



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-305(3)/08

Warszawa, 21 stycznia 2009 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów** stanowisko wobec komisyjnego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie
Kontroli (druk nr 1349).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Prezesa Rady Ministrów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

STANOWISKO RZĄDU
wobec komisyjnego projektu ustawy
o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli
(druk nr 1349)

Projekt nowelizacji ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli został przygotowany z uwagi na konieczność dostosowania niektórych jej rozwiązań do przepisów Konstytucji RP oraz uproszczenia postępowania kontrolnego. Potrzebę nowelizacji wymusza konieczność wprowadzenia najnowszych międzynarodowych standardów w zakresie kontroli, a także postęp związany z wprowadzeniem nowych technik i instrumentów kontroli. Przy projektowanych zmianach wykorzystano także doświadczenia z ponad 13-letniego okresu praktycznego stosowania przepisów tej ustawy. Zmiany w przepisach tej ustawy wynikają także z konieczności wprowadzenia rozwiązań wynikających ze zmian w innych ustawach.

Zmiany w rozdziale 1 i 2 ustawy, które dotyczą zadań i zakresu działania oraz organizacji NIK mają na celu dostosowanie podmiotowego i przedmiotowego zakresu kontroli do zmienionego systemu organów władzy publicznej oraz zwiększenie efektywności w zakresie organizacji i funkcjonowania Izby. Nowelizacja wprowadza podstawę prawną do podejmowania kontroli wspólnych z naczelnymi organami kontroli innych państw.

I tak, do zakresu przedmiotowego kontroli NIK włączono realizację zadań audytu wewnętrznego. Rozszerzono zakres podmiotowy ustawy o organy, które utworzono po wejściu w życie ustawy o NIK, tj. Krajową Radę Sądownictwa i Rzecznika Praw Dziecka (art. 4 ust. 1 i 2). Katalog dokumentów, które Izba ma obowiązek przedkładać Sejmowi, uzupełniony został o analizę wykorzystania wniosków *de lege ferenda*.

W art. 12a ustawy, przewidziano możliwość przeprowadzania przez Izbę wspólnych kontroli z naczelnymi organami kontroli innych państw oraz organami kontroli Wspólnot Europejskich.

Według zmienionego art. 25 ustawy, strukturę organizacyjną NIK tworzą departamenty, delegatury i biura, co w założeniu pozwoli na efektywną i racjonalną politykę kadrową i właściwe określenie zadań dla jednostek niewykonujących czynności kontrolnych. W biurach, które realizują jedynie zadania z zakresu obsługi, nie ma potrzeby zatrudniania kontrolerów wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne.

Zasadniczym zmianom uległy przepisy dotyczące postępowania kontrolnego. Przepisy dotychczas zawarte w zarządzeniu Prezesa NIK z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego (M.P. Nr 17, poz. 211) oraz w zarządzeniu Prezesa NIK z dnia 15 maja 1995 r. sprawie należności świadków, biegłych i specjalistów w postępowaniu kontrolnym (M.P. Nr 35, poz. 417) włączono do ustawy. Podyktowane to jest zmianami w systemie źródeł prawa, które wprowadziła Konstytucja RP. Zarządzenia te nie mogą nakładać praw i obowiązków na podmioty zewnętrzne oraz stanowić podstawy do podejmowania wobec nich rozstrzygnięć.

Wprowadzono istotne zmiany w zakresie uprawnień kontrolerów przy wykonywaniu czynności kontrolnych i sposobu dokumentowania ustaleń kontroli, w celu usystematyzowania procesu kontrolnego, jego uproszczenia i uczynienia go bardziej przejrzystym oraz przyjaznym dla kontrolowanego.

