

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 40)
z dnia 26 stycznia 2017 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 40)

26 stycznia 2017 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Tadeusza Dziuby (PiS)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

- informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wdrożenia Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019;
- informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli zlecenia usług prawniczych przez jednostki sektora finansów publicznych w województwie dolnośląskim;
- sprawy bieżące.

W posiedzeniu udział wzięli: **Jarosław Zieliński** sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz ze współpracownikami, **Wojciech Kutyla** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Anita Fraj-Milczarska** radca ministra w Ministerstwie Sprawiedliwości wraz ze współpracownikami, **Marcin Brzozowski** dyrektor Departamentu Nadzoru, Kontroli i Skarg Ministerstwa Zdrowia, **Kazimierz Ostaszewski** dyrektor Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, **Paweł Baka** dyrektor Biura Kontroli i Audytu Ministerstwa Spraw Zagranicznych wraz ze współpracownikami, **Iwona Czerniec** dyrektor Gabinetu Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, **Sławomir Wiatrowski** dyrektor Biura Kontroli w Ministerstwie Edukacji Narodowej wraz ze współpracownikami, **Hubert Olszewski** główny specjalista w Ministerstwie Sportu i Turystyki, **Jacek Dźiedzic** dyrektor Wydziału Prawnego Urzędu Miejskiego we Wrocławiu, **Małgorzata Hasiewicz** dyrektor Wydziału Kontroli i Nadzoru w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Otwieram 40. posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Witam serdecznie wszystkich gości – pana Wojciecha Kutylę prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ministra Jarosława Zielińskiego i przedstawicieli wszystkich pozostałych resortów. Zwracam się z zapytaniem do państwa posłów, czy są uwagi do porządku obrad? Nie ma, zatem stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty.

Przystępujemy do omówienia pierwszego punktu, czyli raportu Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. Panie prezesie, proszę o wprowadzenie.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Wojciech Kutyla:

Panie przewodniczący, panie ministrze, Wysoka Komisjo, bardzo dziękuję za możliwość przedstawienia na posiedzeniu Komisji naszej informacji z przeprowadzonej kontroli dotyczącej wdrożenia Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji. Towarzyszą mi pan dyrektor Bogdan Skwarka, dyrektor Bratkowska oraz panie doradczynie: Marzena Rajczewska i Beata Błasik-Nowak, którzy koordynowały przebieg kontroli.

Przechodząc do meritum, chcę poinformować, że Rada Ministrów przyjęła Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, uchwałą z dnia 1 kwietnia 2014 r. Będziemy posiłkować się informacją, żeby podkreślić najbardziej istotne ustalenia oraz wnioski z kontroli. Podstawowym celem Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji jest obniżenie poziomu korupcji w Polsce przez wzmocnienie prewencji i edukacji,

zarówno w społeczeństwie, jak i administracji publicznej oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej. W programie przewidziano intensyfikację profilaktyki i edukacji antykorupcyjnej, gdyż właściwie ukształtowana świadomość w zakresie szkoldliwości korupcji stanowi fundament pozwalający na stałe ograniczanie występowania patologii. W dokumencie określono cele szczegółowe, zadania oraz działania, zarówno dla wyznaczonych, wiodących realizatorów, jak i współpracujących w ich wykonywaniu. Określono również mechanizm wdrażania i ewaluacji programu.

Realizacja Rządowego Programu prowadzona jest na czterech poziomach. Koordynatorzy nadzorują realizację programu. Stanowiska zostały utworzone obligatoryjnie w ministerstwach i urzędach centralnych, mających status organu, zaangażowanych w realizację Rządowego Programu w terminie sześciu tygodni od dnia jego uchwalenia. Grupy robocze sporządzają plany i harmonogramy realizacji zadań określonych w programie, koordynują i realizują zadania w ramach grupy roboczej, sporządzają określone sprawozdania z realizacji zadań, w terminie wyznaczonym przez szefa zespołu międzyresortowego. Powołuje on grupy robocze i typuje ich szefów spośród składu zespołów. Do grupy roboczej powoływani są również koordynatorzy z podmiotów zaangażowanych w wykonywanie zadania. Międzyresortowy zespół powołany przez prezesa Rady Ministrów jest instytucją wdrażającą program. Zespół nadzoruje i monitoruje prace wdrożeniowe Rządowego Programu, sporządza okresowe sprawozdania z realizacji programu, zleca pomiar realizacji wskaźnika celu głównego i celów szczegółowych. Zespół powinien być powołany w okresie sześciu tygodni od dnia uchwalenia programu. Rada Ministrów – najwyższy poziom – rozpatruje i przyjmuje sprawozdania z realizacji Rządowego Programu.

Przejdę do omówienia kontroli prowadzonej przez NIK w tym obszarze. Przeprowadziliśmy ją w urzędach administracji rządowej, działającej w obszarach największego zagrożenia korupcją – w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w ministerstwach: Spraw Wewnętrznych i Administracji; Cyfryzacji; Sprawiedliwości; Obrony Narodowej; Spraw Zagranicznych; Zdrowia; Sportu i Turystyki; Edukacji Narodowej; Skarbu Państwa oraz Centralnym Biurze Antykorupcyjnym i Urzędzie Zamówień Publicznych.

Omówię oceny wdrażania programu. W urzędach administracji rządowej wdrażano program zgodnie z założeniami określonymi przez Radę Ministrów w uchwale nr 37 w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, ale z opóźnieniami. Została utworzona i prawidłowo funkcjonowała struktura wdrażania programu na trzech poziomach: koordynatorów, grup roboczych do spraw realizacji poszczególnych zadań oraz instytucji wdrażającej, której funkcje wykonywał międzyresortowy zespół do spraw koordynacji, monitorowania oraz wdrażania Rządowego Programu. Pięciomiesięczne opóźnienie w powołaniu przez prezesa Rady Ministrów zespołu międzyresortowego spowodowało niedotrzymanie terminu powołania przez ministra spraw wewnętrznych grup roboczych do spraw realizacji poszczególnych zadań oraz wyznaczenia ich szefów. W konsekwencji, dopiero od 2015 r. urzędy administracji rządowej opracowały plany realizacji zadań lub działań zgodnie z założeniami, określonymi przez międzyresortowy zespół w uchwale 1/2014 z 2 grudnia 2014 r. Międzyresortowy zespół zatwierdził plany. W urzędach administracji rządowej, w których nie było ustalonego stanowiska do realizacji zadań w zakresie anty-korupcji, wyznaczono osoby do pełnienia funkcji koordynatora Rządowego Programu. W trzech przypadkach utworzenie stanowiska koordynującego realizację programu nastąpiło w terminie późniejszym, niż określonym w pkt 3 Rządowego Programu, tj. po sześciu tygodniach od uchwalenia przez Radę Ministrów.

Urzędy administracji rządowej realizowały w 2015 r. zadania stałe, określone w Rządowym Programie według określonego harmonogramu i w przewidzianej formie. W Ministerstwie Skarbu Państwa, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwie Spraw Zagranicznych zadania stałe realizowane były wedle procedur postępowania, określonych we wdrożonych w tych urzędach systemach przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w ramach ISO 9001. W pozostałych urzędach wprowadzane były różne rozwiązania o charakterze proceduralnym, jednak nie zawsze powierzenie realizacji zadań stałych zostało wskazane w wewnętrznym akcie regulacyjnym właściwych jednostek organizacyjnych urzędów. Zdaniem NIK, wdrażanie w urzędach w spo-

sób jednolity zadań stałych umożliwi w jednoznaczny i przejrzysty sposób wykrywanie zagrożeń korupcyjnych i prewencję antykorupcyjną. W Rządowym Programie przyjęto do realizacji stałe zadania, w ramach których podejmowane czynności często pokrywały się z działaniami wykonywanymi w urzędach w ramach procedur zarządzania ryzykiem określonych kontroli zarządczych. Czynności podejmowane w urzędach w celu realizacji zadania stałego, dotyczącego cyklicznego opracowywania diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych, występujących i potencjalnych oraz sprawozdawanie w przedmiotowej kwestii ministrowi, kierownikowi urzędu centralnego, pokrywały się z czynnościami podejmowanymi w ramach zobowiązania wynikającego ze sprawowania kontroli zarządczej i były realizowane niezależnie od wdrażania programu.

Naszym zdaniem, wskazane jest dokonanie analizy zasadności zadań stałych, przewidzianych do realizacji w Rządowym Programie, aby w jego ramach nie powielić czynności, które są wykonywane przez urzędy w związku z obowiązującymi przepisami prawa, np. w zakresie kontroli zarządczej. Pierwszy cel to wzmocnienie mechanizmów struktur służących ograniczeniu korupcji. Drugi, to działania dotyczące współdziałania i koordynacji instytucji publicznych związanych z przeciwdziałaniem korupcji. Pierwszy i drugi cel Rządowego Programu był realizowany według przyjętych planów realizacji. Plany, w częściach dotyczących poszczególnych urzędów administracji rządowej, zawierały mierniki, zakresy odpowiedzialności, datę rozpoczęcia i zakończenia zadania i ocenę ryzyka wykonania. Mierniki określono w formie, m.in. zrealizowane – niezrealizowane, liczby opublikowanych materiałów, opracowanych programów, liczby przeszkolonych osób. Taki sposób określenia mierników nie dawał możliwości ustalenia faktycznego stopnia realizacji zadania lub działania. Zdaniem NIK, w planach realizacji zadań, działań urzędów zaangażowanych w realizację Rządowego Programu, należy zastosować wskaźniki, które pozwolą na ustalenie poziomu zaawansowania realizacji poszczególnych zadań i działań.

Jednym z zadań określonych w Rządowym Programie dla szefów grup roboczych było opracowanie i zorganizowanie systemu wymiany informacji i współpracy między realizatorami wiodącymi i współpracującymi, a także sektorem pozarządowym i naukowym. Jednak kontakty między członkami grupy roboczej były prowadzone najczęściej za pośrednictwem poczty elektronicznej, a spotkania odbywały się sporadycznie, głównie w przypadku konieczności podjęcia istotnych ustaleń lub decyzji dotyczących realizacji zadań. Z organizacjami pozarządowymi wymiana informacji realizowana była w formie konferencji, sympozjów, warsztatów oraz za pośrednictwem strony internetowej www.antykorupcja.gov.pl, np. w CBA. Zdaniem NIK, zasadne jest opracowanie i zorganizowanie systemu wymiany informacji i współpracy między realizatorami wiodącymi i współpracującymi, a także ze środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym w ramach grupy roboczej. Grupa robocza mogłaby być wówczas formą wymiany doświadczeń, szczególnie w zakresie upowszechniania dobrych praktyk związanych z implementowaniem rozwiązań antykorupcyjnych w urzędach.

