedzialności trzeba było uzyskać zgodę organu NIK, który wniosek skierował.

W wypadku ujawnienia przestępstwa lub wykroczenia NIK była zobowiązana przekazać sprawę organowi ścigania i w razie potrzeby zawiadomić organ nadrzędny jednostki kontrolowanej.

Bardziej szczegółowe zasady postępowania, które stanowiły wskazanie dla kontrolerów jak przeprowadzać kontrole, były pozostawione do uregulowania w przepisach wykonawczych, wydawanych na wniosek prezesa NIK przez Prezydium Sejmu, dalsze następnie w zarządzeniach i instrukcjach wewnętrznych.

W czasie kadencji Prezesa Lecha Kaczyńskiego szczególnie dużo zmian wprowadzono w zakresie przygotowania procesu kontrolnego – formułowania zadań kontrolnych, konstruowania planu kontroli, przygotowywania założeń

tematycznych i programu kontroli. Było to konieczne, jeśli zważyć, że kontrolerzy najchętniej korzystali z instrukcji (wspomnianej wcześniej), a przy próbie uświadomienia im złożoności problematyki, którą mieli kontrolować, nierzadko słyszeliśmy opinię, że dobremu kontrolerowi wystarczy do przeprowadzenia kontroli adres jednostki kontrolowanej. Dlatego też i efekty kontroli bywały mizerne i łatwe do przewidzenia z góry – na przykład nadmierna liczba przepracowanych przez załogę „nadgodzin” czy nadmierne „przepały” paliwa przez kierowców służbowych pojazdów.

Prezes Lech Kaczyński w przygotowanie kontroli angażował dyrektorów i doradców, w razie potrzeby zasięgał opinii naukowców i praktyków, bardzo znacząco wzmocnił obsługę prawną procesu programowania kontroli. Przygotowaniu kontroli i doskonaleniu procedury kontrolnej poświęcane były narady tak zwanego poszerzonego kierownictwa (dyrektorów jednostek i członków Kolegium NIK). Służyło to nie tylko bieżącym celom, ale też przygotowaniu ustawowego uregulowania procedury kontrolnej w nowej ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli.

Pod kątem nowej ustawy dyskutowano wiele elementów postępowania kontrolnego. Przykładem może być realizacja zasady kontrydiktoryjności, która pod rządami poprzednich przepisów polegała na podpisywaniu protokołu kontroli przez kontrolera i kierownika jednostki kontrolowanej oraz na prawie składania wyjaśnień przez kontrolowanych. Dopiero po wejściu w życie nowej ustawy zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków rozpatrywane są przez osoby nieuczestniczące w kontroli.

Od początku kierowania Izbą przez Lecha Kaczyńskiego informacje o wynikach kontroli, przygotowywane przez zespoły koordynujące lub jednostki przeprowadzające kontrole, poddawane były ocenie na posiedzeniach kierownictwa NIK (prezesa, wiceprezesów, dyrektorów i doradców). Szczegółowe dyskusje nad prezentacją i sposobem udokumentowania ustaleń, nad ocenami i wnioskami zawartymi w projekcie informacji były bardzo potrzebne do zwiększenia dyscypliny słowa w tekstach NIK, do wyrobienia poczucia odpowiedzialności za skutki, jakie praca Izby może wywierać w polityce, gospodarce oraz w sferze tworzenia prawa.

Niejednokrotnie zaskakiwały nas podsumowania dyskusji, jakie wygłaszał prezes Lech Kaczyński. Formułowane na gorąco uwagi prezesa były dowodem znajomości materiału, trafnie i jasno przedstawiały ustalenia i możliwe do wyciągnięcia wnioski czy rozstrzygnięcia spraw spornych. Takiej zdolności syntetyzowania rozproszonych danych i prezentowania ocen nie miał żaden z prezesów, z którymi przyszło mi pracować w NIK. Dawało nam to poczucie bezpieczeń-

stwa, pewność, że niezależnie od odbioru – czasem wrogiego – naszych informacji, będziemy wspierani wiedzą i autorytetem naszego Szefa.

Mając jako podstawę niedoskonałe, niedostosowane do nowej rzeczywistości politycznej, społecznej i gospodarczej przepisy konstytucyjne i ustawowe, Prezes Lech Kaczyński konsekwentnie i z ogromną determinacją starał się wywołać niezbędne zmiany w podejściu do kontroli i reagowaniu na ich wyniki przez Sejm i innych odbiorców materiałów pokontrolnych. Usilnie starał się ochronić NIK przed próbami zmarginalizowania czy choćby ograniczenia jej roli, zawężenia uprawnień i zakresu kontroli. Budował skutecznie autorytet Najwyższej Izby Kontroli rozsądnym, odpowiedzialnym działaniem, odpowiadaniem na społeczne oczekiwania, aby niezwykle dynamiczny proces przemian ustrojowych, własnościowych i strukturalnych nie był procesem niekontrolowanym.

Równocześnie przekształcał NIK od wewnątrz, zdobywając zaufanie pracowników, stawiając im nowe wysokie wymagania, ale też tworząc warunki do ich niezależności i dobrego wykonywania pracy.

Kontynuując zapoczątkowany przez prezesa Waleriana Pańkę proces przygotowania nowych podstaw prawnych działania NIK, wykorzystał wiedzę i doświadczenie pracowników, ekspertów oraz innych organów kontroli, aby przedstawić projekt ustawy, spełniający większość oczekiwań co do kształtu Izby i jej relacji z otoczeniem. Nie przygotowywał nowoczesnej, sprawnej instytucji dla siebie i swoich ambicji. Przygotowywał ją dla demokratycznej Polski, której kontrola państwowa w okresie przemian była niezbędna. ■

dr Czesława Rudzka-Lorentz

doradca prezesa NIK w latach 1992–1995



Prezes Lech Kaczyński jako szef pracowników NIK

Lech Kaczyński, profesor prawa, wybitny specjalista prawa pracy, miał jednocześnie w swoim bogatym życiu zawodowym i publicznym sposobność pełnić w praktyce wszystkie najważniejsze role, które prawo pracy przewiduje w stosunkach pracy. Jako nauczyciel akademicki był pracownikiem uniwersytetu. W czasach pierwszej „Solidarności”, której był współtwórcą, pełnił między innymi funkcję zastępcy Komisji Krajowej, tego największego w Polsce związku zawodowego i przedstawiciela polskich związków zawodowych w Radzie Administracyjnej Międzynarodowej Organizacji Pracy. Wreszcie, jako Prezes Najwyższej Izby Kontroli był – według obowiązującej w tym czasie terminologii – kierownikiem dużego zakładu pracy, jakim była Izba (zatrudniająca w momencie Jego odejścia ze stanowiska blisko 1500 pracowników), postrzeganym przez podwładnych jako pracodawca. Miałam szczęście spotykać Go we wszystkich tych rolach, ale stosunkowo najbliższą poznałam Lecha Kaczyńskiego jako swojego Szefa w NIK, gdzie pracowałam na stanowisku doradcy prezesa pod Jego kierownictwem przez półtora roku (a następnie przez dwa lata pod rządami kolejnego prezesa).

Nie byłam świadkiem obejmowania rządów w NIK przez Prezesa L. Kaczyńskiego, jego pierwszych kontaktów z pracownikami i decyzji kadrowych, gdyż wtedy nie pracowałam jeszcze w Izbie. Moja wiedza o tym okresie opiera się głównie na relacjach ówczesnych bliskich współpracowników Prezesa i szeregowych pracowników różnych komórek Izby, a w części także na przekazach medialnych z tego okresu, do których sięgnęłam, gdy redakcja „Kontroli Państwowej” zaproponowała mi przygotowanie niniejszego artykułu.

Z tych źródeł wynika, że większość pracowników NIK z dużą rezerwą i niepokojem oczekiwała objęcia urzędu przez nowego Prezesa. Strach padł zwłaszcza na dyrektorów jednostek organizacyjnych, pochodzących chyba w komplecie z czasów PRL, gdyż tragicznie zmarły poprzednik – profesor Walerian Pańko – w czasie swego krótkiego urzędowania nie zdążył przeprowadzić zmian kadrowych.

W wywiadzie udzielonym w dniu wyboru przez Sejm Lech Kaczyński – Prezes elekt powiedział między innymi: „Oczywiście, zamierzam dokonać zmian kadrowych. Rzecz jasna, nie nastąpi wymiana całego zespołu” („Nie nastąpi wymiana całego zespołu NIK”, „Głos Poranny” z 16 lutego 1992 r.). Zaznaczył

to też w rozmowie z dnia zatwierdzenia jego wyboru przez Senat, zapowiadając, że w ciągu kilku tygodni wymieni szefów lokalnych delegatur NIK („Życie Warszawy” z 28 lutego 1992 r.). Zaś w wywiadzie dla „Rzeczpospolitej” z tego samego dnia, wypowiadając się na temat instytucji, którą ma kierować, zwrócił uwagę, że „dominują w niej ludzie, którzy w szeregi PZPR wstępowali jeszcze przed 1956 rokiem. Jednakże rozliczenie ich z legitymacji byłoby i nierozsądne i niewykonalne. Nie zmienia to faktu, że NIK powinna zatrudnić dużo nowych ludzi, o nowej mentalności, a nawet innego rodzaju wiedzy na temat gospodarki” („Lecha Kaczyńskiego wyznanie wiary”, „Rzeczpospolita” z 28 lutego 1992 r.).

Kiedy w dniu zatwierdzenia wyboru na Prezesa przez Senat Lech Kaczyński, w towarzystwie wicemarszałka Sejmu odpowiedzialnego za nadzór nad NIK, przybył po raz pierwszy do siedziby Izby, spotkał się na zwołanym *ad hoc* zebraniu ze wszystkimi dyrektorami zespołów kontrolnych, obecnymi w gmachu przy ul. Filtrowej. Nie rozwiął wówczas bynajmniej ich obaw, gdyż zapowiedział wprowadzenie „nowych porządków”. W ciągu kilku następnych tygodni rozmawiał indywidualnie ze wszystkimi dyrektorami jednostek organizacyjnych NIK – centralnych i terenowych. Wbrew temu, czego się spodziewano, nie nastąpiła po nich „czystka” kadrowa. Stopniowo dokonywała się zmiana obsady stanowisk kierowniczych, która na przestrzeni całego okresu urzędowania Lecha Kaczyńskiego na stanowisku Prezesa NIK (blisko trzy i pół roku) objęła nieco ponad połowę tych stanowisk. Zmiany na niższych stanowiskach miały znacznie mniejszy procentowo zakres. Z reguły była to wymiana pokoleniowa, większość dotychczasowych dyrektorów przeszła bowiem na emeryturę.

Prezes zatrudniał na ich miejsce ludzi młodych, dobrze wykształconych, między innymi dużą (największą spośród wszystkich urzędów centralnych) grupę absolwentów z pierwszego rocznika (i następnych) Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, a wśród nich (tragicznie zmarłego pod Smoleńskiem) Władysława Stasiaka, który w krótkim czasie został wicedyrektorem Departamentu Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a jakiś czas po odejściu Prezesa Lecha Kaczyńskiego z NIK – wiceprezydentem Warszawy, a następnie szefem prezydenckiego Biura Bezpieczeństwa Narodowego i wreszcie szefem Kancelarii Prezydenta RP.

O tym, jakie Lech Kaczyński stosował zasady przy obsadzaniu stanowisk kierowniczych, świadczy rozmowa, przy której byłam przypadkowo obecna. Na pytanie jednego z przyjaciół politycznych, dlaczego dotąd nie odwołał tego „starego komucha” (tu padło nazwisko dyrektora jednego z departamentów w centrali NIK, o szczególnie wyrazistym profilu ideologicznym i politycznym), usłyszałam, że Prezes wie, iż powinien to zrobić, ale najpierw musi znaleźć

na jego miejsce człowieka, który byłby co najmniej równie sprawny zawodowo, jak ten dotychczasowy dyrektor.

Prezes Lech Kaczyński zdawał sobie sprawę, że przed NIK stoją nowe zadania, związane głównie z potrzebą stałego monitorowania i kontroli procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, która chociaż konieczna, niesie za sobą wiele zagrożeń dla państwa. Powołał w tym celu specjalną jednostkę kontrolną, której kierownictwo powierzył jednemu z dotychczasowych wicedyrektorów, przekonawszy się o jego sprawności zawodowej i oddaniu Izbie.

Nowe zadania wymagały zatrudnienia dobrze przygotowanych i uczciwych pracowników. Jednocześnie Prezes zdawał sobie sprawę z konieczności zmniejszenia ogólnego stanu zatrudnienia, który w momencie objęcia przez niego kierownictwa Izby przekraczał 1700 osób. Po roku urzędowania, w ciągu którego została dokonana ocena stanu kadr i potrzeb w tym zakresie, Prezes wydał zarządzenie nr 2 z 23 marca 1993 r. w sprawie etatyzacji w zespołach i delegaturach NIK, wraz z załącznikiem określającym docelową liczbę etatów w każdej z tych jednostek na koniec 1993 roku. Zobowiązał nim dyrektorów tych jednostek do podjęcia działań w celu dostosowania poziomu zatrudnienia do liczby przydzielonych etatów. Docelowo zakładał zmniejszenie stanu zatrudnienia w Izbie do 1400 osób (kiedy odchodził w czerwcu 1995 r., było ich 1490).

Racjonalizacja zatrudnienia była bardzo utrudniona, gdyż obowiązująca wówczas ustawa z 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU nr 22, poz. 82, ze zm.) niezwykle mocno stabilizowała stosunki pracy pracowników na stanowiskach związanych z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych. Wszyscy oni, włącznie z kierownictwem jednostek organizacyjnych, byli zatrudnieni na podstawie mianowania, zaś rozwiązanie stosunku pracy z mianowania przez Izbę jako pracodawcę ustawa dopuszczała tylko w przypadkach enumerowanych w jej przepisach, wśród których nie było reorganizacji Izby. Wiele decyzji Prezesa o rozwiązaniu stosunku pracy było w związku z tym kwestionowanych, niekiedy skutecznie, przed sądem, co było nagłaśniane przez niechętne Prezesowi media, oczywiście bez ukazania całego kontekstu prawnego i faktycznego tych zwolnień. Prezes L. Kaczyński nie uznawał bowiem pozaprawnych metod, którymi posługiwali się często z powodzeniem inni „nowi” szefowie różnych instytucji, polegających na wywarcu presji na niewygodnych pracowników, nierzadko przy użyciu drobnego szantażu, by sami złożyli dymisję lub wniosek o przeniesienie na niższe stanowisko.