W art. 35b określono jednolity sposób dokumentowania czynności dowodowych. Wprowadzono zasadę, że z przebiegu czynności dowodowej sporządzany jest protokół, jeżeli ustawa tak stanowi. W przepisach regulujących sposób przeprowadzania czynności dowodowych doprecyzowano prawa i obowiązki osób biorących w nich udział. W przedłożonym projekcie zdecydowano się na zmianę sposobu dokumentowania ustaleń kontrolnych oraz wiążącą się z tym zmianę postępowania odwoławczego. W aktualnym stanie prawnym oraz stosowanej praktyce, protokół kontroli zawiera jedynie opis ustaleń kontrolnych. Oceny, uwagi i wnioski dotyczące kontrolowanej działalności zawarte są w wystąpieniu pokontrolnym sporządzanym na podstawie protokołu kontroli. Do treści obu wymienionych dokumentów ustawodawca przewidział prawo wniesienia zastrzeżeń określając jedynie generalne zasady ich rozpatrywania. Szczegółowe zasady i tryb rozpatrywania zastrzeżeń pozostawił do uregulowania w akcie wykonawczym wydanym przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Taka sytuacja w obowiązującym porządku konstytucyjnym budzi szereg wątpliwości, co do zgodności z ustawą zasadniczą.

W projektowanej nowelizacji wprowadzono zasadę sporządzania tylko jednego dokumentu – wystąpienia pokontrolnego, które połączy w sobie cechy dotychczasowego protokołu kontroli oraz wystąpienia pokontrolnego. Wystąpienie pokontrolne w nowej formule będzie zawierać w swej treści zwięzły opis ustaleń kontrolnych, jak również ocenę kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W ten sposób wyeliminowany zostanie protokół kontroli w dotychczasowym kształcie. Podkreślić trzeba, iż nowa formuła prezentowania wyników kontroli będzie bardziej czytelna dla jednostki kontrolowanej, ponieważ ustalenia faktyczne będą bezpośrednio powiązane z oceną, tworząc jednolity obraz kontrolowanej działalności.

Zasadniczym zmianom uległ także tryb odwoławczy. Rezygnacja ze sporządzania protokołu kontroli pociągnie za sobą wyeliminowanie całego, długiego trybu odwoławczego związanego ze składaniem zastrzeżeń do jego treści. Postępowanie odwoławcze ograniczone będzie tylko do zastrzeżeń składanych do wystąpienia pokontrolnego. Zastrzeżenia może zgłosić kierownik jednostki kontrolowanej. W aktualnym stanie prawnym uprawnienie to przysługuje każdemu podmiotowi, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, a więc także kierownikowi jednostki nadrzędnej i organom państwowym lub samorządowym. Jednocześnie, proponuje się wydłużenie terminu do zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego do 14 dni. Zmiana ta jest podyktowana koniecznością zapewnienia możliwości zapoznania się z aktami kontroli przed złożeniem zastrzeżeń.

Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora, który podpisał wystąpienie pokontrolne, chyba że do rozpatrzenia zastrzeżeń uprawnione jest Kolegium NIK, wówczas zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Zastrzeżenia, które nie spełniają wymogów formalnych, tj. zostały zgłoszone przez osobę nieuprawnioną, po upływie terminu, albo są niedopuszczalne z mocy ustawy nie podlegają rozpatrzeniu. Postanowienie o odmowie ich przyjęcia wydaje odpowiednio dyrektor właściwej jednostki kontrolnej lub Prezes NIK.

Nowela wprowadza dodatkowo instytucję cofnięcia zastrzeżeń oraz reguluje sposób obliczania terminów, które do tej pory nie były w ustawie określone.

Merytoryczne rozpatrzenie zastrzeżeń należy odpowiednio do Kolegium NIK albo do komisji rozstrzygającej powołanej przez Prezesa NIK. Członków tej komisji powołuje się spośród kontrolerów jednostki organizacyjnej NIK właściwej w sprawach orzecznictwa. Komisja orzeka w trzyosobowych zespołach, a przewodniczącym zespołu orzekającego jest kontroler posiadający wyższe wykształcenie prawnicze. Tryb postępowania w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń, który do tej pory był uregulowany w zarządzeniu Prezesa NIK został przeniesiony do materii ustawowej, jako że dotyczy on praw i obowiązków osób trzecich.