Nie zostały podjęte przygotowania do przeprowadzenia ewaluacji Rządowego Programu. Zgodnie z założeniami programu ewaluacja powinna zostać przeprowadzona w 2016 r. Miernikiem pomocniczym głównego celu Rządowego Programu jest uzyskanie pozytywnej oceny realizacji działań antykorupcyjnych przez instytucję wdrażającą oraz ewaluującą. Wskazane jest, aby międzyresortowy zespół podjął działania zmierzające do opracowania koncepcji ewaluacji oraz podjął współpracę z antykorupcyjną koalicją organizacji pozarządowych w celu przygotowania procedury ewaluacji wdrażania Rządowego Programu zaplanowanej na 2016 r.

Do obowiązków przewodniczącego międzyresortowego zespołu do spraw koordynacji i monitorowania oraz wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 należy między innymi powoływanie grup roboczych do realizacji zadań określonych w programie. W regulaminie prac przyjętych przez międzyresortowy zespół doprecyzowano, że przewodniczący wyznacza również szefów tych grup. Kontrola wykazała, że minister spraw wewnętrznych wykonywał jednocześnie zadania przewodniczącego międzyresortowego zespołu i szefa 11 grup roboczych. W sytuacji, gdy minister pełni jednoosobowo funkcję zarówno przewodniczącego zespołu oraz szefa grupy

roboczej, oznacza, że ta sama osoba zatwierdza wytworzone przez siebie dokumenty oraz sprawuje nad sobą nadzór. Funkcja przewodniczącego międzyresortowego zespołu oraz szefa grupy roboczej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji nie powinna być sprawowana przez tę samą osobę. W związku z reorganizacją w administracji rządowej, przeprowadzaną w listopadzie 2015 r., osoby wchodzące w skład międzyresortowego zespołu przestały pełnić swoje funkcje. Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 oraz zarządzenie nr 69 Prezesa Rady Ministrów z 29 października 2014 r. o utworzeniu międzyresortowego zespołu do spraw koordynacji i monitorowania, wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji, straciły swoją aktualność ze względu na utworzenie nowych ministerstw i przypisanie im właściwych działów w administracji rządowej. Powinny zostać podjęte działania mające na celu wyznaczenie szefów poszczególnych grup roboczych i uzupełnienie ich składów, jak również wprowadzanie zmian związanych ze wskazaniem nowych realizatorów wiodących i współpracujących.

W trakcie wdrażania Rządowego Programu zostały stwierdzone nieprawidłowości dotyczące: niewprowadzenia CBA do planu realizacji zadań, działań dwóch obligatoryjnych, stałych zadań określonych w Rządowym Programie, wyznaczenia w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwie Edukacji Narodowej i Ministerstwie Sprawiedliwości osoby do pełnienia funkcji koordynatora programu z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w Rządowym Programie, niezrealizowania w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji dwóch stałych zadań ujętych w planie do wykonania na 2015 r. Są to: opracowanie wykazu grup zawodowych, stanowisk zagrożonych korupcją (przy współpracy instytucji zainteresowanych, środowisk naukowych oraz sektora pozarządowego), opiniowanie w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych. W przypadku pozostałych zadań planowanych do realizacji w latach 2015–2019, ich wdrażanie rozpoczęto dopiero pod koniec 2015 r. Nie udokumentowano w Ministerstwie Skarbu Państwa przeprowadzenia analiz lub ocen aktów normatywnych wewnętrznych lub zewnętrznych pod względem antykorupcyjnym. Nie zrealizowano w pełni w MSZ w 2015 r. zadania pod nazwą: „Organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów”, ponieważ nie przeszkolono pracowników placówek zagranicznych w obszarach: przeciwdziałania korupcji, etyki zawodowej i zapobiegania konfliktowi interesów.

Kolejne nieprawidłowości: szefowie grup roboczych nie opracowali systemu informacji i współpracy między wiodącymi i współpracującymi realizatorami, a także ze środowiskiem naukowym i sektorem pozarządowym. W Ministerstwie Sportu i Turystyki nie uszczegółowiono harmonogramu realizacji zadań stałych i zadania pod nazwą: „Wzmocnienie przeciwdziałania korupcji w sporcie”. W przypadku wyżej wymienionego zadania, realizowanego w kilkuletniej perspektywie czasowej, kontrola NIK nie miała możliwości stwierdzenia, które elementy działania powinny być zrealizowane w poszczególnych latach oraz czy zostały faktycznie wykonane. Nie zaktualizowano w MSZ planu realizacji Rządowego Programu zmienionego w zakresie czterech stałych zadań oraz pięciu działań w trakcie ich realizacji w 2015 r. Koordynator Rządowego Programu w MSZ z opóźnieniem przekazał przewodniczącemu międzyresortowego zespołu sprawozdanie dotyczące realizacji działań za 2014 r. – 20 dni po terminie, a sprawozdanie za pierwsze półrocze 2015 r. – 40 dni po terminie.

Wysoka Komisjo, sformułowaliśmy następujące wnioski: do prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań mających na celu dostosowania postanowień uchwały nr 37 z 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 oraz zarządzenia nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2014 r. w sprawie utworzenia międzyresortowego zespołu do spraw koordynacji, monitorowania, wdrażania programu oraz dostosowanie aktualnych przepisów określających szczegółowe zasady działań poszczególnych ministrów. Chodzi o dostosowanie zakresów działań do aktualnych przepisów. Drugi wniosek do prezesa Rady Ministrów dotyczy rozważenia wprowadzenia zmiany § 3 i § 5 zarządzenia nr 69 Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia międzyresortowego zespołu; wprowadzenia zmiany polegającej

na włączeniu do składu międzyresortowego zespołu członka w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, którego minister będzie mógł wyznaczyć na szefa grupy roboczej, funkcjonującej w MSWiA. Do zespołu międzyresortowego sformułowaliśmy wnioski o przeprowadzenie przeglądu mierników ustalonych w planach realizacji zadań, działań Rządowego Programu w urzędach administracji rządowej oraz określenie ich wartości, aby możliwe było sprawdzenie, czy zostanie osiągnięty 70% wskaźnik realizacji działań w obrębie każdego zadania. Zorganizowanie systemu wymiany informacji i współpracy w urzędach administracji rządowej, realizujących program w celu upowszechniania uzyskanych rezultatów oraz zwiększania świadomości antykorupcyjnej wśród urzędników. Wniosek o opracowanie koncepcji ewaluacji wdrażania Rządowego Programu oraz zapewnienia instytucjom przeprowadzającym ewaluację dostępu do niezbędnych dokumentów.

Na koniec chcę zaznaczyć, że w związku z realizacją wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli zostały podjęte między innymi następujące działania. W dniu 1 kwietnia 2016 r. weszło w życie zarządzenie nr 39 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia międzyresortowego zespołu do spraw koordynacji, monitorowania, wdrażania Rządowego Programu. W powyższym zarządzeniu pkt 1 otrzymał brzmienie: jako przewodniczącego wskazano ministra spraw wewnętrznych i administracji lub wskazanego przez niego sekretarza lub podsekretarza stanu w MSWiA. W dniu 9 czerwca 2016 r. weszło w życie zarządzenie nr 15/16 szefa CBA z dnia 7 czerwca 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie sposobu realizacji zadań, wynikających z Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. Został zmieniony załącznik nr 1 w zarządzeniu nr 9/14 szefa CBA w sprawie sposobu realizacji zadań, wynikających z Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. W dniu 17 sierpnia 2016 r. międzyresortowy zespół do spraw koordynacji, monitorowania, wdrażania Rządowego Programu zapoznał się z informacją na temat: kontroli realizacji programu w MSWiA przeprowadzonej przez NIK, rekomendacji przedstawionej przez NIK oraz propozycji zmian uchwały nr 37 Rady Ministrów w sprawie Rządowego Programu, dostosowując go do zmian w strukturze administracji publicznej oraz omówiono propozycję przekazania koordynacji programu do CBA.

Szanowni państwo, Wysoka Komisjo, to były zasadnicze ustalenia naszej kontroli z rządowego audytu. Pozostaję, wraz ze współpracownikami, do państwa dyspozycji. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dziękuję, panie prezesie. Zanim oddam głos państwu posłom, zwrócę się z pytaniem do naszych gości, czy chcą państwo zabrać głos w kwestii uzupełnienia wypowiedzi? Bardzo proszę, pan minister Jarosław Zieliński.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jarosław Zieliński:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie prezesie, szanowni państwo. W ostatnim czasie przypadło mi przewodniczyć zespołowi, dlatego chcę powiedzieć kilka słów, ale przede wszystkim poprosić, żeby szczegółowszą informację mogli przedstawić: sekretarz międzyresortowego zespołu, pan dyrektor Departamentu Porządku Publicznego w MSWiA Andrzej Sprycha oraz pani Iwona Czerniec, dyrektor Gabinetu Szefa CBA.

Chcę krótko powiedzieć, że przy powoływaniu podobnych zespołów i tworzeniu programów zawsze powinna towarzyszyć podstawowa troska: czy zespół i program przyniosą odpowiednie skutki, będzie mógł działać skutecznie, poprawić daną sferę, uzyskać postęp, czyli wyeliminować korupcję, czy może będzie to zespół fasadowy, jeden z wielu, który powołuje się, aby problem załatwić pozornie, chociaż niewiele z tego wynika? Niestety, odniosłem takie wrażenie, przejmując kierowanie zespołem. Trudno jest w omawianym okresie wskazać konkretne osiągnięcia, skutki działalności zespołu i realizacji programu. Naszą troską od samego początku było opracowanie koncepcji, żeby program był tak skonstruowany, aby mógł przynieść realne skutki. Pani premier Beata Szydło zarządzeniem z 29 marca potwierdziła kontynuację prac zespołu, dostosowując skład do aktualnego

stanu organizacyjnego państwa. Na dwóch posiedzeniach, odbywających się w dniach 17 sierpnia i 28 grudnia 2016 r. którym przewodniczyłem, skupiliśmy się bardziej na skutkach działania zespołu oraz jak program urealnić, niż na podsumowaniu poprzedniego czasu, gdyż wiedzieliśmy, że kontrola i ocena NIK będzie bardzo szczegółowa.