W swoim czasie media nagłaśniały konflikt Prezesa Lecha Kaczyńskiego z działającą w NIK zakładową organizacją „Solidarność”, przemiano-

waną następnie na NSZZ „Sierpień ’80”. Istotę i przebieg tego konfliktu najlepiej przedstawił sam Prezes w rozmowie z dziennikarzem „Sztandaru Młodych” („Udało mi się zachować bezstronność ocen”, „Sztandar Młodych” z 18 listopada 1994 r.).

Oto Jego słowa: „[...] konflikt wziął się stąd, iż czołówka tej organizacji [NSZZ „Solidarność” – T. L.] w czasie, gdy rozpoczynałem pracę w NIK, oczekiwała wyrażnie, iż będzie pełniła rolę – delikatnie mówiąc – podstawowej organizacji partyjnej według najlepszych dawnych wzorów. Przedstawiono mi na przykład roszczenia personalne, dotyczące obsady stanowisk dyrektorskich, w tym postulat awansowania obecnego szefa „Sierpnia” na dyrektora jednego z najważniejszych zespołów. Ówczesna szefowa związku nie miała tego rodzaju aspiracji, ale pragnęła odgrywać rolę dawnego I sekretarza. Zażądano ode mnie wymiany dyrektorów – wszystkich bądź z wyjątkiem dwóch [...]. Ja – szanując związki zawodowe i ich ustawowe uprawnienia – na taką jednak rolę się zgodziłem. I stąd cała późniejsza kampania oszczerstw, pomówień, donosów, absurdałnych zarzutów, kierowanych i pod moim adresem, i pod adresem całego kierownictwa NIK”.

Od siebie dodam, że te zarzuty i pomówienia były kierowane głównie do Marszałka i Prezydium Sejmu, którzy z całą powagą żądali od Prezesa tłumaczenia się z nawet najbardziej absurdałnych zarzutów.

Początkowo grupa ta, wśród której znajdowali się także pracownicy o niskiej przydatności do pracy, chroniący się w strukturze związku przed spodziewanym zwolnieniem, cieszyła się poparciem NSZZ „Solidarność” Regionu Mazowsze; do czasu jednak, gdy władze Regionu zorientowały się, jak jest naprawdę i wycofały swoje poparcie. Wtedy przemianowała się na organizację zakładową NSZZ „Sierpień ’80”.

Lech Kaczyński zdawał sobie w pełni sprawę zarówno z tego, jak ważne znaczenie dla budowania sprawnego i uczciwego państwa ma działalność najwyższego organu kontroli, którym przyszło mu kierować, jak i z tego, jak trudna i niewdzięczna jest praca kontrolera, narażonego przy tym na różnorodne pokusy. Dlatego od początku swego urzędowania zabiegał intensywnie – i skutecznie – w Sejmie o pieniądze na podwyższenie wynagrodzeń pracowników. Wysokie wynagrodzenie miało przyciągać (i przyciągało) do Izby dobrze przygotowanych specjalistów i wiązać ich trwale z tą instytucją, a także czynić ich bardziej odpornymi na pokusy korupcyjne. Nawet niechętni Prezesowi pracownicy po Jego odejściu z Izby przyznawali, że to Jemu zawdzięczają tak istotny wzrost płac, który sprawił, że NIK zaczęła być postrzegana jako bardzo pożądane miejsce pracy.

Prezes Lech Kaczyński przywiązywał dużą wagę do podwyższenia kwalifikacji pracowników NIK. Wyrazem tego jest wydane przez Niego 29 marca 1993 r. zarządzenie nr 4 w sprawie szkolenia zawodowego pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Przewidywało ono obowiązkową aplikację kontrolerską dla osób przyjętych do pracy na stanowiska związane z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych. Załącznik do zarządzenia określał szczegółowo program i organizację aplikacji oraz egzaminu kontrolerskiego. Ukończenie aplikacji było warunkiem mianowania na stanowisko związane z kontrolą. Drugi załącznik do zarządzenia ustalał tryb i formy systematycznego doskonalenia zawodowego, którym mieli być objęci zarówno pracownicy nadzorujący i wykonujący czynności kontrolne, jak i pracownicy administracyjni. Większość szkoleń odbywała się w doskonałych warunkach, w ośrodku konferencyjno-wypoczynkowym NIK w podwarszawskich Goławicach.

Jednym z obowiązków każdego pracodawcy jest – zgodnie z art. 94 pkt 9 Kodeksu pracy – sprawiedliwe i obiektywne ocenianie pracowników oraz wyników ich pracy. Jego właściwemu wykonywaniu służyło wydane 19 kwietnia 1993 r. zarządzenie nr 5 Prezesa NIK w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników, wraz z zawartymi w załączniku wytycznymi dotyczącymi podstaw i trybu oceniania. Okresowemu ocenianiu, według zarządzenia, podlegali pracownicy mianowani. Jedyną podstawą oceny były wyniki pracy, mierzone według wiązki dosyć skomplikowanych kryteriów, mających na celu maksymalne zobiektywizowanie ocen. Skala ocen była pięciostopniowa (wzorowa, b. dobra, dobra, należyta, nienależyta). Od oceny ustalonej przez komisję na szczeblu wewnętrznej jednostki organizacyjnej pracownik mógł odwołać się do Prezesa, który podejmował decyzję w sprawie ostatecznej oceny po rozpatrzeniu odwołania przez tzw. Odwoławczą Komisję ds. Oceny Kwalifikacyjnej. Oceny okresowe były uwzględniane przy podejmowaniu przez Prezesa decyzji personalnych, w tym przyznawaniu premii, które w Izbie stanowiły liczącą się część wynagrodzenia.

Jeszcze pod rządem „starej” ustawy o NIK z 1980 r. Prezes Lech Kaczyński wydał też zarządzenie nr 11 z 7 lipca 1994 r. w sprawie zadań pracowników NIK nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne. Określił w nim szczegółowo zakres obowiązków pracowników na poszczególnych stanowiskach merytorycznych. Ich sprecyzowanie jest, jak wiadomo, elementarną przesłanką sprawnego zarządzania kadrami, w tym obiektywnego oceniania pracowników, oraz egzekwowania pracowniczej odpowiedzialności. Moją uwagę zwróciło to, że wśród obowiązków dyrektora jednostki organizacyjnej NIK znalazł się „właściwy dobór pracowników pod względem kwalifikacji zawodowych i przydatności do wyznaczonej pracy”.

Z wypowiedzi dyrektorów i wicedyrektorów jednostek organizacyjnych wynika, że Prezes nie ingerował w ich pracę, okazując im duże zaufanie i dając znaczną samodzielność w granicach określonych zakresem obowiązków. Jednocześnie dość regularnie przeprowadzał swoje „odprawy” dyrektorów, na których były omawiane aktualne problemy działalności kontrolnej Izby. Za Jego rządów byli na nie zazwyczaj zapraszani także wicedyrektorzy, gdyż wiedział, że to na nich w dużym stopniu spoczywa obowiązek bieżącego kierowania kontrolami przeprowadzanymi przez daną jednostkę NIK.

Z własnej obserwacji wiem natomiast, że Lech Kaczyński czytał dokładnie większość dokumentów pokontrolnych, w tym wszystkie dotyczące kontroli przeprowadzanych na zlecenie Sejmu lub innych naczelných organów państwa. To dlatego i dzięki fenomenalnej wprost pamięci mógł sam, bez wyręczania się współpracownikami, odpowiadać nieraz przez parę godzin na najbardziej nawet szczegółowe pytania posłów w czasie składania Sejmowi corocznego sprawozdania z działalności NIK.

Poczynając od 1993 r., oczkiem w głowie Prezesa był przygotowywany w Izbie, własnymi siłami, projekt nowej ustawy o NIK. Prezes osobiście najbardziej doglądał projektowanych przepisów o nowej procedurze kontrolnej oraz – jako wybitny specjalista prawa pracy i jednocześnie „praktykujący” kierownik zakładu pracy – przepisów dotyczących statusu pracowników. Rozdział 4 uchwalonej na podstawie tego projektu ustawy z 23 grudnia 1994 r. o NIK (t.j. DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701, ze zm.), zatytułowany „Pracownicy NIK”, liczy ponad trzydzieści dość obszernych artykułów, podczas gdy jej poprzedniczka – ustawa z 1980 r. – poświęcała sprawom pracowniczym zaledwie pięć. Przepisy tego rozdziału obowiązującej do dziś ustawy precyzyjnie regulują wszystkie sprawy dotyczące stosunku pracy mianowanych pracowników NIK, wymagające odrębnego unormowania niż powszechnie obowiązujące, zawarte w Kodeksie pracy. Z jednym wyjątkiem – odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników mianowanych, która została unormowana w tej ustawie niedostatecznie, w jednym tylko, choć obszernym artykule, odsyłającym w zbyt szerokim zakresie do aktów podstawowych, o niższej randze. Przyczyną takiej lakonicznej regulacji tej sprawy były, jak pamiętam, bardzo liczne kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie dotyczące charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej i trybu postępowania dyscyplinarnego, których szczegółowe roztrząsanie opóźniłoby istotnie pracę nad całą ustawą.

Zaskakiwać może to, że ustawa, przy pełnej akceptacji Prezesa, zachowuje mianowanie i silną stabilizację stosunku pracy pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne, także zatrudnionych na stanowiskach kie-

rowniczych, w tym dyrektorów jednostek organizacyjnych, mimo że On sam tuż przed objęciem funkcji Prezesa NIK opowiadał się za zastąpieniem mianowania w odniesieniu do stanowisk kierowniczych – powołaniem, które daje swobodę zmiany na tych stanowiskach, zastrzegając, że konieczna jest jednak ochrona praw odwołanego (patrz rozmowa z Prezesem NIK pt. „Totalnej kontroli nie będzie”, „Czas Krakowski” z 22 marca 1992 r.). Poparł mianowanie na tych stanowiskach, mimo własnych trudnych doświadczeń, gdy zmagał się z zadaniem wymiany partyjnej kadry kierowniczej Izby na początku transformacji ustrojowej. Uznał bowiem, że gwarancja niezależności wszystkich merytorycznych pracowników NIK, którą daje stabilność ich zatrudnienia, jest ważniejsza od ewentualnych problemów prawnych z odwołaniem dyrektorów, którzy się nie sprawdzili na kierowniczych stanowiskach.

Trzeba dodać, że obowiązująca ustawa o NIK zrationalizowała rozwiązanie stosunku pracy z mianowanymi pracownikami, pozwalając na nie między innymi w razie likwidacji jednostki organizacyjnej NIK lub jej reorganizacji, co skądinąd, przy zlej woli szefa NIK, może być nadużywane.

Z tych wywodów można by wnosić, że uważam, iż Lech Kaczyński był jako Prezes NIK szefem idealnym, bez jakichkolwiek wad. Zwłaszcza, gdy dodam, że był bardzo ciepły w kontaktach z pracownikami, życzliwie zainteresowany także ich prywatnymi problemami, szarmancki wobec wszystkich pań, niezależnie od ich statusu społecznego. Tak jednak nie jest, bo nie ma ludzi bez wad, a takich, co sprawiają wrażenie, jakby ich nie mieli, należy się bać. Sama miałam mojemu Szefowi w NIK za złe, że zdarzało mu się kierować przy podejmowaniu decyzji kadrowych osobistą sympatią, na którą skądinąd według mnie nie wszyscy zasługiwali. Większość jednak odpłacała mu za Jego zaufanie i za to, że potrafił prawie w każdym znaleźć coś wartościowego, co dodawało skrzydeł – przywiązaniem i gotowością do poświęceń dla sprawy, której On służył. Wielu było gotowych pójść za Nim w przysłowiowy ogień. Szli więc do warszawskiego Ratusza, do Pałacu Prezydenckiego, a niektórzy poszli razem z Nim do Nieba. ■

Teresa Liszcz

doradca prezesa NIK w latach 1994–1997



Jak za Lecha Kaczyńskiego wprowadzano Izbę w świat ...

Do momentu zmian ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r. Najwyższa Izba Kontroli miała niewielkie kontakty międzynarodowe. Obejmowały one głównie organy kontroli rządowej i partyjno-rządowej tak zwanych krajów socjalistycznych oraz Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), do której NIK należała od końca lat 50. XX wieku. Istniały też relacje z Izbą Obrachunkową Austrii jako organem prowadzącym Sekretariat Generalny INTOSAI oraz nieregularne spotkania z organami kontroli państw trzeciego świata. Owe kontakty były bardzo formalne, przeważnie na szczeblu najwyższego kierownictwa, niepołączone z realną współpracą kontrolną czy wymianą szczegółowych informacji o funkcjonowaniu tych instytucji. W latach 70. ubiegłego stulecia ówczesny prezes NIK był nawet członkiem zarządu INTOSAI, ale nie skutkowało to przenoszeniem na polski grunt demokratycznych idei tej organizacji czy choćby gromadzeniem informacji o tym, jak są zorganizowane oraz jakie mają kompetencje i sposób działania najwyższe organy kontroli w innych krajach; na przykład, przyjęty w 1977 r. główny dokument programowy INTOSAI został przetłumaczony na język polski dopiero w 1992 r.

Na przełomie 1989 i 1990 r. rozpoczęła się dyskusja nad kierunkami zmian w statusie i sposobie działania Izby. Było wiele projektów, ale szczególną rolę odgrywały prace nad wprowadzeniem samorządu terytorialnego i regionalnych izb obrachunkowych. W lipcu 1990 r., z inicjatywy Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, został przedłożony Sejmowi projekt ustawy „o Najwyższej Izbie Kontroli i regionalnych izbach obrachunkowych”. Generalnie nawiązywał on do koncepcji NIK z okresu międzywojennego, proponując ograniczenie zakresu kontroli do gospodarowania „groszem publicznym”, likwidując uprawnienia wobec jednostek kontrolowanych (poza zarządzeniami doraźnymi); równocześnie chciano pozbawić NIK roli organu kontroli parlamentarnej. W dyskusjach w Sejmie jesienią 1990 r. wyrażano też poglądy przeciwne, opowiadając się za utrzymaniem charakteru NIK jako organu kontrolnego parlamentu i jemu podlegającego oraz postulując dysponowanie przez Izbę nie tylko prawem do stwierdzania faktów nadużyć czy niedociągnięć, lecz również kompetencjami pozwalającymi na ich usunięcie.