Proponowane zmiany eliminują dwustopniowy tryb rozpatrywania zastrzeżeń, tj. likwidują powoływanie w pierwszej instancji Komisji Odwoławczych na szczeblu departamentu lub delegatury. Pozwoli to uprościć procedurę odwoławczą i skrócić czas trwania całego postępowania kontrolnego.

Nowelizacja przepisów ustawy, dotyczących pracowników Najwyższej Izby Kontroli jest podyktowana koniecznością zwiększenia efektywności zarządzania kadrami. Niektóre zmiany wynikają z konieczności objęcia przepisami ustawowymi zagadnień dotychczas regulowanych w zarządzeniu Prezesa NIK, co jest konsekwencją zmiany systemu źródeł prawa, wynikającego z art. 87 Konstytucji RP.

Projektowana ustawa zmienia nazwę kategorii pracowników, zamiast pojęcia „pracownicy nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne” wprowadza pojęcie „kontrolerzy”, co bardziej oddaje charakter wykonywanej przez nich pracy. Wprowadzono także ścisły podział na kontrolne jednostki organizacyjne NIK – departamenty i delegatury, zatrudniające kontrolerów i jednostki niekontrolne – biura, zatrudniające pracowników na podstawie umowy o pracę. Nowelizacja przewiduje zatrudnianie na stanowiskach kontrolerskich wymienionych w art. 66a pkt 3-9, w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Natomiast stanowiska kierownicze (art. 66a pkt 1 i 2) mają być obsadzone w drodze konkursu na czas określony 5 lat, a mianowanie na stanowisko kontrolerskie ma być ustawowym warunkiem ubiegania się o stanowisko kierownicze.

Wprowadzono także zakaz łączenia mandatu posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub radnego ze stanowiskiem kontrolera (art. 74 ust. 3 projektu).

Wprowadzenia nowego rozdziału 4a regulującego odpowiedzialność dyscyplinarną pracowników mianowanych wynika z tego, że prawa i obowiązki pracownika w postępowaniu o charakterze represyjnym, jakim jest postępowanie dyscyplinarne, powinny być regulowane aktami prawnymi rangi ustawowej, a nie aktami wykonawczymi. Obecnie materia ta jest regulowana w zarządzeniu Marszałka Sejmu z dnia 8 sierpnia 1995 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w Najwyższej Izbie Kontroli (M.P. Nr 40, poz. 474).

W art. 5-9 ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli określone zostały szczegółowe zasady dotyczące zmian w dotychczasowych stosunkach pracy nawiązanych na podstawie mianowania. W związku z wprowadzeniem obowiązku ukończenia aplikacji kontrolerskiej przez wszystkich mianowanych kontrolerów należało kontrolerom, którzy tej aplikacji nie odbywali, zapewnić możliwość jej ukończenia.

Wejście w życie powyższych zmian nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa, a jedynie przesunięcia w strukturze budżetu NIK. Dodatkowo podkreślić należy, iż zakres nowelizowanego prawa nie jest regulowany prawem Unii Europejskiej.

Rada Ministrów rekomenduje ponadto wprowadzenie w omawianym projekcie nowelizacji następujących poprawek:

1. Biorąc pod uwagę bardzo szeroki i istotny zakres zmian, dotyczący zarówno postępowania kontrolnego, jak również organizacji Najwyższej Izby Kontroli oraz zatrudnionych w niej osób, celowe wydaje się uchwalenie nowej ustawy o NIK w miejsce przygotowanego projektu jej nowelizacji.

2. Niezbędne wydaje się uzupełnienie nowelizacji ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli o przepis wprowadzający obowiązek przeprowadzania, co najmniej raz na 3 lata, audytu zewnętrznego w Najwyższej Izbie Kontroli. Audyt ten byłby zlecany przez Prezydium Sejmu.