Mamy koncepcję, żeby koordynację prac zespołu przekazać do najważniejszego organu, jaki funkcjonuje w sferze walki z korupcją, czyli Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Został przygotowany projekt zmiany zadań dla CBA. Przygotował go szef CBA przy nadzorze ministra, koordynatora służb specjalnych. Z przedstawionych informacji z posiedzenia zespołu w dniu 28 grudnia wynika, że zmniejszenie liczby zadań, ich konkretyzacja oraz koncepcja, jaką przedstawiłem, może prowadzić do realnych efektów działań, a nie skutków papierowych, pozorowanych. Panie prezesie, czytałem wcześniejszą informację, mając wrażenie, że oceniamy sprawy *stricte* formalne: powołano lub nie powołano pełnomocnika, 20 lub 40 dni po czasie itd. Wszystko jest ważne, gdyż formalnie trzeba być w porządku wobec ustanowionych dokumentów, inaczej mielibyśmy do czynienia ze zjawiskiem lekceważenia rozstrzygnięć. Natomiast niewiele jest zależne od tego. Postęp walki z korupcją zależeć będzie od realnych działań i chcielibyśmy je wprowadzić. Z przekonaniem oddam przewodnictwo przedstawicielowi CBA, jeżeli będzie taka decyzja Rady Ministrów. Uważam, że ta instytucja powinna koordynować podobne działania, a MSWiA będzie włączać się bardzo intensywnie w prace zespołu w swoim zakresie, wraz ze służbami, które podlegają ministrowi spraw wewnętrznych i administracji. To wszystko, co chciałem powiedzieć na wstępie. Aby nie przedłużać, chcę prosić o zabranie głosu pana dyrektora Andrzeja Sprychę, sekretarza zespołu, a następnie, jeżeli będzie wola, oddam głos pani Iwonie Czerniec. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Zapraszam państwa do wypowiedzi, w zapowiedzianej kolejności, bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Andrzej Sprycha:

Panie przewodniczący, panie ministrze, panie prezesie, Wysoka Komisjo, rządowy zespół do spraw działań antykorupcyjnych funkcjonuje od 2014 r. Czas objęty kontrolą i jej podsumowanie dało nam niezależną ocenę, podobnie jak zespołu. Nie była to ewaluacja w ścisłym rozumieniu, ale kontrola, która pozwoliła sprecyzować i ustalić słabe punkty programu. Wśród najważniejszych, zgłoszonych uwag wymieniane były: brak możliwości realnego i jednoznacznego ocenienia stopnia realizacji zadań lub czasokresy realizacyjne. Wychodząc naprzeciw i kontynuując wypowiedź pana ministra, w sierpniu, na posiedzeniu zespołu międzyresortowego omawialiśmy szczegółowo podsumowanie kontroli prowadzonej przez NIK. Po dłuższej dyskusji zespół jednogłośnie podjął decyzję, że program w obecnym kształcie i brzmieniu ma charakter fasadowy, mówiąc kolokwialnie, przewiduje zbyt miękkie rozwiązania i działania niepozwalające w sposób wymierny i namacalny polepszyć walkę z korupcją z punktu widzenia społecznego i państwa. O jego fasadowości świadczyłoby, że jest duża liczba zadań opisanych ogólnie, odpowiedzialność za realizację została wyrażana również ogólnikowo, terminy są rozciągnięte w czasie. To wszystko nie służyło właściwej realizacji programu. W sierpniu, po otrzymaniu wyników kontroli, zespół szczegółowo ją omawiał ze względu na wieloaspektowość propozycji rozwiązań przedstawianych przez Najwyższą Izbę Kontroli i potrzebę zmiany uchwały nr 37 Rady Ministrów, aby wprowadzić lub zaproponować sposób wprowadzenia szeregu rozwiązań w życie. Po szerokiej dyskusji, jak wspominałem, pan minister, przewodniczący zespołu zaproponował, aby członkowie przekazali propozycję usprawnień w ramach swoich resortów. Propozycje są jednym z elementów wyjściowych, istotnych do faktycznej i gruntownej rekonstrukcji zespołu z nowymi celami i zakładanym nowym koordynatorem. W roku 2016, w ramach dotychczasowego składu i zadań zespołu, dokonaliśmy podziału kwoty 200 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa. Środki zostały rozdysponowane na większość członków zespołu, reprezentowanych urzędów, według przyjętych kryteriów. Zostały one wykorzystane głównie na analizy, konferencje, szkolenia w zakresie antykorupcji, które mają podnosić świadomość. Jak wspominałem, również dotyczyło to działań o charakterze tzw. miękkim. W grudniu drugi raz zebrał

się zespół, czyniąc tym samym zadość wymogom zarządzenia o ilości czasu i liczbie spotkań zespołu w sensie formalnym. Aby nie koncentrować się na formalizmach, w zespole zostały w precyzyjny sposób omówione założenia nowych, określonych zadań zespołu antykorupcyjnego.

Zanim przekażę głos pani dyrektor Iwonie Czerniec, chcę jeszcze raz wspomnieć, że z racji powziętej w sierpniu decyzji dotyczącej gruntownej rekonstrukcji programu, określiliśmy, że niecelowym będzie przebudowywanie go, mówiąc wprost, na krótką chwilę, czyli miesiąc lub dwa. Zespół skupił się na opracowaniu nowej koncepcji gruntownego przebudowania, który – jak sądzę – będzie w dużej części czynił zadość uwagom merytorycznym, postawionym przez Najwyższą Izbę Kontroli. Jeżeli państwo pozwolą, przekażę głos pani Iwonie Czerniec.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Przepraszam, panie przewodniczący, ale słyszymy ważne głosy i po trzeciej wypowiedzi strony rządowej można już je zapomnieć. Myślę, że powinniśmy prowadzić dyskusję na bieżąco.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Proponuję skończyć blok wypowiedzi i wtedy oddam panu głos. Bardzo proszę, pani dyrektor.

Dyrektor Gabinetu Szefa CBA Iwona Czerniec:

Panie przewodniczący, panie ministrze, panie prezesie, Wysoka Komisjo. Centralne Biuro Antykorupcyjne przygotowało nowy projekt uchwały. Został on przez nas zaprojektowany na ostatnim posiedzeniu międzyresortowego zespołu w dniu 28 grudnia. Dzisiaj nie ma miejsca ani czasu, żeby szczegółowo omawiać, ale chcę podkreślić, iż projekt przygotowali funkcjonariusze CBA na podstawie swojej wiedzy, doświadczenia i rozpoznanych potrzeb. Natomiast chcę podkreślić, że uwzględniliśmy w dużej mierze preferowane przez pana prezesa wyniki kontroli w zakresie wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. Uwzględniliśmy również wszelkie głosy krytyczne, które do nas spływały w związku z funkcjonowaniem aktualnie działającego programu. W związku z tym, jak podkreślił pan dyrektor, uznaliśmy, iż nie jest celowe reformowanie, modyfikowanie obowiązującego programu, ale napisanie go od nowa. Gruntowna, zasadnicza zmiana polega na faktycznym przejęciu przez CBA administrowania programem. Szef CBA będzie przewodniczącym międzyresortowego zespołu i będziemy realizować działania pod nadzorem ministra, koordynatora służb specjalnych. To jest podstawowa zmiana. Natomiast jeżeli chodzi o zakres zadań, to rzeczywiście zredukowaliśmy ich liczbę i trochę przenieśliśmy punkty ciężkości. Przygotowaliśmy propozycję zadań, mających przede wszystkim charakter systemowy, zrezygnowaliśmy z rozwiązań o charakterze branżowym i resortowym. Chcemy oddziaływać na całą administrację rządową i jak najszerszej ująć zadania. Kierując się potrzebami, uwzględniliśmy również głos strony rządowej pod kierunkiem pana ministra Macieja Wąsika, zastępcy koordynatora służb specjalnych, i określiliśmy priorytety. W najbliższych dniach projekt zostanie przekazany panu ministrowi Zielińskiemu, przewodniczącemu międzyresortowego zespołu. Został już zaakceptowany przez ministra koordynatora w połowie stycznia. Po ostatnim posiedzeniu międzyresortowego zespołu wzięliśmy również pod uwagę głosy, rekomendacje poszczególnych resortów. Część uwag zgłoszonych przez ministerstwa uznaliśmy za zasadne. Dokonaliśmy niektórych modyfikacji. Ufam, że po ich przekazaniu do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpocznie się stosowna procedura legislacyjna. Są przewidziane międzyresortowe, społeczne konsultacje, w związku z tym będzie miejsce i czas, aby ewentualnie dokonać określonych zmian, modyfikacji i być może przeniesienia punktów ciężkości. Obecnie jest to wyjściowa propozycja, jak podkreśliłam, uwzględniająca rozpoznane i zidentyfikowane przez CBA najistotniejsze potrzeby. Problem jest skrócony, ponieważ nie wydłużyliśmy perspektywy czasowej, zatem nadal jest to projekt obowiązujący do 2019 r. (na lata 2017–2019). Zadań jest mniej, jednak niektóre z nich są bardzo rozbudowane, o dużym poziomie złożoności i skomplikowania, uwzględniające zaangażowanie różnych resortów. Myślę, że to będzie duże zadanie nie tylko dla CBA, ale również innych zaangażowanych podmiotów.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dziękuję. Pan poseł Ryszard Wilczyński, bardzo proszę.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Dziękuję. Zaczę od stwierdzenia, że w określonym zakresie zgadzam się z panem ministrem. Faktycznie, NIK relacjonuje wdrażanie programu od strony formalnej. Będę bardziej zadowolony, jeśli dowiem się dzisiaj, które z realizowanych działań i narzędzi, używanych w ramach działań, można wskazać jako efektywne. Nie wiem, czy stosowna wiedza istnieje po stronie NIK lub resortu, ale stawiam pytanie: czy jesteście w stanie podać informację, które działania i narzędzia okazały się skuteczne i sensowne?

Nie przemawia do mnie podejście, że teraz wyrzucamy wszystko do kosza. To nie jest dobre działanie. Odnośnie do wypowiedzi pana sekretarza zespołu, trzeba uważać na słowa. Mówienie, że program był fasadowy, jest ciężkim oskarżeniem. Oznacza, że rząd pozorował działania. Panie sekretarzu zespołu, byłem przez osiem lat wojewodą i wiem, że rząd nie pozorował działań. Być może nie realizowaliśmy realnych posunięć w administracji rządowej na swoim poziomie, ale prowadziliśmy kampanię informacyjną. Na pewno program był nastawiony na kulturę organizacji, miękkie oddziaływanie. Zgoda, być może przesadnie, zbyt obszernie. Natomiast jeżeli uruchomioną, złożoną inżynierię uważa pan za fasadowe działania, to przepraszam. Proszę uważać na słowa, gdyż jest to ciężkie oskarżenie. Oznacza to: w kwestii korupcji rząd pozorował działania. Tak nie było.

