

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 81)
z dnia 20 marca 2018 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 81)

20 marca 2018 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację prezesa Najwyższej Izby Kontroli dotyczącą skuteczności realizacji funkcji kontrolnych NIK w aspekcie obowiązujących przepisów prawnych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Wojciech Kutyla** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami.

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

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu, witam na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Witam pana prezesa Wojciecha Kutylę razem ze współpracownikami. Czy do porządku obrad są jakieś uwagi? Nie ma, a więc przystępujemy do punktu pierwszego, czyli rozpatrzenia informacji prezesa Najwyższej Izby Kontroli dotyczącej skuteczności realizacji funkcji kontrolnych NIK w aspekcie obowiązujących przepisów prawnych. Bardzo proszę.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Wojciech Kutyla:

Dzień dobry państwu. Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Szanowne panie i panowie posłowie, szanowni państwo, obowiązujący model kontroli państwowej, ustalony ustawą z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, sytuuje Najwyższą Izbę Kontroli – w relacji do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli – jako organ, który ma dostarczać parlamentowi, innym organom władzy publicznej oraz społeczeństwu rzetelnych informacji o stanie państwa w kontrolowanych obszarach jego aktywności. W związku z tym przeprowadzenie kontroli organów i podmiotów, przy pełnym poszanowaniu ich praw znajdującym wyraz w zagwarantowanej prawnie możliwości składania zastrzeżeń do ustaleń kontroli oraz ocen, uwag i wniosków, a także przy istnieniu rozwiązań zapewniających niezależność i obiektywizm działania Izby, spełnia standardy konstytucyjne i międzynarodowe przewidziane w dokumentach INTOSAI. Jest to międzynarodowa organizacja stowarzyszająca najwyższe organy kontroli państw świata.

Nowelizacją ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli dokonaną ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o NIK ustawodawca dostosował do wymogów konstytucyjnych przepisy regulujące organizację i sposób działania Izby, usprawniając i upraszczając postępowanie kontrolne, czyniąc je bardziej przejrzystym i przyjaznym dla podmiotów kontrolowanych, a także skracając czas jego trwania. Skuteczność realizacji funkcji kontrolnych należy oceniać przez pryzmat następujących rozwiązań funkcjonujących w aktualnym stanie prawnym w wyniku wspomnianej nowelizacji.

Efekt przygotowania kontroli jest usystematyzowany tak, aby kontrola przeprowadzona była w sposób wydajny – sprawnie i efektywnie kosztowo (art. 28 i 28a ustawy). Prezes NIK, dzięki wprowadzeniu w ustawie art. 65, miał ustawowy obowiązek wydania zarządzenia, w którym uszczegółowił zasady przygotowania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli. Jest to zarządzenie nr 9 z 2012 r. prezesa Najwyższej Izby Kontroli w sprawie szczegółowych zasad przygotowania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli.

Wymóg przeprowadzenia analizy przedkontrolnej zapewnia poznanie prawnych, finansowych i organizacyjnych uwarunkowań działalności będącej przedmiotem badań w jednostkach wytypowanych do kontroli, m.in. na podstawie:

- a) informacji o podmiotach publicznych;
- b) jawnych rejestrów;
- c) opinii ekspertów;
- d) współpracy z jednostką wytypowaną do kontroli.

Kolejna kwestia to racjonalność podejścia ustawodawcy, która zapewniła ujednolicony rodzaj dokumentów sporządzanych na etapie przedkontrolnym i chronionych tajemnicą kontrolerską, aby zabezpieczyć właściwy tok postępowania i ograniczyć próby pozaprawnego wpływania na przebieg kontroli.

I tak: program kontroli, sporządzany w przypadku kontroli planowanej, ujmowanej w rocznym planie pracy NIK o zestandaryzowanej treści, gwarantującej ujęcie wszystkich kluczowych zagadnień, zawiera zgodnie z § 8 zarządzenia nr 9 z 2012 r.:

- cele kontroli;
- uzasadnienie podjęcia kontroli;
- wyniki analizy przedkontrolnej;
- analizę ryzyka wystąpienia nieprawidłowości;
- analizę stanu prawnego;
- tematykę, zakres przedmiotowy i okres kontroli z wykazem szczegółowych zagadnień nią objętych;
- wskazówki określające sposób i technikę przeprowadzenia kontroli, dokumentowania jej wyników i dokonanie oceny.

Drugim dokumentem jest tematyka kontroli, w przypadku kontroli doraźnej, zapewniającej elastyczność reagowania na nieprzewidziane lub niezaplanowane wydarzenia, prowadzonej za zgodą prezesa lub wiceprezesa NIK. Te kontrole to:

- kontrole koordynowane: o treści zbliżonej do programu kontroli, zatwierdzane przez dyrektora jednostki koordynującej kontrolę;
- kontrole niekoordynowane: mniej sformalizowane i zatwierdzane przez dyrektora jednostki kontrolnej.

Sposób zbierania i opracowywania informacji dotyczących przedmiotu kontroli jest skuteczny i wydajny. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy dla przygotowania kontroli NIK ma prawo żądania od kierowników jednostek podlegających kontroli informacji i wyjaśnień, udostępniania dokumentów, materiałów i informacji z baz danych.

Instrumenty prawne, zapewniające skuteczną realizację kontroli to:

- upoważnienie udzielane kontrolerowi i okazywane kontrolowanemu, które spełnia funkcję gwarancyjną: wyznacza obszar, w jakim kontrolowany podmiot zobowiązany jest respektować żądania kontrolera;
- prawo dostępu dla kontrolującego do danych ustawowo chronionych, czyli upoważnienie do przetwarzania danych osobowych, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia kontroli, i dostęp do informacji i materiałów zawierających informację ustawowo chronioną, który może być ograniczony lub wyłączony tylko na podstawie innych ustaw.