W obecnym stanie prawnym ocena działalności NIK i wykonywania przez nią ustawowych zadań nie podlega żadnej zewnętrznej analizie i ocenie. Izba ma jedynie obowiązek przedłożenia Sejmowi rocznego sprawozdania ze swojej działalności. Taka forma nadzoru nie daje możliwości uzyskania obiektywnej, niezależnej oceny działalności najwyższego organu kontroli i wykrycia ewentualnych nieprawidłowości bądź zapobieżenia ich wystąpieniu w przyszłości. Należy również zauważyć, że międzynarodowe standardy audytu określają obowiązek zapewnienia tzw. zewnętrznych przeglądów jakości działania instytucji audytowych w celu zapewnienia prawidłowości działania i zgodności ze standardami. Wskazana częstotliwość tego typu przeglądów zewnętrznych waha się od 3 do 5 lat.

Istnieje więc potrzeba wprowadzenia regulacji przyznającej Prezydium Sejmu uprawnienia do zlecania przeprowadzenia audytu zewnętrznego NIK.

3. W ocenie Rządu zmian wymagają projektowane regulacje dotyczące nałożenia na Prezesa Rady Ministrów obowiązku przedstawiania Prezesowi NIK swojego stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa (art. 1 pkt 9 projektu). Projektowane przepisy określają termin, w jakim stanowisko powinno zostać przedstawione, wprowadzają obowiązek uzasadnienia tego stanowiska oraz wskazania terminu podjęcia prac legislacyjnych i organu za nie odpowiedzialnego. Regulacja powyższa nie uwzględnia konstytucyjnego usytuowania oraz wzajemnych relacji między Najwyższą Izbą Kontroli a Radą Ministrów. Prezes Rady Ministrów w żadnym stopniu nie podlega Najwyższej Izbie Kontroli, stąd trudno znaleźć uzasadnienie do nakładania na niego szczególnych obowiązków wobec Prezesa NIK. Wydaje się, że właściwą konstrukcją byłoby występowanie przez Prezesa NIK do Marszałka Sejmu, który powinien kierować takie wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów, a Premier swoje stanowisko powinien również przedkładać Marszałkowi Sejmu. Zasadnym też wydaje się wydłużenie terminu na przedłożenie przez Prezesa Rady Ministrów stanowiska wobec wynikających z kontroli wniosków dotyczących stanowienia lub stosowania prawa z 30 dni do 60 dni.
4. Zasadne wydaje się wprowadzenie obowiązku wskazywania jednostce kontrolowanej zakresu dokonywanej kontroli. Z treści obecnego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wynika jedynie jej podstawa prawna oraz numer i tytuł kontroli. Program kontroli

(ew. tematyka kontroli) są dokumentami chronionymi tajemnicą kontrolerską, udostępnianymi wyłącznie pracownikom NIK. Oznacza to, że kierownik jednostki kontrolowanej nie ma wiedzy o rzeczywistym zakresie kontroli i zdany jest w tej kwestii na swobodną ocenę kontrolera co do zgodności czynności kontrolnych z tematem kontroli, który często określany jest bardzo ogólnie. Wydaje się, że upoważnienie do kontroli powinno również w punktach wskazywać obszary działalności jednostki, które poddane zostaną kontroli. Dodać należy, iż propozycja ta jest zgodna ze standardami INTOSAI w tym zakresie.

5. W ocenie Rządu, zasadnym wydaje się wprowadzenie dodatkowych wymogów dotyczących kandydatów na stanowiska dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych. O stanowiska powinny ubiegać się osoby, które:

- 1) w okresie co najmniej 5 lat poprzedzających konkurs byli pracownikami Najwyższej Izby Kontroli lub wykonywali zadania związane z kontrolą w innej jednostce sektora finansów publicznych,
- 2) w okresie co najmniej 5 lat poprzedzających konkurs nie pełnili żadnych funkcji w organach partii politycznych.