Wracam do wypowiedzi pana ministra. Trochę się boję przekazywania całego obszaru do CBA, dlatego że to jest rodzaj umycia rąk. Za prawidłowość działania administracji rządowej odpowiada Rada Ministrów, w szczególności minister spraw wewnętrznych i administracji. On powinien mieć w ręku wszystkie sprawy, używając wiedzy CBA, która ma wskazywać wrażliwe obszary. Obawiam się, że w określonym momencie zostanie użyte narzędzie prowokacji. Mieliśmy już przykłady z fatalnymi skutkami. Obawiam się także, iż być może CBA ma do wykonania określoną robotę. Przecież to jest organ ścigania. Przekazanie wszystkich działań do CBA uważam za kardynalny błąd. Potrafię wyobrazić sobie urzędników, rozpatrujących wiele spraw, którzy będą się bardzo pilnowali, żeby nie powiedzieć niepotrzebnego słowa, aby nie narażać się na jakiegokolwiek podejrzenia i konsekwencje. Nie będzie otwartej rozmowy o problemie, jestem tego pewien. Wydaje się mi, że trochę pochopnie podjęto decyzję i wyrażam daleko idący sceptycyzm. Natomiast zostawiam pytania. To jest kwestia podejścia, rząd ma do tego prawo, ale na początku chcę się dowiedzieć, czy macie listę działań i narzędzi, które się sprawdziły. Jeżeli nie ma, to proszę o ich sporządzenie. Wtedy będziemy mogli mówić, że zrobiliśmy swoją robotę. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pan poseł Wilczyński zainaugurował blok pytań, zatem zwracam się do państwa posłów z pytaniem, czy chcą zadać pytania panu prezesowi? Nie słyszę. Panie prezesie, proszę odpowiedzieć na to interesujące pytanie.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Dziękuję. Przechodząc do odpowiedzi na wątpliwość pana posła Wilczyńskiego, chcę powiedzieć, że jest ona zawarta w naszej informacji na str. 7. W podsumowaniu wyników kontroli, w pkt 2.1 „Ocena kontrolowanej działalności”, w ostatnim akapicie piszemy: „W planie realizacji zadań/działań Rządowego Programu, zaakceptowanym do realizacji przez Międzyresortowy Zespół, ujęto zadania i działania przewidziane do realizacji w jednym roku oraz w okresie kilku lat, z terminem zakończenia w 2019 r. W harmonogramie nie określono szczegółowych ram czasowych realizacji poszczególnych przedsięwzięć w obrębie zadania i działania. Utrudniało to osobom koordynującym i monitorującym wdrażanie Rządowego Programu ocenę stopnia zaawansowania poszczególnych działań”. Chcę zwrócić państwa uwagę, że to jest program na lata 2014–2019. Aby ocenić rezultaty programu, powinniśmy przeprowadzić kontrolę po zakończeniu albo na końcu jego realizacji. Po podjęciu różnych działań uruchamiających, tworząc struktury instytucjonalne dla programu, trudno po roku stwierdzić, że coś się zmieniło. Biorąc pod uwagę różne głosy, które zostały podniesione, również kwestie poruszone przez pana mini-

stra, wszyscy zdajemy sobie sprawę, że priorytetem każdego rządu powinna być realna, rzeczywista walka z korupcją. Programy są tworzone, aby uczulić wszystkich urzędników, nie tylko najwyższego szczebla, żeby zwracali uwagę, czy w toku swojej pracy nie tworzą mechanizmów sprzyjających korupcji, czy przepisy prawa nie powodują ram ułatwiających korupcję etc. To jest program, działanie długofalowe, a nie *ad hoc*, które ma przynieść rezultat po roku lub dwóch. Przez takie programy należy tworzyć kulturę antykorupcyjną. Również dotyczy to naszych kontroli. Mamy plan, określone kryteria przeprowadzania kontroli. W ustawie o NIK nie jest napisane, iż mamy zajmować się korupcją, natomiast w każdym programie kontroli zobowiązujemy się, że nasi kontrolerzy będą również oceniali daną instytucję, czy nie występują w niej określone mechanizmy sprzyjające korupcji. Nie operujemy specjalnymi środkami, jak CBA, ABW lub inne instytucje do tego powołane, ale mamy możliwość weryfikacji przepisów i regulacji wewnętrznych, analizy działań każdej kontrolowanej instytucji, również z perspektywy, czy nie ma warunków sprzyjających działaniom korupcyjnym. Jeżeli są, formułujemy odpowiednie wnioski, aby w danym obszarze nastąpiła zmiana. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pan poseł Wilczyński *ad vocem*.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Program zaczął się w roku 2014, minęło już kilka lat i na pewno trochę działań zostało wykonanych lub jest w toku. Zatem można coś o nich powiedzieć. Następnie mamy ocenę *ex post* i *ex ante*. W związku z powyższym nie jestem w stanie przyjąć w żaden sposób, co pan powiedział, panie prezesie. Spróbuję przeanalizować raport i zobaczę ile razy padło sformułowanie: „NIK uważa, że coś się sprawdziło albo nie sprawdziło”. Zbadam frazę: „sprawdziło się – nie sprawdziło się” i zobaczymy, jak często pojawiają się te słowa. Na posiedzeniach Komisji drażymy kwestie efektywności, to znaczy, czy kontrola jest efektywna i czy wnioski dają się efektywnie przełożyć. Zapewne będziemy pracowali do końca, bez względu na różnice polityczne będące między nami. To jest istota sprawy. Chcę wiedzieć, które działanie się sprawdziło, a które nie. Moje pytanie i prośba były skierowane do strony rządowej: dajcie mi, posłowi zajmującemu się kontrolą państwową, ocenę, jakie działanie, w jakim zakresie oraz narzędzia z programu sprawdziły się. Następnie będziemy rozmawiali, czy wszystko trzeba wyrzucić do kosza, czy nie. Na tym polega ciągłość funkcjonowania państwa. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pani dyrektor prosi o głos, bardzo proszę, ale syntetycznie.

Dyrektor Gabinetu Szefa CBA Iwona Czerniec:

Chcę tylko uzupełnić moją wcześniejszą wypowiedź. Nie chcę, żeby państwo odnieśli wrażenie, iż CBA zniweczyło efekty pracy od 2014 r. i zanegowało wszystko, co zawierało się w uchwale, ponieważ dokonaliśmy gruntownych analiz wszystkich zadań. Chcę państwa uspokoić, iż niektóre zadania uznaliśmy za wciąż aktualne i zasadne jest kontynuowanie ich realizacji. W związku z tym zadania częściowo się powielają. Przenieśliśmy punkty ciężkości na inne priorytety, ale część zadań z obowiązującej uchwały znalazła się również w przygotowanym przez nas projekcie. Przygotowanie nowej uchwały nie oznacza, że skreśliśmy cały dorobek w ramach obowiązującego programu. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pan minister Zieliński, proszę bardzo.

Sekretarz stanu w MSWiA Jarosław Zieliński:

Celem naszych działań jest, po pierwsze, skonkretyzowanie programu i jego zadań, po drugie, zmierzenie, co wyniknęło, jakie osiągnęliśmy skutki i jaki jest postęp. Obecnie skonstruowany program bardzo utrudnia, a nawet uniemożliwia sprawdzenie. Nie ma narzędzi, żeby zmierzyć działania, które dotychczas były podejmowane, a szereg działań miało charakter czysto formalny. Być może w niewielkim stopniu podniosła się świadomość antykorupcyjna, ale jak to zmierzyć? To jest bardzo trudne pytanie i na jednym z posiedzeń zespołów staraliśmy się to sprawdzić bardzo obiektywnie. Chodziło

o znalezienie punktu wyjścia do naszych dalszych działań oraz ocenienie dotychczasowych skutków i przywołanie konkretnych efektów. Pojawił się kłopot, chociaż zespół był liczny i członkowie reprezentowali różne urzędy administracji. To nie jest tylko moje zdanie, ale całego zespołu. Po analizie, wzmocnionej wynikami kontroli NIK, stwierdziliśmy, że trzeba coś z tym zrobić. Próbujemy wykonać dwie rzeczy – skonkretyzować program i przenieść koordynację jego realizacji do instytucji powołanej ustawowo do prowadzenia walki z korupcją, czyli CBA. Nie obawiałbym się decyzji o przekazaniu koordynacji do CBA. To jest instytucja ponadresortowa, usytuowana w innym miejscu struktury państwowej niż poszczególne resorty. To jest najważniejsza instytucja powołana do walki z korupcją, zgodnie z nazwą i ustawą. Oczywiście, to jest projekt, pomysł. Jeżeli rząd podejmie inną decyzję i nie będzie zgody na przeniesienie koordynacji, z całą mocą będziemy pracowali w obecnym kształcie organizacyjnym. To nieprawda, że MSWiA chce uchylić się od przewodzenia zespołowi i koordynacji działań w realizacji prac programu. Na pewno osiągniemy określone skutki, gdyż nie będziemy opierali się na żadnych ogólnikach i formalnych aspektach, ale starali się realizować konkretne przedsięwzięcia w obecnym lub innym kształcie organizacyjnym. Osobiście uważam, że lepiej, gdyby CBA przejęło koordynację programu. Nie obawiam się sytuacji, o której mówił pan poseł, gdyż to jest zupełnie inna skala działań, niż realizowana przez CBA z mocy swojej ustawy i zadań.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, panie ministrze, nie wiem, czy dobrze zrozumiałam, chcę jeszcze raz powielić pytanie pana posła Wilczyńskiego. Czy mamy rozumieć, że po trzyletnim okresie trwania pracy zespołu nie możemy powiedzieć, czy sprawdziły się działania? Z wypowiedzi pana sekretarza wynikało, że 200 tys. zł zostało przeznaczone na szkolenia, analizy, natomiast nie przyniosły żadnych efektów dla działalności zespołu. Czy tak mam to rozumieć?

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Jeśli państwo pozwolą, udzielię sobie głosu, ale nie będę zadawał pytań. Panie prezesie, proszę zauważyć, że w wyniku naszej dyskusji mamy do czynienia z paradoksalną sytuacją. Wydawało się, że dyskusja na temat państwa raportu spowoduje, że ostrze krytyki będzie wymierzone w administrację rządową. Przynajmniej z większości wypowiedzi wynika, że zostało ono skierowane na państwa. Całkowicie podzielam intencję wyrażoną w pytaniu pana posła Wilczyńskiego. Podstawowe oczekiwanie, które miałyby obserwator zewnętrzny, czyli posłowie, przy analizie tego typu raportu, jest dowiedzenie się, czy ustanowiona struktura monitorowania (czyli, co robi administracja rządowa w zakresie przeciwdziałania korupcji), jest skuteczna, czy nie? Co jest skuteczne, a co nie? O to pytał pan poseł Wilczyński. Bardzo mało danych na ten temat znajduje się w państwa informacji. Nie można powiedzieć, że nie występuje w raporcie aspekt celowości. Państwo między innymi mówili, że mierniki nie zostały trafnie dobrane, powielają się wytyczne przewidziane Rządowym Programem względem rutynowych zadań w poszczególnych resortach. Zatem określone aspekty celowości, czyli krytyki programu rządowego, znajdują się w raporcie, natomiast są bardzo ukryte. Wydaje się mi, że mamy do czynienia z kolejnym raportem NIK, który marnuje szanse uzyskania pożytecznych informacji o sposobie funkcjonowania państwa, oczywiście w określonym zakresie monitorowania kwestii korupcyjnych. Mogę powiedzieć, że kolejny raz obserwujemy, iż Najwyższa Izba Kontroli jest bardzo mało ofensywna. To jest strata dla nas wszystkich. Nie państwo, ale posłowie i wspólnota państwowa na tym tracą. Raport jest paradoksalnie, w sposób niezamierzony, kolejną ilustracją, że NIK jest za bardzo defensywna w podejmowaniu swoich działań kontrolnych. To wymaga generalnego przemyślenia. Jeżeli będą się państwo kierowali obecnym profilem działania, nie będzie odpowiedzi w państwa raportach na pytania, jakie zadał pan poseł Wilczyński. To muszą państwo przemyśleć.