W etapie postępowania kontrolnego ustawa określa klarowny podział zadań i ról pracowników NIK oraz szeroki wachlarz uprawnień niezbędnych do realizacji zadań kontrolnych (art. 29, 33, 36-52 ustawy) – prawidłowego ustalenia stanu faktycznego, jego rzetelnego udokumentowania oraz dokonania oceny kontrolowanej działalności według ustawowych kryteriów legalności, rzetelności, celowości i gospodarności:

1) niezawodny i sprawnie funkcjonujący podział ról i zadań w zespole pracowników NIK w postępowaniu kontrolnym:

- a) kontroler przeprowadzający kontrolę,
- b) kontroler nadzorujący przebieg kontroli, czyli udzielający konsultacji, sprawdzający zgodność wykonywanych czynności ze wskazówkami metodycznymi i standardami kontroli, weryfikujący ustalenia projektu wystąpienia pokontrolnego,
- c) koordynator kontroli monitorujący przebieg postępowania, zwłaszcza pod kątem osiągnięcia celów kontroli i opiniujący projekty wystąpień pokontrolnych,

d) dyrektor lub wicedyrektor jednostki kontrolnej odpowiedzialny za prawidłowy i terminowy przebieg kontroli.

Kompleksowość uprawnień kontrolera też jest gwarancją prawidłowego wykonywania kontroli. Odnosi się to do: swobodnego wstępu na teren kontrolowanych jednostek, wglądu do dokumentów, związanych z ich działalnością, pobierania oraz zabezpieczenia dokumentów i innych materiałów dowodowych z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, żądania od kierownika jednostki kontrolowanej sporządzenia niezbędnych do kontroli kopii lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawienia i obliczenia na podstawie dokumentów lub elektronicznych baz danych, dokonywania oględzin obiektów i innych składników majątkowych, które nie stanowią własności jednostki kontrolowanej lub znajdują się poza tą jednostką, przesłuchiwanie świadków, żądania udzielenia wyjaśnień przez osoby, które wykonują lub wykonywały pracę na podstawie stosunku pracy lub innej umowy w jednostkach kontrolowanych, prawa zasięgnięcia informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych, a także żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek, korzystania z pomocy biegłych i specjalistów, zwoływania narad z pracownikami jednostki kontrolowanej.

Pragmatyzm podejścia ustawodawcy – ujednolicony i uproszczony sposób dokumentowania czynności dowodowych wspomaga skuteczną realizację kontroli:

a) protokół z przebiegu czynności dowodowych (gdy ustawa o NIK tak stanowi, np. pobranie rzeczy – art. 38 ustawy, przeprowadzenie oględzin – art. 39 ustawy, czy przyjęcie ustnych lub pisemnych wyjaśnień – art. 40 ustawy) – w innych przypadkach kontroler może sporządzić notatkę służbową albo wydruk potwierdzający przekazanie informacji w formie elektronicznej. Z treścią protokołu zapoznaje się osoby biorące udział w czynnościach, co umożliwia efektywną weryfikację ich stanowiska – gdy nie zgadzają się z jego treścią mogą żądać sprostowania protokołu (art. 35b ustawy),

b) postanowienia rozstrzygające sprawy formalne z wyżej wymienionego postępowania wydaje kontroler lub dyrektor właściwej jednostki kontrolnej (na część z nich przysługuje zażalenie, np. art. 36 ust. 2 ustawy – zażalenie na postanowienie o odmowie zwolnienia materiału spod zabezpieczenia, art. 48 ust. 2 ustawy – zażalenie na postanowienie o nałożeniu kary pieniężnej).

Dalej jest zmiana sposobu dokumentowania sposobu ustaleń kontroli i wyeliminowanie długiego trybu odwoławczego. Najważniejszą zmianą w sposobie dokumentowania ustaleń kontroli była rezygnacja ze sporządzania protokołu kontroli. Zamiast sporządzania dwóch dokumentów, tj. protokołu kontroli i wystąpienia pokontrolnego, sporządzany jest jeden zintegrowany dokument, którym jest obecnie wystąpienie pokontrolne, zawierające m.in. opis stanu faktycznego, nieprawidłowości, ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne, a także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (art. 53 ust. 1 ustawy).

W wystąpieniu pokontrolnym może być także zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości w jednostkach, o których mowa w art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1.

W art. 54-62 ustawy określono odmienny od poprzedniego tryb odwoławczy. Rezygnacja ze sporządzania protokołu kontroli pociągnęła za sobą wyeliminowanie całego długiego trybu odwoławczego, związanego ze składaniem zastrzeżeń do jego treści. Poprzednio od każdego dokumentu, czyli protokołu kontroli i wystąpienia pokontrolnego, przysługiwało kontrolowanemu złożenie zastrzeżeń do jego treści, co powodowało dwa odrębne postępowania w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń i znacznie wydłużało czas procedowania. W razie kwestionowania ustaleń kontroli zawartych w protokole kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej albo osobie pełniącej jego obowiązki przysługiwało prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do treści protokołu przed jego podpisaniem. Zastrzeżenia były analizowane przez kontrolera, który – jeśli uznał ich zasadność – odpowiednio modyfikował protokół. W sytuacji zaś, gdy kontroler nie uwzględniał zastrzeżeń w całości lub w części, przekazywał na piśmie swoje stanowisko osobie zgłaszającej zastrzeżenia. Dopiero wniesienie zastrzeżeń do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK umożliwiało rozpoznanie sprawy przez komisję odwoławczą. Nowelizacja zlikwidowała zbędny formalizm i dwuetapowość.

