

(Wznowienie posiedzenia o godzinie 9 minut 07)

(Obradom przewodniczą marszałek Adam Struzik oraz wicemarszałkowie Ryszard Czarny i Zofia Kuratowska)

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Witam serdecznie panie i panów senatorów, proszę o zajmowanie miejsc.

Wznawiam obrady.

Na sekretarzy posiedzenia powołuję senatorów: Krzysztofa Borkowskiego oraz Witolda Grabosia. Listę mówców prowadzić będzie pan senator Krzysztof Borkowski.

Proszę senatorów sekretarzy o zajęcie miejsc przy stole prezydialnym.

Przystępujemy do punktu drugiego porządku dziennego: stanowisko Senatu w sprawie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Pozwalam sobie przypomnieć, że tekst ustawy zawarty jest w druku nr 157, natomiast sprawozdania komisji w drukach nr 157A i 157B.

Proszę o zabranie głosu sprawozdawcę Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, pana senatora Piotra Andrzejewskiego. Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Piotr Andrzejewski:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Ustawa, która jest dziś przedmiotem obrad Senatu, ma ogromne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania państwa polskiego. Sama instytucja Najwyższej Izby Kontroli jest bowiem ściśle związana z odzyskaniem przez Polskę niepodległości po wieloletniej niewoli.

NIK powstała 2 czerwca 1921 r. i jej funkcje, zakres działania oraz usytuowanie wśród organów państwowych było w zasadzie takie samo jak obecnie. Cały okres dwudziestolecia międzywojennego, a także kolejnych transformacji ustrojowych, aż do dnia dzisiejszego, dowiódł zasadnie, iż jest to instytucja, poprzez którą Polska w pozytywny sposób wpisała się w porządek prawny Europy i świata.

Omawiana ustawa w obecnym kształcie dostosowuje się do tego, co przyniosły ostatnie wydarzenia w Polsce i na świecie. Jest więc

przede wszystkim zgodna ze wszystkimi zmianami, które wprowadzone zostały po roku 1989, jest dostosowana do zasad wolnego rynku, a także do prawa międzynarodowego, regulującego zakres i dopuszczalność kontroli sprawowanej przez najwyższe władze państwowe w stosunku do wszystkich dziedzin związanych z funkcjonowaniem państwa i budżetu.

Ustawa ma charakter kompleksowy, zmierza do unormowania wszystkich istotnych problemów dotyczących zarówno pozycji prawnej Najwyższej Izby Kontroli, zakresu jej działań, miejsca sprawowanej przez nią kontroli w obowiązującym w państwie systemie, jak i organizacji oraz zasad funkcjonowania NIK, trybu prowadzenia kontroli, wreszcie sytuacji pracowników tej instytucji. W porównaniu z poprzednimi uregulowaniami prawnymi ustawa jest stosunkowo obszerna, zawiera bowiem 104 artykuły. Dzięki niej konieczna funkcja, jaką ma państwo w zakresie kontroli, zostaje dostosowana do istniejących warunków ustrojowych i gospodarczych.

Wszystkie nowe elementy ustawy były konfrontowane z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego i z innymi konwencjami, między innymi z zasadniczą europejską kartą, z konwencjami dotyczącymi uregulowań związanych z Kongresem Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontrolnych, w skrócie INTOSAI, a zwłaszcza deklaracji z Limy w sprawie zasad kontroli finansów publicznych oraz ustaleń waszyngtońskich, przyjętych na XIV Kongresie INTOSAI, w październiku 1992 r.

Ustawa utrzymuje właściwie istniejący dotychczas przedmiotowy zakres kontroli, ale też przewiduje nowe funkcje, które szczegółowo są określone w rozdziale pierwszym ustawy z dnia 17 listopada 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, noszącym tytuł „Zadania i zakres działania”.

Przede wszystkim trzeba powiedzieć, że bardzo istotny jest fakt, iż Najwyższa Izba Kontroli – zgodnie z polską tradycją sięgającą jeszcze czasów II Rzeczypospolitej – nie jest organem administracji państwowej, nie należy do władzy wykonawczej. Jest to tak ważne ze względu na pewne nieporozumienia, widoczne w rozmaitych

(senator P. Andrzejewski)

interwencjach, które wpływały do Senatu. NIK jest organem Sejmu. Swego czasu, jeszcze w okresie II Rzeczypospolitej, jeden z ówczesnych luminarzy naszego życia publicznego – prezes NIK z 1923 r., szef kontroli państwowej II Rzeczypospolitej – mówił o nim, iż jest organem Sejmu i Senatu bezpośrednio przed Sejmem odpowiedzialnym. I tak jest do dzisiaj. Mimo że uregulowania ustawy nie zawsze akcentują rolę Senatu, choć jest tu dotyczący jej zapis, to wydaje mi się, że stanowisko proponowane dzisiaj przez Komisję Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, z którym państwo możecie się dokładnie zapoznać poprzez druk nr 157A, przywraca równowagę w zakresie, o którym mówił prezes Jan Żarnowski w 1923 r., co jest zgodne z duchem tej ustawy.

Najwyższa Izba Kontroli, jako podległy Sejmowi naczelny organ kontroli państwowej, działa na zasadzie kolegiałości. W art. 2 jest dosyć wyraźnie rozgraniczony zakres kontroli obligatoryjnej i fakultatywnej, będących w kompetencjach NIK. Instytucja ta kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych obligatoryjnie. Jednocześnie ust. 2 art. 2 mówi, że NIK może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych, ale w zakresie, który jest ściśle ograniczony, zgodnie z zapisami w ust. 3. Albowiem zgodnie z zasadą legalizmu – według której organy państwowe mogą robić tylko to, co jest zapisane w ustawie, i nic więcej – nie można domniemywać żadnych dodatkowych kompetencji NIK w zakresie kontroli, jak również przysługującej mu władzy, ponad to co jest ściśle określone w przepisach prawnych.

Ów zakres fakultatywny, opisany w ust. 3, również wzbudził szereg kontrowersji, niemniej wydaje się, że w okresie transformacji jest to absolutne minimum dla bezpieczeństwa funkcjonowania gospodarki w państwie i prawidłowości kontroli, która nie jest przecież funkcją administracyjną, ale pochodną funkcji najwyższej władzy, jaką jest Sejm i Senat.

Główne zadania Najwyższej Izby Kontroli dotyczą budżetu państwa, realizacji ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej. Zakres tej kontroli jest niezmiernie ważny. Zgodnie z tradycją aktów prawnych, na które dotychczas się powoływałem, a na których oparta jest zresztą omawiana regulacja – chodzi o poprzednie akty dotyczące Najwyższej Izby Kontroli – kontrola sprawowana przez ten organ prowadzona jest pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Ale z zastrzeżeniem ogra-

niczenia, zwłaszcza w kwestii celowości i gospodarności, w stosunku do podmiotów gospodarczych, których dotyczy zasada fakultatywności.

Jest to dosyć istotne ograniczenie i nie wszyscy się z nim zgadzają. Kontrola dotycząca takich spraw jak powierzenie pieniędzy państwowych, gospodarowanie budżetem publicznym czy pieniędzmi stanowiącymi dobro wspólne w przypadkach, których dotyczy art. 2 ust. 3 pkt 4–6, jest bowiem ograniczona tylko do kwestii legalności i rzetelności. Budzi to zastrzeżenia, bo dla czego została wyłączona zasada celowości i gospodarności, skoro mamy do czynienia z jednostkami, które rozporządzają mieniem państwowym, komunalnym? Byłoby wskazane kontrolowanie celowości wykorzystania tego mienia, zwłaszcza w okresie transformacji, kiedy to panoszy się anarchia w zakresie kontroli.

Drugie ograniczenie względem zakresu kontroli, z pozbawieniem NIK możliwości kontrolowania celowości i gospodarności, dotyczy podmiotów i jednostek organizacyjnych, które korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy lub gwarancji, poręczenia państwa lub samorządu terytorialnego. Zdaje się, że jeśli chodzi o tę sprawę, to dość mocno przechylił się w kierunku liberalizacji związanej z zachęcaniem do swobodnej przedsiębiorczości. I tu też są opinie zarówno za jedną, jak i za drugą stroną. Niektórzy mówią, iż należałoby kontrolę pod kątem legalności i rzetelności wzmocnić jeszcze poprzez wzięcie pod uwagę celowości wykorzystania tejże pomocy, czyli grosza publicznego, jak również poprzez kontrolę gospodarności.

Jest wreszcie problem wywiązywania się ze zobowiązań finansowych na rzecz skarbu państwa. Tu także wyłączona jest celowość i gospodarność jako przedmiot kontroli. Pozostaje tylko minimum legalności i rzetelności.

Jak wynika z tej relacji, mamy tu do czynienia z pewną innowacją dotyczącą nowo kształtowanej funkcji władzy samorządowej, która może przecież podejmować działalność gospodarczą w zakresie użyteczności publicznej i korzysta obficie, zwłaszcza przy zadaniach zleconych, z dotacji, a więc z grosza publicznego. Ten z kolei, dla wzmocnienia funkcji samorządu i podtrzymania jego autorytetu, również musi być czytelnie i prawidłowo dysponowany w zakresie społecznie kontrolowalnym. Chodzi przecież o współdziałanie z samorządem, nie zaś o konfrontację. Wszystkie organy w państwie mają przecież komplementarnie uzupełniać funkcje państwa, a nie konfrontować się jedni z drugimi, mimo że mamy ustrojową zasadę równowagi władz.

Statut określa organizację NIK w zakresie, w jakim nie robi tego ustawa. Jest on nadawany Najwyższej Izbie Kontroli przez Prezydium Sejmu, utrzymane więc zostaje dotychczasowe uregulowanie.

(senator P. Andrzejewski)

Prezes NIK ma przy zasadzie kolegialności pewną szczególną pozycję i dodatkowe uprawnienia, które przypisuje mu ustawa. A mianowicie, może występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego albo innego aktu normatywnego z konstytucją lub innym aktem ustawodawczym. Może też występować o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, co przyznaje mu dodatkowo bardzo istotną kompetencję, która wzmacnia jego rolę nie tylko w zakresie kontroli, ale i ustalania warunków, zgodnie z którymi funkcjonuje prawo i na których oparte są uprawnienia Najwyższej Izby Kontroli.

Jeśli chodzi o organizację Najwyższej Izby Kontroli – rozdział drugi ustawy – to mamy tu do czynienia ze szczegółowymi uregulowaniami dotyczącymi zarówno – tym razem trochę nowej czy też inaczej ukształtowanej poprzez art. 22 ustawy – pozycji kolegium i jego 14 członków. Są tu oni rozpisani na szereg podmiotów, aby byli bardziej reprezentatywni i fachowi, aby ich funkcja w państwie była bardziej autorytatywna.

Jednostkami organizacyjnymi Najwyższej Izby Kontroli są departamenty i delegatury. Tej kwestii poświęcony jest rozdział trzeci ustawy, która bardzo szczegółowo mówi o samym postępowaniu kontrolnym. Jest tu szereg innowacji, dzięki którym możliwa jest bardzo gruntowna weryfikacja wyników kontroli, nie pozwalająca na arbitralne wkroczenie funkcjonariuszy Najwyższej Izby Kontroli, bez możliwości weryfikowania przez organ kontrolowany samych wyników postępowania.

Procedura jest, analogicznie do postępowania przed sądem, kontradyktoryjna. Zostaje powołana komisja odwoławcza, prowadzi się czynności dowodowe, a jeżeli organ kontrolowany jest niezadowolony, istnieje jeszcze możliwość odwołania się do samego prezesa, do uchwały, wreszcie – w celu ostatecznego rozpatrzenia zastrzeżeń względem wyników kontroli czy sposobu jej przeprowadzenia – do tak zwanej komisji rozstrzygającej, w której składzie znajduje się trzech pracowników nadzorujących czynności kontrolne; wyznacza się tam przewodniczącego dla rozpoznania ewentualnych spraw spornych w zakresie ustalonych wyników kontroli bądź jej elementów.

Najwyższa Izba Kontroli utrzymuje zasadę pełnej sygnalizacji w zakresie wystąpień pokontrolnych. Co prawda mamy tu w porównaniu z dawną ustawą pewne uszczuplenie, które przewiduje art. 63. Zgodnie z poprzednią ustawą w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia Najwyższa Izba Kontroli nie zawiadamiała organu powołanego do ścigania, a występowała ze stosownym wnioskiem, który był wnioskiem sprawczym dla tego postępowania. Zgodnie z nową ustawą NIK tylko za-

wiadamia organ powołany do ścigania, czekając potem na to, co on zrobi. Ta zmiana nie bardzo odpowiada tym, którym bardzo leży na sercu kwestia sprawnego działania organów dyscyplinujących w państwie. Jest ona natomiast wyrazem pełnego uznania dla funkcjonowania w zakresie dyscypliny organów powołanych do ścigania przestępstw lub wykroczeń. Mamy wreszcie do czynienia ze specjalnym charakterem korekcyjnym protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych, co w zasadzie odpowiada dotychczasowym uregulowaniom.