Pojawił się inny wątek po stronie rządowej. Wyrażę ogólne przekonanie, że rząd ma oczywiste prawo organizować swoją pracę w sposób jaki uważa za stosowny i w tym sensie zasygnalizowany nowy profil programu rządowego nie budzi moich obaw. Po upływie czasu będziemy w stanie ocenić, czy pomysł poprzedniego rządu był lepszy od obec-

nego, sygnalizowanego przez rząd Prawa i Sprawiedliwości. Mam nadzieję, że będzie odwrotnie.

Pan poseł Śniadek chce zabrać głos, bardzo proszę.

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

Panie przewodniczący, panie ministrze, szanowni państwo, chce wyrazić opinię, trochę polemiczną do wypowiedzi pana posła. Wypowiedź pana ministra Zielińskiego nie przesądzała, że całkowitą odpowiedzialność za zwalczanie korupcji przekazuje się do CBA. Raczej były słowa o koordynacji i oddawaniu nadzoru instytucji, której misją jest walka z ogromną patologią psującą państwo. Korupcja jest przestępstwem, zjawiskiem z natury rzeczy ukrywanym. Można zadać pytanie, czy fakt zwiększenia wykrywalności podobnych zdarzeń świadczy, że korupcja wzrasta, czy wprost przeciwnie – rozpoczęto skuteczniejszą, bardziej zdecydowaną walkę ze zdarzeniami. Przytaczam przykład, żeby pokazać, jak trudno ustalić określone wskaźniki do mierzenia patologii. Natomiast cała odpowiedzialność za program walki ze szkodliwą patologią w państwie spoczywa na strukturze administracji i rządzie, który powinien być kontrolowany. Zatem struktura kontroluje samą siebie. Uważam, że przekazanie większej odpowiedzialności, koordynacji i kontroli instytucji zewnętrznej, wydaje się właściwą i dobrą drogą. Wierzę, że przyczyni się do poprawy walki z patologią. W obecnej formule, co wynika z raportu, stosowana dotychczas metoda jest papierkowa i formalna, organizuje się tylko spotkania, natomiast nie ma w raporcie odpowiedzi, jak to przekłada się na realną walkę z korupcją. Dziękuję.

Poseł Elżbieta Sześcińska (N):

Szanowni państwo, panie przewodniczący, panie prezesie, panie ministrze, to jest kilkuletni program 2014–2019. Pełna ocena programu będzie możliwa po jego zakończeniu. Dzisiaj spotykamy się, aby ocenić, jaki wpływ ma program na realizację działań dążących do zwalczania korupcji. Z ust pana sekretarza, pana ministra i zaproszonych gości usłyszałam, że chodzi o odwrócenie całego programu. Chcę przypomnieć, że kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Jeśli NIK próbuje zdefiniować wdrożenie i skutki pierwszych lat, wydaje się mi, iż celem nie jest uderzenie w samego siebie, ale skorygowanie określonych mierników, które rzeczywiście się nie sprawdziły. Program ma jasno określoną ideę, a obecnie chodzi o doprecyzowanie elementów, które nie są skuteczne lub nie mają istotnego wpływu. Natomiast przerzucanie punktu ciężkości na zupełnie inną instytucję, całkowicie przemebluje obraz idei założonego programu. Nie do końca zgadzam się, że jest on zły w obecnej konstrukcji. Konstrukcja jest dobra, natomiast należy zastanowić się, które elementy nie spełniają swojej funkcji. Należy ewentualnie pochylić się nad skorygowaniem, ale nie demontażem wszystkiego, burzeniem i budowaniem na swój sposób, gdyż zatracamy ideę programu. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dziękuję. Nie odniosłem wrażenia, że w nowym układzie program będzie dewastowany, ale dopiero po określonym czasie będziemy mogli ocenić. Pan poseł Moskał, bardzo proszę.

Poseł Kazimierz Moskał (PiS):

Panie przewodniczący, panie prezesie, panie ministrze, szanowni państwo, było wiele wypowiedzi parlamentarzystów i myślę, iż każdemu z posłów zależy, aby program był skuteczny. Natomiast można zadać pytanie, czy dotychczas był? Można szukać odpowiedzi na podstawie wypowiedzi pana prezesa, pana ministra i państwa dyrektorów. Jeżeli coś nie funkcjonuje, trzeba zdemontować, pani przewodnicząca. Mówię „jeżeli”. Pani użyła słów, że „coś się demontuje”. Jeżeli nie ma pozytywnych skutków, nie można nadal trwać w założeniu tylko dlatego, że program musi być realizowany i nie można go zmieniać. Jeżeli dane organy i instytucje przedstawiły nam program, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości, należy zastanowić się, czy było za dużo lub za mało szczegółów, dobrze, czy źle, na pewno nie doskonale, gdyż nikt nie tworzy doskonałego dokumentu. Natomiast można się zastanawiać, czy obecnego systemu, Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, nie należy zmodyfikować. Jeżeli w tym kontekście pan minister i przedstawiciele instytucji rządowych widzą inną możli-

wość stworzenia lepiej funkcjonującego programu, to myślę, że trzeba powiedzieć „dajmy wolną rękę i drogę”.

Mam jeszcze pytanie do pana ministra i pana prezesa w związku z wypowiedziami parlamentarzystów. Panie prezesie, czy uważa pan, że zmieniona formuła funkcjonowania programu, nowa propozycja przedstawiona przez pana ministra i panią dyrektor, przyniesie korzyści, czy nie? Czy będzie demontowała program? Jak pan prezes to widzi? Natomiast, do pana ministra mam inne pytanie. Mówienie o fasadowości to poważne oskarżenie. Myślę, że nie było wystarczających argumentów, które wskazywałyby, gdzie znajduje się fasadowość. Czy zawiodła dotychczasowa struktura, czy ludzie, którzy realizowali program? Coś było nie tak. Czy w tym momencie jest konieczne, żeby inaczej funkcjonowała struktura? Zakładam, że tak było, ale proszę więcej powiedzieć na temat fasadowości. Jeżeli padają określone słowa, powinny pojawiać się konkretne dowody. Dziękuję.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Chcę mocno doprecyzować przedmiot naszej kontroli, gdyż z tego bierze się niedosyt oczekiwań formułowanych w stosunku do NIK przez pana posła Wilczyńskiego i pana przewodniczącego. Czuję się w obowiązku bronięcia profesjonalności Izby. Zatem chcę zwrócić państwa uwagę, że po pierwsze, Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 został przyjęty uchwałą Rady Ministrów z 1 kwietnia 2014 r. To jest moment startu. Przeprowadziliśmy kontrolę z własnej inicjatywy. Biorąc pod uwagę istotność walki z korupcją w naszym kraju, niezwłocznie przystąpiliśmy do przeprowadzenia kontroli, której celem, jak napisaliśmy na str. 5, jest: „ocena prawidłowości wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji w urzędach administracji rządowej”. To nie jest ewaluacja programu, która może być przeprowadzona w późniejszych okresach. W programie jesteśmy wskazani jako jego ewaluator, do czego zostaliśmy zobowiązani. Nie wiem, jak zdecyduje Rada Ministrów, czy będziemy wskazani jako instytucja ewaluująca, czy nie, ale ma to nastąpić zdecydowanie później niż okres trwania przeprowadzonej kontroli. Zwracam państwa uwagę, i to jest odpowiedź na wątpliwości pana posła Wilczyńskiego i pana przewodniczącego Dziuby, że okres objęty naszymi badaniami kontrolnymi trwa od 1 kwietnia 2014 r., czyli od momentu podjęcia uchwały przez Radę Ministrów, do 19 lutego 2015 r. Zatem jest to niepełny rok. Przez ten czas spojrzeliśmy i przeanalizowaliśmy, czy rząd i organy władzy publicznej przygotowały stosowne struktury, przepisy, zorganizowały się, aby realizować program. Oczywiście, w międzyczasie zmienił się rząd, który zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą i wolą podejmuje stosowne działania co do modelu organizacyjnego. Nie nam to oceniać. Nas bardziej interesuje sposób przeprowadzenia. Proszę jeszcze nie patrzeć na efekty programu, gdyż na bazie informacji są one zdecydowanie przedwcześnie. Każdy z kontrolowanych podmiotów powiedziałby nam: „proszę państwa, składamy zastrzeżenia do waszego wystąpienia pokontrolnego, ponieważ na realizację programu mamy jeszcze dwa, trzy albo cztery lata”. Co możemy powiedzieć? Tym aspektem funkcjonowania programu nie mogliśmy się zająć.

Pan dyrektor chce jeszcze uzupełnić, bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Najwyższej Izbie Kontroli Bogdan Skwarka:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę zwrócić uwagę na jedną kwestię, czyli treść uchwały Rady Ministrów dotyczącej strategii antykorupcyjnej. Tam znajduje się punkt dotyczący ewaluacji i jest rozpisana rola NIK. Zobowiązaliśmy się do przeprowadzenia dwóch kontroli. Jedna kontrola, w 2016 r., dotyczyła realizacji zadań, nie efektów. W świetle dokumentu zobowiązaliśmy się, że przeprowadzimy ewaluację po zakończeniu programu i wtedy będzie można powiedzieć, czy on funkcjonuje. To są dwa etapy. Realizujemy tylko to, do czego się zobowiązaliśmy i jesteśmy wpisani w uchwale Rady Ministrów. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dziękuję. Bardzo proszę, panie ministrze.