Walerian Pańko, wybrany na prezesa NIK w końcu maja 1991 r., myślał o głębokim przekształceniu Izby w przyszłości, przy częściowym zastosowaniu procedur zbliżonych do sądowych: nadaniu jej charakteru organu kontrolno-orzekającego, quasi-sądowego, zwłaszcza w fazie podejmowania decyzji o wynikach kontroli, z możliwością – w pewnych wypadkach – odwołania się od tego rozstrzygnięcia, podobnie jak na przykład we Francji. Myśli te nie zostały utrwalone na piśmie, a dyskusje miały charakter wstępny. Już po śmierci profesora W. Pańki, pełniący obowiązki prezesa NIK Piotr Kownacki powołał w październiku 1991 r. wewnętrzny zespół do opracowania projektów aktów prawnych dotyczących NIK. Zespół kontynuował prace po wyborze Lecha Kaczyńskiego na prezesa NIK w lutym 1992 r.

Było bardzo istotne, aby prace nad nową ustawą mogły opierać się między innymi na wiedzy o podstawowych rozwiązaniach dotyczących organów kontroli w państwach demokratycznych, dlatego jednym z zadań zespołu było zgromadzenie tekstów aktów prawnych i opracowań na ten temat. Na początku przetłumaczono ustawę brytyjską oraz opracowanie traktujące o ewolucji Głównego Urzędu Obrachunkowego Stanów Zjednoczonych. Przejrzano materiały INTOSAI i powstałej w 1990 r. Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI), w wyniku czego przetłumaczono i upowszechniono podstawowe dokumenty INTOSAI: „Deklarację w sprawie kontroli finansów publicznych” (zwaną Deklaracją z Limy) i „Standardy kontroli”. Przygotowano referaty prezentujące podstawy prawne i działalność najwyższych organów kontroli we Francji, Niemczech, Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii; zostały one później opublikowane w „Kontroli Państwowej”. Zgromadzono również artykuły na ten temat ogłoszone pod koniec lat 50. – głównie autorstwa Ryszarda Szawłowskiego.

Z tymi pracami siedł w parze zarówno udział NIK w organizacjach zrzeszających organy kontroli, jak i nawiązywanie kontaktów z poszczególnymi najwyższymi instytucjami kontrolnymi. Było to możliwe tylko dzięki osobistemu poparciu prezesa Lecha Kaczyńskiego, bo generalnie w Izbie zrozumienie potrzeby takiej współpracy było wówczas niewielkie. Jak wspomina doradca prezesa NIK Alina Hussein – „Izba nie pasowała do nowej epoki, była nienowoczesna. Wszystko wtedy robiliśmy po raz pierwszy, przełamywaliśmy ogromne opory, obawy przed dzieleniem się informacją, przed współpracą, otwieraniem się na partnerów zagranicznych. To była praca na ugorze. Ale prezes Kaczyński rozumiał, że zmiany są potrzebne”. Barierą była też słaba znajomość języków obcych wśród pracowników Izby, wprowadzono zatem ułatwienia dla osób, które chciały się uczyć.

Doniosła rola prezesa Lecha Kaczyńskiego w rozwoju kontaktów międzynarodowych NIK polegała na tym, że je popierał i stwarzał do nich warunki. Na przestrzeni 1992 r. przedstawiciele Izby uczestniczyli w seminariach EUROSAI na temat kontroli prywatyzacji oraz osiągania rezultatów przez najwyższe organy kontroli. Nowością było to, że był to udział coraz bardziej aktywny: pracownicy NIK przedstawiali referaty i zabierali głos w dyskusjach, poza tym Izba zaczęła partycypować w pracach grup roboczych, czyli gremiów umożliwiających szczegółowe rozpatrzenie danej sprawy. Prezes Kaczyński do takiej aktywności zawsze zachęcał. W październiku 1992 r. prezes uczestniczył w XIV kongresie INTOSAI. Był to jego pierwszy wyjazd w tej roli. Miał ogromną wiedzę o świecie, a równocześnie był człowiekiem, który chciał tę wiedzę nieustannie poszerzać. Jednak wyjazdy, a chyba także przyjmowanie gości zagranicznych, traktował bardziej jako powinność niż przyjemność. Jako współuczestnik tych zdarzeń, tłumaczyłem to sobie następująco: prezes Lech Kaczyński był raczej nieśmiały i nie przepadał za dużymi zgromadzeniami, ponadto, choć znał język angielski i rosyjski w stopniu umożliwiającym rozmowę w podstawowych sprawach – obawiał się z tej umiejętności korzystać... Choć takich przypadków mogło być więcej, pamiętam tylko jedną sytuację, gdy podczas koktajlu, a więc w warunkach mniej zobowiązujących, prezes rozmawiał bez tłumacza (po rosyjsku) i widać było, że sprawia mu to przyjemność.

W grudniu 1992 r. miała miejsce pierwsza w najnowszej historii NIK wizyta szefa zagranicznego najwyższego organu kontroli: Kontrolera i Audytora Generalnego Wielkiej Brytanii. Biorąc pod uwagę duży autorytet, jakim cieszy się w świecie brytyjski urząd kontroli, miało to znaczenie symboliczne. Gościom przedstawiono działalność NIK, zawarto też porozumienie o wymianie stażystów. Trzeba z naciskiem podkreślić, że chodziło o wymianę, a nie o wyjazdy stażystów z Polski. To był element myślenia prezesa Kaczyńskiego, z którym stykałem się wielokrotnie: równoprawność Izby z innymi najwyższymi organami kontroli: my też mamy coś do zaoferowania, a nie tylko jednostronnie uczymy się od innych. Wydaje się, że w początkowym okresie polskich przemian – w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku – postawa taka nie była częsta.

Otwarcie Izby na świat łączyło się z poznaniem nowych podejść i metod kontroli. Dawniej „kontrola” była po prostu „kontrolą”. Pod wpływem cudzych doświadczeń kontrolerzy NIK zaczęli dostrzegać, że są to sprawy znacznie bardziej złożone. To właśnie w czasie, kiedy Lech Kaczyński był prezesem Izby, pojawiły się w języku polskim takie pojęcia, jak „kontrola finansowa”, „kontrola prawidłowości”, a zwłaszcza „kontrola wykonania zadań”, z którym było najwięcej kłopotów. Początkowo pojęcie to było tłumaczone na wiele sposobów

– jako kontrola wyników, kontrola wykonania, kontrola sprawności wykonania, kontrola sprawności, kontrola racjonalnego zarządzania finansami, kontrola gospodarności, kontrola efektywności, kontrola postępowania, kontrola działalności, kontrola działania, kontrola zarządzania. Każde z tych określeń wyraża jakąś część, ale po wielu dyskusjach sądzę, że nazwa „kontrola wykonania zadań” najbardziej wiernie oddaje angielski termin *performance audit*.

Jako ciekawostkę można też wspomnieć kłopot z przekładem nazwy „Najwyższa Izba Kontroli” na język angielski, kiedy w 1993 r. zamierzano wydać pierwszą obcojęzyczną broszurę o Izbie. Jeszcze w okresie przed II wojną światową nazwa ta była tłumaczona jako „Supreme Chamber of Control”. Przeprowadzono badania, z których wynikało, że po pierwsze – w języku angielskim słowo *to control* znaczy dziś trochę coś innego niż 80 lat temu, po drugie – że w Europie wiele najwyższych organów kontroli stosuje obecnie słowo *audit* w swojej nazwie w języku angielskim. Powstała zatem propozycja, aby zamiast „Supreme Chamber of Control” pisać „Supreme Chamber of Audit”. Prezes Lech Kaczyński nie zgodził się; uznał, że skoro zakres kontroli i uprawnienia Izby nie ulegają zmianie – nie ma powodu do zmiany nazwy, bo byłoby to niezrozumiałe dla zewnętrznego czytelnika. Stwierdził, że do sprawy trzeba będzie wrócić po przyjęciu nowej konstytucji.

Okres, w którym Lech Kaczyński był prezesem Najwyższej Izby Kontroli – to także okres pierwszego zaangażowania Izby w sprawy europejskie. W marcu 1992 r. w Luksemburgu odbyło się spotkanie szefów organów kontroli ówczesnej Czechosłowacji, Polski (NIK reprezentował wiceprezes Piotr Kownacki) i Węgier oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, na którym przedyskutowano zasady współpracy. Niewiele później – w maju i czerwcu – kontroler NIK uczestniczył w prowadzonej przez Trybunał kontroli Fundacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej (działającej z wykorzystaniem środków Wspólnot Europejskich); w sierpniu wspólnie omówiono wyniki tej kontroli. W 1993 r. w podobny sposób Trybunał przeprowadził w Polsce kontrolę wykorzystania środków PHARE na terenie Polski. Doświadczenia wynikające z tych kontroli zostały przedstawione przez wiceprezesa Piotra Kownackiego na seminarium z udziałem szefów najwyższych organów kontroli jedenastu krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Trybunału (Berlin, listopad 1993 r.). W referacie NIK podniesiono kilka kluczowych problemów, między innymi porównanie procedury NIK i Trybunału (z czego wynikał wniosek o większym rygorystycznym i dokładności kontroli Izby) oraz potrzeba lepszego zorganizowania przyszłych wspólnych kontroli NIK i Trybunału. Tym samym zwrócono uwagę na zagadnienia ważne dla każdego organu kontroli, podejmującego współpracę z Trybunałem. Nie doszło jednak

do dyskusji (poza wymianą opinii w kuluarach), bowiem przedstawiciele Trybunału nie ustosunkowali się do ocen Najwyższej Izby Kontroli.

Początkowo udział przedstawicieli NIK w kontrolach Trybunału był bardzo skromny, jedynie pomocniczy. Jednak ówczesne doświadczenia przydały się, kiedy współpraca Izby i Trybunału zaczęła układać się na zasadach partnerskich. O znaczeniu tej sprawy Lech Kaczyński mówił także wiele lat później, już jako prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, podkreślając rolę kontroli wykorzystania środków unijnych oraz współpracy Trybunału z krajowymi organami kontroli. Stwierdził, że środki unijne mają służyć modernizacji w różnych dziedzinach i coraz większej spójności między państwami Unii. Ponieważ poziom ryzyka, jaki wiąże się z ich wydawaniem jest poważny, powinny one podlegać kontroli nie tylko na szczeblu unijnym, lecz również na poziomie krajowym. (Wystąpienie na spotkaniu z członkami Komitetu Kontaktowego prezesów NOK Unii Europejskiej, grudzień 2006 r.).

W latach 90. ubiegłego wieku NIK podejmowała wiele kontroli prywatyzacji. Był to wówczas najważniejszy temat kontroli, gdyż proces prywatyzacji prowadził do zasadniczej zmiany gospodarczej i społecznej. Jak stwierdził Lech Kaczyński, jeżeli tworzy się wolny rynek, powstaje też klasa właścicieli. To proces, który wprawdzie przebiegł w naszym kraju z sukcesem, ale nie był ani łatwy, ani pozbawiony licznych wad. Proces transformacji musiał łączyć się z prywatyzacją przemysłu i handlu przy braku krajowego kapitału. Ówczesne zasoby kapitałowe ludności odpowiadały mniej więcej 7 proc. zasobów znajdujących się w ręku państwa. Toczyła się wielka gra społeczna, z której jedni wychodzili jeszcze uboźsi, niż byli w okresie socjalizmu, a inni stawali się właścicielami na europejską już skalę. Jak ta gra przebiegała, kto miał przewagę, jakimi metodami ją prowadzono? Najwyższa Izba Kontroli starała się ten proces zobrazować (wystąpienie Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego na VII Kongresie EUROSAT, Kraków, czerwiec 2008 r.; prezentujemy je w całości na str. 95).

Ponieważ doświadczenia NIK mogły być cenne dla innych organów kontroli, Izba podejmowała działania na rzecz ich rozpowszechnienia, zwłaszcza w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie instytucje kontrolne były wówczas tworzone w zasadzie od podstaw. Pierwszą taką inicjatywą było seminarium „Metody i wyniki kontroli prywatyzacji w Polsce, Niemczech oraz innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej”, które odbyło się w grudniu 1993 r. w ośrodku NIK w Goławicach, z udziałem przedstawicieli jedenastu najwyższych organów kontroli.

Na II Kongresie EUROSAI (Sztokholm, czerwiec 1993 r.) Prezes Lech Kaczyński wystąpił z wnioskiem o przeprowadzenie seminarium dla wszystkich członków tej organizacji. W uchwale Kongresu znalazło się stwierdzenie, że należy organizować seminaria dotyczące kontroli prywatyzacji, a zwłaszcza poszczególnych aspektów tego zagadnienia. Dyskusja nad wnioskiem NIK nie była jednomyślna; w końcu zarząd EUROSAI zaaprobował go, choć z dwiema zmianami: dodano Trybunał Obrachunkowy Francji jako współorganizatora oraz rozszerzono i skonkretyzowano temat seminarium.

Seminarium odbyło się w maju 1995 r. w Warszawie. Wzięło w nim udział stu trzydziestu uczestników z trzydziestu dwóch krajów. Jego problematyka obejmowała: kompetencje najwyższych organów kontroli w zakresie kontroli prywatyzacji i komercjalizacji; kontrolę komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych; kontrolę prywatyzacji banków i instytucji ubezpieczeniowych; kontrolę instytucji nadzorujących sprywatyzowane i skomercjalizowane przedsiębiorstwa administracji publicznej; kontrolę realizacji zobowiązań podjętych w toku prywatyzacji.

Punktem wyjścia dyskusji były referaty oraz sporządzone przez NIK zbiorcze opracowanie wyników ankiety. Na podstawie całości materiałów seminarium: referatów, odpowiedzi na ankietę oraz dyskusji NIK opracowała referat końcowy.