Rozdział czwarty dotyczy pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Dostatecznie istotne jest tu uregulowanie sytuacji pracowników. Z kolei rozdział piąty dotyczy przepisów karnych.

Przy sumarycznym i skrótowym charakteryzowaniu ustawy nie można pominąć uregulowania dotyczącego kontroli działalności spółdzielni i ich organizacji, podobnie jak działalności organów i jednostek, o których mowa w art. 2 ust. 1. Ustawa stwarza tu przejściowy – zdaniem Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych jest on zbyt krótki – okres uprawnienia związanego z aktualną sytuacją, kiedy to nie wykształciły się jeszcze należycie funkcjonujące aparaty kontrolne w samych spółdzielniach.

Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych zajmując stanowisko, o którym mówiłem na początku – wynikające z kwestii usytuowania Najwyższej Izby Kontroli w strukturze organów władzy – proponuje szereg poprawek do przedłożonej ustawy. Artykuł 4, dość specyficzny, dotyczy kontroli przeprowadzanych w instancjach najbardziej autorytatywnych – w konstytucyjnych organach władzy państwowej i ich podrzędnych kancelariach. Mamy tutaj do czynienia z ograniczeniem zakresu kontroli tylko do elementów, które są opisane w art. 3, a jeżeli chodzi o ust. 2 i 3 art. 4, także zakresu określonych podmiotów, które mogą inicjować tę kontrolę. Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych proponuje, żeby jednocześnie do tych organów, podlegających szczególnemu trybowi składania wniosków w sprawie zakresu i przeprowadzenia kontroli, dopisać również Krajowe Biuro Wyborcze. I wszędzie, gdzie mowa o prowadzeniu kontroli na zlecenie Sejmu, dopisać jednocześnie możliwość inicjowania tego przez Senat, ponieważ jest to organ kontrolny władzy ustawodawczej. I tego dotyczy poprawka pierwsza, zamieszczona w sprawozdaniu Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych. Zostało ono przedłożone Wysokiej Izbie w druku nr 157A.

W drugiej poprawce proponujemy uzupełnić zapis przez dodanie uprawnienia do podejmowania kontroli także na zlecenie Senatu i jego organów, a nie jak dotąd, tylko Sejmu i jego organów. W ust. 2 wyraz: „przedkłada” proponujemy zastąpić wyrazem: „przedstawia”. Ten zwrot mówi już o funkcji czasownikowej, to zupełnie

(senator P. Andrzejewski)

inny zakres etymologicznych desygnatów słowa. Zdaniem Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, wybrane przez nią sformułowanie bardziej odpowiada instytucji, której dotyczy zapis.

W art. 7 komisja proponuje kolejne zmiany dotyczące uwzględnienia roli Senatu i jego organów. Powtarza się to w następnych poprawkach do art. 8.

Artykułu 10 dotyczy poprawka analogiczna do tej, o której mówiłem przed chwilą, a więc etymologicznego zakresu słowa i różnicy między wyrazem: „przedłożenie” a: „przedstawienie”. Następuje wymiana tych dwóch sformułowań.

Wreszcie art. 16 ust. 3, który dotyczy kadencji prezesa Najwyższej Izby Kontroli, trwającej 6 lat. W ustawie pojawia się innowacja, która zdaniem Komisji Inicjatyw Ustawodawczych jest słuszna, wydłuża się kadencję prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Chodzi o to, aby nie była ona równoznaczna z każdorazową zmianą kadencji Sejmu i tym samym, aby praca Najwyższej Izby Kontroli nie była uzależniona politycznie. Przecież ten urząd, jak chce ustawa, a także społeczeństwo, winien być całkowicie odpolityczniony – na ile to tylko możliwe. Powinien pełnić głównie funkcje niezależne od układu politycznego, mające na celu utrwalenie systemu prawidłowego funkcjonowania państwa i jego organów oraz wszystkich jednostek organizacyjnych, które zarządzają bądź operują w ramach swoich struktur i zadań mieniem państwowym, funduszami.

Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych proponuje w art. 16 ust. 3 dodać zapis, iż kadencja prezesa Najwyższej Izby Kontroli wygasa nie tylko w razie jego śmierci lub odwołania, ale jednocześnie w razie orzeczenia przez Trybunał Stanu utraty zajmowanego stanowiska. Jak wiadomo, według wszystkich postulatów w zakresie uregulowania konstytucyjnego kompetencji Trybunału Stanu, osobą podlegającą ocenie i osądzeniu przez Trybunał Stanu jest również prezes Najwyższej Izby Kontroli.

W poprawce ósmej, która dotyczy art. 20, Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych proponuje zastąpić niezręczne sformułowanie zobowiązujące niejako prezesa Najwyższej Izby Kontroli do brania udziału w posiedzeniach Sejmu bardziej odpowiednim. Zdaniem komisji, zrzeczniejszy będzie zapis, który da mu prawo uczestniczenia w posiedzeniach nie tylko Sejmu, ale również Senatu i Rady Ministrów. Może być to bardzo istotne ze względu na sprawowanie jego funkcji, zwłaszcza przy tych uprawnieniach, które zyskał dzięki ustawie, co do kontroli prawa i sposobu jego wykonywania. Jest to problem bardzo istotny dla synchronizacji kontroli z tym, co na ten temat postanawia Sejm, Senat i co wynika z bieżącej polityki rządu.

Poprawka dziewiąta dotyczy art. 25. W proponowanej uchwale ust. 3 art. 25, który mówi o statucie i zakresie wewnętrznego tworzenia prawa w ramach struktur organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli, proponuje się dodać ust. 3 w brzmieniu: „Prezydium Sejmu może w statucie upoważnić prezesa Najwyższej Izby Kontroli do określania w drodze zarządzenia szczegółowej organizacji wewnętrznej jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli oraz ich właściwości, a także wprowadzania zmian w tym zakresie”. W innym miejscu ustawy jest już mowa o upoważnieniu prezesa Najwyższej Izby Kontroli, wydaje się to upoważnienie niezbędne, jako że nie wszystkie najdrobniejsze nawet elementy struktury wewnętrznej winien określać Sejm przez swoje prezydium.

Dalej proponujemy zmianę dosyć niefortunnie sformułowania, które wzbudzało powszechne wątpliwości. Mianowicie, art. 43 zmniejszył istotnie zakres możliwości poszukiwania i ustalania stanów faktycznych przez niczym nie uzasadnione ograniczenie kompetencji kontrolerów NIK. Mówił on, że kontrolując instytucję nie można przesłuchiwać adwokata w sprawie uzyskanych od klienta informacji personalnych – tak dotąd było w przepisach – ale jednocześnie, że nie można też przesłuchiwać radcy prawnego w kwestii faktów, o których dowiedział się, udzielając pomocy prawnej temu przedsiębiorstwu albo prowadząc jego sprawę. To chyba jednak byłby pewien absurd. Dlatego proponujemy utrzymanie przyjętego powszechnie rozwiązania szanującego prawa człowieka, jak również odpowiadającego i skorelowanego z tym, co jest zapisane w procedurze karnej, która stanowi przecież minimum szacunku dla tajemnicy zawodowej. Według Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, art. 43 pkt 1 powinien określać, że nie wolno przesłuchiwać obrońcy w charakterze świadka w kwestii faktów, o których dowiedział się, udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę, i nie określać, czy chodzi o adwokata, czy radcę prawnego. Pracujemy przecież obecnie nad zrównaniem, a przynajmniej konwergencją adwokatów i radców prawnych.

W ust. 11, który dotyczy art. 64, proponuje się dopisanie... Chodzi o to, by w ust. 2, dotyczącym informacji, które są przedkładane Sejmowi, dodać słowa: „oraz przedłożenia Senatowi”, a w ust. 3, gdzie mówi się o materiałach czy dowodach mogących być przedkładanymi na żądanie Sejmu, dodać również słowa: „na żądanie Senatu”, co jest koherentne z koncepcją zrównania Sejmu i Senatu.

Punkt dwunasty dotyczy wreszcie art. 98. Tutaj stoimy na gruncie czystości systemowej. Mimo tego, co wczoraj mówił nam przedstawiciel administracji rządowej najwyższego szczebla, w zakresie penalizacyjnym określa się grzywnę

(senator P. Andrzejewski)

liczbami bezwzględny, a nie wielokrotnościami. Taka praktyka jest przyjęta w prawie karnym i wydaje się, że nie należało od niej odstępować. Stąd również zmiana w art. 98 i zastąpienie określenia, które nie jest koherentne z przepisami i zasadami funkcjonującymi w prawie karnym, zapisem bardziej adekwatnym.

Z art. 100 wreszcie wiąże się szereg problemów poruszonych już zresztą w Sejmie podczas rozważania przedłożenia rządowego. Zaproponowane w nim rozwiązanie, wsparte później przez mniejszość parlamentarną w Sejmie, zmierzało do tego, by okres przejściowy, kiedy istnieje możliwość kontrolowania działalności spółdzielni, ich organizacji i organów, przedłużyć do roku 1999. Niestety, propozycja ta została w Sejmie odrzucona znaczną większością głosów. Wychodząc zatem, z jednej strony, naprzeciw konieczności realnego, zdaniem Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, przedłużenia tego terminu, a z drugiej strony mając na względzie to, co stało się już w Sejmie, zaproponowaliśmy przedłużenie tego terminu przynajmniej do 31 grudnia 1996 r., choć być może ten okres również będzie zbyt krótki.

Omawiana ustawa, wraz ze wszystkimi proponowanymi poprawkami, spełnia, jak sądzę, jedną z fundamentalnych ról w kształtowaniu i porządkowaniu obowiązującego w Polsce systemu prawnego. Wobec transformacji, która się dokonuje, jest ona niezbędnym uaktualnieniem kompetencji, funkcji i zakresu działania Najwyższej Izby Kontroli oraz jej organów. Dlatego, składając sprawozdanie w imieniu Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, proszę Wysoką Izbę o przyjęcie ustawy wraz z przedłożonymi przez komisję poprawkami.

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Proszę o zabranie głosu sprawozdawcę Komisji Praw Człowieka i Praworządności, pana senatora Stanisława Kochanowskiego.

Senator Stanisław Kochanowski:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Komisja Praw Człowieka i Praworządności w dniach 2 i 7 grudnia bieżącego roku rozpatrywała ustawę z dnia 17 października 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. Ustawa ta wprowadza szereg zmian o charakterze systemowym w jednej z podstawowych instytucji kontroli w państwie. Potrzeba nowej regulacji nie ulega żadnej wątpliwości, dotychczasowe bowiem unormowanie w tym zakresie, pochodzące z roku 1980, w coraz mniejszym stopniu odpowiada

nowym warunkom gospodarczym, społecznym, politycznym oraz ustrojowym naszego państwa.

Projektowana ustawa ma charakter kompleksowy i obejmuje swoimi unormowaniami zagadnienia dotyczące pozycji prawnej Najwyższej Izby Kontroli, o czym wspomniał mój przedmówca, a także zakres i tryb przeprowadzania kontroli, jej miejsce w całym systemie kontrolnym państwa, organizację i funkcjonowanie NIK oraz sytuację jej pracowników.

Nowa ustawa pod względem liczby przepisów, o czym tu już wspomniano, trzykrotnie przewyższa dotychczasową, jednocześnie podobnie ujmując normowaną problematykę w ramach systematyki ustawy. To rozbudowanie i uszczegółowienie przepisów wynika z dążności projektodawcy do ujęcia w akcie rangi ustawowej wszystkich najważniejszych zagadnień, dotyczących organizacji i działania Najwyższej Izby Kontroli oraz trybu prowadzonych kontroli. Dziś tematyka ta znajduje się w aktach wykonawczych. Teraz zostaje jej nadany charakter pełnej jawności. Takie podejście wydaje się w pełni zasadne i zgodne z zasadami państwa prawa.

Jeśli natomiast chodzi o merytoryczną stronę przedmiotowej ustawy, to należy podkreślić, iż zawarte w niej rozwiązania nie przynoszą zasadniczych zmian. Ogólny kierunek rozwiązań zmierza do uporządkowania i usystematyzowania zagadnień instytucji kontrolnej, jaką jest NIK, oraz dostosowania jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego do nowych warunków ustrojowych i gospodarczych, a także zmian w sferze organizacji oraz funkcjonowania aparatu państwa.