Sekretarz stanu w MSWiA Jarosław Zieliński:

Odnoszę wrażenie, że temat posiedzenia został wypaczony, gdyż mamy rozpatrywać informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli za czas objęty kontrolą. Ze względu na naszą otwartość, poinformowaliśmy o naszym zamiarze. Nie musieliśmy tego mówić, to nie jest przedmiotem posiedzenia dzisiejszej Komisji, również nie jest to przedmiot opiniowany przez Komisję – zamiar rządu i jego decyzja. Komisja i NIK będą oceniać skutki, efekty tego, czego chcemy się podjąć. Zmieniamy program, żeby osiągnąć konkretne efekty, mamy również zamiar korekty formuły organizacyjnej. Proszę się na tym dzisiaj nie skupiać, gdyż nie należy to do porządku posiedzenia. Mogliśmy tego nie mówić, wtedy nie byłoby tematu. To nie jest przedmiotem państwa obrad. Powtarzam, chcieliśmy się podzielić informacją, aby pokazać, że chcąc kontynuować działania w formule międzyresortowego zespołu, możemy mieć wątpliwości, czy to jest najlepsza lub skuteczna droga i czy tego typu prace zespołów mają szansę przynieść istotne skutki. Mówiłem o tym na wstępie. Uznaliśmy, że spróbujemy. Jeżeli chcemy być dobrze ocenieni, powinniśmy ukonkretnić program, zmienić formułę organizacyjną i wtedy, po upływie czasu, poddamy się ocenie. To jest istota sprawy.

Mamy do czynienia z raportem NIK oceniającym funkcjonowanie programu za niecały rok – od jego powstania do lutego 2015 r. To nie jest okres, za który my, jako rząd Prawa i Sprawiedliwości, politycznie odpowiadamy. Proszę mieć świadomość, że możemy powiedzieć: „cóż, nie nasza odpowiedzialność, nie zabieramy głosu, oceniamy zupełnie inaczej”. Natomiast, nasz rząd nie chce i nie będzie kontynuować fikcyjnych działań. Sprawa jest prosta; podpiszemy się pod fikcją, która niestety zarysowała się w naszej ocenie, albo zrobimy coś konkretnego. Zostało to ujęte w ośmiu punktach. Nie chcę państwu czytać 19 punktów programu, który został przyjęty w 2014 r. To są daleko idące ogólności. Nie można tego dobrze zrealizować. Nie będziemy kontynuowali trwania państwa teoretycznego, państwo i działania muszą być realne, w przeciwnym wypadku trzeba z nich zrezygnować i zmienić metody działań, jakim jest, np. walka z korupcją. Uznaliśmy, że jedną z metod działań struktur rządowych na rzecz zmniejszenia korupcji może być praca zespołu i realizacja programu, ale chcemy to robić konkretnie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Myślę, że będziemy kończyć debatę w tej części posiedzenia. Panie pośle, bardzo proszę.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Panie ministrze, bardzo przepraszam, ale znajdujemy się w Komisji do Spraw Kontroli Państwowej i jest zarysowany program oraz przebieg posiedzenia. Dziękuję za pana otwartość, dobrze, że pan powiedział o szykujących się zmianach. Na tym polega funkcja kontrolna Sejmu, że patrzy rządowi na ręce i reaguje na bieżąco. Proszę nie wchodzić w rolę przewodniczącego Komisji, mówiąc, co posłowie mogą robić na posiedzeniu, a czego nie. Uważam, że przebieg Komisji powinien być taki, że trzeba reagować i mówić, wtedy powstaje dialog między nami. Załuję, iż pan minister wrócił do wątku fasadowości i powiedział o sprawach pozorowanych. Panie ministrze, możemy zapytać, co robiliście przez 15 miesięcy z tym programem? Jak pan powiedział, poprzedni rząd miał rok, a wy 15 miesięcy. Proszę być konsekwentnym. Również uważam, że słowa, jakie są wypowiedzane, czasami za łatwo dostają się w przestrzeń publiczną. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dyskusja niepotrzebnie się rozbudowuje. Pan minister Zieliński, następnie pani przewodnicząca, bardzo proszę, ale krótko.

Sekretarz stanu w MSWiA Jarosław Zieliński:

Panie pośle, o wszystkim możemy rozmawiać, tylko proszę sformułować temat posiedzenia Komisji, wtedy przygotujemy materiał i zaprezentujemy. Jeżeli temat będzie brzmiał „Sprawozdanie za rok 2016” lub „Zamiary rządu w zakresie realizacji programu”, to bardzo proszę, ale nie sformułowaliście w taki sposób.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Mam pytanie do pana prezesa. Obecnie jest rok 2017, kontrola odbyła się za okres od kwietnia 2014 do lutego 2015. Wydaje się mi, że to jest za krótki czas, a nie mamy

informacji z okresu późniejszego 2015–2016. To są kolejne dwa lata. Na początku program był wdrażany, ale gdyby kontrola była przeprowadzona pod koniec 2015 r. i 2016 r. może dałaby nam więcej informacji.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Panie prezesie, proszę o krótką odpowiedź, następnie zakończę rozpatrywanie tego punktu.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Oczywiście, zgadzam się z panią przewodniczącą. Takie kontrole będziemy prowadzić, jesteśmy zobowiązani do ewaluacji programu. Natomiast cieszę się, że kontrola dotycząca początków jego wdrażania, przyczyniła się do dostarczenia wiedzy i podejmowania konkretnych działań, o czym mówili pani i pan dyrektor. Stanowi to bilans otwarcia. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dziękuję wszystkim dyskutantom. Kończymy omawianie pierwszego punktu. Nawiązując do wypowiedzi innych osób, potwierdzę podziękowania dla pana ministra za objawienie swoich zamiarów. To jest bardzo dobra praktyka, że posłowie są na bieżąco informowani. Pozwolę sobie na stwierdzenie, iż Komisja przyjmuje do wiadomości omówioną przed chwilą kontrolę.

Dziękuję wszystkim zainteresowanym za omówienie pierwszego punktu.

Przechodzimy do rozpatrywania kolejnego punktu, czyli omówienia raportu Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli zlecenia usług prawniczych przez jednostki sektora finansów publicznych w województwie dolnośląskim. Panie prezesie, bardzo proszę.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Przechodzimy do omówienia innego zagadnienia, czyli zlecenia usług prawniczych. Chociaż informacja ma charakter lokalny, dotyczy województwa dolnośląskiego, niemniej jednak będziemy na jej bazie budować wnioski ogólnopolskie. Jeśli pan przewodniczący pozwoli, poproszę pana dyrektora, odpowiedzialnego za przygotowanie informacji, o jej zaprezentowanie.

P.o. dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu Radosław Kujawiński:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, nazywam się Radosław Kujawiński, pełnię obowiązki dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Nasza jednostka przeprowadziła kontrolę regionalną, pod nadzorem obecnego doradcy ekonomicznego pana Krzysztofa Całki, na terenie województwa dolnośląskiego, dotyczącą zlecenia usług prawniczych przez jednostki sektora finansów publicznych. Kontrola miała charakter zgodności, tzn. miała dostarczyć informację, czy w sytuacji, w której jest coraz większy stopień skomplikowania regulacji prawnych oraz zwiększająca się możliwość korzystania z zewnętrznej obsługi prawnej, jednostki sektora finansów publicznych, zlecając usługi, przestrzegają przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a także przyjętych wewnętrznie regulacji związanych z udzielaniem zamówień publicznych.

Jeżeli chodzi o kwestie organizacyjne usług prawnych w urzędach, skontrolowaliśmy 12 jednostek, w których obsługa prawna była skonstruowana w sposób zróżnicowany. Tylko w jednej jednostce – Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim – usługa prawna była w całości realizowana przez pracowników urzędu, natomiast pozostałe 11 podmiotów sektora samorządowego w rozmaity sposób wprowadzało w tym zakresie regulacje zewnętrzne – pięć urzędów zatrudniało łącznie 66 pracowników, a jednocześnie korzystało z zewnętrznej obsługi prawnej, natomiast sześć pozostałych podmiotów w całości zlecało usługi do realizacji na zewnątrz.

Przechodząc do kwestii finansowej, nie odnosimy się tylko do skontrolowanych, ale globalnie do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku. W latach 2010–2014 wydatkowano 121 mln zł na obsługę wewnętrzną, czyli zatrudnianie pracowników, i zewnętrzną, czyli zamówienia publiczne. Kwota prawie 64 mln zł została przeznaczona na zewnętrzną obsługę prawną, czyli zlecenie poprzez zamówienia publiczne. Były one realizowane w trybie prawa zamówień publicznych, w tym bardzo znaczący odsetek zamówień bez trybów konkurencyjnych, czyli z wolnej ręki. Pojawiła

się również duża kwota bez zastosowania przepisów prawa zamówień publicznych. W tej materii korzystano z możliwych do zastosowania i przewidzianych prawem zwolnień, a także były zamówienia, do których nie stosuje się prawa zamówień publicznych z uwagi na kwotę poniżej 30 tys. euro. Jest to obecnie obowiązujący próg, od którego należy stosować prawo zamówień publicznych. On obowiązywał również w okresie objętym kontrolą.

Przechodząc do istotnych ustaleń, w pierwszej kolejności trzeba powiedzieć, że w wyniku kontroli stwierdziliśmy, że prawie 60% środków finansowych, przeznaczonych przez skontrolowane urzędy na zewnętrzne usługi prawnicze, wydatkowano niezgodnie z przepisami prawa lub regułami należytego zarządzania finansami publicznymi. To są reguły wynikające z ustawy o finansach publicznych, pod którymi rozumiemy celowe i oszczędne wykorzystywanie środków publicznych z zachowaniem zasady uzyskiwania jak najlepszych rezultatów do osiągnięcia założonych celów. Najpoważniejsze nieprawidłowości, które ujawniliśmy w wyniku kontroli, były związane z udzielaniem zamówień publicznych. Dotyczyły one udzielania zamówień bez stosowania prawa zamówień publicznych (czyli w sposób nieuprawniony), nieuzasadnionych podziałów zamówienia na części, braku należytej staranności w ustalaniu wartości szacunkowej zamówienia, braku kontrasygnaty skarbnika na zawartych umowach (jest to wymagane w świetle przepisów o samorządzie gminnym), kwestii związanych z wydawaniem w oficjalnych publikatorach informacji o udzieleniu zamówienia (w skrajnym przypadku nawet cztery lata).