Obecnie obowiązuje jednoetapowość postępowania i umotywowane zastrzeżenia można złożyć w ciągu 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego wraz z aktami kontroli i swoim stanowiskiem w sprawie zastrzeżeń do dyrektora właściwej jednostki kontrolnej. Dyrektor tej jednostki przekazuje zastrzeżenia ze swoim stanowiskiem dyrektorowi Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego, który przekazuje je komisji rozstrzygającej, wyznaczając zespół orzekający w celu ich rozpatrzenia – chyba że właściwym do rozpatrzenia zastrzeżeń jest kolegium NIK.

Bez tej zmiany nie byłoby możliwości uwzględnienia wnioskowanego w piśmie marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, pana Marka Kuchcińskiego, z dnia 24 stycznia 2018 r. przyspieszenia postępowania kontrolnego, związanego z kontrolą budżetową i wcześniejszego – tydzień wcześniej – przedłożenia marszałkowi Sejmu „analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 r.”.

W sposób oczywisty zmiana przyspieszyła procedowanie bez ograniczenia praw kontrolowanego, który w zastrzeżeniach może wносить o zmianę wystąpienia pokontrolnego w zakresie opisu stanu faktycznego, jak również stwierdzonych nieprawidłowości, uwag i wniosków. Po nowelizacji ustawy akta kontroli zyskały rangę ustawową, określoną w art. 35a – jako zbiór zebranych, zabezpieczonych i uporządkowanych materiałów dowodowych, które są podstawą ustaleń faktycznych zawierających m.in. upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, protokoły z przeprowadzonych czynności dowodowych, notatki służbowe oraz inne dokumenty i materiały dowodowe, a także wystąpienie pokontrolne, zastrzeżenia i dokumenty związane z ich rozpatrywaniem.

Etap po zakończeniu kontroli w jednostce kontrolowanej dotyczy skutecznego upubliczniania wyników kontroli i nadzorowanej realizacji wniosków pokontrolnych. Są to:

- 1) sporządzenie i upublicznienie informacji o wynikach kontroli;
- 2) monitorowanie realizacji wniosków pokontrolnych – kierownik jednostki kontrolowanej informuje o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków z wystąpienia pokontrolnego oraz o podjętych działaniach i przyczynach ich niepodjęcia;
- 3) podejmowanie kontroli doraźnych sprawdzających realizację owych wniosków;
- 4) monitorowanie realizacji wniosków *de lege ferenda* i przedstawianie w tym zakresie informacji na posiedzeniach komisji sejmowych i senackich;
- 5) sporządzanie zawiadomień o popełnieniu czynów, za które grozi odpowiedzialność ustawowa, w tym zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych etc.

Na koniec warto wspomnieć o uprawnieniach NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej wobec innych organów wykonujących funkcje kontrolne w obszarach wyznaczonych prawem. W myśl art. 12 ustawy o NIK organy kontroli, rewizji, inspekcji działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym współpracują z Izbą i mają wobec niej obowiązki, które sprowadzają się do udostępniania NIK, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy, przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie NIK. Współpraca w tym zakresie przynosi wymierne efekty w postaci większej skuteczności działań kontrolnych. Informujemy o tych działaniach w sprawozdaniach z działalności NIK przedstawianych corocznie Sejmowi.

W związku z tym można stwierdzić, że w opinii środowiska kontrolerskiego obowiązująca ustawa prawidłowo kształtuje organizację oraz tryb działania najwyższego organu kontroli państwowej w Polsce. Zawarte w niej regulacje, precyzyjnie sytuujące Izbę wśród innych organów państwa, a także zapewniające niezależność jej działania, umożliwiają nam skuteczne działanie. Sprawdzają się także wprowadzone rozwiązania w sferze wewnętrznej organizacji Izby, określające zasady jej funkcjonowania i trybu naboru kandydatów do korpusu kontrolerskiego.

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, bardzo uprzejmie dziękuję państwu za uwagę. Wspólnie z moimi współpracownikami jesteśmy do państwa dyspozycji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo dziękuję, panie prezesie. Dziękuję za informację. Otwieram dyskusję.

Posel Elżbieta Stępień (N):

Bardzo dziękuję za tych kilka słów podsumowania. Dodałabym jeszcze tylko, że to, o czym mówił pan prezes znajduje odzwierciedlenie również w sondażach CBOS. Nie wiem, czy pan przewodniczący się zapoznał, ale ja zdążyłam się już zapoznać. Rzeczywiście zaufanie do raportów NIK wzrasta, za co też słowa uznania. Życzylibyśmy sobie takiej dalszej państwa pracy, która nie budzi wątpliwości, a znajduje ukoronowanie w odpowiedziach respondentów co do rzetelności wykonywanych raportów. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo proszę, pan poseł Wilczyński.

Posel Ryszard Wilczyński (PO):

Trochę na zasadzie „zdartej płyty” będę przypominał, że gdyby było idealnie, to rząd odpowiadałby na wszystkie wnioski albo przynajmniej nie zostawiał ich bez echa. W związku z powyższym, jeżeli czegokolwiek brakuje w ustawie, to na pewno zapisów, że takie wnioski nie mogą pozostać bez echa. Powinniśmy sobie to naprawdę wziąć do serca, bo olbrzymia część pracy idzie na marne albo jest wykorzystywana z olbrzymim opóźnieniem. To jest jedna okoliczność, o której warto wspomnieć.