Ustawa wprowadza w zakresie działania NIK zmiany o charakterze systemowym. Najbardziej kontrowersyjną z nich jest objęcie kontrolą organów samorządu terytorialnego, w czym jednak Komisja Praworządności i Praw Człowieka nie dopatrzyła się naruszenia ani art. 8 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r., ani innych umów międzynarodowych. Komisja przyjęła, iż twórcy obecnie obowiązującego zapisu w art. 34 konstytucji, nie mogli przewidzieć istnienia samorządu terytorialnego i komunalnych osób prawnych, uwzględniając kontrolę administracji państwowej oraz podległych im przedsiębiorstw, a także innych jednostek organizacyjnych. Jednym słowem, komisja przyjęła szeroko rozumiane pojęcie administracji państwowej, obejmującej zarówno administrację rządową, jak i samorządową. Założyła przy tym, że precyzyjny zapis znajdzie się w nowej konstytucji oraz że kontrola NIK nie jest elementem ograniczającym samorządność.

Ważną zmianą jest propozycja ustawowego uregulowania postępowania kontrolnego bez aktów wykonawczych, o czym już nadmieniałem, jak również wprowadzanie przepisów regulujących postępowanie z zastrzeżeniami zgłaszanymi

(senator S. Kochanowski)

do ustaleń i wniosków po kontroli oraz powołanie organów odwoławczych od wyników kontroli. W ustawie zrezygnowano z możliwości wydawania przez kontrolującego zarządzeń doraźnych. Jest to wyraz tendencji odchodzenia od wyposażania organu kontrolującego w uprawnienia o charakterze władczym.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo! Po szczegółowej analizie omawianej ustawy i wysłuchaniu przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli oraz Krajowego Sejmiku Samorządowego Komisja Praw Człowieka i Praworządności zaakceptowała główne kierunki nowego dokumentu. Biorąc jednak pod uwagę, że ustawa ma obowiązywać przez wiele lat, proponujemy przyjąć ją z poprawkami zawartymi w druku nr 157B, przy czym należy podkreślić, że w dyskusji szczególne wątpliwości wzbudziło pozbawienie Senatu możliwości zlecenia kontroli NIK i że prawie jednogłośnie naniesiono poprawki dające Senatowi takie uprawnienia.

Są to poprawki: pierwsza, oznaczona literami „b” i „c” – dotyczy art. 4, druga – dotyczy art. 6, trzecia, oznaczona literą „b” – dotyczy art. 7 ust. 1, czwarta – dodaje nowy art. 7a, następnie piąta, oznaczona literami „a” i „b” – dotyczy art. 8 oraz trzynasta, oznaczona literami „a” i „b” – dotyczy art. 64 ust. 2 i 3. Wszystkie te poprawki związane są z uprawnieniami Senatu do zlecenia kontroli NIK.

Komisja wnosi ponadto o przyjęcie poprawki pierwszej, oznaczonej literą „a”, która dotyczy art. 4 – poddaje ona kontroli NIK pominięte przez projektodawcę ustawy Krajowe Biuro Wyborcze, oraz poprawki drugiej, oznaczonej literą „b”, która dotyczy art. 6 – jest to zmiana redakcyjna, użyte określenia dostosowuje się do tych zawartych już w małej konstytucji. Tego typu zmiany są również zawarte w poprawce trzeciej, oznaczonej literą „a” – dotyczącej art. 7 ust. 1, poprawce piątej, oznaczonej literą „b” – dotyczącej art. 8, poprawce siódmej – dotyczącej art. 10 ust. 1 i 2, a także poprawce trzynastej, oznaczonej literą „a” – dotyczącej art. 64.

Poprawka trzecia, oznaczona literą „c”, dotycząca art. 7 ust. 1, nakłada na NIK obowiązek zgłaszania do Sejmu i Senatu stwierdzonych w trakcie kontroli niezgodności w obowiązującym systemie prawnym. Ma ona na celu przyspieszenie działań legislacyjnych, zmierzających do eliminacji złego prawa.

Poprawka szósta, dotycząca art. 9, zobowiązuje NIK do informowania o wynikach kontroli samorządu terytorialnego nie tylko wojewodów i sejmików samorządowych, mających ograniczone możliwości – w świetle ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym – w zakresie dyscyplinowania działań samorządu terytorialnego, ale również właściwych gmin, których zarządy poddano kontroli.

Poprawka ósma, dotycząca art. 16 ust. 3, dodaje Trybunałowi Stanu zapomniane, jak sądzę, przez projektodawcę prawo do orzekania o utracie zajmowanego stanowiska państwowego.

Poprawka dziewiąta, dotycząca art. 17 ust. 1 pktu 3, proponuje, iż prezes NIK może utracić stanowisko tylko wtedy, gdy popełni przestępstwo z winy umyślnej.

Poprawka dziesiąta, dotycząca art. 19, ma na celu zabezpieczenie daleko idącej bezstronności czy ewentualnych podejrzeń o jej brak, dlatego komisja uznała za właściwe ograniczenie dodatkowych możliwości podejmowania pracy zarobkowej przez prezesa NIK, nawet w uczelniach wyższych.

Poprawka jedenasta, dotycząca art. 20, wprowadza nieobligatoryjny, a fakultatywny obowiązek uczestniczenia prezesa NIK w obradach Sejmu oraz, co proponują obie komisje, Senatowi.

Poprawka dwunasta, dotycząca art. 43 pktu 1, precyzuje pojęcia obrońców – mówił o tym również pan senator Andrzejewski – i dotyczy możliwości zachowania tajemnicy zawodowej przez obrońcę reprezentującego jednostki kontrolowane.

Poprawka czternasta, dotycząca art. 86 – wprowadzona dzięki 4 głosom „za”, przy 2 „przeciw” i 2 „wstrzymujących się”, daje możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych także pracownikom służb kontrolnych NIK, czego w projekcie ustawy nie dopuszczono.

Poprawka piętnasta, dotycząca art. 89 ust. 5, zawiera propozycję skreślenia z tegoż ustępu słów: „Najwyższej Izby Kontroli”. Chodzi o to, by w postępowaniu dyscyplinarnym mogli uczestniczyć wszyscy pracownicy mianowani, czyli również ci z innych urzędów administracji państwowej.

Poprawka szesnasta, dotycząca art. 100, według propozycji Komisji Praw Człowieka i Praworządności zakłada przedłużenie możliwości kontrolnych nad organizacjami spółdzielczymi do 31 grudnia 1995 r., a więc nie tak, jak chciał projektodawca, do 31 grudnia 1999 r. Zakładamy tu, iż zorganizowanie służb rewizyjnych przez spółdzielnie najprawdopodobniej nie będzie trwało rok, ale być może nawet ponad 2 lata, natomiast niegospodarność, szczególnie w spółdzielniach mieszkaniowych, jest dla nich olbrzymim zagrożeniem. Wprawdzie w tej sprawie została zgłoszona poprawka mniejszości, która zakłada, iż przedłużanie możliwości kontrolnych NIK wobec spółdzielni powinno obowiązywać tylko do 31 grudnia 1996 r., ale jak powiedziałem, jest to wniosek mniejszości.

Wysoka Izbo! Zdaniem komisji, pomimo pewnych uwag i propozycji poprawek, należy ustawę o Naczelnej Izbie Kontroli przyjąć, o co Wysoką Izbę w imieniu Komisji Praw Człowieka i Praworządności proszę. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Dziękuję bardzo Panie Senatorze, proszę o zabranie głosu sprawozdawcę mniejszości Komisji Praw Człowieka i Praworządności, pana senatora Lecha Czerwińskiego.

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Lech Czerwiński:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie! Przedmiotem wniosku mniejszości jest art. 100, o którym wspomniał pan senator Kochanowski i zapis, który zaproponowany jest w ustawie sejmowej, aby do 31 grudnia 1995 r. można było poprzez NIK sprawować kontrolę i wnikać w działalność spółdzielni mieszkaniowych. Obszar tych spółdzielni, a zwłaszcza płaszczyzna, na której stykają się obywatel, spółdzielnia i państwo, wymaga kontroli. Mogę to potwierdzić z całą odpowiedzialnością na podstawie napływających do Komisji Praw Człowieka i Praworządności listów, które dotyczą kredytów mieszkaniowych. Jestem więc całkowicie przekonany o potrzebie tej kontroli.

Mam jednak również na uwadze interpretację niedawno uchwalonego prawa spółdzielczego, które mówi, iż cała własność spółdzielni jest własnością prywatną. Zachodzi tutaj konflikt, który dotyczy ingerencji Najwyższej Izby Kontroli we własność prywatną. Niemniej jednak racje wyższe, zwłaszcza racje mieszkańców, właścicieli czy najemców mieszkań przemawiają za tym, aby przedłużyć możliwość sprawowania kontroli w spółdzielniach mieszkaniowych. I o ile poprawka, która zakłada ów rok 1999, jest także po myśli mieszkańców, to obawiam się, że za racjonalny należy uznać fakt odejścia NIK od kontroli w spółdzielniach mieszkaniowych i że to powinno nastąpić.

Ustosunkowując się do projektu poselskiego, proponuję, podobnie jak pan senator Andrzejewski z Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, aby ta kontrola trwała 2 lata. Liczę, że nie będzie to wniosek mniejszości, zwłaszcza że Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych zapowiedziała to już wcześniej jako swój wniosek. Dziękuję.

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Proszę o zabranie głosu sprawozdawcę Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, pana senatora Jerzego Adamskiego.

Senator Jerzy Adamski:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Mam zaszczyt, w imieniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

przedstawić stanowisko względem ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na trzydziestym piątym posiedzeniu w dniu 17 listopada 1994 r. Nie potrafię przedstawić zasad tej ustawy, tak jak to zrobił pan senator Andrzejewski czy pan senator Kochanowski, w związku z tym ograniczę się tylko do *meritum* sprawy i do tego, czym zajmowała się komisja.

Na wczorajszym posiedzeniu komisja, tylko w swoim gronie, bez przedstawicieli rządu i Najwyższej Izby Kontroli, zajmowała się w zasadzie jedynie trzema poprawkami do ustawy. Jedną z nich dotyczyła wykreślenia art. 2 ust. 2, dotyczącego kontroli samorządów terytorialnych, o czym mówił wcześniej pan senator Kochanowski. Komisja poprawki nie przyjęła, stwierdziła natomiast, że samorzady też muszą być kontrolowane przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Następna poprawka dotyczyła art. 5 ust. 2 i nie została przyjęta, ale została zawarta w druku nr 157C jako poprawka mniejszości.

Chciałbym zgłosić Wysokiej Izbie przyjętą przez komisję poprawkę do ustawy, a mianowicie, do jej art. 101 ust. 1, 2 i 3. Zapis ten mówi, że pracownik Najwyższej Izby Kontroli, który nie spełnia wymogów ustawy, może być zatrudniony przez okres nie dłuższy niż 3 lata. Oznacza to, że wyżej wymieniony pracownik *de facto* będzie pracował 3 lata i 6 miesięcy lub 3 lata i 9 miesięcy, jeżeli okres wypowiedzenia pracy będzie wynosił 6 miesięcy i jeszcze *vacatio legis* tej ustawy. Okres obowiązkowego zatrudnienia na danym stanowisku powoduje zablokowanie etatów przez osoby, które nie spełniają, jak wcześniej wspomniałem, wymogów ustawy lub też z różnych przyczyn nie nadają się do tak odpowiedzialnej pracy.

Co prawda, w myśl art. 101 ust. 4, prezes Najwyższej Izby Kontroli może przesunąć pracownika po przeprowadzeniu kontroli jego pracy na inne stanowisko, ale nie może rozwiązać z nim umowy o pracę. Zapewne będą również opinie przeciwne, mówiące, że okres 3 lat jest potrzebny do zakończenia rozpoczętej kontroli. Jest to nieprawda, ponieważ czas przysługujący inspektorom NIK na kontrolę kształtuje się w granicach jednego roku, co daje możliwość zakończenia rozpoczętych prac w okresie zatrudnienia pracownika na danym stanowisku. Zmiana w art. 101 ust. 1, 2 i 3 umożliwi „przewietrzenie” działalności Najwyższej Izby Kontroli, bez stwarzania zagrożenia dla pracowników sumiennych, rzetelnych, którzy zgodnie z prawem wykonują swoją pracę.

W imieniu komisji wnoszę o przyjęcie wyżej wymienionej poprawki, która znajduje się w druku nr 157C. Dla porządku chciałbym Wysoką Izbę poinformować, że za poprawką głosowało 5 senatorów, 2 było przeciwnych, 1 osoba wstrzymała się od głosu. Dziękuję.