Udane – merytorycznie i organizacyjnie – seminarium EUROSAI zapewniło międzynarodowy wizerunek Najwyższej Izby Kontroli, którą zaczęto definitywnie postrzegać jako „normalny” czy „dojrzały” najwyższy organ kontroli. Od tego momentu prezes i inni przedstawiciele NIK zaczęli występować w roli referentów na kongresach EUROSAI i innych międzynarodowych spotkaniach, zaś prezesi organów kontroli z innych krajów – częściej odwiedzać Izbę. ■

dr Jacek Mazur

doradca prezesa NIK

od października 1992 r. do chwili obecnej



Prezes – Szef – Przyjaciel

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Kaczyński, zgodnie z zapowiedzią, udał się 10 kwietnia do Katynia, aby oddać hołd ofiarom i w 70. rocznicę upomnieć się po raz kolejny o prawdę o Katyniu. Kto mógł, zasiadł przed telewizorem, aby chociaż w ten sposób uczestniczyć w uroczystości i wysłuchać przesłania Prezydenta.

Wieści, które do nas dotarły ze Smoleńska były tak okrutne i nieprawdopodobne, że wpadliśmy w stan odrętwienia i oczekiwania – na zaprzeczenie, na wyjaśnienie, na odwołanie tych strasznych wiadomości. Po dłuższym czasie zaczęliśmy rozumieć – nie będzie Prezydenta w Katyniu, nie będzie żadnej z osób, które znajdowały się na pokładzie prezydenckiego samolotu. Nie będzie już nigdy tych wspaniałych ludzi wśród nas. Po ogłoszeniu żałoby narodowej zaczęło się wielkie wspólne przeżywanie tej tragedii, zaczęła docierać prawda o tym, kogo straciliśmy bezpowrotnie. Nasze myśli i wspomnienia skupiły się głównie na okresie, kiedy Lech Kaczyński był prezesem Najwyższej Izby Kontroli i był z nami.

Wspominaliśmy 1992 r., kiedy Sejm powołał na stanowisko prezesa Najwyższej Izby Kontroli Lecha Kaczyńskiego. Zналиśmy braci Kaczyńskich z ich działalności politycznej, związkowej, społecznej, uczestnictwa w zmaganiach przy okrągłym stole, pracy z Lechem Wałęsą i udziału w innych ważnych wydarzeniach. Były to jednak wiadomości z mediów, często nieoficjalnych – a teraz Lech zostanie naszym szefem; jakim będzie człowiekiem w bezpośrednim zetknięciu? Odczuwaliśmy zaciekawienie, ale także pewien niepokój. Wprawdzie jedna z koleżanek pokrzepiła nas wiadomością z celtyckiego horoskopu, w którym wyczytała: urodzeni między 14 a 23 czerwca mają „w herbie” drzewo figowe, a to oznacza, iż mają silną osobowość, są niezależni w sądach, zdolni, inteligentni, kochają życie rodzinne, są serdeczni dla dzieci i zwierząt, w duchu przyznają się do lenistwa i mają poczucie humoru. Początki nie były jednak dla nas łatwe.

W kilka dni po objęciu stanowiska Prezes zaprosił cały korpus dyrektorski na spotkanie. Poszliśmy z lekką treścią i uczuciem niepewności. Prezes mówił dość cicho, szybko i „spod wąsa”. Sala kolegialna z fatalną akustyką – rozumieliśmy co trzecie słowo. Na zakończenie Szef powiedział (głośniej), że mamy rozważyć to, co nam przedstawił. I tu kłopot – wzajemne wypytywanie się, co było powiedziane na ten czy inny temat (zwłaszcza zmian kadrowych),

ale niewiele zdołaliśmy odtworzyć. W czasie indywidualnych rozmów odnosiliśmy wrażenie, że Szef patrzył na nas przenikliwie i nieco podejrzliwie i traktował nas z dystansem. To już „przerabialiśmy”, bo „życzliwi” przestrzegali także poprzedniego prezesa – Waleriana Pańkę, że NIK to bastion partyjniactwa i nie ma tam z kim rozmawiać.

Ja też miałam trochę trudności w pierwszych tygodniach współpracy. Byłam wówczas dyrektorem Departamentu Planowania i Koordynacji i z tego tytułu wiele spraw musiałam przedkładać do decyzji prezesa. Jedną z nich był plan kontroli. Zbliżał się termin tworzenia planu rocznego i kilkakrotnie prosiłam Szefa o rozmowę i pewne decyzje. Ku memu zdziwieniu, za każdym razem kiedy wspominałam o planie, Szef miał srogą minę i odkładał sprawę „na zaś”. Byłam w tzw. kropce i postanowiłam sprawę wyjaśnić. Umówiłam się na rozmowę i zapytałam, co jest powodem takiego stanu rzeczy. Szef był chyba lekko ubawiony moimi problemami i powiedział, że ja tym planem przypominam mu ciągle planową gospodarkę PRL, a zwłaszcza plan 6-letni, więc nie miał natchnienia do tej kwestii. Przy okazji wyjaśniliśmy wiele spraw i służbowych i osobistych. Miałam wrażenie, że właśnie wtedy zaistniała między nami nieścisłość porozumienia i wzajemnej życzliwości. Rozmów o planie nadal jednak nie było. Pewnego dnia wraz z moim zastępcą (który notabene teraz sam odpowiada za konstrukcję planu kontroli) poszliśmy do Prezesa, postanawiając, że nie opuścimy gabinetu bez wytycznych do planu rocznego. Prezes, widząc naszą determinację, usiadł naprzeciwko i zaczął mówić – jakie będą priorytety kontrolne, jakie trzeba będzie podjąć kontrole problemowe o szerokim zasięgu (koordynowane), a jakie uzupełniające, do-razne, rozpoznawcze. Byłam zdumiona i zafascynowana – bez żadnych kartek czy innych dokumentów, „z marszu” przedstawił już nawet nie ogólny, ale dość konkretny zarys planu, kładąc akcent na kontrole najważniejsze i najpilniejsze. Po zakończeniu ustaleń musiałam pozbierać myśli – Prezes dał dowód, jak bardzo poważnie traktuje Najwyższą Izbę Kontroli, wie doskonale, jak może być przydatna w okresie transformacji ustrojowej i jak tym wszystkim pokierować, aby wyniki kontroli służyły najlepiej usuwaniu zagrożeń, patologii i nieprawidłowości w funkcjonowaniu państwa. I następna myśl – dobrze jest pracować z takim Szefem, ale czy sprostać wymaganiom?

Poznając z każdym dniem lepiej naszego Szefa, podziwialiśmy jego ogromną wiedzę, niezwykłą pamięć do liczb, dat, wydarzeń, ludzi – to było imponujące i dopingowało nas do podnoszenia i uzupełniania kwalifikacji. Obserwowaliśmy jak rodziły się szacunek i zaufanie Szefa do inspektorów, których kompetencje, propaństwową postawę oraz obiektywizm, a także rzetelną pracę poznawał i rozumiał. Byliśmy wdzięczni za to, że przy każdej okazji wyrażał

przekonanie, że rola NIK jest niesłychanie ważna w strukturach demokratycznego państwa polskiego.

Uczestniczyliśmy we wszystkich poczynaniach Prezesa – w organizowaniu szkoleń specjalistycznych, seminariów na tematy aktualne i bardzo pomocne w przedstawianiu się pracy kontrolnej na nowe tory, zwłaszcza w sytuacji gdy przepisy prawne nie były adekwatne do realiów, niespójne, a nawet sprzeczne ze sobą. Kontrolowana rzeczywistość w tych latach szybko się zmieniała i zdarzały się sytuacje, że program badań przygotowany do kontroli ujętej w planie stawał się po jej rozpoczęciu nieaktualny. Prezes to wszystko rozumiał i starał się zapewnić pomoc kontrolującym.

Jedną z form pomocy miała być komputeryzacja NIK. W Departamencie Planowania i Koordynacji był jeden komputer i wiele korzystaliśmy z bazy danych, którą sami stworzyliśmy i dlatego bardzo chętnie włączyliśmy się w ten proces. Wiele godzin tłumaczyliśmy pracownikom firmy komputerowej zasady, formy i etapy prowadzenia kontroli, opracowywania wyników, a następnie przedkładania opracowań pokontrolnych – w zależności od rangi ustaleń – Sejmowi oraz odpowiednim ministrom i szefom jednostek kontrolowanych i zwierzchnich. Dochodziliśmy do pewnych ustaleń, ale program „Kontrola” był bardzo skomplikowany i rodził się długo. Niekiedy ogarniało nas zwątpienie, czy to się może udać. Szef był dobrej myśli i zapewniał nas, że uda się na pewno, a komputery ułatwią pracę inspektorom i usprawnią nie tylko proces kontrolny, ale także funkcjonowanie całej instytucji.

Obserwowaliśmy wielką pracowitość Lecha Kaczyńskiego, w I półroczu 1993 r. przeanalizował i zatwierdził 31 informacji zbiorczych (zwanych przez media raportami z kontroli). Nie miejsce tu na wymienianie tematów kontroli, ale były to opracowania poważne i dość obszerne, z wieloma konkretnymi przykładami ustalonych nieprawidłowości. Warto może dodać, że przez okres prezesury Lecha Kaczyńskiego sporządzono 237 informacji o wynikach najważniejszych kontroli. W tym czasie inspektorzy skontrolowali 15 tysięcy jednostek organizacyjnych. Oprócz informacji sporządzano ustawowo obowiązujące dokumenty, takie jak roczne sprawozdanie z działalności NIK oraz analizy wykonania budżetu państwa za dany rok. Przedstawiając te dokumenty w Sejmie, Prezes miał zawsze salę wypełnioną po brzegi, bowiem posłowie bardzo sobie cenili te wystąpienia.

Każda informacja zbiorcza była omawiana i dyskutowana na posiedzeniach kierownictwa, które nieraz były burzliwe i trwały wiele godzin. Były męczące, ale dawały poczucie, że dokument pokontrolny jest należycie sporządzony. Mnie narady te męczyły nie tylko dlatego, że długo trwały – byłam namiętną palaczką,

a w sali obrad nikt nie palił. Przerwy były rzadkie i nieregularne. Kiedy już mnie „ssało” okrutnie, wyciągałam papierosa, wachałam i trzymałam w ręku. Prezes, widząc to mówił: „No cóż, rozumiem nałogowców, sam do niedawna paliłem – robimy przerwę”. W czasie przerw spacerowaliśmy i rozmawialiśmy o różnych sprawach. Czasem opowiadaliśmy anegdoty. Prezesowi bardzo podobały się dwie; pierwsza – o dwu kłamstwach w dwu krótkich zdaniach. Inspektorzy, którzy przybyli do jednostki na kontrolę, mówią: „Dzień dobry, jesteśmy z NIK, przyszedliśmy państwu pomóc”. Odpowiedź gospodarzy: „Cieszymy się bardzo!”. Druga opowieść (ponoć tak właśnie było kiedy inspektorzy kontrolowali domy dziecka, w tym także prowadzone przez siostry zakonne). Inspektorzy zakolatali do furty klasztornej. Siostra furtianka przez okienko zapytała, kto przychodzi i w jakiej sprawie. Usłyszawszy odpowiedź, pobiegła wołając: „Matko przełożona, przybyła do nas Najświętsza Izba Kontroli”. Takie chwile relaksu nasz Szef miał rzadko, bowiem nawet w czasie przerw w obradach otaczali go petenci albo panie sekretarki informowały o pilnych telefonach.

Prezes z zainteresowaniem przeglądał „Kontrolę Państwową” i dobrze oceniał nasze pismo, w tym artykuły, poświęcone najistotniejszym zagadnieniom gospodarczym. Powiedział też, że wiele się nauczył i dowiedział o NIK czytając jeszcze przed przyjściem do Izby „Kontrolę Państwową”. Wkrótce przekonał się, że tego typu wydawnictwa nie ma żaden najwyższy urząd kontroli w Europie, ale otrzymują nasz periodyk i trochę nam go zazdroszczą. Doceniał też fakt, że „Kontrola Państwowa” powstała w okresie odwilży w 1956 r. i ukazuje się nieprzerwanie już prawie 40 lat. Akceptował profil i poziom pisma i wierzył, że będziemy robić to nadal jeszcze lepiej, mając znakomity Komitet Redakcyjny i grono autorów. Właściwie zostawił nam wolną rękę – informując mnie, że zawsze mogę zwrócić się o pomoc i radę, gdyby były jakieś problemy.

Zaczęto coraz więcej mówić i pisać o wynikach kontroli NIK. Bardzo to nas satysfakcjonowało i cieszyło, że praca nie szła na marne. Sukcesy Izby nie u wszystkich budziły uznanie. Rozpoczęły się ataki na NIK, głównie na Prezesa. Prezydent Lech Wałęsa ogłosił, że będzie zabiegał o zmianę kierownictwa NIK; premier Jan Maria Rokita uważał, że Lech Kaczyński chce zastąpić rząd w prowadzeniu polityki; po kontroli przekształceń własnościowych minister Janusz Lewandowski wniósł sprawę do sądu. Ale najbardziej wprawił nas w zdumienie list otwarty ministra przekształceń własnościowych J. Lewandowskiego, skierowany do... pracowników Najwyższej Izby Kontroli, z tłumaczeniem, że sprawa sądowa nie jest przeciwko NIK jako instytucji, lecz przeciwko Lechowi Kaczyńskiemu. Tego jeszcze nie było.

Prezydium Sejmu wyznaczyło datę specjalnego posiedzenia poświęconego ocenie działalności NIK, żądając od nas wielu materiałów. Przygotowaliśmy je starannie i terminowo, ale okazało się, że w wyznaczonym dniu (7 września 1994 r.) posiedzenie się nie odbyło. Marszałek Sejmu Józef Oleksy spotkał się natomiast z przedstawicielem „Solidarności ’80” w NIK i wysłuchał jego oceny działalności Najwyższej Izby Kontroli – co następnego dnia podała prasa. Byliśmy zbulwersowani, bo działo się coś dziwnego i niedobrego.

Prezes spokojnie znosił te wszystkie przeciwności i nagonki prasowe i starał się, żebyśmy nie wypadli z rytmu pracy, który już się stabilizował. Przejmował się jednak tym, że Najwyższą Izbę Kontroli postrzegano jako adwersarza politycznego, a nie jako partnera i że w wielu wypadkach brakowało woli politycznej by to, co przynosiły kontrole NIK zostało z właściwym skutkiem wykorzystane przez ekipy rządzące.