Druga dotyczy tego, że wielokrotnie miałem różnicę zdań z wiceprezesami NIK. Starałem się uwypuklić, że w zasadzie z punktu widzenia funkcjonowania państwa ważne jest dociekanie przyczyn, dlaczego dane rozwiązania nie funkcjonują. Chodzi zatem bardziej o patrzenie na ducha, na intencję ustawy niż patrzenie na interes ustawy, czyli o coś takiego, co robi Europejski Trybunał Obrachunkowy, który stara się dociec, dlaczego dane narzędzie nie funkcjonuje. Tu zawsze były kontrowersje. Zwracałem uwagę, że tak długo, jak długo na gruncie ustawy o NIK nie będziemy właśnie dociekać najgłębszych przyczyn, nieraz strukturalnych, to będziemy mieli nie do końca wykorzystany potencjał Izby.

Takie jest moje zdanie. Jeżeli znowu powstanie tutaj kontrowersja, to przepraszam. Nie chciałbym znowu toczyć jakiejś szczególnej dyskusji na ten temat. Chciałem zwrócić uwagę, że taka jest moja obserwacja z dwuletnich wniosków mojego funkcjonowania w tej Komisji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę, pan przewodniczący Dziuba.

Posel Tadeusz Dziuba (PiS):

Odniosę się do tylko jednej kwestii, ale być może najważniejszej, która została potraktowana w specyficzny sposób w tym sprawozdaniu. Mianowicie, chodzi mi o wprowadzony pewnie z osiem lat temu tzw. jednofazowy sposób pracy Najwyższej Izby Kontroli.

Przed wszystkim chciałbym powiedzieć i żałuję, że Najwyższa Izba Kontroli nie potrafiła powiedzieć sama z siebie, że dwufazowy sposób postępowania kontrolnego w Polsce, zlikwidowany już, był dorobkiem kulturowym, który został bezmyślnie zlikwidowany. Był to dorobek kulturowy, ponieważ wynikał on ze zrozumienia logiki sytuacji. Oceny powinno się oczywiście kształtować na podstawie wiedzy o stanie faktycznym. A stan faktyczny na początku kontroler musi oczywiście ustalić, bo przychodzi z zewnątrz. Nie ma tej wiedzy w sposób objawiony, nie uzyskuje jej w sposób objawiony, tylko musi to ustalić na podstawie dokumentów.

Podział na fazę ustalania stanu faktycznego i drugą fazę, czyli dokonywania ocen, był logiczny i wynikał z tego, że Najwyższa Izba Kontroli – przypomnę, że powołana u progu powstania II Rzeczypospolitej – od razu przyjęła koncepcję, na której drogę inne organy kontrolne państw, jakie na ogół uważamy za demokratycznie bardziej rozwinięte weszły dopiero dobrych 30 lat później. W moim przekonaniu powinno być akurat zupełnie odwrotnie – to inne organy kontroli w innych państwach powinny przejąć nasz dorobek kulturowy. Tymczasem my dostosowaliśmy się do rozwiązań krajów, które na ogół uważamy za demokratycznie bardziej rozwinięte, a w których to krajach instytucje kontroli państwowej wychodziły z zupełnie innego pnia, mianowicie z pnia rewizji finansów państwa.

U nas kontrola państwowa od samego początku, od dekretu Piłsudskiego, była sformułowana jako kontrola państwowa – zarówno spraw finansowych, jak i spraw merytorycznych, spraw rzeczowych oraz sposobów funkcjonowania instytucji państwowych. To jest taka kontrola, która w innych krajach zaczęła dopiero powstawać w latach 40. i późniejszych.

Zatem rezygnacja z dorobku kulturowego była bezmyślna. Trzeba jeszcze do tego powiedzieć, że nielogiczna. Moim zdaniem również przynosząca – jestem przekonany, że wielu pracowników Najwyższej Izby Kontroli ocenia to podobnie jak ja – złe rezultaty. Bowiem, proszę państwa, stary, dwufazowy podział powodował taki skutek, że w sposób jasny określał odpowiedzialność.

Otóż kontroler, który przeprowadzał kontrolę, podpisywał się pod protokołem kontroli i ponosił za to całkowitą odpowiedzialność. Natomiast w imieniu grupy ludzi, która potem na podstawie ustalonego stanu faktycznego kształtowała oceny, podpisywał się dyrektor lub inna upoważniona osoba innego szczebla. Był jasny podział odpowiedzialności. Kontroler odpowiadał za ustalenie stanu faktycznego, a ten, kto bierze odpowiedzialność za ocenę, podpisywał się pod oceną.

Dzisiaj jest tak, że pod owym jednym dokumentem, który zresztą moim zdaniem niezbyt prawidłowo się nazywa wystąpieniem pokontrolnym, podpisuje się zarówno kontroler, jak i dyrektor. W tym dokumencie jest opis stanu faktycznego, w którego ustaleniu dyrektor w ogóle nie bierze udziału. Często nawet nie ma o nim zielonego pojęcia, chyba że zechce się zmusić do pracy i dokładnie przeczytać akta kontroli, dokładnie rozmawiać z kontrolerami, z doradcami prawnymi, z doradcami merytorycznymi. Jest to więc rozwiązanie nie tylko nielogiczne, ale w moim przekonaniu jeszcze szkodliwe, bo – jak mówię – miesza odpowiedzialność, tak kolokwialnie to może nazwę.