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Proszę o zabranie głosu sprawozdawcę mniejszości Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, pana senatora Adama Woś.

Senator Adam Woś:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

W przeciwieństwie do moich przedmówców, którzy przedstawiali w swoich sprawozdaniach stanowisko komisji mówiąc, że czynią to z przyjemnością, przyznam, że mam wątpliwą przyjemność występować w imieniu mniejszości Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, jako jej przewodniczący. Mówię tak dlatego, że zdecydowana większość komisji, którą przyszło mi kierować, nie przyjmowała do wiadomości argumentacji mojej i senatora Janusza Okrzesika, dotyczącej zapisów w ustawie dotyczących działalności samorządu terytorialnego.

Pragnę również na samym wstępie jednoznacznie podkreślić, że opowiadam się zdecydowanie za przyjęciem nowych rozwiązań o Najwyższej Izbie Kontroli z uwagi na to, że w obliczu transformacji gospodarczej, społecznej i politycznej mają miejsce różnego rodzaju patologie. Jestem jednak zdecydowanie przeciwny temu, co dotyczy sprawowania kontroli przez NIK nad organami samorządowymi.

Szanowni Państwo! Jestem przekonany, że wielu z państwa, którzy dziś będą głosowali przeciwko proponowanym przeze mnie zmianom, po roku zmieni swoją decyzję. Postanowienia ustawy, dające Najwyższej Izbie Kontroli prawo kontrolowania samorządów, w tych środowiskach odbierane są jako wotum nieufności do ustawowo określonych organów nadzoru, to jest do prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz regionalnych izb obrachunkowych. Inaczej mówiąc, dostrzegam w zapisach tej ustawy dublowanie kompetencji. Oczywiście, jestem za tym, żeby istniało prawo do kontroli, gdy w grę wchodzi środki budżetowe, inaczej mówiąc chodzi o zadania zlecone gminom. To jest uzasadnione. Natomiast w obszarze zadań własnych, byłbym skłonny całkowicie zrezygnować z zapisów w art. 2, nadających NIK prawo do kontroli działalności organów samorządu terytorialnego.

Największy mój sprzeciw budzi jednak art. 5. I tu moja uwaga dotycząca poprawki mniejszości w art. 5 pkt 2, gdzie kontrola działalności samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań własnych przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a więc mamy całość zagadnień obejmujących zadania własne gminy. Daje się Najwyższej Izbie Kontroli prawo do ich kontrolowania, a kłóci się to z ideą samorządności, jako że, jak sama nazwa

wskazuje, samorząd to inaczej „sam rząd” – dla swoich własnych decyzji. Wkraczanie na ten obszar przez Najwyższą Izbę Kontroli jest, moim zdaniem, postępowaniem niewłaściwym. I stąd moja poprawka.

Szanowni Państwo! Proponuję, aby w wymienionym przeze mnie art. 5, dającym uprawnienia również w zakresie kontroli gospodarności, w pkt 2: „kontrola działalności samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań własnych prowadzona jest pod względem legalności i rzetelności...”, gospodarność pozostawić samemu samorządowi. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze. Panie i Panowie Senatorowie, zgodnie z art. 38 ust. 5 Regulaminu Senatu pragnę zapytać, kto z pań i panów senatorów chciałby skierować krótkie, zadawane z miejsca pytania do senatorów sprawozdawców?

Bardzo proszę, Panie Senatorze Kozłowski.

Senator Krzysztof Kozłowski:

Mam pytanie do sprawozdawcy Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych. Panie Senatorze, art. 5 mówi, że Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę organów administracji rządowej między innymi pod względem celowości. Czy komisja nie zauważyła sprzeczności wynikającej z faktu, że ustawa obliuguje prezesa NIK do ustalenia celowości działań poszczególnych ministrów i wydatkowania przez nich pieniędzy i zobowiązuje ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej przed Sejmem za ich działalność?

Jeżeli będzie, a na pewno tak, sprzeczność między poglądami prezesa NIK a poglądami resortowego ministra na temat celowości wydatkowania pieniędzy, to komu mamy przyznać rację i jakie cele będą brane pod uwagę?

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Dziękuję bardzo. Panie Senatorze, jeśli pan pozwoli...

(*Senator Piotr Andrzejewski: Wolalbym odpowiadać na pojedyncze pytania.*)

Dobrze. Mam tylko taką prośbę, po odpowiedzi pana senatora Andrzejewskiego prosiłbym łaskawie o pytania właśnie do niego, dobrze? Skorzystajmy z obecności pana senatora na mównicy. Dziękuję.

Proszę bardzo.

Senator Piotr Andrzejewski:

Panie Senatorze, zgodnie z obowiązującą zasadą legalizmu nie można dopuszczać żadnych

(senator P. Andrzejewski)

dotychczasowych kompetencji. W przeciwieństwie do praw obywatelskich i praw człowieka, gdzie to, co nie jest zabronione, jest dozwolone. Przypominam, że zasada legalizmu mówi, iż organ państwowy może działać tylko w zakresie kompetencji, które nadaje mu prawo. Nie wolno mu działać inaczej. Każdy z organów działa tylko w zakresie swoich kompetencji.

Przy okazji kontroli, która jest przeprowadzana w ramach art. 4, istnieje konieczność zabezpieczenia dowodów. Jest to bardzo ciekawe. Istniejący art. 36 ustawy mówi, że: „Zebrane w toku postępowania kontrolnego materiały dowodowe kontroler odpowiednio zabezpiecza...” itd. Jest to bardzo istotny i dobry przepis proceduralny. NIK nie może wchodzić w niczyje kompetencje, dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej. Wbrew temu, co sugerował pan senator – a co funkcjonuje w opinii publicznej i jest fałszywą przesłanką – NIK nie jest organem administracji państwowej, tylko organem Sejmu i Senatu. Stąd wszystkie zarzuty w zakresie prawa międzynarodowego oraz te, które słyszeliśmy ze strony mniejszości, dotyczące kontroli samorządu. NIK nie jest organem ani administracji, ani władzy wykonawczej. Wydaje mi się, że jeżeli nawet stwierdzi się przestępstwo, za które powinno się ponosić odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu, to wówczas mamy do czynienia jednak z art. 63, który bardzo łagodzi dotychczasowe kompetencje NIK. To też jest dyskusyjna sprawa.

W poprzedniej ustawie, art. 26 mówił, że w razie ujawnienia przestępstwa albo wykroczenia, w najbardziej skrajnym przypadku – może to też dotyczyć ministrów – Najwyższa Izba Kontroli przekazuje sprawę organowi powołanemu do ścigania przestępstw. Wniosek o ściganie nie był mój, ale był nie do odrzucenia. Dzisiaj jest tylko zasada sygnalizacji, zawiadamia się organ powołany do ścigania. Praktyka pokaże, jak ona będzie funkcjonowała. Informuje się, a każdy organ podejmuje stosowne działania zgodnie z kompetencjami.

Nie ma bezpośredniego przełożenia wniosków pokontrolnych NIK, co dostrzegane jest jako pewien mankament przez najbardziej rygorystycznych zwolenników kontroli państwowej. Nie ma też bezpośredniego przełożenia na stosowne działania dotyczące odpowiedzialności karnej, konstytucyjnej czy jakiegokolwiek innej – zwłaszcza to jest niebezpieczne. Niektórzy postrzegają jako mankament także to, że nie przewiduje się obligatoryjnego wszczynania postępowań cywilnych przez podmioty uprawnione, na przykład prokuraturę, chociażby z ustawy o zwrocie nieuzasadnionych korzyści uzyskanych kosztem skarbu państwa, gdzie jest obowiązek czy upraw-

nienie prokuratury do dochodzenia uszczuplonych kwot.

Dostałem wykaz aktów kontroli i wniosków pokontrolnych, gdzie stwierdzono w centralnych organach władzy państwowej nawet nie niegospodarność w rozumieniu kodeksu karnego, ale ewidentne dowody na wszczęcie postępowań w sprawie wielkich kwot, rewindykowania od tych instytucji na rzecz budżetu, na rzecz skarbu państwa uszczuplonych kwot. I nie ma jak tego przełożyć, te sprawy zawisły w próżni. I tak samo będzie ze wszystkimi elementami, które dotyczą odpowiedzialności konstytucyjnej, jeżeli dobrze zrozumiałem pana pytanie.

Senator Krzysztof Kozłowski:

Panie Senatorze, pan mnie źle zrozumiał.

Przepraszam, chodzi mi o działania przestępcze, o taki najprostszy fakt: minister obrony kupuje czołgi, a prezes NIK twierdzi, że to jest niecelowe, bo powinien kupić helikoptery. Jak wyglądają wtedy kompetencje i odpowiedzialność ministra wobec zezwolenia na badanie celowości działań poszczególnych ministrów przez prezesa NIK?

Senator Piotr Andrzejewski:

Rozumiem. Panie Senatorze, to nie jest odrębne. Kontrola jest jedna, ale stosuje się wiele kryteriów albo tylko jedno. W trakcie kontroli nie ma tak – proszę sprostować, jeśli się mylę, jest tu obecny pan prezes NIK – że istnieje możliwość badania tylko pod kątem celowości. Bada się całość pod kątem działalności we wszystkich aspektach. W niektórych przypadkach wyłącza się te aspekty, co – nie tylko moim zdaniem – jest dyskusyjne. Ale zasada celowości nie może być traktowana odrębnie od zasady rzetelności, legalności, gospodarności, prawda? Jest to jedna kontrola, tylko uwzględnia się różne aspekty.

I jeżeli nie bada się tylko pod kątem celowości, jeżeli chodzi o celowość uznaniową, to ocena może potwierdzać, że jest to celowe i nie wywołuje żadnych negatywnych skutków. Przykładem może być orzeczenie Trybunału Stanu o środkach przeznaczonych na samolot „Iryda”. Jest pewna celowość uznaniowa i w ramach niej nie można sformułować zarzutu. Jeżeli ta celowość jest bardzo ściśle określona, to gdyby nie uchylono postanowienia budżetowego, mówiącego, że dane środki mają być przeznaczone tylko na samolot „Iryda” – na dodatek tylko na jego podwozie czy elektronikę – i jeżeli ta ustawa znalazłaby się w Trybunale Stanu, to NIK, kontrolując MON, mógłby wystosować zarzut, że mamy do czynienia z wykorzystaniem środków niezgodnie z ustawą budżetową. Skoro jest to zakwestionowane, to nawet jeżeli zostaje wydane tak albo

(senator P. Andrzejewski)

inaczej, ale w granicach kompetencji nie domniemanej, ale rzeczywistej danego organu, taki zarzut jest bezprzedmiotowy. Natomiast nie widzę żadnej sprzeczności – bo są to ogólne zasady, które wynikają z formuły legalizmu, a kontrola jest kompleksowa – w obrębie wszystkich tych elementów, jest to jeden z aspektów oceny sytuacji wykorzystania środków budżetowych państwa.

Celowość nie może być przedmiotem odrębnego postępowania w oderwaniu od innych elementów, które są wymienione w art. 3. To znaczy, że działalność finansowa musi być prowadzona pod kątem celowości, gospodarności, legalności i rzetelności.

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Dziękuję bardzo.
Pan senator Kurczuk, proszę o pytania.

Senator Grzegorz Kurczuk:

Chciałem, może jestem troszkę spóźniony, nawiązać do bardzo ważnego wystąpienia pana senatora Wosia. Rzeczywiście projekt ustawy NIK, który dzisiaj rozpatrujemy tuż po jego przyjęciu przez Sejm, wywołał jednak sporą falę protestów ze strony dużej grupy działaczy samorządowych. Mam przed sobą protest lubelskiego sejmiku samorządowego, który wpłynął do prezydenta, do marszałka Sejmu i jeszcze do kilku innych osób. Główny zarzut dotyczy art. 5 ust. 2, który – proszę rzucić okiem – dopuszcza możliwość kontrolowania działalności samorządów terytorialnych w zakresie wykonywania ich własnych zadań. Na ten temat nie usłyszałem niczego od komisji ustawodawczej, a problem, jak się okazuje po wystąpieniu pana senatora Wosia, jest poważny.

Moje pytanie brzmi: czy kwestia ta była dyskutowana podczas obrad komisji? Jeśli tak, to czy mógłbym prosić pana senatora Andrzejewskiego o jej przybliżenie?

(Senator Piotr Andrzejewski: Tak, była dyskusja na ten temat.)

