

Współpraca międzynarodowa

Odpowiedź na tendencje międzynarodowe

Zmiany w ustawie o NOK Litwy

W grudniu 2020 r. wprowadzono zmiany w ustawie o Kontroli Państwowej Litwy, m.in. uregulowano system monitorowania realizacji zaleceń po kontrolnych, zwiększono gwarancje niezależności, rozbudowano mechanizmy zewnętrznej kontroli i oceny działań najwyższego organu kontrolnego.

JACEK MAZUR

Valstybės kontrolė (Kontrola Państwowa lub Urząd Kontroli Państwowej) to najwyższy organ kontroli Litwy, utworzony w styczniu 1919 r., niedługo po powstaniu niepodległego państwa litewskiego, zlikwidowany po zajęciu Litwy przez ZSRR w 1940 r. i odtworzony w 1990 r.

Zgodnie z art. 134 konstytucji z 1992 r.: „Kontrola Państwowa sprawuje kontrolę nad prawidłowością zarządzania i zgodnością z prawem wykorzystywania majątku narodowego, a także nad wykonaniem budżetu państwa. Kontroler Państwowy przedkłada Sejmowi (*Seimas*) wniosek w sprawie corocznego sprawozdania z wykonania budżetu”¹.

¹ *Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25 października 1992 roku*, tłum. H. Wisner, Warszawa 1994.

Organizację, kompetencje i tryb działania Urzędu szczegółowo reguluje ustawa o Kontroli Państwowej z 1995 r.² Była ona kilkakrotnie nowelizowana, ale bardziej obszerne zmiany wprowadzono tylko raz – w 2002 r.; później istotne modyfikacje nastąpiły w związku z powierzeniem Kontroli Państwowej funkcji rady fiskalnej³ na mocy ustawy konstytucyjnej z 6 listopada 2014 r. o wykonaniu Paktu Fiskalnego Unii Europejskiej⁴.

Wykorzystując doświadczenia 25 lat stosowania ustawy i odwołując się do praktyki NOK w innych krajach (m.in. NIK) oraz międzynarodowych zaleceń dotyczących kontroli publicznej, Komisja Kontroli Sejmu Litwy oraz Kontrola Państwowa przygotowały projekt zmian, który został złożony w parlamencie w maju 2018 r. w trybie inicjatywy poselskiej. W toku prac parlamentarnych podkreślono rolę niedawnych przeglądów partnerskich: ETO, Krajowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii i NIK oceniły pozycję litewskiego Urzędu z punktu widzenia standardów niezależności oraz zgodność przyjętych zasad kontroli finansowej, kontroli zgodności i kontroli wykonania zadań z zaleceniami INTOSAI (ISSAIs), zaś Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) rozważyła

działalność Kontroli Państwowej jako rady fiskalnej. Ustawę zmieniającą Sejm przyjął 23 grudnia 2020 r., a 7 stycznia 2021 r. podpisał ją prezydent. Większość przepisów wejdzie w życie 1 lipca 2021 roku⁵.

Ustawa o Kontroli Państwowej zawiera obecnie dziesięć rozdziałów, które dotyczą statusu Kontroli Państwowej; jej zadań i kompetencji; uprawnień Kontrolera Generalnego, zastępców Kontrolera Generalnego i Szefa Administracji; trybu działania Urzędu Kontroli Państwowej; współpracy z Sejmem, rządem, organami ścigania i innymi instytucjami, kontaktów międzynarodowych; pracowników (trybu rekrutacji, powołania i odwołania); rozwoju zawodowego; systemu płac i gwarancji socjalnych.

Główne zmiany, jakie nastąpią w wyniku nowelizacji to:

- prawne uregulowanie realizacji zaleceń pokontrolnych;
- zwiększenie gwarancji niezależności Kontroli Państwowej;
- rozbudowanie mechanizmów zewnętrznej kontroli i oceny jej działań.

Egzekwowanie realizacji wniosków pokontrolnych przekazanych badanej jednostce, uregulowane prawnie, jest jednym z głównych warunków skutecznego działania najwyższego organu kontroli. Dotychczas

² Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas Nr. I-907, „Valstybės žinios“ No 51-1243, 21.6.1995: A. Sylwestrzak: *Kontrola państwowa w Republice Litewskiej*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2002.

³ Rady fiskalne to organy niezależne od rządu, o składzie fachowym (pozapartyjnym), powołane zwłaszcza dla monitorowania stabilności finansowej państwa i formułowania jawnych ocen w tym zakresie. Przepisy UE wymagają, aby w państwach, które przyjęły wspólną walutę (euro), ww. oceny były formułowane przez „organy niezależne od władz budżetowych”.

⁴ Opis pracy Kontroli Państwowej jako rady fiskalnej i teksty dokumentów są na stronie: <<https://www.ifi.lt/defaultEN.aspx>> (dostęp 22.1.2021).

⁵ Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolės Įstatymo Nr. I-907 Pakeitimo Įstatymas; 2020 m. gruodžio 23 d. Nr. XIV-135; <<https://eseimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/8c65716249ec11ebb394e1efb98d3e67?jfwid=bkaxkw9e>> (dostęp 22.1.2021). Zgodnie z praktyką legislacyjną stosowaną na Litwie, przy przyjmowaniu większych nowelizacji tekst ustawy ma formę aktu skonsolidowanego (jednolitego), tzn. zmiany nie zostają uwidocznione.

ustawa o Kontroli Państwowej nie ustanawiała ogólnego mechanizmu wykonania zaleceń, w związku z czym jednostki kontrolowane nie miały obowiązku ich wdrożenia⁶. Chociaż Urząd posiada wewnętrzny system monitorowania, który zapewnia przestrzeganie zaleceń, jednak wprowadzenie prawnego obowiązku realizacji zaleceń przyczyni się do jego usprawnienia. Zgodnie z art. 14 znowelizowanej ustawy, jednostki kontrolowane będą miały obowiązek powiadomić we wskazanym terminie (nie krótszym niż 10 dni roboczych) o sposobie realizacji zaleceń. Znaczenie tej kwestii zostało podkreślone przez nałożenie na litewski NOK obowiązku przekazywania Sejmowi dwa razy w roku (do 10 marca i 10 września) sprawozdań z realizacji zaleceń pokontrolnych (art. 16 ustawy).