Bardzo żałuję, że w tym wystąpieniu pan prezes Kwiatkowski, który się pod nim podpisał, a państwo występując w jego imieniu, takiej dyskusji nie przeprowadziliście. To jest bowiem dyskusja, którą tak czy siak trzeba będzie prowadzić i poważnie się zastanowić, czy wprowadzone kilka lat temu – osiem, siedem czy dziewięć lat temu – rozwiązania rzeczywiście są funkcjonalne i przynoszą dobre rezultaty. Bardzo żałuję, że Najwyższej Izby Kontroli nie stać na taką chłodną analizę sytuacji w końcu, wydaje mi się, w najważniejszej sprawie – gdy chodzi o postępowanie kontrolne, sposób postępowania kontrolnego. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy ktoś z państwa posłów chciałby jeszcze w tej chwili zabrać głos? Nie? Bardzo proszę, panie prezesie.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący, dziękuję też państwu posłom za te cenne słowa i uwagi. Będę dziękował po kolei. Zatem najpierw pani przewodniczącej Stępień za to, że zechciała zauważyć wysokie notowania NIK w badaniach CBOS, w których do 46% czy do 47%, już nie pamiętam, wzrósł poziom zaufania. Natomiast poziom nieufności w odniesieniu do NIK jest bardzo niski – 11%, do CBA – 12%. Chyba NBP ma najniższy – 7%. Wszyscy wierzymy bowiem w naszą walutę, więc tak to wygląda. To tak na marginesie.

Natomiast w odniesieniu do wypowiedzi pana posła Wilczyńskiego, chciałbym powiedzieć, że to nie jest tak, że nasze wnioski pozostają bez echa. Zawsze przeprowadzamy weryfikację wykonania wniosków. Podczas każdej kolejnej kontroli w danej jednostce sprawdzamy wykonanie poprzednich wniosków. Co więcej, prowadzimy też kontrole sprawdzające, czyli kontrole *stricte* zorientowane na to, żeby sprawdzić, jak dana jednostka wykonała nasze wnioski.

Natomiast oczywiście zawsze jest to, o czym pan poseł raczył powiedzieć, że występuje różnica zdań – czy między panem a wiceprezesami czy między nami a instytucjami.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Mówiłem o wnioskach *de lege ferenda*, których zestawienie mamy w sprawozdaniu z rocznej działalności i to zestawienie nie wygląda dobrze.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Ja wiem.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Ponad 80% wniosków pozostaje w danym momencie jeszcze do rozpatrzenia i realizacji.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Tak, panie pośle. Te wnioski są w rękach państwa parlamentarzystów. To państwo możecie zdecydować, czy je procedujecie czy akceptujecie.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Ale one idą do rządu. One są kierowane do poszczególnych resortów. W związku z powyższym jesteśmy dopiero drugim adresem, kiedy dany resort przerobi już dany wniosek i skieruje jakieś rozwiązanie na ścieżkę legislacyjną.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Tak, zgadzam się. Naszą rolą jest jednak rola audytora i jesteśmy daleko od tego, żeby cokolwiek narzucać. Możemy przedstawiać najlepsze naszym zdaniem rozwiązania zarówno w obszarze legislacji, jak i w obszarze innych działań instytucji publicznych.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO):

Żebyśmy się ostatni raz zrozumieli – ja nie mówię, że rząd ma realizować wszystkie wasze wnioski, ale nie może być tak, że idzie pismo, idzie wniosek i pozostaje głuchy telefon, bez odpowiedzi, co z tym wnioskiem. O to tutaj chodzi. W ustawie o NIK powinno być zobowiązanie resortu do udzielenia odpowiedzi na wniosek NIK, np. w ciągu trzech miesięcy. Chyba że to jest nierealizowane. Wtedy od tego jest nasza Komisja, żeby to wyegzekwować. Taki stan rzeczy utrzymuje się permanentnie. Mówię o tym podczas rozpatrywania informacji prezesa NIK, przy sprawozdaniach na komisjach, planujemy sobie pracę, żeby nie było takiej sytuacji, że mamy do czynienia z brakiem reakcji.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Rozumiem, dlatego też w odpowiedzi na pana uwagi, panie pośle, chciałbym powiedzieć, że art. 64 ust. 3 ustawy stanowi, że: „na żądanie Sejmu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Prezesa Rady Ministrów albo gdy wystąpiły szczególnie ważne okoliczności Prezes Najwyższej Izby Kontroli niezwłocznie przekazuje informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli nie czekając na stanowisko, o którym mowa w ust. 2”. Ust. 2 mówi o tym, że prezes przedkłada informacje „przed przedłożeniem Sejmowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesowi Rady Ministrów właściwym ministrom, centralnym organom państwowym, które w terminie 14 dni od dnia otrzymania mogą przedstawić swoje stanowisko” – do wszystkich naszych kontroli. Zatem jesteśmy z zasady poinformowani już wtedy o stanowisku członków rady ministrów. Dziękuję.

W odniesieniu do wypowiedzi pana przewodniczącego Dziuby, powiedziałbym tak: panie przewodniczący, pracowałem pod reżimami obu ustaw. W 1997 r. rozpocząłem pracę w Najwyższej Izbie Kontroli na tak zwanym liniowym stanowisku inspektora Najwyższej Izby Kontroli, zdałem aplikację kontrolerską. Pracowałem więc zarówno w czasie, kiedy obowiązującymi dokumentami były i protokół, i wystąpienie pokontrolne, a później informacja, jak i w formule obecnej, jak pan mówi – jednofazowej. Cóż można powiedzieć?