Mam jeszcze drugie pytanie. Wśród zarzutów jest też zarzut o złamanie, a może raczej o sprzeczność tej ustawy z konstytucją, konkretnie z art. 34 ust. 1, który określa kompetencje NIK. Czy zawarte tam pojęcie „organy administracji państwowej” obejmuje również samorząd terytorialny? Tę kwestię porusza również nasze Biuro Legislacyjne. Chcę zatem zapytać pana senatora sprawozdawcę, czy podczas obrad Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych była o tym mowa? Jeśli tak, to jakie padały argumenty? Dziękuję.

Senator Piotr Andrzejewski:

Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych pracowała z udziałem ekspertów, a także przedstawicieli NIK, rządu i Sejmu. Przedstawione przez pana senatora zagadnienia były rozważane, zwłaszcza sprawa, która jest przedmiotem wniosku mniejszości. Uznaliśmy jednak, że w zasadzie działalność samorządu terytorialnego jest formą gospodarowania groszem publicznym, a kontrola NIK dotyczy wszystkich form gospodarowania środkami stanowiącymi dobro wspólne, nawet jeśli pozostaje to w zakresie zadań własnych.

W art. 2 ust. 3 mówi się, że NIK kontroluje działalność wszelkich jednostek organizacyjnych i jednocześnie może, a nawet powinien kontrolować regionalne izby obrachunkowe. W zasadzie to one zajmowałyby się kontrolą samorządów. Absurdem byłoby więc, gdyby NIK mógł kontrolować izby obrachunkowe, a nie mógł wnikać przy okazji w prawidłowość przeprowadzanych przez nie kontroli. Skoro kontroluje się izby obrachunkowe, to tym bardziej trzeba przyjrzeć się, jaki jest stosunek między nimi a kontrolowanymi przez nie funduszami samorządowymi. To jest jedna sprawa.

Druga kwestia była poruszana już w przedłożeniu rządowym, a dotyczy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Otóż dokument ten przewiduje poddanie samorządu terytorialnego kontroli państwa, nie wyklucza więc możliwości poddania go kontroli NIK. Jeszcze raz podkreśliam, że to nie jest kontrola rządowa, ale kontrola dokonywana przez odrębny organ ukształtowany w Polsce na zasadzie podległości władzy ustawodawczej. Zatem bliższy organowi Sejmu i kontroli funkcjonowania prawa niż kontroli administracji rządowej.

Zastanawialiśmy się również – porównując nasze uregulowanie z międzynarodowymi – nad tym, o czym mówił pan senator Kochanowski. Pan cytował art. 8, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej również nad tym dyskutowała, ale nie dostrzegła sprzeczności z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, która obliguje nas do zgodności z jej rozstrzygnięciami. Kontrola będzie więc sprawowana wyłącznie w przypadkach przewidzianych prawem. W zakresie prawa nie można, zgodnie z zasadą legalizmu, domniemywać przekraczania kompetencji i onnipotencji ze strony funkcjonariuszy Najwyższej Izby Kontroli.

Powstało przeświadczenie, że samorządy będą kontrolowane we wszystkich formach swojej działalności i funkcji samorządowych. To nie jest prawda, kontrola bowiem będzie tylko w zakresie działalności finansowej i tam, gdzie jest gospodarowanie groszem publicznym. Zaś co do celowości, to regionalne izby obrachunkowe mają

(senator P. Andrzejewski)

możliwość szerszej kontroli i taki sam zakres powinna obejmować kontrola NIK jako organizacji nadzoru.

Drugie pytanie pana senatora jest bardzo zasadne i ma charakter systemowy. Tutaj rzeczywistość jest problem. Ponieważ wtedy, kiedy powstawały przepisy konstytucji, istniała zasada jednolitej władzy państwowej z radami narodowymi i nie było tak rozbudowanych jak dzisiaj samorządów. Dlatego w art. 34 jest mowa o kontroli działalności gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej organów administracji. Tymczasem dziś mamy do czynienia z samorządami, które nie są organizacją państwową *sensu stricto*. Czy jest to zatem *contra legem*, przeciwko konstytucji? Myślę, że jest to raczej *praeter legem*, to znaczy, obok zawartego w niej uregulowania. Następną ustawą konstytucyjną już będzie miała zupełnie inny zapis. Jest to po prostu problem transformacyjnego dostosowania przepisów konstytucyjnych zupełnie innego systemu do ustawy, która już działa w nowym systemie. Rzeczywiście, wątpliwości pozostają, są jednak możliwe do wyjaśnienia poprzez taką interpretację, która nie powoduje zarzutu naruszenia konstytucji przez ustawę. (Przewodnictwo obrad obejmuje wicemarszałek Zofia Kuratowska).

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pan senator Woś.

Senator Adam Woś:

Panie Senatorze, w związku z tym, co pan powiedział przed chwilą, mianowicie że NIK może kontrolować regionalne izby obrachunkowe jako instytucje rządowe, mam pytanie – kto wobec tego będzie kontrolował NIK?

(Senator Piotr Andrzejewski: Oczywiście Sejm i Senat).

Właśnie, i tak dalej.

Kolejne pytanie: Panie Senatorze, czy w konsekwencji tego zapisu w ustawie, nadającego NIK prawo kontrolowania obszarów samorządowych, nie może dojść do sytuacji takiej, że nagle pojawia się prośby czy interwencje, by skontrolować właśnie samorządy? Może się to zdarzyć w bardzo wielu przypadkach. Czy NIK w obecnym kształcie jest w stanie ogarnąć cały ten obszar samorządowy? Czy w konsekwencji nie dojdzie do tego, że w przyszłym roku będziemy się zastanawiać nad zwiększeniem o dwie trzecie czy nawet więcej liczby pracowników NIK, a tym samym nad trzykrotnym zwiększeniem środków wydatkowanych z budżetu na Najwyższą Izbę Kontroli?

Kolejne pytanie: jak pan już stwierdził – i wszyscy o tym wiemy – Najwyższa Izba Kontroli jest powoływana przez Sejm. A więc jest to organ o określonej orientacji politycznej. Czy nie obawiacie się, zgadzając się z takimi zapisami co do kontroli samorządów, że właśnie polityka zbyt daleko będzie wkraczała w obszar samorządów? Dziękuję bardzo.

Senator Piotr Andrzejewski:

Jeżeli można, Panie Senatorze, uchylę się od odpowiedzi na ostatnie pytanie. Odpowiedzieć mogę panu jedynie we własnym imieniu, jako senator Piotr Andrzejewski, tu jednak występuję jako sprawozdawca Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych. Byłby to więc mój pogląd, a nie komisji, bo nie konsultowaliśmy tego zagadnienia.

Jako sprawozdawca chcę tylko powiedzieć, że nie możemy domniemywać patologii. To, o czym pan senator mówi, jest elementem patologii funkcjonowania prawa. Ona niewątpliwie występuje, ale w tej izbie rozsądku i rozwagi patrzymy na prawo jako na system komplementarny, zgodny, zupełny i funkcjonujący prawidłowo, a nie patologicznie. Żeby kontrolerzy nie przekraczali swoich kompetencji, żeby nie kontrolowali samorządów i nie wkraczali w tę dziedzinę, która jest zastrzeżona dla samorządności, żeby kontrolowali tylko to, do czego upoważnia ich ustawa – bo rzeczywiście mogą tu zaistnieć sytuacje patologiczne – wprowadziliśmy między innymi wymóg zawarty w art. 67. Mówi on, kto może być pracownikiem NIK i jakie warunki musi spełniać kandydat. A musi mieć wykształcenie wyższe, być zdrowy, nie może to być na przykład charakteropata, bo i tacy ludzie się zdarzają.

Wszyscy jednak jesteśmy ludźmi. Tutaj są pewne szczególnie istotne dla samorządów gwarancje systemowe, które wprowadza ustawa. Powiedzmy, że kontrolę NIK wywoła jakaś wroga działalność w samorządzie. Ale „prawdziwa cnota krytyk się nie boi”, dlatego ten, kto jest uczciwy, nie powinien obawiać się kontroli, pod warunkiem że nie będzie ona zbyt dotkliwa. Stąd ta, być może nadmiernie rozbudowana, ale słuszna procedura weryfikacyjna kontrolera i samokontroli chroniące przed wszystkimi nadużyciami. Takie ogromne rozbudowanie powoduje, że mamy i komisję odwoławczą, i cały tryb weryfikacji. W ramach kontroli tworzy się jak gdyby proces sądowy, który może zweryfikować nie tylko same wyniki kontroli, ale także poszczególne jej etapy. W końcu istnieje jeszcze komisja rozstrzygająca. To wszystko jest zapisane w artykułach pięćdziesiątych tej ustawy. Wydaje mi się, że zwłaszcza art. 56, zawierający tryb ze zgłaszaniem zastrzeżeń, stanowi gwarancję przestrzegania prawa. Żaden kontroler po jednym czy drugim takim

(senator P. Andrzejewski)

postępowaniu nie będzie ryzykował jakiegokolwiek przekroczenia swoich kompetencji i będzie ściśle przestrzegał uprawnień, bo są działania dyscyplinujące do zasady legalizmu. Tyle na ten temat.

Jeśli chodzi zaś o drugą sprawę, moim zdaniem, trzeba stworzyć jak najwięcej mechanizmów zapobiegających patologii w funkcjonowaniu prawa. Być może pozwoliłem sobie wystąpić trochę poza swoją rolę sprawozdawcy.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Proszę, pan senator Gawronik chciał zadać pytanie.

Senator Aleksander Gawronik:

Mam pytanie do pana senatora odnośnie do pktu 6 ust. 3 art. 2. Rola NIK jest tam bardzo szeroko potraktowana. Praktycznie NIK może kontrolować wszystko i wszystkich. Czy zdaniem pana senatora, nie należałoby jednak tego artykułu usunąć w całości? Cała sprawa daje po prostu nieprawdopodobne uprawnienia Najwyższej Izbie Kontroli.

I jeszcze jedno pytanie: po co? Przecież będzie to wymagało ogromnego zwiększenia aparatu, a zatem kosztów. Przy tak już przecież nieruchliwym aparacie może się okazać, że będzie on po prostu nieskuteczny, że poszczególne podmioty gospodarcze będą brane do kontroli wycinkowo. To może rodzić określone naciski na dane sektory gospodarki prywatnej w przypadku, jeżeli prezes będzie się poddawał naciskom politycznym. Sam coś takiego parę lat temu przeżyłem. NIK kilkanaście miesięcy siedział w mojej firmie, kontrole zmieniały się jedna po drugiej i wiem, ile zdrowia to kosztowało. Nie było nawet żadnego protokołu pokontrolnego, bo niczego nie znaleziono. Ale sam fakt, że w mojej firmie kontrola była tak długo, już jest w jakimś sensie źródłem podejrzeń dla kontrahentów. Przepraszam, że mówię jednostkowo, ale chcę pokazać mechanizm niszczenia pewnych rzeczy. I jako prywatny przedsiębiorca uważam, że NIK powinien się skoncentrować na przedsiębiorstwach państwowych i prywatnych, które w wyniku przetargu wchodzi na drogę działania zbliżoną do dużych kontraktów gospodarczych. Natomiast reszta nie powinna się znajdować w zakresie uprawnień NIK.

Senator Piotr Andrzejewski:

Panie Senatorze! Stan faktyczny od tego, który pan przedstawił, różni się dwoma elementami. Jeden dotyczy pewnej patologii. Ta ustawa właś-

nie mówi o tym, że działania NIK są rutynowe i że tam, gdzie wkracza kontroler, nie należy zaraz wietrzyć sensacji i przestępstwa. Trzeba przyzwyczaić się do tego, że kontrole NIK mają charakter rutynowy i dotyczą pewnej dyscypliny finansowej. Im więcej ich jest, tym lepiej. I dobrze, jeśli aparat jest rozbudowany celowo, a nie biurokratycznie z dotacji państwowych. Wówczas przy dobrej organizacji pracy będzie działał z pożytkiem dla nas wszystkich.

Jeśli chodzi o ust. 3 art. 2, to istnieje on właśnie w tym celu, o którym pan mówił. Gdyby go nie było, to funkcjonowałaby zasada bardzo szerokiego spektrum kontroli, a on jest ograniczeniem. Przepis ten zawęża zakres kontroli wszystkich jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych, ale dotyczy tylko tego zakresu ich działalności, który jest tu wymieniony. A więc jest to artykuł ścieśniający, a nie rozszerzający zakres kontroli. Tu wymienione są wszystkie przypadki, gdzie są zadania zlecone lub powierzone przez państwo. Oczywiście, to nie dotyczy całej działalności, a tylko zadań zleconych, zamówień publicznych, prac interwencyjnych lub robót publicznych. Jeżeli podmiot wykonuje inną działalność, to kontroler NIK nie może przeprowadzić kontroli, choćby nawet chciał. Jego uprawnienia nie sięgają tak daleko. Obejmują tylko wymieniony już zakres przedmiotowy. Ten przepis rozwiewa pana obawy, a nie uzasadnia je.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Czy ktoś jeszcze chciałby zadać pytanie panu senatorowi Andrzejewskiemu jako sprawozdawcy komisji? Jeżeli nie, to dziękuję, Panie Senatorze.