Pracownicy Izby z dłuższym stażem bardzo odczuwali to niewykorzystywanie w nowej Polsce wyników badań kontrolnych. W PRL było wiadomo, że NIK ma przeprowadzać kontrole, a wyniki – niech sobie leżą, może się komuś kiedyś przydadzą (najczęściej do ukarania nieposłusznych kierowników niższego szczebla). Teraz miało być inaczej. Prezes nie pozwalał nam na opuszczenie rąk – tłumaczył, że dorobek Izby nie zostanie zaprzepaszczone, o czym mówił także w wystąpieniach sejmowych.

W lutym 1994 r. obchodziliśmy jubileusz 75-lecia powołania Najwyższej Izby Kontroli, słuchaliśmy wystąpienia Prezesa na uroczystej sesji. Mówił między innymi: „Zmieniają się warunki polityczne i gospodarcze, zmieniane są ustawy dotyczące kontroli państwowej, natomiast niezmiennie trudna i odpowiedzialna jest praca kontrolera. Wymaga ona nie tylko najwyższych kwalifikacji zawodowych i moralnych, ale i szczególnej odporności psychicznej. Trzeba bowiem umieć znosić stres wywołany nieuniknionym napięciem, jakie zawsze istnieje między kontrolującym a kontrolowanym. Trzeba również często umieć unieść ciężar świadomości, że każdy sukces Izby związany z ustaleniem nieprawidłowości jest zawsze świadectwem słabości naszego państwa. Pracownikom NIK życzę zatem, aby ich praca zawsze znajdowała należyte zrozumienie i uznanie zarówno w wymiarze moralnym, jak i materialnym”.

Takie słowa pracownicy NIK słyszeli po raz pierwszy. Bardzo zapadły nam w pamięć i umacniały już zadzierzgnięte więzi między pracownikami i Szefem. Nie były to słowa bez pokrycia – szły za nimi wyróżnienia, pochwały i nagrody.

W grudniu 1994 r. spotkało Lecha Kaczyńskiego coś sympatycznego i dobrego – został uhonorowany tytułem „Człowieka Roku” (plebiscyt „Życia Warszawy”). W mowie pochwalnej na cześć laureata poseł Jacek Taylor nazwał

Lecha Kaczyńskiego „budowniczym nowej Polski, kraju ludzi uczciwych”. Następnie dodał: „W czasach, gdy pojawiają się tendencje do autorytaryzmu lub tworzenia państwa partyjnego, jego zaangażowanie w tworzenie etosu niezależnego urzędnika jest szczególnie ważne”. Nam Prezes powiedział, że to jest także sukces całej Izby, jako wyraz społecznego uznania dla jej trudnej i pożytecznej pracy.

Lech Kaczyński wypromował też Izbę na forum międzynarodowym. Składał wizyty w najwyższych organach kontroli różnych państw. Był na przykład w Narodowym Urzędzie Kontroli Wielkiej Brytanii, ale także w Izbie Kontroli Republiki Białoruś; podejmował w NIK delegacje i szefów urzędów kontrolnych, między innymi Eleonor Chelimsky – zastępcę Kontrolera Generalnego Stanów Zjednoczonych. Zainspirował zorganizowanie w Goławicach seminarium na temat metod i wyników kontroli prywatyzacji w Polsce, Niemczech oraz w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, na które przybyło wielu przedstawicieli izb kontroli. Zaczęła się rozwijać współpraca między instytucjami kontrolnymi krajów europejskich. Prowadzono kontrole wspólne lub równoległe (tzn. ten sam temat badany równocześnie w dwu lub kilku krajach). Ożywiła się współpraca z EUROSAI – Europejską Organizacją Najwyższych Organów Kontroli. Prezes Lech Kaczyński w czasie kongresu tej organizacji w Sztokholmie został członkiem jej zarządu. Uzasadniając ten wybór powiedziano, że Lech Kaczyński, kierując Najwyższą Izbą Kontroli, osiągnął – mimo stosunkowo krótkiego okresu – znaczące efekty w kraju oraz w zakresie wymiany doświadczeń z instytucjami audytorskimi różnych państw.

Prezes zachęcał pracowników do nauki języków i polecił zorganizowanie specjalnych kursów dla inspektorów. Wkrótce zaczęły się wyjazdy na staże zagraniczne. Cieszyliśmy się, kiedy koledzy po powrocie opowiadali, że nasze doświadczenia kontrolne, organizacja procesu kontroli czy tryb postępowania pokontrolnego wcale nie ustępują standardem instytucjom kontrolnym w największych i mających długoletnie tradycje krajach Europy. To zresztą mogliśmy też zauważyć z satysfakcją na seminariach i spotkaniach roboczych odbywających się u nas. Byliśmy dumni, że referaty prezentowane przez stronę polską były zawsze na wysokim poziomie.

Brałam udział w spotkaniach z naszymi gośćmi tu, w kraju. Były one bardzo interesujące i często dla nas budujące. Chcieli od nas uczyć się kontroli i wymienić doświadczenia Litwini, Ukraińcy, Słowacy, a niedowierzająco kręcili głowami, słuchając naszych relacji Hiszpanie, Austriacy i Brytyjczycy. Na zakończenie pobytu gości były urządzone wypadki do Krakowa, Kazimierza,

Gdańska, koncerty, między innymi w pałacu na wodzie w Łazienkach. Na koncercie w Łazienkach była obecna małżonka Szefa, Maria Kaczyńska. Pamiętam, jak otoczyli ją goście, bo rozmawiała swobodnie po angielsku i francusku, a także hiszpańsku. Mówiła z przejęciem o muzyce – o Chopinie, Szymanowskim, Pendereckim. Musiała mówić ciekawie, bo grono słuchaczy długo jeszcze zadawało pytania tej filigranowej Pani z burzą rudawych włosów. Z owych wieczornych spotkań Prezes zawsze wychodził ostatni. Jako dobry gospodarz dbał, aby wszyscy goście mieli zapewniony szybki i wygodny powrót – to dotyczyło także nas, pracowników. Któregoś dnia Szef poinformował mnie, że wezmę udział w delegacji NIK do Chińskiej Republiki Ludowej. Bardzo byłam kontenta, bo kto by nie chciał zobaczyć Państwa Środka. Zaczęłam pakować potrzebne materiały, reprezentacyjną garderobę, ale radość trwała krótko. Prezes powiedział: nie pojedziemy jednak do kraju, który w tak okrutny sposób łamie prawa człowieka. No cóż – Szef ma zawsze rację – pojechałam więc na naradę okresową do Goławic.

Pod koniec 1994 r. (23 grudnia) Sejm uchwalił ustawę o NIK. Pracownicy przyjęli ten fakt z satysfakcją, ponieważ projekt ustawy narodził się w Najwyższej Izbie Kontroli. Niepokój budziła sprawa kierownictwa Izby. Prezes Lech Kaczyński w czasie wystąpienia sejmowego dotyczącego projektu ustawy miał pełną świadomość, że jeżeli zostaną przyjęte przepisy odnoszące się do prezesa NIK, oznacza to koniec kadencji obecnego kierownictwa. My jednak ludziliśmy się, że 6-letnia kadencja będzie dotyczyła także urzędującego prezesa. Jak wiadomo – stało się inaczej. Pozostało nam tylko pomyśleć o pożegnaniu naszego Prezesa. Postanowiliśmy, że odbędzie się ono w Goławicach.

Zebrał się wszyscy dyrektorzy jednostek organizacyjnych NIK z centrali i delegatur oraz najbliżsi współpracownicy. Oczywiście były mowy, podziękowania, wspólne zdjęcia. Prezes każdemu dziękował, ścisnął rękę i wręczał monografię o NIK z dedykacją. Potem był poczęstunek, w którego trakcie miała nastąpić niespodzianka. Nie udało się jednak zachować tajemnicy przed główną postacią tej uroczystości. Kiedy zaczęłam zbierać ptasie pióra w Goławicach, zainteresowały się tym niektóre osoby i uznałam, że lepiej powiedzieć Szefowi i spytać, czy się zgadza, aby wręczać obecnym „pióro dzikiego niezależnego Kaczora”. Kiedy wysłuchał o co chodzi, rzekł ubawiony, że oczywiście zrobi to chętnie. Pierwsze pióro otrzymał dyrektor, który wkrótce po przyjęściu Lecha Kaczyńskiego do Izby przedstawił do zatwierdzenia informację o stanie owczarstwa w Polsce. Prezes był zdumiony i zapytał: „To NIK też liczy barany?”. Odpowiedź brzmiała: „Nie liczy, bo trwałoby to długo i zajęło więcej stron niż ma ta informacja”. Prezes błyskawicznie zorientował się, o jakich ba-

ranach mowa, ale opracowanie przeczytał. Przy wręczaniu piór było wiele zabawy i dowcipnych komentarzy kolegów co do „zasług” otrzymujących trofeum. Na zakończenie zapytałam Szefa, czy mnie też należy się jedno z nich – odpowiedziały były brawa. Wyciągnęłam przezornie schowane ładne pióro i Prezes Lech wręczył mi je z uśmiechem (mam je do dzisiaj).

Wkrótce nadszedł dzień, kiedy Lech Kaczyński opuszczał gmach przy Filtrówce. Zebraliśmy się w Sali Kolegialnej, wręczyliśmy kwiaty, dziękowaliśmy sobie wzajemnie i wcale nie było nam wesoło. Prezes wrócił do gabinetu, my razem z nim, bo mieliśmy poczekać na nowego kierownika Izby, któremu Lech Kaczyński chciał przekazać „klucze” i przedstawić kilkunastu najbliższych pracowników. Niestety nikt się nie pojawił, natomiast częste były telefony z zapytaniem, czy jest jeszcze Prezes Lech. W końcu nasz Szef powiedział, że pewnie nie chcą spotkania i nie ma po co czekać dłużej. Odprowadziliśmy naszego Prezesa do samochodu, portierzy zasalutowali – i tak to się odbyło.

Pozostały nam wspomnienia z tego okresu. Wielu pracowników opowiadało, że w sprawach służbowych Lech Kaczyński dużo wymagał, ale też rozumiał, gdy coś przebiegało nienależycie nie z winy inspektorów. W sytuacji kiedy jednostki kontrolowane, a zwłaszcza ich szefowie, broniąc się atakowali inspektorów NIK: a to, że nic nie umieją, że nie znają nowych przepisów, że nie mają rozeznania itp., itd., Szef zawsze spokojnie i uprzejmie prosił o konkretne zarzuty. Pracownicy mogli liczyć na Niego. Wspominano też wrażliwość Prezesa na kłopoty osobiste pracowników – czy to zdrowotne, czy rodzinne i tu też mogli liczyć na pomoc. Zapamiętano także, jak Szef na początku pracy w NIK nosił mleko bezdomnym kotom, które szukały schronienia na wewnętrznym dziedzińcu Izby. Potem już tylko finansował tę akcję, bowiem wśród kotów szybko rozeszła się wieść o „darmowej stołówce” i było ich coraz więcej.

Na łamach „Kontroli Państwowej” (nr 1/2009) zostały utrwalone „Jubileuszowe refleksje” Lecha Kaczyńskiego. Tak je zakończył: „Z okazji przypadającego 7 lutego tego roku jubileuszu dziewięćdziesięciolecia istnienia Najwyższej Izby Kontroli życzę urzędującemu Prezesowi Izby – Panu Jackowi Jezierskiemu oraz całemu Kierownictwu wytrwałości w wypełnianiu obowiązków i diagnozowaniu rzeczywistości, a wszystkim Pracownikom NIK, aby zawsze doceniano ich pracę, dostrzegając jak szczególnych wymaga kompetencji i z jakim wysiłkiem się wiąże”. Nikt nie przypuszczał nawet, że mogą to być ostatnie życzenia naszego byłego Prezesa i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Bardzo trudno jest snuć opowieść o Lechu Kaczyńskim, naszym Prezesie, gdy ciągle ogarnia nas głęboki smutek i próbujemy owoić się z myślą, że już nigdy nie wróci z katyńskiej podróży. Trudno jest tym bardziej, że był dla nas nie tylko Szefem, ale bliskim, serdecznym Człowiekiem – Przyjacielem. Może po upływie dłuższego czasu uda się to zrobić lepiej. Nasuwa się jeszcze jedna myśl – zapamiętany celtycki horoskop sprawdził się w całości, a nawet okazał się zbyt skromny. Nasz Prezes, potem minister sprawiedliwości, prezydent Warszawy, a od października 2005 r. Prezydent Najjaśniejszej Rzeczypospolitej powinien mieć indywidualny, niezwykle horoskop – tak jak niezwykle był Człowiekiem, niezwykle było Jego życie i zakończenie drogi życiowej. ■

Barbara Matosiuk

*była redaktor naczelna „Kontroli Państwowej”,
dyrektor Departamentu Planowania i Koordynacji NIK
w latach 1991–1995*



Władysław Stasiak – Kolega z pracy w NIK i Przyjaciel

*„...Śmierć jest mgnieniem oka.
Oczy ciała zamykają się na ten świat
i natychmiast otwierają się ku zmartwychwstaniu;
nie wchodzi tu w rachubę wieki, czas przestaje istnieć”.*

André Frossard, Bóg i ludzkie pytania, 1995 r.

Władysława Stasiaka poznałem w kwietniu 1993 r. w Najwyższej Izbie Kontroli. Byłem wówczas początkującym dyrektorem Zespołu Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych, a Władysław rozpoczynał tu pracę jako doradca ekonomiczny. Był jednym z kilkunastu absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie, których zatrudnił ówczesny prezes NIK Lech Kaczyński. Pamiętam rozmowę z Panem Prezesem, który kierując Władysława do ZONiSW powiedział, że jest to najlepszy kandydat do pracy właśnie w tym zespole i dodał, że będziemy mieli z Niego pożytek.