Oba modele mają swoje plusy i minusy, natomiast należy wziąć pod uwagę, że obecny model również był odpowiedzią na prośby, żądania, postulaty ministrów, szefów kontrolowanych przez nas jednostek, którzy uważali, że poprzedni model był zbyt długą procedurą. Przedstawiałem to w swoim wystąpieniu. Była tam cała procedura odwoławcza do protokołu, cała procedura odwoławcza do wystąpienia pokontrolnego. Kontrola była naprawdę rozciągnięta.

Natomiast, troszeczkę podsumowując i syntetyzując, chciałbym powiedzieć, że jestem członkiem kolegium NIK. Pan dyrektor też był członkiem kolegium NIK. Chciałbym panu powiedzieć, że jeżeli mamy zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych, to w praktyce nie ma zastrzeżeń do ustalonego stanu faktycznego. Naprawdę, nasi kontrolerzy z NIK na kontrolowanej jednostce potrafią w sposób niebudzący wątpliwości ustalić stan

faktyczny. Z zasady szef jednostki kontrolowanej tego nie kwestionuje. Jeżeli są zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, to nie do warstwy faktograficznej, tylko przede wszystkim do ocen. To jest podstawowa kwestia. Jest to weryfikowalne i sprawdzalne.

Musimy patrzeć na nasz kraj jako na całość, nie tylko z perspektywy NIK – że pewnie lepiej byłoby gdybyśmy najpierw mieli protokół, zamknęli etap protokołu, stan faktyczny mamy ustalony, potem wystąpienie etc. etc. Chodzi o efektywność i ekonomikę kontroli z perspektywy nie tylko Izby, ale też z perspektywy jednostek kontrolowanych. Jeżeli można jakikolwiek etap w procedurze ograniczyć, zminimalizować, to myślę, że warto to robić po to, żeby kontroli było więcej i żeby były bardziej pogłębione.

Jak patrzemy na statystykę kontroli, to widzimy, że w tej chwili mamy zdecydowanie więcej informacji z kontroli, aniżeli kiedyś. A to dlatego, że mamy więcej czasu, aby przeprowadzić więcej ważnych, istotnych dla państwa kontroli, które dla państwa parlamentarzystów są – nie będę mówił ogólników – istotnym źródłem wiedzy o funkcjonowaniu państwa, a dla nas jest to nasza misja. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Pan, panie przewodniczący, w tej sprawie jeszcze. A pani też w związku z tym problemem, tak? Bardzo proszę, pani przewodnicząca.

Posel Barbara Chrobak (Kukiz'15):

Dziękuję, panie przewodniczący. Ja oczywiście chciałabym podziękować za pracę NIK.

Natomiast chciałabym się odnieść do wypowiedzi posła Dziuby. Przez dwa lata nigdy nie usłyszałam pozytywów, jeśli chodzi o pracę NIK, tylko same negatywy. Pan poseł Dziuba odniósł się też do zapisu, który wynika z ustawy o NIK, w którym jest nazewnictwo dotyczące protokołu pokontrolnego. W każdym razie pan poseł Dziuba ma możliwość wniesienia projektu zmian zapisów ustawy.

Posel Tadeusz Dziuba (PiS):

Skorzystam z tej sugestii.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę, pan przewodniczący.

Posel Tadeusz Dziuba (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, pan prezes był uprzejmy powiedzieć, że na żądanie polskiego urzędniczego ludu zmieniono tę procedurę. Chciałbym jednak przypomnieć, że akurat źródłem tej zmiany były postulaty instytucji zagranicznych. Można powiedzieć, że naszych bratni instytucji, które audytowały Najwyższą Izbę Kontroli, bo taka jest praktyka. Mianowicie, że instytucje kontroli państwowej wzajemnie siebie audytują. One właśnie wysunęły taki postulat, nie rozumiejąc tego, że – powtórzę – korzeń, na którym wyrosły owe instytucje w tamtych krajach był zupełnie inny niż w Polsce.

Jeszcze raz w wielkim skrócie powtórzę, że tam były to instytucje, które rewidowały finanse publiczne i potem oczywiście w miarę upływu dziesięcioleci zmieniły swój profil. Tymczasem Najwyższa Izba Kontroli była od początku instytucją kontroli wszechstronnej. Na gruncie wynikającego stąd zapotrzebowania zdecydowano się na rozwiązanie dwufazowe: ustalanie stanu faktycznego, a dopiero później – znając stan faktyczny – dokonywanie oceny. Jeszcze raz podkreślę – znieśliśmy dorobek kulturowy zupełnie bezmyślnie, na żądanie, niczym papuga narodów, używając znanego sformułowania Cypriana Kamila Norwida. Zatem to po pierwsze. Taka była rzeczywista podstawa tej zmiany.

Po drugie, jeżeli wysuwamy tezy, to oczekuję, że będziecie się państwo powoływać na jakieś konkretne dane, bo one rzeczywiście dają niewątpliwą bazę do wnioskowania. Proszę np. przywołać, jaki procent protokołów kontroli, czyli dokumentów, które odzwierciedlały stan faktyczny, przy tamtym rozwiązaniu był procedowany w trybie zastrzeżeń. Ja tych danych nie mam, ale pamiętam, że był to nikły procent. Nie wiem, czy to był 1, 2, 3 czy może 4%, ale chyba nie więcej.

Zresztą, pan prezes przed chwilą to pośrednio potwierdził, mówiąc, że w obecnym rozwiązaniu, owym jednofazowym, w zasadzie nie ma zastrzeżeń do ustaleń stanu fak-

tycznego. No właśnie. Jeżeli nie ma zastrzeżeń, jeżeli ten etap nie budzi jakichś kontrowersji niepokojących rozmiarów, to po co było likwidować tę fazę? Przecież – jeszcze raz podkreślę – to było o wiele bardziej logiczne. Najpierw ustalić stan faktyczny, a potem w miarę szybko, bo to się nigdy długo nie odbywało, dokonać na tej podstawie oceny. Zatem sam prezes dostarcza argumentów na rzecz tej tezy.