(Senator Piotr Andrzejewski: Dziękuję.)

Czy ktoś z państwa, pań lub panów senatorów, ma pytania do innych sprawozdawców?

Bardzo proszę, pan senator Maşior.

Senator Bogusław Maşior:

Mam pytanie do pana senatora Wosia. Nawiążę trochę do tego, o czym mówił pan senator Andrzejewski. „Prawdziwa cnota krytyk się nie boi” i dlatego nie rozumiem obaw samorządów. Ale nie rozumiem również poprawki dotyczącej skreślenia w art. 5 prawa do kontroli w zakresie gospodarności. Wybaczylbym może komuś działanie mniej legalne, ale gospodarne. Nie rozumiem jednak, jak można zostawić zapis, że kontrola obejmie legalność, rzetelność, a nie obejmie gospodarności.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo. Senator Graboş ma bardzo podobne pytanie, dlatego myślę, że pan senator odpowie na obydwa razem.

Senator Witold Graboś:

Mam pytanie do pana senatora Wosia, sprawozdawcy mniejszości. Panie Senatorze, czy uważa pan, że sprawdzenie gospodarności samorządu może przynieść jakąkolwiek szkodę gospodarczą czy społeczną?

I drugie pytanie. Czy sądzi pan, że kontrola samorządu może ograniczać kompetencje lub godzić w idee samorządności jako takiej. Artykuł 9 mówi jasno, że wyniki kontroli trafiają przede wszystkim do sejmiku samorządowego – czyli pozostają w granicach zainteresowania samorządu jako takiego – oraz do wojewody, który może sprawdzić zgodność prawną podejmowanych uchwał. Pozostają one niejako w zakresie instytucji i urzędów, które służą samorządowi albo są samorządowe.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję. Podobne pytanie? Pan senator Jarzembowski i pan senator Michaś też w tej sprawie? Bardzo proszę, pan senator odpowie na wszystkie pytania razem.

Bardzo proszę, senator Jarzembowski.

Senator Ryszard Jarzembowski:

Dziękuję bardzo, Pani Marszałek.

Mam pytanie do pana senatora Wosia. Ponieważ pan się przedstawił jako samorządowiec, więc ja przedstawię się nie tylko jako senator, ale także jako samorządowiec – a jestem radnym już drugą kadencję. Muszę stwierdzić, że w pana wnioskach, aby wyjąć samorząd gminy spod kontroli, był dysonans.

Jako radny poprzedniej kadencji domagałem się, tak jak inni, aby zmienić stan, w którym działalność gospodarcza samorządów jest wyjęta spod wszelkiej kontroli. Obecnie, jak państwo wiecie, jestem przewodniczącym rady i bardzo chcę, żebyśmy mieli nad sobą Najwyższą Izbę Kontroli. Jest ona potrzebna nie tylko w sytuacjach, kiedy nastąpić powinna interwencja, ale także jako katalizator czystości działania – jeśli tak to można określić. Być może z horyzontu mojego myślenia umykają racjonalne argumenty przeciwko tej kontroli. Znam wyłącznie argumenty za tym, aby NIK kontrolował samorządy. Dlatego mam prośbę do pana senatora o odpowiedź na pytanie: jakie racjonalne względy przemawiają przeciwko tej kontroli? Dziękuję.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Bardzo proszę, pan senator Ireneusz Michaś.

Senator Ireneusz Michaś:

Dużo już powiedziano na ten temat, dlatego chcę tylko zapytać pana senatora Wosia, komu

nie odpowiada kontrola NIK? Samorządom czy ludziom pracującym w samorządach? To jest istotna kwestia. Dziękuję.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, Panie Senatorze, niech pan odpowie na pytania.

Senator Adam Woś:

Spróbuję odpowiedzieć jednocześnie wszystkim państwu. Wypowiadając się i zgłaszając swoją poprawkę, stwierdziłem, że mam zastrzeżenia dotyczące zadań własnych gminy. Staralem się wyjaśnić, co znaczy słowo „samorząd”, ale może zrobiłem to niezbyt czytelnie.

Szanowni Państwo! Pan senator Jarzembowski mówi, że jest samorządowcem drugiej kadencji. Ja również nim jestem. Cieszę się, że nie piątej kadencji, jak to niektórzy określali, bo nie pamiętam, od kiedy te samorządy istniały. Z tego co pan powiedział, Panie Senatorze Jarzembowski, wynika, jakoby w poprzedniej czteroletniej kadencji samorząd był odbierany jako instytucja, która dysponowała groszem publicznym i jedynie go trwonila. Podważa pan wszystkie osiągnięcia samorządów, a niewielu ludzi to robi.

(*Senator Ryszard Jarzembowski: Nie proszę pana o interpretację mojej wypowiedzi, tylko o...*)

Już odpowiadam, oczywiście. Teraz wypowiem swój pogląd. Dlaczego w zakresie gospodarności? Dlatego, że jest to pojęcie bardzo szerokie. Dla przykładu, może zaistnieć taki przypadek, że inspektor NIK kontrolując samorząd, który podjął decyzję, że szkoła budowana ze środków samorządowych będzie przykryta blachą miedzianą, uzna, że jest to niegospodarność, bo gdyby użyć papy, to za te same środki można by przykryć pięć szkół.

(*Senator Ryszard Jarzembowski: To jest niegospodarność.*)

Oczywiście, że jest, ale o tym ma decydować samorząd. Przecież kierujący samorządem, czyli wójtowie, burmistrzowie, prezydenci nie działają we własnym imieniu, ale w imieniu rady, chociaż w tej radzie mogą być przedstawiciele różnych opcji.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo. Czy pan senator odpowiedział na wszystkie pytania? Chyba nie.

Zdaje się, że pan senator Graboś nie jest usatysfakcjonowany.

(*Senator Adam Woś: Przepraszam, proszę o powtórzenie...*)

(*Senator Ireneusz Michaś: Ja również nie otrzymałem odpowiedzi.*)

Senator Witold Graboś:

Zadałem dwa pytania. Pierwsze, czy ujawnienie niegospodarności samorządu może przynieść jakąkolwiek szkodę społeczną czy gospodarczą? I drugie, czy kontrola przeprowadzona przez NIK, może w jakikolwiek sposób naruszyć kompetencje samorządu lub godzić w samą istotę samorządności, skoro wiadomo, że jej wyniki powracają w zasadzie do samorządu?

Senator Adam Woś:

Absolutnie tego nie neguję. Nie osądzam, czy kontrola NIK ujawniająca niegospodarność jest zła czy dobra. Od tego są organy samorządowe i regionalne izby obrachunkowe. Powiedziałem więc, że nie należy dublować kompetencji, i tylko o to mi chodzi.

(*Senator Witold Graboś:* Rozumiem, że nie szkodzi?)

Oczywiście, że nie.

(*Senator Witold Graboś:* Dziękuję.)

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Chciałabym, żebyśmy wiele z tych spraw zostawili do debaty, która jest przed nami.

Jeszcze pan senator Mąsior, czy pan też nie otrzymał odpowiedzi?

Senator Bogusław Mąsior:

Właściwie otrzymałem. Chciałem podziękować panu senatorowi. Swoją wypowiedzią utwierdził mnie w przekonaniu, żeby odrzucić jego poprawkę i żeby NIK objął kontrolą całość kształt działalności samorządów.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Panie Senatorze, to nie jest pytanie do sprawozdawcy, tę konkluzję prosimy zachować do debaty.

Teraz pan senator Jarmużek. Bardzo proszę o zadawanie pytań, żeby nie zaczęła się dyskusja między senatorami.

Senator Zdzisław Jarmużek:

Pani Marszałek, najwięcej emocji zarówno na posiedzeniach komisji, jak i w czasie tej debaty wzbudza zapis o możliwości kontrolowania przez NIK samorządów. Różne gremia przysłały do nas pisma w tej sprawie, protestujące i powołujące się na zapis w konstytucji. Czy ktoś ze sprawozdawców mógłby mi powiedzieć, jaką decyzję przewiduje Trybunał Konstytucyjny w razie zaskarżenia tej ustawy w związku z zawartym w niej zapisem o samorządach?

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Nie wiem, czy pan senator Woś może odpowiedzieć na to pytanie. Nie?

(*Senator Piotr Andrzejewski:* Ja odpowiem, jeżeli pani marszałek pozwoli.)

Pan senator Andrzejewski, tak? Proszę.

Senator Piotr Andrzejewski:

Najpierw nawiążę jeszcze do pytania pana senatora Czerwińskiego. Rzeczywiście art. 34, powstały w innej sytuacji ustrojowej, nie przewidywał niczego innego jak zasada obligatoryjności, ta z ust. 1, która dotyczyła organów administracji państwowej, podległych im przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych. I to jest problem do zinterpretowania, ale nie chodzi już o to, czy owe inne jednostki organizacyjne to tylko jednostki powiązane z organami administracji państwowej, czy nie. Ustawa mówi o innych jednostkach organizacyjnych, co jest bardzo szerokim sformułowaniem i odnosi się również do jednostek organizacyjnych w zakresie, którego dotyczy organiczna ustawa samorządowa, mówiąca o prowadzeniu działalności gospodarczej. Nawet jeśli jest ona ograniczona do spraw użyteczności publicznej, to prowadzi się ją przecież przy pomocy jednostek organizacyjnych. Ale to jest, powiadam, bardzo specyficzny problem systematyki pojęciowej.

Ustęp 2 mówi natomiast, że Najwyższa Izba Kontroli może również przeprowadzić kontrolę organizacji, związków spółdzielczych, organizacji społecznych oraz jednostek gospodarki nieuspołecznionej. O tych ostatnich jest mowa, bo mienie spółdzielcze jest w tej chwili mieniem szczególnie określonym. I teraz jest problem: czy samorzady mieszczą się w tym zakresie, czy nie? Jest to problem poszerzonego bądź zawężonego interpretowania podmiotów, których dotyczy art. 34. Zasada legalizmu nie dopuszcza rozszerzającej interpretacji, z tym bym się zgadzał. Dlatego też powiedziałem, że gdyby stosować pewną interpretację *per analogiam*, która przy zasadzie legalizmu jest niedopuszczalna, to można by powiedzieć, że to się mieści w ramach jednostek organizacyjnych bądź innych jednostek organizacyjnych gospodarki nieuspołecznionej.

Gdyby natomiast to nie było uprawnione – a jestem za bardzo wąskim, literalnym interpretowaniem przepisów konstytucji w ramach systematyki prawa – to wtedy byłoby nie *contra legem*, ale *praeter legem*, czyli obok prawa. I wtedy nie można by powiedzieć, ja przynajmniej tak bym to widział...

(*Głos z sali:* To jest „falandyzacja”.)

Nie, to nie jest „falandyzacja” prawa, wręcz odwrotnie. Gdyby to była „falandyzacja” – prze-

(senator P. Andrzejewski)

praszam, że używam tego sformułowania – może powiem inaczej, gdyby to było naginanie prawa, czyli *nomina sunt odiosa*, to powiedziałbym, że mieści się w zasadzie *per analogiam* czy też w owym szerokim pojęciu. Powiadam, że to się jednak *expressis verbis* nie mieści i zarzut jest uzasadniony. Interpretacja trybunału byłaby natomiast taka, że nie ma tu sprzeczności z przepisem, tylko jest działanie obok owego przepisu, czyli właśnie *praeter legem*. Tak bym widział orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Po pierwsze, w związku z zasadą legalizmu nie można domniemywać czegoś, co nie jest *expressis verbis* zapisane w konstytucji. Po drugie, zapis konstytucyjny był tworzony w odmiennej sytuacji ustrojowej. Teraz będzie inny. Prawie we wszystkich projektach ów zapis dotyczący Najwyższej Izby Kontroli jest zmieniony. Z punktu widzenia obowiązujących przepisów jest to obok prawa, ale nie jest z nim sprzeczne. Taka jest moja interpretacja.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Rewaj ma pytanie do pana senatora Wosia.

Senator Tadeusz Rewaj:

Chciałem ponowić pytanie, które zadał już pan senator Michaś. Poprawka pana senatora Wosia jest w interesie pełniących funkcje w samorządach czy w interesie mieszkańców gmin?