Nie wiedziałem jeszcze wtedy, że spotkałem na swej drodze zawodowej człowieka skromnego, wrażliwego i pracowitego, a zarazem świetnie wykształconego i oddanego urzędnika państwowego. Pamiętam, kiedy razem z Władysławem usiedliśmy do pracy byłem pełen obaw, czy poradzimy sobie z ogromem obowiązków, jakie nałożył na nas Pan Prezes. Czekala nas bowiem mała rewolucja. Należało na nowo ukształtować naszą komórkę organizacyjną (analogicznie jak pozostałe zespoły kontrolne NIK), opierając się na etatach cywilnych, oraz wprowadzić nowe zasady wynagradzania pracowników. Trzeba też było wdrożyć obowiązujące w NIK jednolite procedury kontrolne w odniesieniu do wojska, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu i służb specjalnych. Krótko mówiąc – przejrzyste procedury kontroli spraw wrażliwych dla państwa. Wiedziałem, że nie będzie łatwo, tym bardziej że do pracy w NIK przeszedłem jako żołnierz zawodowy z Departamentu Finansów Ministerstwa Obrony Narodowej i miałem świadomość wagi tych działań. Władysław powiedział mi wtedy, żebym się nie obawiał i zapewniał, że dołoży wszelkich starań, aby wszystko się udało – a musi się udać,

bo to dobre dla państwa i pracowników zespołu, którzy mając jednego pracodawcę, będą niezależni w pracy kontrolnej.

Władysław miał rację – udało się ukształtować nowy Departament Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych (później Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa, a następnie Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego), w którym wszyscy żołnierze zawodowi po zwolnieniu z wojska dobrowolnie przeszli na etaty cywilne; zatrudniono także sporo nowych ludzi. Władysław został w marcu 1995 r. wicedyrektorem zespołu, przekształconego w departament w listopadzie 1995 r. Dzisiaj mamy tego dobre owoce. Dziękuję Ci Władku za ówczesny optymizm i wsparcie, bez Ciebie jako „dobrego ducha” i bez Twojej ciężkiej pracy na pewno by się nie udało. Od tamtej pory byliśmy sobie bardzo bliscy. Niezwykle Go ceniłem, bo Władysław oprócz przymiotów charakteru, o których już wspomniałem, był bardzo prawy i szczerzy, mówił to co myślał.

Potem, w latach 1995–2002, przyszła trudna praca kontrolna. Trzeba było wdrażać jednolite procedury kontrolne, przyzwyczajając podmioty kontrolowane do obowiązujących zasad kontroli. Podzieliliśmy się obowiązkami – ja zajmowałem się obronnością, a Władysław sprawami wewnętrznymi. Kierował wieloma kontrolami w tym obszarze; bardzo dobrze znał ich problematykę, dlatego nie miał trudności z doбором właściwych tematów, kształtowaniem programów kontroli, a także nadzorem nad ich realizacją. Zawsze służył pracownikom radą i pomocą. Często odwiedzał ich w jednostkach kontrolowanych, śledząc na bieżąco przebieg poszczególnych badań. Powtarzał, że przydałoby się jeszcze skontrolować to czy tamto, ale nie ma możliwości czasowych. Mówił, że procedury kontrolne są zbyt pracochłonne, a niedomagania w poszczególnych obszarach istotnych dla państwa oczywiste. On je po prostu znał i wiedział, czemu się trzeba przyjrzeć i co poprawić. Żartowałem wtedy, że przecież nie możemy wszystkiego zrobić, musimy coś zostawić dla następców. No dobrze – odpowiedział – wobec tego zastosujmy podejście priorytetowe do poszczególnych zagadnień, które będą przedmiotem kontroli. Taka propozycja bardzo mi odpowiadała.

Spośród wielu kontroli nadzorowanych przez Władysława przychodziły mi na myśl (oprócz kontroli wykonania budżetu w poszczególnych latach przez MSWiA) te, które Jego zdaniem miały charakter zasadniczy w tamtym okresie. Były to między innymi kontrole z zakresu: wykonywania zadań ustawowych przez Straż Graniczną oraz Policję; wykorzystywania etatów policyjnych w MSW; szkolenia policyjnego oraz naboru kadr w Policji; przygotowania Policji do zwalczania przestępczości zorganizowanej i gospodarczej; sponsorowania Policji i Państwowej Straży Pożarnej; działań prewencyjnych

Straży Granicznej i Policji na drogach; służby dzielnicowych; systemu informacyjnego w Policji; reagowania Policji na przestępstwa i zaginięcia osób; nadzoru organów państwa nad firmami ochroniarskimi; funkcjonowania Obrony Cywilnej; zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju w kontekście działań ratowniczych w czasie powodzi w 1997 r.; przygotowania administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych, a także wyposażenia wojsk w sprzęt i uzbrojenie w kontekście integracji z NATO oraz szkolenia żołnierzy zawodowych w związku z przystąpieniem Polski do Sojuszu Atlantyckiego. Bardzo wtedy dbał o rzetelność ustaleń i ocen, czy wydane pieniądze publiczne przyniosły zakładane efekty. Potem – już jako wiceminister i minister spraw wewnętrznych i administracji, a także szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego – często w swojej pracy odwoływał się do ustaleń kontroli, wspominał, że były Mu bardzo pomocne w kierowaniu tymi strukturami.

Władysław nie tylko oddawał się w sprawom kontrolnym, ale bardzo uważnie wczytywał się w projekty aktów normatywnych dotyczących spraw wewnętrznych i obronności, które kierowane były do NIK w ramach uzgodnień międzyresortowych. Pamiętam Jego szczególne zaangażowanie w reformę samorządową, reformę Policji i Straży Granicznej oraz merytoryczne dyskusje w komisjach sejmowych nad projektami ustaw w tym zakresie. Cenne uwagi i propozycje Władysława powodowane były troską o to, aby Straż Graniczna, a zwłaszcza Policja, w nowych realiach były formacjami nowoczesnymi, sprawnymi i dobrze zarządzanymi. Angażował się także w prace najwyższych organów kontroli państw NATO. Uczestniczył w warsztatach nowych członków paktu i corocznych posiedzeniach Rady Audytorów NATO. Ułatwiała Mu to wszechstronna wiedza oraz szybkie porozumiewanie się z partnerami, gdyż biegle władał językami francuskim i angielskim. Jednak kiedy w gabinecie Prezesa NIK pojawiały się propozycje przejścia do pracy w Brukseli, odpowiadał, że woli pracować tutaj, w kraju, bo „tu można więcej zdziałać dla dobra Polski”.

Nasza wspólna praca w NIK zakończyła się w listopadzie 2002 r., kiedy Władysław przeszedł do administracji samorządowej – został wiceprezydentem m.st. Warszawy. Początkowo trudno mi było pogodzić się z tym, życie jednak pisało inne scenariusze. Potem sprawował funkcje wiceministra i ministra spraw wewnętrznych i administracji, szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, a ostatnio szefa Kancelarii Prezydenta RP. Ja natomiast w czerwcu 2003 r. przeszedłem na emeryturę i zamieszkałem wraz z rodziną w Nowym Sączu. Władysław moje plany życiowe znał od dawna. Bardzo chciałem, żeby objął

po mnie stanowisko i „dowodził” departamentem – o tym także wiedział, ale potrzebny był gdzie indziej.

W okresie sprawowania tych ważnych funkcji publicznych niemal do ostatnich dni Jego życia utrzymywaliśmy przyjacielskie kontakty. Często rozmawialiśmy telefonicznie i kilka razy spotykaliśmy się; nie tylko wtedy, gdy był zadowolony i odnosił sukcesy zawodowe, na przykład, gdy udało Mu się jako ministrowi spraw wewnętrznych i administracji opracować plan inwestycyjny w Policji, ale także wówczas, a może zwłaszcza wtedy, gdy potrzebował wsparcia, gdy pojawiały się problemy, z którymi przychodziło Mu się zmierzyć – a było coraz trudniej. Był jednak wielkim optymistą i wierzył, że jak się chce, to się musi udać. Nasze spotkania miały czasem charakter okazjonalny, bardziej oficjalny, ale były też i prywatne. Spotkaliśmy się na przykład w Krakowie, podczas pielgrzymki papieża Benedykta XVI w 2006 r., gdzie zauważyłem taki szczegół: Władysław, będąc wiceministrem spraw wewnętrznych i administracji, podchodził do pojedynczych policjantów, podawał rękę i dziękował za postawę i dobrą służbę. Potem spostrzegłem, jak na ulicy zauważywszy sędziwego zakonnika, podbiegł i zaprosił go do swojego samochodu służbowego, a następnie odwiózł do klasztoru. Okazało się, że był to dominikanin śp. gen. bryg. o. Adam Studziński – kawaler Orderu Virtuti Militari, kapelan spod Monte Cassino. Spotkania prywatne u mnie w domu miały charakter urlopowy i rodzinny, były zawsze ciepłe i autentyczne. Władysław wspominał wtedy chwile spędzone we Wrocławiu, ze swoją ukochaną mamą, mówił także o żonie Barbarze, na którą zawsze mógł liczyć i wiedział, że ona z niecierpliwością Go oczekuje.

Ostatni raz Władysław odwiedził mnie 23 marca 2010 r. Był wówczas w Wyższej Szkole Biznesu w Nowym Sączu, gdzie wyjaśniał studentom istotę silnego państwa. Mówił o problemach wojska i policji, opowiadając się za państwem silnym, mającym sprawne struktury. Spacerując po wale ziemnym wzdłuż Dunajca, wspominał swój pobyt w tym miejscu podczas kontroli przeciwpowodziowej w 1997 r. Potem, w domu przy herbacie rozmawialiśmy o naszych drogach życiowych, które zeszyły się w 1993 r., o naszych rodzinach, o matkach. Nie wiem, dlaczego to nasze ostatnie spotkanie było takie wspominkowe, sentymentalne i jakby pożegnalne. Pół żartem, pół serio, mówiłem Władysławowi o Jego siwiejących skroniach i zbyt „poważnym” wyrazie twarzy. Sugerowałem, żeby uważał na zdrowie, bo zbyt „szybko żyje”. Odpowiedział, że był z żoną na krótkim urlopie, a potem dodał, że nie może przecież zostawić tego wszystkiego. Zachęcałem Go wtedy, żeby telefonował, gdy będzie

miął taką potrzebę i prosiłem, aby mnie odwiedzał jak tylko nadarzy się okazja. Obiecał, że będzie pamiętał i zapewniał, że niedługo znów przyjedzie. Czułem, że tak planował, a zawsze dotrzymywał słowa.

Niestety, los chciał inaczej. Już nie zatelefonuje i nie przyjedzie. To ja do Niego pojechałem – ostatni raz 20 kwietnia 2010 r.

Bardzo będzie mi Ciebie brakowało Władku – drogi Przyjacielu, służy Rzeczypospolitej. ■

Józef Dziedzic

*dyrektor Departamentu Obrony Narodowej
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK w latach 1992–2003*



Pożegnanie z Władysławem Stasiakiem – Współpracownikiem i Kolegą

Znajomość z Władysławem Stasiakiem zaczęła się z chwilą mojego przyścia do Najwyższej Izby Kontroli w marcu 1995 r. Od początku uczestniczyłem w kontrolach, które Władek nadzorował jako nowo mianowany wicedyrektor ówczesnego Zespołu Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych.

Powierzono Mu kontrolę dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Z zapałem zabrał się do pracy, szybko przyswajał i wzbogacał wiedzę. Bardzo dużo czytał i analizował materiały pokontrolne z lat poprzednich, aktywnie uczestniczył w przygotowaniu i realizacji nowych kontroli, a następnie w opracowaniu ich wyników. Był wymagający, ale przy tym niezwykle życzliwy w stosunku do współpracowników, co pozwalało Mu bez trudu znaleźć wspólny język z każdym z nas.

Od samego początku moje stosunki służbowe z Władkiem, jako osobą nadzorującą wykonanie naszych zadań, układały się bardzo dobrze. Był zawsze otwarty na poglądy i zdanie innych osób. Potrafił uważnie słuchać i wyciągać wnioski. Nie wstydził się i nie obawiał przyznać, że czegoś nie wie lub nie rozumie, pytał, zasięgał opinii i uczył się od innych, bardziej niż On doświadczonych w służbie kontrolnej. W kontaktach z ludźmi zawsze był bardzo taktowny; dbał o to, aby nikogo nie urazić. Okazywał szacunek każdemu, bez względu na zajmowane stanowisko służbowe lub pełnioną funkcję.

Zupływem czasu nasze relacje stawały się coraz bliższe, nabrały koleżeńskiego charakteru. Wzajemna sympatia i szacunek były rezultatem wielu lat bardzo dobrej współpracy. Zawsze udawało nam się wypracować rozsądne rozwiązanie zawodowych problemów, nierzadko po wielu godzinach wymiany argumentów, ale zawsze w bardzo dobrej atmosferze. Wieloletnia praca z Władkiem, pod kierownictwem i przy aktywnym wsparciu naszego szefa – dyrektora Józefa Dziedzica, ukształtowała mnie jako kontrolera NIK – zarówno w wymiarze zawodowym, jak i etycznym. Doświadczenia tamtego okresu stanowią dziś dla mnie bezcenną wartość.

Odbyłem w tamtych latach z Władkiem kilka zagranicznych podróży służbowych – do Belgii, Kanady i na Ukrainę. W kontaktach służbowych z przedstawicielami najwyższych organów kontroli państw członków NATO Władek zawsze prezentował bardzo dobre przygotowanie merytoryczne, posługiwał się przy tym znakomicie językiem angielskim, a nierzadko i francuskim. Podczas jednej z wizyt w Brukseli Władek wzorowo poprowadził, przy mojej skromnej asyście, posiedzenie reprezentantów krajów członkowskich Paktu Północnoatlantyckiego oraz członków Międzynarodowej Rady Audytorów NATO, za co otrzymaliśmy szczere oklaski.

W czasie wolnym od spotkań służbowych mieliśmy zwykle kilka godzin na zwiedzanie. Mogliśmy wtedy poznać się od nieco innej, niż dotychczas, strony. I tutaj Władek okazał się wspaniałym kompanem. Przemierzaliśmy pieszo, po zaplanowanych wcześniej trasach, wiele kilometrów. Wrażenia poznawcze i estetyczne Władek wzbogacał ciekawostkami historycznymi, a trzeba dodać, że historia była jedną z jego pasji. Zawsze mieliśmy o czym rozmawiać, prowadziliśmy dyskusje na różnorodne tematy. Nigdy podczas tych podróży nie odczułem znużenia długim przebywaniem w towarzystwie jednej osoby; żywiłem nadzieję, że Władek miał podobne odczucia.