Podnosiłem jednak tę kwestię nie po to, żeby prowadzić teraz na ten temat dyskusję. Pewnie zresztą nie jesteśmy na to przygotowani. Chciałem tylko wyrazić żal, że Najwyższa Izba Kontroli, instytucja państwa polskiego, która ma za sobą wieloletnią historię, nie potrafi całkowicie na chłodno zajmować się kluczową kwestią metod postępowania kontrolnego i na chłodno rozważać dwa modele, z których niefunkcjonalność obecnego możemy w praktyce przetestować. Nie postuluję, żeby wrócić do starego modelu. Mówię tylko, że niezdolność do chłodnej rozmowy na ten temat źle rokuje i tyle.

Na zakończenie bardzo bym prosił panią przewodniczącą, żeby przeczytała ze dwadzieścia moich wypowiedzi na temat Najwyższej Izby Kontroli na posiedzeniu tej Komisji i wtedy dopiero występowała z tezą, którą zupełnie niepotrzebnie wygłosiła. Jestem jednak człowiekiem wyrozumiałym, więc spuszcza zasłonę milczenia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Jeśli można, panie przewodniczący. Szanowny panie przewodniczący, chciałbym powiedzieć, że naprawdę nie widzę dużej różnicy w naszych wypowiedziach. Wiem, że odwołuje się pan do pewnej sytuacji historycznej, ale w tej chwili procedura kontroli nie różni się istotnie – poza tym, że mamy jeden dokument, w którym najpierw określamy stan faktyczny, a potem formułujemy ocenę. Ongiś, tak jak pan wspomina, mieliśmy najpierw protokół kontroli.

Pamiętam, jakie wskazówki dostawałem na aplikacji kontrolerskiej: w protokole kontroli, jaki piszemy, nie wolno zawrzeć ani jednej oceny. Za to się oblewało aplikację. Tak samo jak w wystąpieniu pokontrolnym nie dodawało się żadnych zmian do stanu faktycznego ustalonego w protokole. Oceny w wystąpieniu pokontrolnym musiały być oparte wyłącznie na stanie faktycznym, który zawarty był w protokole.

W tej chwili nie mamy dwóch odrębnych dokumentów, tylko mamy jeden dokument, zwany wystąpieniem pokontrolnym, który składa się z obydwu tych istotnych części: zawiera zarówno stan faktyczny, jak i oceny. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A gdybyście państwo jednak spróbowali wniknąć w istotę rzeczy protokołu? Są bowiem różne oceny zmiany ustawowej. Jednym z aspektów, o jakim słyszałem, jest to, że poprzez brak protokołu w wystąpieniu pokontrolnym mogą znaleźć się rzeczy, które pominięto. Chodzi o to, że protokół był bardziej fotograficznym dokumentem tego stanu rzeczy, a w wystąpieniu część informacji, które były zawierane w protokole, może zostać pominięta.

Nie wiem, Tadeusz, może byś jeszcze uzupełnił. Dlaczego owo wystąpienie pokontrolne było twoim zdaniem tak ważne?

Posel Tadeusz Dziuba (PiS):

Według starego modelu?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tak. Tylko tak w miarę krótko.

Posel Tadeusz Dziuba (PiS):

Najważniejszy jest aspekt praktyczny. Będę teraz mówił o protokole i wystąpieniu, a nie samym wystąpieniu według starego modelu.

Najważniejszy jest aspekt praktyczny, mianowicie – wyraźny podział odpowiedzialności. Nawiasem mówiąc, jak weźmiemy do ręki jakieś książki do zarządzania, to prawdopodobnie wyczytamy w nich, że praca powinna być zorganizowana właśnie tak, żeby odpowiedzialność była jasno określona – że jak ktoś zajmuje się czymś, to się pod tym

podpisuje, a jak ktoś inny zajmuje się czymś innym, to pod tym czymś innym się podpisuje. Właśnie ten model był realizowany. Była to rzecz znana wśród kontrolerów, że za wielce ryzykowne uważano podpisanie się pod protokołem kontroli, o którym to protokole sam kontroler wiedział, że uwidoczniła w nim prawda nie jest pewna albo jest niekompletna.

Pewnie, że się zdarzało. Nieuczciwi ludzie są wszędzie, rzecz jasna. Natomiast generalnie rzecz biorąc, kontrolerzy brali odpowiedzialność za ustalenie stanu faktycznego i tego starali się pilnować – zwłaszcza ci doświadczeni, bardziej uzdolnieni czy bardziej precyzyjni kontrolerzy o to dbali. W tej chwili mamy taką sytuację, że pod jednym dokumentem podpisują się wszyscy święci tureccy – przepraszam za ten specjalnie dobrany skrót myślowy. I jest rzeczą powszechnie znaną, jest to tajemnica poliszynela tej firmy, że jest całkiem spore grono kontrolerów, którzy wiedząc, że nie ponoszą pełnej odpowiedzialności, bo nie indywidualnie i samodzielnie podpisują się pod obecnie jednym dokumentem, lekceważą sobie pracę. Odpowiedzialni doradcy, odpowiedzialni dyrektorzy naprawdę mają z tym problemy.