Wiele nieprawidłowości było w zakresie nieprzestrzegania regulacji wewnętrznych związanych ze zlecaniem usług prawniczych, przede wszystkim notarialnych, bez zastosowania wymaganych procedur zamówień publicznych. Nie przeprowadzano wymaganych regulacjami wewnętrznymi pisemnych rozeznań cenowych, nie zapraszano do składania ofert co najmniej dwóch oferentów, nie przestrzegano stricte wewnętrznych procedur co do sporządzania dokumentacji w skontrolowanych jednostkach, a także wykazano nieprawidłowości związane z upublicznianiem zamówień. Stwierdziliśmy również, że umowy na świadczenie usług prawnych nie były realizowane rzetelnie, nie zapewniano właściwego nadzoru nad ich przebiegiem i rozliczaniem i, co bardzo istotne, część skontrolowanych umów zabezpieczała w sposób niepełny interes prawny i ekonomiczny urzędu. W konsekwencji prowadziło to do wydatkowania środków publicznych z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami publicznymi. Najbardziej skrajnym przykładem braku właściwego zabezpieczenia interesów urzędu, właściwego nadzoru i nierzetelności w realizacji umów był Urząd Miasta i Gminy w Przemkowie. Burmistrz podjął decyzję o samodzielnym odzyskaniu podatku VAT, pomimo że w tym zakresie obowiązywała go umowa na świadczenie takich usług, zgodnie z którą w przypadku, gdyby gmina podjęła samodzielnie czynności związane z odzyskiwaniem VAT, mogła zostać wymierzona kara umowna w bardzo dużej wysokości. W konsekwencji takiego działania gmina odzyskała ponad 3 mln podatku VAT, ale jednocześnie została zobowiązana do zapłaty kary umownej w wysokości ponad 2 mln zł. Sprawa jest sporna, gmina nie uiściła należności, natomiast wykonawca nie skierował dotychczas sprawy na drogę sądową. Działania burmistrza są przedmiotem toczącego się śledztwa, które zostało zainicjowane m.in. z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli po przeprowadzonej kontroli w tym urzędzie.

W toku kontroli zajmowaliśmy się również pracą radców prawnych zatrudnionych w urzędach jednostek sektora finansów publicznych. Praca radców prawnych jest poddana regulacjom zawartym zarówno w ustawie o pracownikach samorządowych, jak i w ustawie o radcach prawnych. Obydwie regulacje przenikają się i uzupełniają, ale również nie do końca są spójne i doskonałe. Stwierdziliśmy nieprawidłowości dotyczące oceny pracy zawodowej i podporządkowania organizacyjnego radców prawnych. Jeżeli chodzi o ocenę pracy zawodowej, wystąpiły przypadki, że pomimo obowiązku wynikającego z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, nie dokonywano oceny pracy zawodowej radcy prawnego. Natomiast występowały inne przypadki, w których ocena była dokonywana, ale nie żądano obowiązkowej opinii radcy prawnego wyznaczonego przez właściwą okręgową izbę radców prawnych. Zatem przestrzegano ustawy o pra-

cownikach samorządowych, ale nie stosowano przepisów ustawy o radcach prawnych. Ponadto występowały przypadki, w których niezgodnie z ustawą o radcach prawnych umiejscawiano w strukturze organizacyjnej urzędów jednostek samorządu terytorialnego radców prawnych na stanowiskach niepodlegających bezpośrednio kierownikowi organu. Z tym związany był jeden z naszych wniosków pokontrolnych, o którym jeszcze będę mówił. Chodzi o to, że w obecnym stanie prawnym w jednostce samorządu terytorialnego radca prawny może być zatrudniony tylko i wyłącznie w komórce podlegającej bezpośrednio kierownikowi organu. W urzędzie, w którym jest burmistrz, radca musi podlegać bezpośrednio jemu, natomiast w organie państwowym, jakim jest urząd wojewódzki, może być zatrudniony w innej komórce organizacyjnej, np. podlegać dyrektorowi wydziału organizacyjno-prawnemu. Istnieje niespójność pomiędzy radcami zatrudnionymi w administracji państwowej i samorządowej. Stanowi to przedmiot naszego wniosku i trzeba wyeliminować niespójność. Powinno być tak, że zarówno w jednych, jak i drugich kategoriach radcowie prawni mogą być zatrudnieni w różnych komórkach organizacyjnych.

Mieliśmy również obiekcje odnośnie do czasu pracy radców prawnych. Regulacja przewiduje, że mogą pracować zarówno w siedzibie jednostki, jak i poza nią, ale na rzecz jednostki. Przykładem kontrolnym może być Dolnośląski Urząd Wojewódzki, w którym okazało się, iż w czasie, kiedy radca prawny powinien pracować poza siedzibą urzędu, ale na jego rzecz, świadczył pracę dla jednostki samorządu terytorialnego, mimo że w tym czasie powinien pracować na rzecz innego podmiotu.

Zajmowaliśmy się także kwestią odzyskiwania podatku VAT przez jednostki samorządu terytorialnego. Zwróciliśmy uwagę, że samorządy coraz częściej korzystają z możliwości odzyskiwania podatku VAT od inwestycji. Około 41% wydatkowanych środków przeznaczanych na zewnętrzną obsługę prawną dotyczyło powyższych usług. Aż sześć skontrolowanych urzędów korzystało z takich usług, aby odzyskać VAT, a prowizja prawników wynosiła do 30% odzyskiwanej kwoty. Otrzymaliśmy z Ministerstwa Finansów ogólne dane, dotyczące kwoty, którą w ostatnich latach samorządy z terenu województwa dolnośląskiego odzyskały od skarbu państwa – około 470 mln zł. W związku z tym, posiłkując się ustaleniami kontroli, można założyć, że znaczna część pieniędzy mogła trafić również do podmiotów świadczących usługi zwrotu VAT na rzecz samorządów. Zwróciliśmy uwagę na bardzo istotną kwestię. Przepisy prawa zamówień publicznych w sposób nieuzasadniony różnicowały sytuację pracowników i doradców podatkowych. Kontrola wykazała, że jeśli usługi związane z odzyskiwaniem VAT są zlecane prawnikom, nie muszą być udzielane w trybach konkurencyjnych, natomiast jeśli udziela się ich doradcom podatkowym, trzeba stosować prawo zamówień publicznych.

Mimo różnych nieprawidłowości, które stwierdziliśmy w wyniku kontroli, wszystkie skontrolowane podmioty zapewniły obsługę prawną swoich urzędów i realizowały zadania w związku z obsługą prawną na podstawie uzyskanych opinii prawnych. Przed sądami występowały osoby legitymujące się stosownymi uprawnieniami, więc w tej materii oceniliśmy pozytywnie działania skontrolowanych jednostek. Finansowe efekty kontroli wyniosły ponad 6,5 mln zł i zostało szczegółowo wskazane, w jaki sposób kwoty zostały zaklasyfikowane, czyli według obowiązującej metodologii kwalifikowania finansowych rezultatów kontroli. Na pewno istotna jest pierwsza kwota, dotycząca wydatkowania z naruszeniem prawa. Uszczuplenie środków i aktywów jest również istotną kategorią. Jeżeli chodzi o realizację prawną, to w wyniku kontroli zostały skierowane trzy zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W jednej sprawie, ze względu na zmianę przepisów, jest już prawomocne zakończenie umorzeniem; w innej, po umorzeniu przez rzecznika dyscypliny, złożyliśmy zażalenie i czekamy na jego rozpatrzenie. W jednej sprawie skierowano wniosek o ukaranie i w lutym odbędzie się rozprawa, a w innej wysłano zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dotyczyło to wspomnianego Urzędu Miasta i Gminy w Przemkowie. Śledztwo prowadzi Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu pod nadzorem prokuratury. Ustalenia kontroli, jak na początku wspomniał pan prezes, mimo że miały charakter regionalny, stanowiły pole do sformułowania wniosków systemowych. W pierwszej kolejności złożono wniosek o umożliwienie, żeby w organach

państwowych oraz samorządowych radcowie prawni mogli być zatrudniani na takich samych zasadach, a także wniosek do zarządów województw, prezydentów miast, burmistrzów oraz wójtów w zakresie ocen dotyczących pracowników samorządowych. Drugi wniosek – o skrupulatne przestrzeganie zasad należytego zarządzania finansami przy udzielaniu zamówień na usługi prawnicze – żeby udzielać je zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi i zapewnić efektywne i gospodarne dokonywanie wydatków publicznych. Ten wniosek jest bardzo istotny, między innymi dlatego, że obecnie mamy już inny stan prawny. Po implementacji do polskiego porządku prawnego nowej dyrektywy dotyczącej zamówień publicznych, znacznie zmieniły się zasady udzielania zamówień na usługi prawnicze. W znacznej części są wyłączone z obowiązku zastosowania prawa zamówień publicznych. Wyjątki zdarzały się bardzo rzadko. Dlatego ważne jest, żeby jednostki skrupulatnie przestrzegały ustalonych wewnętrznie reguł udzielania zamówień publicznych, na zasadach konkurencyjności, przejrzystości i równego traktowania wykonawców.

Istotna kwestia, na którą zwracamy uwagę, to wątpliwości interpretacyjne związane z implementacją dyrektywy. Nasze ustalenia wskazują, że niektóre pojęcia wprowadzone do ustawy, budzą wątpliwości, np. z zastosowania prawa zamówień publicznych wyłączono usługi notarialnego poświadczania i uwierzytelniania dokumentów. Wśród katalogu czynności notarialnych, w prawie o notariacie, działania związane z poświadczaniem są wymienione jako jedne z nich. Ponadto jest szereg innych czynności, w tym najbardziej klasyczna, czyli sporządzanie aktów notarialnych. Stąd nie do końca jest zrozumiałe, co miał na myśli ustawodawca, nowelizując prawo o zamówieniach publicznych – wyłączenie wszystkich usług notarialnych czy całości usług notarialnych z obowiązku zastosowania prawa zamówień publicznych.

Ostatnia kwestia – ujednoczenie zasad dotyczących udzielania zamówień na usługi prawnicze i doradztwa podatkowego. Jak już wspominałem, odkryliśmy, że w przypadku usług prawniczych mogą być one udzielane, mimo że dotyczą tożsamy przedmiotowo zamówień według innych reguł niż zlecenie usług doradcom podatkowym. Jak już zostało wspomniane, skontrolowaliśmy 12 jednostek z województwa dolnośląskiego. Kontrola była prowadzona od lipca do października 2015 r. To wszystkie kwestie dotyczące wyników kontroli. Jesteśmy do państwa dyspozycji.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Dziękuję za prezentację. Czy państwo posłowie mają pytania, ewentualnie uwagi? Pani przewodnicząca, bardzo proszę.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Panie przewodniczący, panie prezesie, mam pytanie. Z informacji wynika, że w Urzędzie Miejskim w Kłodzku zostało wypłacone 27 tys. zł nienależnego wynagrodzenia. Czy prowadzone jest postępowanie w tej sprawie? Czy państwo zgłaszali informację odnośnie do tej konkretnej sprawy? Pan przedmówca mówił o innych sytuacjach, natomiast o sprawie Kłodzka nie było nic wspomniane.

P.o. dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu Radosław Kujawiński:

Przekazę głos panu doradcy Całce, który dokładnie wyjaśni sytuację.