Pod koniec 2002 r. Władek objął stanowisko wiceprezydenta Warszawy, ale w miarę możliwości odwiedzał nasz Departament w Izbie. Mieliśmy wtedy sposobność zamienić choćby parę słów przy kawie. Zawsze dobrze czułem się w jego obecności. Niestety, nigdy nie zdobyłem się, żeby Mu o tym powiedzieć, ale sądzę, że sam to wiedział.

Gdy został wiceministrem, a następnie ministrem spraw wewnętrznych i administracji, nasze kontakty stały się częstsze, ale sprowadzały się wyłącznie do spraw służbowych, które Władek zawsze traktował z najwyższą powagą. Spotykaliśmy się wielokrotnie, na ogół u Niego w gabinecie, a także w Sejmie.

Z chwilą gdy Władek objął stanowisko szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego nadal pozostawaliśmy w kontakcie, choć były to zazwyczaj rozmowy na tematy zawodowe. Pomimo ponawianych zaproszeń do odwiedzenia Go w BBN, żeby „pogadać przy kawie”, wiedząc jak bardzo jest zajęty, nigdy nie zdecydowałem się na taką wizytę, odkładałem to na później. Dziś bardzo tego żałuję.

Spotykaliśmy się wielokrotnie w drodze do pracy, na ogół na ulicy Filtrowej. On szedł do BBN, a następnie do Kancelarii Prezydenta, a ja do NIK. Nie zważając na poranny pośpiech, przystawaliśmy, żeby chociaż przez chwilę podzielić się refleksjami na tematy bieżące.

Pomimo zaszczytów, jakie Władka spotkały na drodze zawodowej, pozostał tym samym Kolegą, którego poznałem ponad 15 lat temu – człowiekiem skromnym, o ujmującym sposobie bycia i ogromnej kulturze osobistej.

Był mi bliską osobą. Do tamtej tragicznej chwili 10 kwietnia 2010 r. nie zdawałem sobie sprawy, jak bardzo bliską. ■

Ryszard Nojszewski

wicedyrektor

Departamentu Obrony Narodowej

i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK



Ostatnie pożegnanie

Władku, Przyjacielu Drogi!

Tyle jeszcze spraw niezałatwionych, planów niezrealizowanych, tyle wyzwań – i tych mniejszych i tych najważniejszych – które Polska miała przed Tobą postawić. Kto to wszystko teraz zrobi?!

Dzisiaj, gdy przychodzi nam się z Tobą żegnać, nie sposób nie użyć słów wzniosłych; dzisiaj, jak mało kiedy, brzmią one czysto i prawdziwie. Wiele z nas gotowych jest dużo dla Polski zrobić, ale to Ty – u boku Prezydenta Rzeczypospolitej, wraz z 94 wspaniałymi Polakami – oddałeś swoje życie. Ojczyzna w czasie pokoju zazwyczaj takich ofiar nie wymaga.

Jesteśmy dumni z tego, że Najwyższa Izba Kontroli będzie zawsze kojarzona z Lechem Kaczyńskim i Władysławem Stasiakiem. To w naszej instytucji na stałe połączyły się losy tych dwóch wybitnych postaci. Dzisiaj jednak ta дума wypełnia nas bólem i łzami. W okresie pracy w Najwyższej Izbie Kontroli Władysław połączył się też więzami małżeńskimi z Barbarą, przy której stoimy dzisiaj i otaczamy ją serdecznymi myślami.

Był jednym z najlepszych i najbardziej lojalnych współpracowników Prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Dzielił z Prezydentem wspólną wizję państwa, którą jednak wypełniał własnymi pomysłami. To realizacja jego projektów sprawiła, że żyjemy w lepszej Polsce. Był dobrym duchem w polityce, dla którego szacunek czuli nawet najzagorzalsi adwersarze. Zostawił wzór – w jaki sposób prowadzić debatę polityczną w sprawach ważnych dla Polski i dla zwykłych ludzi.

Mówi się, że nie ma ludzi nieskazitelnych. Władek w sprawach najważniejszych – w sprawach wiary, służby Ojczyźnie i wierności ideałom – był jak kryształ; znano Go powszechnie z bezgranicznej uczciwości i prawości.

Był marzycielem. Marzył o silnej i pięknej Polsce, i te marzenia potrafił wcielać w życie, wykonując swoje codzienne obowiązki.

Teraz my wszyscy i każdy z osobna, którzy przyjmujemy testament Władysława Stasiaka, przejmujemy jego dewizę: „Dla Polski warto pracować” – dla Polski bezpiecznej i nowoczesnej, dla Polski głęboko zakorzenionej w historii, historii tej sprzed wieków, historii sprzed siedemdziesięciu lat i historii sprzed 10 dni. ■

Jacek Jezierski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

*Słowa wygłoszone podczas pogrzebu Władysława Stasiaka
na Powązkach Wojskowych 20 kwietnia 2010 r.*



Aleksander, jakiego znałem

Aleksandra Szczygłę dane mi było poznać bliżej w 1992 roku, kiedy przeszedł do Najwyższej Izby Kontroli z Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Byłem wówczas dyrektorem Departamentu Organizacyjnego Izby i szukałem kogoś, kto mógłby pełnić funkcję szefa gabinetu Prezesa Lecha Kaczyńskiego. Pewnego dnia Prezes powiedział mi o Aleksandrze: „Przyjrzyj się temu młodemu człowiekowi”. W ten to sposób rozpoczęła się nasza prawie dwudziestoletnia znajomość. Do pracy w NIK przyjąłem nie tylko Aleksandra, ale także Sławomira Skrzypka i Władysława Stasiaka. Ich postacie ciągle mi stają przed oczyma...

Olek lubił uchodzić za twardziela, bardzo mu na tym zależało. Dlaczego? Nie umiem w pełni na to pytanie odpowiedzieć, nie udało mi się zgłębić tej Jego tajemnicy. Może chciał w ten sposób zrównoważyć na zewnątrz najpiękniejszą cechę swojego charakteru – był człowiekiem niesłychanej delikatności i wielkiej wrażliwości, zwłaszcza wobec ludzi potrzebujących. Pomagał wielu osobom. Nie kierował się przy tym zasadą: „ja cię wesprę teraz, a ty mi się kiedyś odwdzięczysz”. To była pomoc bezinteresowna, nie na pokaz, z dużą dozą osobistej skromności. Olek się nią nie chwalił i nie pozwalał na ten temat mówić. Przyświecała mu dewiza: jeżeli komuś pomagasz, to rób to tak, by ten ktoś o tym nie wiedział i nie musiał ci dziękować, by nie czuł się zobowiązany. To był cały Olek. Od samego początku ujął mnie swoją postawą.

Był wymagającym szefem, ale zawsze bronił swoich pracowników. Zwłaszcza tych, których, jak to się nieraz w życiu zdarza, nie darzył szczególną sympatią. Wyjątkowo się pilnował, aby na jego ocenie czyjejś osoby nie zaważyła niechęć. Zawsze zaczynał od wymieniania zalet: mówił, że ktoś jest pracowity, sumienny, że wcześniej nie zawodził. Ciągle też powtarzał, że z ludźmi należy tak rozmawiać, by skierować ich uwagę na coś, co im pozwoli uwierzyć w siebie, dowartościować się. Nigdy nie zauważyłem, by dał komuś odczuć swoją przewagę intelektualną. To jest następna ujmująca cecha Olka. Miałem to szczęście, że dzielił się ze mną swoimi przemyśleniami, często na te tematy dyskutowaliśmy. Zawsze mówił: „Polak jest dumny”. Tę twarz pokazywał niewielu ludziom.

Nigdy też nikogo „nie skreślał”, nie odcinał się od znajomych kiedy zajmował coraz wyższe i bardziej odpowiedzialne stanowiska, traktował ich tak jak dawniej. Był człowiekiem opiekuńczym, czule dbał o rodziców i siostry. Przypominał mi przedwojennego oficera. Może mam nieco wyidealizowany obraz cech oficerskich, ale tak mi się Olek kojarzy. Był najwierniejszym z wiernych. Nigdy się nie zawahał w słusznej sprawie, nawet wtedy, kiedy mógł na tym osobiście stracić.

W pracy w zasadzie nie widziałem go rozweselonego, nie potrafię przypomnieć sobie jakiejś anegdotycznej sytuacji, w której by się śmiał. Po prostu bardzo się kontrolował. Ale wiem skądinąd, że swoją ogromną witalność i radość życia okazywał na sejmowym basenie, dokąd regularnie chodził przed pracą, a także grając w koszykówkę. Wtedy nie zachowywał narzuconego sobie dystansu i tracił zewnętrzną oschłość. Był sportsmenem, ale z pasją czytał też książki, o których mógł godzinami dyskutować, przede wszystkim z Elżbietą Kruk.

W NIK spędziliśmy nieraz długie nocne godziny, omawiając sprawy, których nie zdążyliśmy załatwić wcześniej. Zdarzało się, że ja już miałem wszystkiego dosyć i mówiłem, nie mając już siły nie tyle fizycznej, co psychicznej, że nie dam rady. Wtedy Olek zawsze stanowczo odpowiadał: „Staszku, mężczyźni nie płaczą!”. Teraz, po tym co się wydarzyło, chciałbym Mu powiedzieć, że to nieprawda, że nie miał racji, gdyż bywają sytuacje, w których mężczyźni płaczą – nawet najtwardsi z twardych. Myślę, że gdyby On te wszystkie męskie łzy, których na Jego pogrzebie tyle widziałem, pozbierał i stając przed Panem Bogiem pokazał z czym przychodzi, to Pan by Go nagrodził za tę Jego skrywaną dobroć. ■

Stanisław Kostrzewski

*dyrektor Departamentu Organizacyjnego NIK
w okresie od 9 grudnia 1991 r. do 31 sierpnia 1995 r.*



Wspomnienie o Sławomirze Skrzypeku

Był jednym z nas, z wielkiej rodziny NIK-owców. Pracę w katowickiej Delegaturze NIK podjął 22 października 1993 roku, na stanowisku kontrolera. Początkowo myślałem, że z uwagi na wykształcenie techniczne będzie miał problemy ze sprostaniem nowym zadaniom NIK w sytuacji, gdy w nowej rzeczywistości ustrojowej gwałtownie wzrosła ekonomiczna i prawna rola kontroli. Myliłem się jednak. Sławek Skrzypek należał do grupy ludzi mających zdrowy rozsądek i w dodatku był bardzo nastawiony na rozwijanie się. Jego determinacja w zdobywaniu wiedzy była niespotykana.

Został zakwalifikowany na zorganizowane przy Delegaturze NIK w Katowicach, a przeprowadzone przez Uniwersytet Śląski w Katowicach w roku akademickim 1993/1994, studium podyplomowe prawa i administracji, które ukończył z wynikiem bardzo dobrym. W okresie od października 1994 roku do listopada 1995 roku ukończył zorganizowane przez Delegaturę NIK w Krakowie studium podyplomowe w zakresie bankowości, również z wynikiem bardzo dobrym.

Ukoronowaniem Jego wielkiego wysiłku edukacyjnego był półtoraroczny pobyt na stypendium The East Central European Scholarship Program w University of Wisconsin – La Crosse w Stanach Zjednoczonych, zakończony uzyskaniem w 1997 roku tytułu MBA.

Wpracy zawodowej Sławek należał do wyróżniających, dobrze zapowiadających się młodych kontrolerów. Kilka tygodni po rozpoczęciu przez Niego pracy wystąpiła potrzeba przeprowadzenia krótkiej doraźnej kontroli, którą Mu powierzyłem. Wykonał swoją pracę z tak zwanym pazurem kontrolerskim i już wiedziałem, że będzie z niego dobry kontroler. Późniejsze osiągnięcia zawodowe w pełni to potwierdziły.

Dodatkowym atutem Sławka była dobra znajomość informatyki. Do dzisiejszego dnia Jego współpracownicy wspominają, z jaką życzliwością i zaangażowaniem uczył ich w latach 1993–1994 pracy na komputerach.

27 listopada 1997 roku został powołany na stanowisko zastępcy prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Ponownie nasze drogi spotkały się na przełomie 2003 i 2004 roku. W tym czasie podjąłem ogólnopolską inicjatywę obywatelską „Posprzątajmy swój dom na wejście do Unii Europejskiej”. Sławomir Skrzypek pełnił wtedy funkcję wiceprezydenta m.st. Warszawy. Przekonałem do tej inicjatywy najpierw Jego, a następnie prezydenta m.st. Warszawy Lecha Kaczyńskiego. Stolica bardzo energicznie włączyła się do pomysłu sprzątania kraju. Pamiętam, jak po jednej z akcji, przygotowanej między innymi przez Sławomira Skrzypka na Cyplu Czerniakowskim, w prasie pojawiło się zdjęcie prezydenta Warszawy Lecha Kaczyńskiego, który sprzątając, schyla się po niedopałek papierosa.

Podczas rozmowy z jednym z wielkich uczestników tej inicjatywy, kompozytorem Wojciechem Kilem, powiedziałem: – „Mistrzu, zajmuję się sprzątaniem Polski, ale tak na co dzień pracuję w Najwyższej Izbie Kontroli”. Na to Wojciech Kilar: – „Ależ panie Mieczysławie, pracując tam, także pan sprząta!”.

Ci wielcy ludzie – Lech Kaczyński, Sławomir Skrzypek... po prostu sprząta-
li Polskę, porządkowali ją, czynili lepszą. Kontynuując Ich dzieło, nie po-
zwolimy Im odejść – będą nadal w nas żyć. ■

Mieczysław Kosmański

w latach 1992–2004 dyrektor Delegatury NIK w Katowicach



W służbie Rzeczypospolitej





Fot. PAP/Damazy Kwiatkowski

Konferencja prasowa w NIK w sierpniu 1992 roku, kilka miesięcy po objęciu przez Lecha Kaczyńskiego prezesury w Izbie.



Fot. PAP/Damazy Kwiatkowski

Jedno z pierwszych przemówień Lecha Kaczyńskiego w Senacie RP jako prezesa Najwyższej Izby Kontroli, luty 1992 r.



Fot. PAP/Andrzej Rybczyński

Pierwsze dni w nowej pracy – prezes Lech Kaczyński w swoim gabinecie w gmachu NIK przy ul. Filtrowej 57.



Fot. PAP/Damazy Kwiatkowski

Spotkanie z przedstawicielami mediów w sierpniu 1992 r. Za stołem prezydialnym w środku prezes Lech Kaczyński, pierwszy z lewej – Aleksander Szczygło.