Panu prezesowi niezręcznie jest to powiedzieć, ale ja mogę to powiedzieć. Mam jeszcze kontakty z kontrolerami różnych jednostek organizacyjnych, jak się państwo domyślacie – raczej tymi doświadczonymi, raczej tymi, którzy dłużej pracują i zapewne w związku z powyższym mają jakiś poziom odpowiedzialności. Taki mechanizm niestety uruchomił ten nowy model. To nie jest dobre. Według znanego prawa Kopernika zły pieniądz wypiera dobry. Można tę tezę uogólnić i podać uogólnione prawo Kopernika – złe obyczaje wypierają dobre obyczaje. Znamy to z doświadczenia życiowego.

Jak w Najwyższej Izbie Kontroli zacznie się utrwalać i rozszerzać model lekceważenia pracy przez kontrolerów, ponieważ nie ponoszą oni wyłącznej, a często w ogóle nie ponoszą odpowiedzialności za to, co podpisują, to, proszę państwa, trzeba się będzie poważnie zastanowić, czy nie wrócić do tego „archaicznego modelu”.

Jeszcze raz podkreślam – on był po prostu logiczny. Nie wynikał z jakiejś fobii marszałka Piłsudskiego, który w swoim dekrete od razu coś zadekretował. Nie, to był pomysł, który narodził się w samej Najwyższej Izbie Kontroli, bardzo szybko po jej powołaniu. Dlatego że był logiczny, bo to było logiczne wejść do firmy, ustalić stan faktyczny, potem z niej wyjść, zastanowić się i sformułować ocenę.

Jeszcze tylko dopowiem jedno zdanie, jeśli można, bo może nie wszyscy państwo, jak ja to mówię, czujecie bluesa. W podobny do kontrolerów sposób pracują audytorzy, aczkolwiek przed nimi na ogół stawia się inne cele. Znam audytorów, którzy często siedzą w firmie pół roku „nic nie robiąc”, to znaczy przyglądając się tylko temu, co się w danej firmie dzieje, a dopiero potem przystępują do precyzyjnej analizy, zmierzającej już oczywiście do sformułowania ocen i wniosków. To jest naturalne. To było naturalne, że Najwyższa Izba Kontroli deleguje swoich ułanów, którzy przychodzą, na podstawie dokumentów zajmują się stwierdzeniem stanu faktycznego i dopiero na tej podstawie formułuje się oceny.

Dzisiaj niestety tak nie jest.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Dziękuję bardzo. Pozwolę sobie nie zgodzić się z panem przewodniczącym, że nasi pracownicy nie wykonują stawianych przed nimi zadań. Wykonują je, że tak powiem, od A do Z. Jest to bardzo mocno pilnowane, ponieważ każdy kontroler pracuje według określonego programu kontroli lub, w przypadku kontroli doraźnej, musi zrealizować jej tematykę. Jest on z tego rozliczany. Jest cały system jakości, który pilnuje tego, żeby ludzie, przed którymi postawiono zadania wykonali je w 100%. Inaczej wiąże się to oczywiście z ocenami i określonymi reperkusjami. Zatem nie ma takiej możliwości, że ktoś nie wykonuje zadań albo przebywa na kontroli i nie wiadomo, co robi. Takich sytuacji w Najwyższej Izbie Kontroli nie ma. W każdym razie w czasie, w którym pracuję, przez sześć lat, nie obserwowałem takich sytuacji.

Odnosnie do samego protokołu, jeszcze mała uwaga, bo cały czas mówię, że zarówno stan faktograficzny, jak i ocenę mamy w jednym dokumencie. Pan przewodniczący upiera się przy protokole. Chciałbym powiedzieć z osobistego doświadczenia i wypowiedzi moich koleżanek i kolegów z Najwyższej Izby Kontroli, że napisanie protokołu kontroli jest zdecydowanie łatwiejsze niż napisanie wystąpienia pokontrolnego. Były takie przypadki, ja to pamiętam, że protokoły miały po 100, 150 stron, bo do protokołu można wpisać wszystko. Widzi się stan faktyczny i się wpisuje. Potem połowa tych informacji jest zupełnie nieprzydatna, bo była przepisana z akt kontroli i tak to zostało. Efektywność funkcjonowania w czasie, kiedy był protokół była w przypadku wielu kontroli co najmniej dyskusyjna.

Oczywiście, mieć kontrolera, który potrafi uchwycić wyłącznie stan faktyczny, a mieć kontrolera, który potrafi uchwycić stan faktyczny istotny z punktu widzenia kontroli, programu kontroli i w sposób odpowiedni, racjonalny, mądry ocenić owy stan faktyczny, od razu do wystąpienia wpisując oceny, to jest bardzo istotna różnica. Umiejętność syntetyzowania wiedzy, obserwacji, które się poczynia, jest bardzo wysoką umiejętnością.

Już zamykam, bo za dużo dzisiaj wątków osobistych. Jak szedłem do KSAP i zdawałem egzamin w KSAP, to dostawałem dokument na 100 stron i proszono mnie, żebym zrobił z tego notatkę na jedną stronę. W szkołach, nawet w systemie edukacyjnym pamiętam jeszcze, że najfajniej było, jak wypracowanie było kwieciste, zawierało dużo ciekawych fraz itd., natomiast porządny urzędnik musi dla swojego szefa sporządzić dokument syntetyczny, krótki, zrozumiały, czytelny. Na tym kończę. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę państwa, czy w drugim punkcie, dotyczącym spraw bieżących, są jakieś uwagi? Nikt się nie zgłasza.

Stwierdzam, że Komisja przyjęła informację do wiadomości. Dziękuję państwu bardzo. Zamykam posiedzenie Komisji.