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Proszę o odpowiedź.

Senator Adam Woś:

W interesie wszystkich, w interesie samorządu lokalnego.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo. Czy jeszcze ktoś z państwa, pań lub panów, ma pytania do któregoś ze sprawozdawców?

Proszę bardzo, pan senator Lackorzyński.

Senator Leszek Lackorzyński:

Pani Marszałek, mam pytanie do pana senatora Adamskiego. Chodzi mi o poprawkę do art. 101 pktu 2, w którym okres 3-letni zastępuje się okresem jednorocznym. Przepis ten daje

szansę inspektorom, którzy nie mają studiów wyższych, na ich ukończenie. Okres 3-letni powoduje, że zostają zmobilizowani i mają szansę skończyć studia. Natomiast proponowana poprawka, mówiąca o okresie jednorocznym, nie powoduje owej mobilizacji i przez to nie daje takich szans. Nie nastąpi żadne „przewietrzenie” NIK, odejdą za to fachowcy, solidni, rzetelni pracownicy, którzy kiedyś nie ukończyli studiów i którym dziś nie dajemy na to szans.

Zarówno ów przepis, jak i poprawka są niesprawiedliwe. Chciałbym, żeby pan senator wypowiedział się w tej kwestii. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę o odpowiedź.

(Senator Jerzy Adamski: Czy mogę z miejsca, Pani Marszałek?)

Tak, bo szkoda czasu.

Senator Jerzy Adamski:

Panie Senatorze, w ust. 1 mówi się o pracownikach mianowanych. Wiem, że z sali będzie chyba zgłoszona poprawka, aby zwiększyć jeszcze kwalifikacje osób uprawnionych do kontroli. Przecież Najwyższa Izba Kontroli, jak mówi sama nazwa, jest najwyższa. To muszą być ludzie, tak jak zarządzający Bankowym Funduszem Gwarancyjnym, o najwyższych kwalifikacjach. Skończył się już czas na uczenie tych, którzy przyjeżdżają...

Przepraszam pana prezesa, ale doszły mnie słuchy, że przyjmowane są nawet osoby zaraz po studiach, bez przygotowania zawodowego. Potem idą kontrolować firmy i w niektórych sprawach po prostu się gubią. Jest propozycja, aby te osoby najpierw przeszły staż. W przepisach wykonawczych mówi się o stażu, ale musi to być staż przy kontrolerze, na przykład roczny, dopiero potem możliwość samodzielnej pracy. Wyobraźmy sobie, że pracownik nie sprawdził się przy pierwszej czy drugiej kontroli, ale pan prezes musi go zatrudniać przez 3 lata i 9 miesięcy. Jest to sztuczne utrzymywanie stanu osobowego NIK. Musimy patrzeć na kwalifikacje, mówiliśmy o tym wczoraj podczas dyskusji o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Muszą to być osoby wysoko wykwalifikowane, tak powinno być w NIK. I do tego zmierza poprawka komisji.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo za odpowiedź. Czy jeszcze ktoś z państwa, pań lub panów, ma jakieś pytania do sprawozdawców? Nie ma.

Otwieram debatę.

(wicemarszałek Z. Kuratowska)

Przypomnę krótko, że zgodnie z Regulaminem Senatu senatorowie, którzy zamierzają wziąć udział w dyskusji, zapisują się do głosu u sekretarza Senatu prowadzącego listę mówców, natomiast wnioski o charakterze legislacyjnym muszą być złożone na piśmie.

Ponadto przypominam, że przemówienie senatora w debacie nie może trwać dłużej niż 10 minut. W dyskusji na dany temat można zabrać głos tylko dwukrotnie, przy czym drugie wystąpienie nie może trwać dłużej niż 5 minut.

Uprzejmie proszę o zabranie głosu pana senatora Mieczysława Bilińskiego. Następnym mówcą będzie pan senator Tadeusz Rzymkowski.

Senator Mieczysław Biliński:

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie!

Zasady naukowej organizacji pracy, jako niezbędne warunki wszelkiej prawidłowej działalności, przewidują konieczność kontroli różnych jednostek organizacyjnych. Za właściwe należy uznać w ustawie ujęcie procedury kontrolnej zgodnie z wymogami racjonalnego gospodarowania. Kontrola w dużej części zajmuje się obserwowaniem i analizowaniem zjawisk gospodarczych, umożliwia likwidację nieprawidłowości i popularyzowanie dobrych metod pracy. Rzetelna informacja wynikająca z kontroli i zasad logiki jest niezbędna do podejmowania właściwych decyzji przy zarządzaniu, planowaniu celów i strategii gospodarczej na przyszłość. W Polsce mamy dobrze rozbudowany aparat kontroli i system jej organizacji. Przemiany społeczno-ekonomiczne i żywiołowy rozwój gospodarki rynkowej wymagają jednak nowych unormowań o charakterze systemowym.

Projekt nowej ustawy o NIK ma charakter kompleksowy i ujmuje całokształt zagadnień dotyczących organizacji i metod prowadzenia kontroli. Najwyższa Izba Kontroli powołana jest do kontroli działalności gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej organów administracji państwowej, państwowych jednostek organizacyjnych. Może również kontrolować działalność samorządu terytorialnego i innych podmiotów gospodarczych, prowadzących działalność na rzecz państwa w części dotyczącej zamówień publicznych. Problem samorządów wzbudził tu wiele wątpliwości. Chcę państwu powiedzieć, że ta ustawa jest rozpatrywana przez nas co najmniej o dwa, trzy lata za późno, bo najpierw należało powołać regionalne izby obrachunkowe, a później dopiero samorządy terytorialne. Przez dwa lata samorządy terytorialne były pozbawione wszelkich możliwości kontroli. Będąc radnym, miałem poważne kłopoty z szarą strefą, bo nie

można było w żaden sposób wyegzekwować w tym wypadku gospodarność.

I dlatego mocno akcentuję potrzebę zaangażowania Najwyższej Izby Kontroli we wszelką działalność tam, gdzie chodzi o grosz publiczny, o nasze pieniądze. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że przestrzeganie praw i kontrola to podstawowe obowiązki każdego organu państwa. Tego rodzaju definitywne stwierdzenie o prawie i sprawowaniu kontroli przez Senat pominięto w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli.

Pozbawienie wyższej izby parlamentu możliwości zlecenia kontroli narusza status Senatu. W związku z tym uważam za zasadne wprowadzenie poprawki w art. 6 pkt 1. Proponuję dodać po wyrazach: „na zlecenie Sejmu” słów: „i Senatowi lub ich organów”, dalszy ciąg zdania bez zmian. Pociąga to za sobą równocześnie zmianę w art. 8 pkt 1, gdzie po wyrazach: „na zlecenie Sejmu” trzeba dopisać słowa: „i Senatowi lub ich organów” oraz w pkt 2 po wyrazach: „przedkładane Sejmowi” dodać przecinek i słowo: „Senatowi”, dalej bez zmian.

Moje poprawki są zgodne z proponowanymi przez sprawozdawcę Komisji Inicjatyw i Praw Ustawodawczych, pana senatora Andrzejewskiego. W tej sytuacji pozostało mi tylko poprzec je w całej rozciągłości. Ich przyjęcie przyczyni się do prawidłowego usytuowania NIK jako organu kontrolnego, związanego nie tylko z Sejmem, ale i z Senatami, który także przecież sprawuje funkcje kontrolne i opiniotwórcze. Najwyższa Izba Kontroli powinna mieć obowiązek przedstawiania informacji o wynikach prowadzonych kontroli również Senatowi.

Nowością jest uregulowanie prawne w dziedzinie postępowania kontrolnego. Ustawa wskazuje podmioty i zakres przedmiotowych uprawnień. W sposób wyczerpujący określono prawa i obowiązki kontrolujących i kontrolowanych. Zrezygnowano z możliwości wydawania zarządzeń doraźnych, wprowadzono przepisy regulujące postępowanie z zastrzeżeniami zgłoszonymi do ustaleń i wniosków do kontroli. Powołano organy odwoławcze od wyników kontroli. Stwierdzono możliwość występowania do Trybunału Konstytucyjnego z prośbą o stwierdzenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Wzrosły uprawnienia prezesa NIK. Obszernie rozbudowano przepisy, ujmuje najważniejsze zagadnienia, dotyczące organizacji Najwyższej Izby Kontroli, jej zasad działania i metod prowadzenia kontroli.

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie! Z mojej analizy przepisów ustawy wynika, że w swej działalności Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek egzekwować gospodarność, legalność i rzetelność w kontrolowanych jednostkach. We wniosku Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, w art. 5 pkt 2 czytamy, że należy wyłączyć gospodarność z kontroli.

(senator M. Biliński)

Chciałbym państwu powiedzieć, że nie można wyłączyć czegoś, co jest przedmiotem kontroli. Jej przedmiotem nie jest celowość czy rzetelność, tylko gospodarność z punktu widzenia celowości i rzetelności. Jeśli podejmuję pieniądze z kasy i wypłacam je, to mam do czynienia ze zjawiskiem gospodarczym. Potem badam, czy jest ono celowe, czy jest rzetelne. Uważam, że trzeba uznać ten wniosek za niezgodny nawet z definicją i zadaniami wynikającymi z zakresu kontroli.

To by było wszystko, jeżeli chodzi o gospodarność, która jest głównym przedmiotem działania. To jest cel, a metody to rzetelność, celowość. Metody badania to już zresztą inna kwestia. Porównywanie wszystkich zdarzeń w czasie czy przestrzeni to już są sprawy czysto techniczne. Nie będę mówił na ten temat. Chciałbym tylko powiedzieć, że struktury organizacyjne Najwyższej Izby Kontroli są uporządkowane, a jej funkcjonowanie dostosowane jest do nowych warunków ustrojowych i gospodarczych.

Uchwała zaproponowana przez Komisję Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, po uwzględnieniu wszystkich poprawek, zawiera wystarczające regulacje prawne rangi ustawowej. Dlatego będę głosował za przyjęciem jej z poprawkami. Dziękuję za uwagę.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Proszę pana senatora Tadeusza Rzemykowskiego, następnym mówcą będzie pani senator Grażyna Ciemniak.

Senator Tadeusz Rzemkowski:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo! Panie Prezesie!

Ustawa z dnia 17 listopada bieżącego roku o Naczelnej Izbie Kontroli nakłada na ten organ kontroli państwowej bardzo rozległe zadania. Liczne są opinie, że rozległość kontroli sprawowanej przez NIK jest zbyt duża. Ja także otrzymałem szereg pism, protestów, opinii w sprawie kontroli organów samorządowych oraz przedsiębiorstw prywatnych i spółdzielczych. Z tych dokumentów wynikają dwa stanowiska: pierwsze, by te dwa zakresy życia gospodarczego kraju wyłączyć w całości spod kontroli sprawowanej przez NIK; drugie, by kontrole NIK były ograniczone wyłącznie do zadań finansowanych w całości lub w części ze środków budżetu państwa.

Zdecydowanie odrzucam pierwsze z nich. Przychyłam się natomiast do propozycji, aby zakres kontroli państwowej w organach samorządowych oraz firmach prywatnych i spółdzielczych został precyzyjnie ustalony. Jest to mój głos w debacie, nie zakończony wnioskiem legis-

lacyjnym. Wiem natomiast, że takie wnioski zostaną zaproponowane z tej sali i będą przedmiotem naszej dyskusji i rozpatrzenia.

Zgłaszam natomiast wniosek rozszerzający treść art. 67, mówiącego o wymogach stawianych pracownikom NIK, nadzorującym lub wykonującym czynności kontrolne. Uważam, że osoby te bezwzględnie powinny posiadać odpowiednią praktykę zawodową i co najmniej wstępne przygotowanie do prowadzenia prac kontrolnych, nie mówiąc już o nadzorze. Nie powinna być nigdy kontrolerem, a szczególnie kontrolerem NIK osoba bez żadnego doświadczenia, bez okresowego terminowania przy doświadczonym kontrolerze. Niestety, zdarza się, że do NIK przyjmuje się wielu niedoświadczonych kontrolerów, a nawet doradców, których poziom pracy jest po prostu kiepski. Taka praktyka obraża także długoletnich pracowników NIK, którzy są ostoją tej zacnej instytucji państwowej. Oczywiście, pozyskanie przez NIK ludzi młodych z wyższym wykształceniem jest niezbędne i dlatego też w moim wniosku nie stawiam wymagania praktyki zawodowej na zbyt wysokim poziomie.