Doradca ekonomiczny w Delegaturze NIK we Wrocławiu Krzysztof Całka:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, Najwyższa Izba Kontroli po każdym wystąpieniu pokontrolnym formułuje wnioski pokontrolne. Między innymi w wystąpieniu do burmistrza Kłodzka zostały zawarte wnioski pokontrolne, wskazujące na konieczność rozliczenia się z wykonawcami, którzy nie zrealizowali części prac określonych umową. Chodziło konkretnie o reprezentację – umowa była tak sformułowana, że reprezentacja miała odbywać się w dwóch instancjach, natomiast stwierdziliśmy, iż w niektórych sprawach kończyła się w pierwszej instancji, a inne sprawy nie zostały skierowane do sądu. Do burmistrza został skierowany wniosek o dokonanie rozliczenia z kancelarią świadcząca usługi. Obecnie otrzymaliśmy odpowiedź, że są prowadzone intensywne rozmowy i prawdopodobnie dojdzie do kompensacji wzajemnych roszczeń.

Tak poinformował nas burmistrz w swoim ostatnim piśmie. Niemniej czekamy na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy. Dziękuję.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Rozmowy trwają, nie ma żadnych konsekwencji z tego tytułu. Zostały wypłacone nienależne pieniądze za pracę, która nie została wykonana. Miało nastąpić zastępstwo procesowe, jeśli chodzi o pozwy wniesione do sądu. Żadne pozwy nie zostały wniesione i nadal ta sama kancelaria, radcowie prawni, obsługuje urząd. Rozmowy trwają, państwo zgłosili swoje uwagi, ale nic się nie dzieje. Oczekuję, że kontrola NIK spowoduje, że określone sprawy, czyli nieprawidłowości, zostaną usunięte i zostaną podjęte odpowiednie kroki. Obecne rozmowy nic nie wnoszą. Może okazać się, że te same osoby będą świadczyły usługi i nadal będą pojawiały się nieprawidłowości.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Przypominam, że Najwyższa Izba Kontroli została ustanowiona jako instytucja dokonująca stwierdzenia stanu faktycznego oraz analizy i formułująca na tej podstawie wnioski. Natomiast realizacja wniosków należy do jednostek kontrolowanych. Czy pan dyrektor chce odpowiedzieć?

P.o. dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu Radosław Kujawiński:

Panie przewodniczący, aby uzupełnić słuszne stwierdzenie powiem, że umowy, które kontrolowaliśmy, nie dotyczyły stałej usługi prawnej, ale prowadzenia określonych spraw sądowych. To nie były umowy, które nadal obowiązują. Zakończyły się sprawy w instancji, pozostała kwestia rozliczenia pomiędzy wykonawcą a zamawiającym. Ważna kwestia – doszło do zmiany zarządzającego. Zmienił się burmistrz Kłodzka. Umowy zawierał poprzedni burmistrz, a aktualny musi je zakończyć. Nie wiemy, czy aktualny podmiot obsługuje tę jednostkę. Natomiast, jak powiedziałem, dotyczyło to umów na prowadzenie określonych spraw, a nie stałą obsługę prawną.

Poseł Barbara Chrobak (Kukiz15):

Mam jeszcze pytanie, czy w sytuacji, kiedy jest stała obsługa prawna w urzędach, powinno się korzystać z zewnętrznych podmiotów? Prawnicy są zatrudnieni i otrzymują wynagrodzenie, a mimo to korzysta się dodatkowo z usług innych osób. Czy to nie jest wyprowadzanie środków z budżetu samorządów? Jaka jest państwa ocena?

P.o. dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu Radosław Kujawiński:

Długo zastanawialiśmy się nad tym. Jednoznacznie nie można przesądzić, który model jest lepszy. Najczęściej występują modele mieszane. Podam przykład z Wrocławia, chociaż nie został ujęty w kontroli. Gmina Wrocław sądziła się z wykonawcą Aquaparku o kwotę kilku miliardów z tytułu kar umownych. Została wybrana renomowana kancelaria, która otrzymała bardzo wysokie wynagrodzenie za prowadzenie wygranej sprawy. Gmina nie została zobowiązana do wypłaty miliardowego odszkodowania wykonawcy. Pytanie, co stałoby się z finansami gminy, gdyby została zobowiązana do wypłaty takiego wynagrodzenia? Ciężko powiedzieć, czy radca prawny zatrudniony w urzędzie miałby szansę wygrać samodzielnie, bez odpowiedniego zaplecza, jakie mają duże, renomowane kancelarie, w których nad jedną sprawą pracuje nie jedna osoba, ale sztab prawników. Jesteśmy zwolennikami, co wynika z informacji, wydatkowania środków publicznych z zasadami należytego zarządzania finansami. W obecnej kontroli były to w większości jednostki samorządu terytorialnego, które mają konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność i decydują o najbardziej optymalnym sposobie realizacji swoich zadań. W związku z tym, analizując kontrolę, nie można jednoznacznie przesądzić, który model jest najlepszy. Na pewno lepszy jest ten, który respektuje zasady należytego zarządzania finansami publicznymi, ale nie można powiedzieć, który konkretnie model.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Mamy jeszcze jedno zgłoszenie, domyślam się, że ze strony samorządu wrocławskiego. Proszę o przedstawienie się.

Dyrektor Wydziału Prawnego Urzędu Miejskiego we Wrocławiu Jacek Dzedzyk:

Dziękuję, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, panie prezesie, jestem radcą prawnym w Urzędzie Miejskim we Wrocławiu. Kieruję wydziałem prawnym i zajmuję się obsługą prawną. Chcę odnieść się do przykładu, który podniósł przed chwilą pan dyrektor delegatury. To był proces na 124 mln zł. Toczył się w pierwszej instancji przez sześć lat, więc skala odsetek, w wyniku powolności procedur sądowych, znacznie podwyższyła kwotę z uwagi na przegrany proces. Były w niego zaangażowane kancelarie zewnętrzne, ale ze względu na skomplikowany charakter sprawy, również wspomagali pracownicy i radcy prawni urzędu. Podczas rozpatrywania spraw dotyczących znacznej wartości, które zdarzają się w wyniku różnych inwestycji i działań samorządu terytorialnego, pojawiają się spory sądowe. Proszę zwrócić uwagę, że kontrahent, wytaczający gminie proces, przeważnie korzysta z pomocy renomowanych kancelarii prawnych za znaczne pieniądze. Dbając o interes finansowy samorządu, przy dużych konfliktach, musimy kierować się racjonalnością działań i dobierać zespół prawników, który pozwoli na zrównoważenie sporu prawnego. Przy roszczeniu 124 mln zł, kancelaria zarobiła 489 tys. zł za reprezentowanie we wszystkich instancjach, łącznie z Sądem Najwyższym. Uważam, że kwoty, które wynegocjowaliśmy podczas procesu, nie były wysokie przy skali roszczeń.

Chcę się jeszcze odnieść do jednego zagadnienia, które Najwyższa Izba Kontroli podniosła w swoim opracowaniu, czyli kwestii oceny radców prawnych. Jeżeli Wysoka Komisja skieruje do prac sejmowych nowelizację przepisów w tym zakresie, to proszę o zwrócenie uwagi, że ustawa o pracownikach samorządowych, w art. 3, w przypadku określenia innymi przepisami statusu zawodowego innego pracownika, wyłącza stosowanie tej ustawy. Status zawodowy radców prawnych, podobnie jak adwokatów i notariuszy, jest regulowany odrębnymi przepisami. Nie do końca zgadzam się z interpretacją przyjętą przez Najwyższą Izbę Kontroli, ponieważ jest to przepis wyłączający. Zatem, jako prawnik i radca prawny, nie mogę się zgodzić na stosowanie dwóch reżimów prawnych, co wynika z wypowiedzi i materiałów kontrolnych NIK.

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Chcę przychylić się do głosu pana radcy prawnego. Rzeczywiście, skala problemów w samorządach terytorialnych jest bardzo szeroka, natomiast specjalizacja poszczególnych radców prawnych nie zawsze ogarnia wszystkie problemy. Istnieją kancelarie prawne, które specjalizują się w wyciąganiu pieniędzy z jednostek samorządów terytorialnych. Przepraszam, ale muszą tak to nazwać. Podczas wykonywania różnego rodzaju zadań przy zamówieniach publicznych wykorzystują takie manewry. Warto pochylić się i zastanowić, jakie wykorzystać narzędzia, aby samorzady mogły wejść w defensywę przed ofensywą niektórych kancelarii, stosujących nie zawsze uczciwe praktyki. Poszczególni radcy prawni są osamotnieni na placu boju i nie mogą sprostać sztabowi ludzi, którzy zarabiają kilkaset euro za godzinę pracy nad różnego rodzaju sprawami. Sprawa jest niejednoznaczna i nie można określić tematu zero-jedynkowo. Myślę, że dzisiejsze posiedzenie Komisji warto wykorzystać, aby w połączeniu z wnioskami przez państwa przytoczonymi, zastanowić się, co możemy zrobić, aby samorzady terytorialne i jednostki budżetu centralnego mogły bronić się przed działaniami kancelarii prawnych, które mają konkretny cel pogrążenia jednostek. Chodzi przede wszystkim o efekt finansowy. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Myślę, że możemy zakończyć dyskusję. Dziękuję za wyrażone opinie i udział w rozpatrywaniu tego punktu. Rozumiem, że przyjmujemy do wiadomości bardzo pożyteczną informację Najwyższej Izby Kontroli.

Trzeci punkt naszego posiedzenia przewiduje ewentualne wniesienie spraw bieżących. Czy ktoś z pań i panów posłów chce zgłosić sprawę? Bardzo proszę.

Poseł Elżbieta Stępień (N):

Kieruje swoje sugestie do pana prezesa. Chcę prosić analizę lub syntezę następujących programów rządowych: Wykorzystanie środków Unii Europejskiej w ramach realizacji działań 4.4 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2011; Gospodarowanie rezerwami strategicznymi; Działalność ośrodków innowacji; Promocja gospodar-

cza Polski, czyli GoChina, GoAfrica i GoArctic; Organizacyjny nadzór nad ruchem drogowym; Wykorzystanie przez państwowe instytucje kultury zadań ministra kultury i dziedzictwa narodowego w ramach wieloletniego programu rządowego „Kultura”; Realizacja zadań narodowego programu zwalczania chorób nowotworowych; Funkcjonowanie górnictwa węgla kamiennego w latach 2007–2015 na tle założeń programu rządowego; Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz krajowych ram operacyjności na przykładzie niektórych gmin wiejskich i miast, w ramach programu zintegrowanej informatyzacji. Sugestie kieruję do pana prezesa.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pani przewodnicząca, przepraszam, ale powyższe postulaty będziemy składali za pośrednictwem prezydium Komisji, zatem rozumiem, że pani przekazuje panu prezesowi tematy czysto informacyjnie.

Poseł Elżbieta Sępień (N):

Panie przewodniczący, wszystko zostało już z panem ustalone.

Przewodniczący poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Prezydium Komisji wypowie się jeszcze w tej sprawie. Bardzo dziękuję. Zamykam 40. posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.