Prezes NIK Lech Kaczyński odbiera statuetkę Człowieka Roku 1994, nagrodę przyznaną przez redakcję „Życia Warszawy”. Na zdjęciu z Tomaszem Wołkiem, redaktorem naczelnym gazety.

Fot. PAP/Janusz Mazur



Fot. Grzegorz Rogiński

Przemówienie Lecha Kaczyńskiego – prezydenta m.st. Warszawy w Sejmie, 7 lutego 2004 r., w czasie obchodów jubileuszu 85-lecia NIK.



Fot. Grzegorz Rogiński

Zorganizowane w Sejmie seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK z okazji 85. rocznicy powstania Izby. Prezydent m.st. Warszawy Lech Kaczyński rozmawia z sędzią NSA Małgorzatą Niezgódką-Medek. W środku wiceprezes NIK Jacek Jezierski, obecnie prezes NIK; z prawej w głębi widoczny prof. Artur Nowak-Far.



Fot. PAP/Bartłomiej Zborowski

Zaprzysiężenie Lecha Kaczyńskiego na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w grudniu 2005 r., w którym uczestniczyła małżonka Prezydenta Maria Mackiewicz-Kaczyńska.



Fot. PAP/ Radek Pietruszka

15 sierpnia 2007 r., Trakt Królewski w Warszawie. Prezydent RP Lech Kaczyński w towarzystwie szefa Sztabu Generalnego generała Franciszka Gągora w czasie defilady z okazji święta Wojska Polskiego.



Fot. NIK Zofia Swoczyna

Obchody 90-lecia NIK w Sejmie, 6 lutego 2009 r. Na zdjęciu byli i obecny prezes Najwyższej Izby Kontroli, od prawej: Lech Kaczyński, Janusz Wojciechowski, Mirosław Sekuła i Jacek Jezierski.



Fot. Marek Brzeziński

Prezes Narodowego Banku Polskiego Sławomir Skrzypek wygłasza w Sejmie przemówienie na 90-lecie NIK, prezentując monety wyemitowane z tej okazji przez Bank.



Fot. Marek Brzeziński

Obchody 90-lecia NIK w Sejmie. Od lewej: biskup pomocniczy archidiecezji warszawskiej Tadeusz Pikuś, Prezydent RP Lech Kaczyński, prezes Izby Jacek Jezierski, wicemarszałek Sejmu Krzysztof Putra i wicemarszałek Senatu Zbigniew Romaszewski.



Fot. Marek Brzeziński

Okolicznościowe monety z rąk prezesa NBP Sławomira Skrzypka jako pierwszy otrzymał Prezydent RP.



Pałac Prezydencki, 3 marca 2009 r. – przy mównicy Prezydent RP Lech Kaczyński, za nim, od lewej: Piotr Kownacki, Władysław Stasiak, Aleksander Szczygło oraz pracownicy NIK.



Pałac Prezydencki, 3 marca 2009 r. – uroczystość wręczenia odznaczeń zasłużonym pracownikom NIK. Przy mównicy Prezydent RP Lech Kaczyński, za nim, od prawej: prezes NIK Jacek Jezierski, wiceprezesi Marek Zająk i Jacek Kościelniak, dyrektor generalny Marek Chodkiewicz, były prezes NIK Janusz Wojciechowski, senatorowie: wicemarszałek Stanisław Zając i Zdzisław Pupa oraz wiceprezes Józef Górny.

Fot. na stronach 208-209 Marek Brzeziński



Pałac Prezydencki, 3 marca 2009 r., pamiątkowe zdjęcie odznaczonych i zaproszonych gości. W środku Prezydent RP Lech Kaczyński w towarzystwie Czesławy Rudzkiej-Lorentz, dyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK oraz Urszuli Pańko, żony byłego prezesa NIK.



Pałac Prezydencki, 3 marca 2009 r. Po zakończeniu ceremonii odznaczania pracowników NIK prezes Jacek Jezierski podarował prezydentowi Lechowi Kaczyńskiemu zdjęcie z czasów jego prezesury w Izbie.

Fot. Marek Brzeziński



Fot. Marek Brzeziński

Prezydent RP Lech Kaczyński i prezes NIK Jacek Jezierski podczas obchodów 90-lecia utworzenia NIK.



Fot. NIK/Zofia Swoczyna

VII Kongres EUROSAI w Krakowie, czerwiec 2008 r. Gościem honorowym był Prezydent RP Lech Kaczyński; na zdjęciu z prezesem NIK Jackiem Jezierskim i wiceprezesem Jackiem Kościelniakiem, za nimi ówczesny szef BBN – Władysław Stasiak.



Fot. Filip Błażejowski/FORUM

Harcerska warta pod Pałacem Prezydenckim trwała całą dobę.



Fot. REUTERS/Petr Jasek

Harcerze służyli przed siedzibą Prezydenta RP – odbierali od przybyłych znicze i kwiaty.



Fot. REUTERS/Kacper Pempel

Krakowskie Przedmieście w Warszawie. Przed Pałacem Prezydenckim ludzie z całej Polski zapalali znicze i składali kwiaty, oddając hołd ofiarom tragedii smoleńskiej.



Fot. NIK/Krzysztof Andrzejewski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Jacek Jezierski wpisuje się do książki kondolencyjnej wyłożonej w siedzibie NIK.



Warta kierownictwa NIK przy trumnach Piłsudskiego, od prawej: prezes Jacek Jezierski, dyrektor Departamentu Administracji Publicznej Czesław Rudzka-Lorentz oraz wiceprezesi Józef Górny i Jacek Kościelniak

Fot. NIK/Krzysztof Andrzejewski



Polacy oddają hołd Prezydentowi RP i Jego Małżonce: na warcie stoją, od lewej: wiceprezes NIK Marek Zająkała, doradca techniczny w Departamencie Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK Katarzyna Papińska, wicedyrektor Delegatury NIK w Gdańsku Tadeusz Bień oraz dyrektor generalny NIK Marek Chodkiewicz.

Fot. NIK/Krzysztof Andrzejewski



Fot. PAP/Bartłomiej Zborowski

17 kwietnia 2010 r., Warszawa, Plac Piłsudskiego. Msza Święta w intencji ofiar katastrofy samolotu prezydenckiego z udziałem najważniejszych osób w państwie i rodzin zmarłych.



Fot. PAP/Radek Pietruszka

W tle ołtarza umieszczono zdjęcia zmarłych w katastrofie.



Fot. PAP/Jacek Turczyk

Prezydent Polski Lech Kaczyński po raz ostatni opuszcza swoją siedzibę.



Fot. Andrzej Sidor/FORUM

Kondukt żałobny na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie.



Fot. Adam Chęłostowski/FORUM

Wielotysięczne tłumy Polaków zgromadziły się wzdłuż trasy przejazdu Pary Prezydenckiej do katedry św. Jana w Warszawie; na zdjęciu Plac Zamkowy.



Fot. Adam Chęłostowski/FORUM

Trumny z ciałami Pary Prezydenckiej w eskorcie kawalerii pod Zamkiem Królewskim.



Fot. PAP/Andrzej Rybczyński

Trumny Pary Prezydenckiej wnoszone do katedry św. Jana w Warszawie na żałobną Mszę Świętą w Ich intencji.



Fot. PAP/Radek Pietruszka

Bazylika Mariacka w Krakowie, 18 kwietnia 2010 r. Hołd Lechowi i Marii Kaczyńskim złożyli najwyżsi przedstawiciele państw z całego świata.



Fot. PAP/Radek Pietruszka

Pogrzebową Mszę Świętą w Bazylice Mariackiej odprawił kardynał Stanisław Dziwisz, metropolita krakowski.



Fot. PAP/Jacek Bednarczyk

Kraków pożegnał Prezydenta Rzeczypospolitej.



Fot. Adam Chelstowski/FORUM

Proporce z godłem Polski okrywał trumnę Prezydenta RP, którą ulicami Krakowa przewieziono w kondukcje na Wawel.



Fot. Artur Hojny/FORUM

Przedstawiciele różnych wyznań w drodze na Wawel.



Fot. Andrzej Rubis/FORUM

Trumny Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego i Pierwszej Damy Marii Mackiewicz-Kaczyńskiej u podnóża Wawelu.



Żałobny orszak do katedry wawelskiej prowadzi kardynał Stanisław Dziwisz.

Fot. Grzegorz Kozakiewicz/FORUM



18 kwietnia 2010 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Aleksander Kaczyński spoczął wraz z Małżonką w krypcie wawelskiej pod wieżą Srebrnych Dzwonów, w sąsiedztwie Marszałka Józefa Piłsudskiego.

Fot. PAP/Stanisław Rozpędzik



20 kwietnia 2010 r. Msza pogrzebowa w kościele św. Anny w Warszawie w intencji Władysława Stasiaka. Po nabożeństwie nastąpiło odprowadzenie na Powązki Wojskowe. W ostatniej drodze Władysławowi Stasiakowi towarzyszyła najbliższa rodzina, kierownictwo NIK, przedstawiciele władz państwowych oraz licznie przybyli współpracownicy i przyjaciele Zmarłego.

Fot. PAP/Jacek Turczyk



Aleksander Marek Szczygło został pochowany 21 kwietnia 2010 r. na Cmentarzu Wojskowym na warszawskich Powązkach. Oprócz najbliższych żegna-
li Go pracownicy BBN, wojskowi i mieszkańcy Jego rodzinnych okolic na Warmii.

Fot. PAP/Jacek Turczyk



Fot. PAP/Paweł Supernak

Uroczystości pogrzebowe Sławomira Skrzypka odbyły się 19 kwietnia 2010 r. Po Mszy Świętej w kościele Świętego Krzyża w Warszawie nastąpiło pożegnanie na Cmentarzu Wojskowym na Powązkach.



Fot. PAP/Jacek Turczyk



Spis treści

Tak ciężko powiedzieć, żegnajcie ... – Prezes NIK Jacek Jezierski	3
--	----------

ŻYCIORYSY WPISANE W HISTORIĘ NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Lech Kaczyński (1949–2010) – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	9
---	----------

Najwyższa Izba Kontroli oczami jej Prezesa Lecha Kaczyńskiego	13
--	-----------

Wystąpienia sejmowe	14
---------------------------	----

Prezes Lech Kaczyński w prasie	28
--------------------------------------	----

Przedruki artykułów i przemówień Lecha Kaczyńskiego	
---	--

z „Kontroli Państwowej”:	
--------------------------	--

„Kwestia zgodności z konstytucją artykułu 86 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli”	67
---	----

„Obowiązki pracowników Najwyższej Izby Kontroli”	77
--	----

„Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r.”	87
---	----

Wypowiedź na 75-lecie NIK	93
---------------------------------	----

Przemówienie wygłoszone na VII Kongresie EUROSAI w Krakowie	95
---	----

Wypowiedź na Jubileusz 90-lecia Izby	100
--	-----

Władysław Stasiak (1966–2010) – Szef Kancelarii Prezydenta RP	103
--	------------

Bezpieczne państwo według Władysława Stasiaka	107
--	------------

Przedruki artykułów z „Kontroli Państwowej”:	
--	--

„Niepaństwowe formacje uzbrojone”	108
---	-----

„Darowizny dla Policji”	115
-------------------------------	-----

„Najwyższa Izba Kontroli w NATO”	121
--	-----

„Wobec korupcji”	125
------------------------	-----

Aleksander Szczygło (1963–2010)	
--	--

– Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego	133
--	-----

Sławomir Skrzypek (1963–2010)	
--------------------------------------	--

– Prezes Narodowego Banku Polskiego	137
---	-----

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI ZA PREZESURY
LECHA KACZYŃSKIEGO W RELACJACH I WSPOMNIENIACH

Małgorzata Niezgódka-Medek – Wkład Prezesa Izby Lecha Kaczyńskiego w tworzenie podstaw prawnych funkcjonowania NIK w III RP	143
Czesława Rudzka-Lorentz – Lech Kaczyński – Prezes NIK w okresie przemian w kraju.....	151
Teresa Liszcz – Prezes Lech Kaczyński jako szef pracowników NIK	163
Jacek Mazur – Jak za Lecha Kaczyńskiego wprowadzano Izbę w świat.....	170
Barbara Matosiuk – Prezes – Szef – Przyjaciół	176
Józef Dziedzic – Władysław Stasiak – Kolega z pracy w NIK i Przyjaciół	185
Ryszard Nojszewski – Pożegnanie z Władysławem Stasiakiem – Współpracownikiem i Kolegą	190
Jacek Jezierski – Ostatnie pożegnanie. Mowa wygłoszona podczas pogrzebu Władysława Stasiaka	193
Stanisław Kostrzewski – Aleksander, jakiego znałem	195
Mieczysław Kosmański – Wspomnienie o Sławomirze Skrzypku	197
 W SŁUŻBIE RZECZYPOSPOLITEJ – SERWIS FOTOGRAFICZNY	199



WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji: Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57, Telefon: centrala NIK: (022) 444-5000; redaktor naczelna Marzena Repetowska-Nyc, p. 5011, tel. (022) 444-5311; redaktor Joanna Kulicka, p. 5013, tel. (022) 444-5401; redaktor Barbara Odolińska, p. 5012, tel. (022) 444-5781.

Nasz adres w sieci INTERNET: e-mail: KPred@nik.gov.pl; <http://www.nik.gov.pl>

Fotografie portretowe:

Str. 9, 11 – fot. PAP/Jacek Turczyk

Str. 13 – fot. PAP/ Damazy Kwiatkowski

Str. 103 – fot. KPRP/ Maciej Chojnowski

Str. 105 – fot. Marek Brzeziński

Str. 107 – fot. NIK/Zofia Swoczyna

Str. 133, 135 – fot. BBN

Str. 137 – fot. PAP/Bartłomiej Zborowski

Str. 139 – fot. PAP/Jacek Turczyk

Str. 199

Fot. u góry, po lewej – PAP/Damazy Kwiatkowski

Fot. u dołu, po lewej i w środku – Marek Brzeziński

Fot. po prawej – Fot. PAP/ Bartłomiej Zborowski

Fot. na okładce – Archiwum NIK

Nakład 1000 egz.

Skład i łamanie: Paweł Grządziel

Druk i oprawa: AGAT Studio Graficzne Jerzy Burski, Warszawa.

Oddano do druku w maju 2010 r.