Nowe przepisy wzmocniają niezależność Kontroli Państwowej przez sprecyzowanie warunków, w których może nastąpić odwołanie Kontrolera Generalnego. Zgodnie z konstytucją, Kontrolera Generalnego wybiera Sejm na wniosek prezydenta republiki. Dotychczas ustawa o Kontroli Państwowej stanowiła tylko, że jest on wybierany przez Sejm na wniosek prezydenta na 5-letnią kadencję i że można być wybranym na tę funkcję jedynie na dwie kolejne kadencje, nie były natomiast określone warunki odwołania – co oznaczało możliwość odwołania z dowolnego powodu (tak samo było w Polsce do 1995 r.). Obecnie – na podstawie art. 20 ustawy – Sejm będzie mógł

odwołać Kontrolera Generalnego tylko w razie: a) rezygnacji, b) niemożności sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (na wniosek prezydenta republiki na podstawie orzeczenia komisji lekarskiej powołanej przez ministra zdrowia), c) wyroku sądowego, d) utraty obywatelstwa Republiki Litwy, e) złamania przysięgi.

Innym elementem niezależności Kontroli Państwowej jest określenie w ustawie zasad rekrutacji, powoływania i odwoływania kontrolerów i innych pracowników oraz to, że nie będą już oni podlegać przepisom o służbie cywilnej. Było to szczególnie istotne po wejściu w życie od 1 stycznia 2019 r. kolejnej ustawy o służbie cywilnej, w której wprowadzono system rekrutacji i rocznych ocen, przewidujący, że o wyborze kandydatów i ocenie pracy urzędników decydowała komisja w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, co praktycznie pozbawiło Kontrolę Państwową wpływu na te decyzje. Zgodnie z art. 22-29 nowelizowanej ustawy, obecnie będą one w jej kompetencji.

Doprecyzowano przepisy o inicjowaniu kontroli: zgodnie z art. 14 ustawy tylko Sejm będzie mógł w drodze uchwały zlecić kontrolę nieprzewidzianą w rocznym planie działania – podkreślono w ten sposób, że zadania Kontroli Państwowej są realizowane na podstawie uchwalonego przez nią planu.

Nowa ustawa rozszerzyła mechanizmy zewnętrznej kontroli i oceny efektywności działań: według art. 6, obok corocznego badania sprawozdania finansowego

⁶ Istniał tylko tryb wydawania przez Kontrolera Generalnego decyzji administracyjnych stwierdzających naruszenie prawa materialnego i nakazujących wyeliminowanie skutków naruszenia. Uprawnienie to zostało skasowane przez rozpatrywaną ustawę jako niezgodne z istotą działalności kontrolnej.

przez firmę audytorską, nie rzadziej niż raz na 5 lat powinna zostać dokonana ocena działalności Kontroli Państwowej przez niezależnych ekspertów zewnętrznych, zgodnie z procedurą ustaloną przez organizacje międzynarodowe (np. w formie przeglądu partnerskiego). Wyniki ocen będą przedkładane Sejmowi.

W artykule 31 ustawy wprowadzono zastrzeżenie (przewidziane już w ustawie o administracji publicznej) dotyczące niestosowania przepisów postępowania administracyjnego przy rozpatrywaniu skarg osób

fizycznych na działania, zaniechania lub decyzje Kontroli Państwowej.

Przyjęta ustawa odpowiada tendencjom rozwoju najwyższych organów kontroli: lepiej gwarantuje niezależność i profesjonalizm, a przy tym tworzy warunki do sprawnego działania oraz publicznej merytorycznej oceny pracy Kontroli Państwowej Litwy.

dr JACEK MAZUR
em. radca prezesa NIK

Słowa kluczowe: Urząd Kontroli Państwowej Litwy, Kontrola Państwowa Litwy, niezależność NOK, zewnętrzna kontrola NOK, realizacja zaleceń pokontrolnych

Bibliografia:

1. *Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum przeprowadzonym 25 października 1992 roku*, tłum. H. Wisner, Warszawa 1994.
2. *OECD Review of the Budget Policy Monitoring Department in the Lithuanian National Audit Office*, 26 September 2019.
3. *2019 Peer Review of the National Audit Office of Lithuania. Report*, Luxembourg 2019.
4. A. Sylwestrzak: *Kontrola państwowa w Republice Litewskiej*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2002.

ABSTRACT

Amendments to the Act on the SAI of Lithuania – Response to International Trends
In December 2020, amendments were introduced to the Act on the National Audit Office of Lithuania. These include the provisions that regulate the system for following up on recommendations implementation, the provisions that strengthen the SAI's independence guarantees, and the extended mechanisms of external audit and evaluation of the activity of the Supreme Audit Institution. In his article, the author presents the most important changes in the Act on the Lithuanian SAI.

Jacek Mazur, PhD, retired Advisor to the President of NIK

Key words: National Audit Office of Lithuania, State Audit of Lithuania, independence of a SAI, external audit of a SAI, implementation of audit recommendations