Wprowadzenie dodatkowych wymagań dla kandydatów na stanowiska dyrektorów delegatur i dyrektorów departamentów NIK ma na celu zapewnienie - z uwagi na istotną rolę tej grupy pracowników NIK w postępowaniu kontrolnym - profesjonalnej kadry charakteryzującej się odpowiednio wysokim poziomem wiedzy i doświadczenia z zakresu zagadnień kontrolnych, a także odpolitycznienie ww. stanowisk, poprzez wyłączenie możliwości ich obejmowania przez osoby biorące aktywny udział w działalności partii politycznych, w tym osoby zaprzestające tej działalności bezpośrednio przed objęciem stanowiska.

6. Koniecznym jest także wprowadzenie dodatkowego wymogu, polegającego na tym, że pracownicy Najwyższej Izby Kontroli nie mogą pozostawać z jednostkami podlegającymi kontroli w takich stosunkach prawnych, które mogłyby wpływać na ich bezstronność. W szczególności pracownicy Najwyższej Izby Kontroli nie powinni zawierać z jednostkami podlegającymi kontroli umów cywilnoprawnych na preferencyjnych warunkach, na mocy których nabywają prawa.

Uzasadnieniem wprowadzenia powyższego przepisu jest zagwarantowanie bezstronności pracowników NIK, poprzez wyeliminowanie możliwości uzyskiwania przez nich uprzywilejowanej sytuacji faktycznej lub prawnej z tytułu zatrudnienia w NIK. Dotyczy

to np. nabywania na preferencyjnych warunkach (z pierwszeństwem przed innymi osobami ubiegającymi się o najem) lokalu mieszkalnego z zasobu komunalnego.

7. Zdaniem Rządu, konieczna jest zmiana art. 5 projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, który stanowi, iż dyrektorzy i wicedyrektorzy kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli pozostają na dotychczasowym stanowisku przez okres 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy.

Rząd stoi na stanowisku, iż stanowiska te powinny być obsadzone w drodze konkursu, które powinny być przeprowadzone w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Ponadto ustawa, wprowadzając kadencyjność stanowisk dyrektorów i wicedyrektorów, przewiduje automatyczne przenoszenie dyrektorów po upływie 5 lat na stanowisko radcy Prezesa NIK (projektowany art. 69e ust. 4 ustawy). Oznacza to znaczne zwiększanie korpusu radców Prezesa co 5 lat. Uwzględniając, że wszyscy obecni doradcy Prezesa NIK z mocy prawa stają się radcami Prezesa (art. 6 projektu), wątpliwość budzi zasadność utrzymywania tak dużego (i tak szybko zwiększającego się) grona radców. W związku z powyższym Rząd proponuje, aby po upływie 5 letniego okresu, dyrektorzy i wicedyrektorzy kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK byli mianowani na stanowiska, o których mowa w projektowanym art. 66a pkt 4 ustawy (doradców).

8. Rząd proponuje wydłużenie terminu do zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego do 21 dni. W obecnym stanie prawnym kontrolowanym przysługuje 14-dniowy termin do zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli oraz 7-dniowy termin do zgłoszenia zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Proponowany w komisyjnym projekcie nowelizacji ustawy 14-dniowy termin do zgłoszenia zastrzeżeń do dokumentu zawierającego zarówno ustalenie stanu faktycznego, jak i ocenę kontrolowanej działalności, powodowałoby faktyczne skrócenie tego terminu.
9. Zasadnym wydaje się utrzymanie karalności czynu polegającego na niezgodnym z prawdą poinformowaniu o wykonaniu wniosków pokontrolnych. Karalność tego czynu przewiduje zarówno obecnie obowiązująca ustawa o NIK, jak i ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych.

Z uwagi na konieczność dostosowania przepisów ustawy do Konstytucji RP, niezbędne zmiany w organizacji Izby oraz konieczność uproszczenia postępowania kontrolnego, Rząd popiera niniejszy projekt rekomendując przedstawione powyżej poprawki.