Liczę, że panie i panowie senatorowie rozpatrzą moją propozycję życzliwie i wyłącznie w kategoriach merytorycznych. Jestem praktykiem gospodarczym już ponad 25 lat i z pełnym przekonaniem wygłaszam opinię, że silny NIK jest w Polsce bardzo potrzebny. Jeżeli będą tam bardzo dobrzy kontrolerzy, jest szansa, że wiele patologii w polskim życiu gospodarczym będzie słabnąć. Myślę, że wszystkim nam na tym zależy.

Moja poprawka brzmi następująco: w art. 67 ustawy z dnia 17 listopada 1994 r. o Naczelnej Izbie Kontroli dodaje się ppkt 5 w brzmieniu: „ma co najmniej trzyletnią praktykę zawodową, w tym co najmniej jednoroczny staż pracy jako asystent inspektora kontroli państwowej”. Dotychczasowy ppkt 5 oznacza się jako ppkt 6.

I wyjaśnienie końcowe. Asystent inspektora w okresie pracy przygotowawczej byłby pracownikiem administracyjnym NIK, a więc nie byłoby potrzeby dokonywania zmian w art. 66 pkt 2 i 3 oraz w art. 68. Składam taki właśnie wniosek.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Bardzo proszę panią senator Ciemniak, następnym mówcą będzie pan senator Marcin Tyrna.

Senator Grażyna Ciemniak:

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie!

Ustawa o NIK, która obowiązuje od 13 lat, wymaga zmiany. W sytuacji transformacji ustrojowej i przebudowy ustawodawstwa konieczne i pilne jest również uchwalenie nowej. Dobrze się stało, że w przedłożonej ustawie określono za-

(senator G. Ciemniak)

kres działania NIK wraz ze szczegółowymi procedurami kontrolnymi. Zgodnie z art. 35 przepisów konstytucyjnych, utrzymanych w mocy, NIK podlega Sejmowi. Przedstawia mu uwagi do sprawozdań Rady Ministrów z wykonania narodowego planu społeczno-gospodarczego i analizę wykonania budżetu państwa oraz corocznie sprawozdanie ze swej działalności. A w art. 36 przepisów konstytucyjnych również jest zapis, że organizację i sposób działania NIK określa ustawa.

Powiedziałam o tym dlatego, że wyrażam poparcie dla poprawek Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności, dotyczących rozszerzenia uprawnień Senatu do zlecenia kontroli NIK. Chciałabym zmiany poprzeć, mam jednak bardzo duże wątpliwości co do prawidłowości zaproponowanych przez komisję zapisów poprawek z art. 35 ust. 3, przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy i utrzymanych na podstawie art. 77 konstytucji. Uważam, że te kwestie powinny być uregulowane w nowej ustawie zasadniczej, którą, jak sądzę, będziemy mogli jako Zgromadzenie Narodowe wkrótce przyjąć.

W ustawie, uchwalonej na posiedzeniu Sejmu w dniu 17 listopada bieżącego roku, najwięcej kontrowersji wzbudziła kontrola samorządów terytorialnych, o czym była już tu mowa. Nie ukrywam, że do mnie również skierowano szereg uwag i opinii. Niemniej jednak uważam, że uregulowanie, zgodnie z którym NIK może kontrolować działalność samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw i spółek komunalnych, jak również innych podmiotów gospodarczych, w tym prywatnych, które wykorzystują państwowe lub komunalne mienie czy środki finansowe, a więc środki publiczne, jest słuszne i konieczne chociażby z dwóch powodów.

Pierwszy z nich to możliwość kompleksowej kontroli. Jest to ważne szczególnie w przypadku realizowanych inwestycji dotyczących zadań gminy, między innymi ochrony środowiska. Tego typu inwestycje są często realizowane częściowo z budżetu gminy, częściowo zaś z budżetu państwa, z funduszy celowych, ale również ze środków publicznych. Izby obrachunkowe mają zawężony zakres działania. Sprawują przede wszystkim nadzór nad gospodarką finansową samorządu. Z kolei komisje rewizyjne rad gmin nie zawsze dają sobie radę z trudnymi często i bardzo skomplikowanymi sprawami. Mówię to z własnego doświadczenia z czteroletniej pracy radnego poprzedniej kadencji, jak również wieloletniej praktyki zawodowej w sferze gospodarczej.

Uważam, że niezbędne są instrumenty dające możliwość oceny procesów zachodzących w działalności gmin i wyciągania wniosków do spójne-

go i jednoznacznego tworzenia prawa, ale również i to, aby Sejm uzyskiwał całościowy obraz funkcjonowania finansów, gospodarki i administracji państwa. Warto zaznaczyć, że w stosunku do działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych, ustawa określa jednak fakultetywność przeprowadzania kontroli przez NIK.

Inna przesłanka określająca potrzebę kontroli tych podmiotów to praktyka dnia codziennego. Mieszkańcy przekazują sygnały o nieprawidłowościach w działaniu organów samorządu. Dotyczą one głównie komunalnego budownictwa mieszkaniowego, wykorzystywania środków na remonty domów komunalnych, działalności placówek oświatowych, będących w gestii samorządów, realizowanych inwestycji, o których już wspominałam, gospodarowania mieniem komunalnym w kontekście nowych możliwości i realizowania zadań przez samorządy.

I tutaj moja refleksja. Prezydenci, zarządy gmin działają w imieniu rady i często o tym mówią, ale równie często nie realizują nawet tych uchwał, które przez rady gmin są podejmowane. Mówię to z pełną odpowiedzialnością na podstawie doświadczenia w mojej działalności.

Uważam, że kontrola gospodarowania przez NIK nie narusza w niczym istoty samorządności i niezależności wspólnoty samorządowej. Jestem przekonana, że właśnie taka kontrola może się przyczynić do lepszego gospodarowania samorządów i pomóc im w spełnianiu zadań wynikających z ustawy o samorządzie terytorialnym. Przecież kto uczciwie i rzetelnie gospodaruje, ten nie powinien obawiać się żadnej kontroli i nie powinno to być przedmiotem zamieszania ani w samorządzie, ani w jakiegokolwiek firmie.

Niewątpliwie istotną kwestią są obawy o nadużywanie prawa do kontrolowania choćby ze względów politycznych. Obawy takie częściowo podzielam. Takie stanowisko wyraził również sejmik samorządowy województwa bydgoskiego, którego jestem senatorem. Wspominam o tym, aby być uczciwą wobec siebie i mieszkańców, czy przedstawicieli mieszkańców. Uważam jednak, że zapobiec takim sytuacjom może tylko powołanie i zatrudnianie profesjonalistów z doświadczeniem zawodowym, ludzi apolitycznych i odpowiedzialnie wykonujących swoje obowiązki.

W świetle konsultacji, jakie prowadziłam przed naszym posiedzeniem, wymaganie sformułowane w art. 19 nie wydaje się dawać pełnej gwarancji apolityczności. Może lepiej byłoby skonkretyzować pewne sprawy na przykład w ten sposób, aby kandydat na prezesa, także wiceprezesa i dyrektora, nie mógł być członkiem partii politycznej w okresie ostatnich 5 lat. Nie zgłaszam jednak w tej sprawie formalnej poprawki. Uważam, że jest to sfera praktyki i nie do końca

(senator G. Ciemniak)

można tę apolityczność sprecyzować, co również wczoraj było przedmiotem naszej dyskusji, przy okazji innej ustawy.

Za oczywisty należy uznać fakt, że w sprawozdaniach NIK będą zawarte wnioski i uwagi dotyczące funkcjonowania obowiązującego prawa. Nie chodzi mi o ocenę prawa, ale uważam, że NIK jest jak najbardziej predystynowany do tego, aby w trakcie prowadzonych kontroli wychwytywać słabości w systemie prawnym, sygnalizować złą jakość prawa, jego niespójność, wieloznaczność, co wykazuje praktyka stosowania prawa. Ujawnione przez Najwyższą Izbę Kontroli zjawiska patologiczne są związane częściowo z procesem transformacji gospodarki, ale niewątpliwie również wynikają często z niejednoznacznych i niespójnych przepisów prawa gospodarczego. Może to więc być również pomocne w naszej pracy, w procesie stanowienia dobrego jakościowo prawa.

Uważam, że przedłożona ustawa umacnia rolę Najwyższej Izby Kontroli i popieram tę ustawę. Także dlatego, że dostosowuje ona dotychczasowe przepisy do zmieniających się warunków prawnych i gospodarczych. Dziękuję za uwagę.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo pani senator.

Uprzejmie proszę pana senatora Marcina Tyrnę, następnym mówcą będzie pan senator Jan Adamiak.

Senator Marcin Tyrna:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

W ostatnim okresie, kiedy Najwyższa Izba Kontroli funkcjonuje wciąż w trybie, zakresie i w formie nadanej jej przez ustawę z dnia 8 października roku 1980, w naszym kraju nastąpiły głębokie przemiany ustrojowe. Oczywiście stała się więc konieczność ukształtowania nowego zakresu przedmiotowego i podmiotowego, prowadzenie działalności NIK bez określenia, jakie podmioty i w jakim trybie może ona kontrolować. Istotne zmiany w ustroju, organizacji administracji publicznej, reaktywowanie samorządu terytorialnego, a także pilna potrzeba wzmocnienia ochrony mienia publicznego w trakcie tych przemian podyktowały konieczność regulacji będących przedmiotem naszych rozważań.

Można bez przesady powiedzieć, że mamy obecnie sytuację zbliżoną do okoliczności, w której Naczelnik Państwa Józef Piłsudski, wydając w dniu 7 lutego 1919 r. dekret o powołaniu Najwyższej Izby Kontroli Państwa, tworzył zręby nowej instytucji państwowej, której zasady funkcjonowania zostały rozwinięte i utrwalone

w konstytucji marcowej i w ustawie z 1921 r. Przedstawiona Senatowi ustawa z dnia 17 listopada bieżącego roku nawiązuje do tych tradycji, zapewniając NIK możliwość kontrolowania jednostek samorządu terytorialnego. W okresie II Rzeczypospolitej NIK miała takie uprawnienia, a rozwiązania podobne są stosowane w wielu krajach europejskich, gdzie najwyższe organy kontroli państwowej kontrolują bezpośrednio jednostki samorządu terytorialnego bądź dokonują tego, jak to ma miejsce we Francji, za pośrednictwem nadzorowanych przez ten organ regionalnych izb obrachunkowych.

W świetle dotychczasowych doświadczeń funkcjonowania organów samorządu terytorialnego zapewnienie NIK możliwości kontrolowania tych jednostek jest ze wszech miar uzasadnione i nie podzielam obaw wyrażonych przez części posłów i senatorów w toku debaty, iż może to ograniczyć ich samodzielność. Chodzi w istocie o to, czy parlament chce zachować możliwość wglądu do funkcjonowania ważnej i ciągle poszerzającej się sfery administracji publicznej, jaką jest działalność samorządu terytorialnego.

Kontrola sprawowana w tym zakresie przez regionalne izby obrachunkowe, obciążone działalnością nadzorczą, informacyjną i szkoleniową, spowodowała, że zgodność z prawem i zgodność z dokumentacją, ze stanem faktycznym jest niewystarczająca. Uzasadnione byłoby więc przyznanie NIK prawa obligatoryjnych kontroli jednostek samorządu terytorialnego, a dopiero w przyszłym okresie nadanie tym uprawnieniom charakteru fakultatywnego. Niewątpliwie uzasadnione jest także fakultatywne objęcie działalnością kontroli NIK jednostek niepublicznych. Podobne uprawnienia NIK posiadała także w okresie II Rzeczypospolitej.

Wątpliwości budzi natomiast czasowe ograniczenie uprawnień NIK do kontroli działalności spółdzielni i ich organizacji. Kontroli tych jednostek NIK zgodnie z ustawą mogłaby dokonywać jedynie do dnia 31 grudnia przyszłego roku. Ponieważ ustawa wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od jej ogłoszenia, uprawnienia NIK do kontroli spółdzielni realizowane będą w okresie zaledwie kilku miesięcy przyszłego roku, mimo iż nowy art. 3 prawa spółdzielczego, nad którego treścią dyskutowaliśmy niedawno w Sejmie i Senacie, mówi, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Trzeba mieć na uwadze, iż dotyczy on w istocie własności w sensie ekonomicznym, bo w znaczeniu cywilnoprawnym właścicielem mienia spółdzielczego nadal pozostaje spółdzielnia jako osoba prawna.

Nie można nie doceniać roli i zadania spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, powstałych przy znacznej pomocy finansowej państwa, w kształtowaniu warunków bytowych mieszkań-

(senator M. Tyrna)

ców, zwłaszcza wielkich aglomeracji przemysłowych. Zmiany w organizacji i funkcjonowaniu spółdzielni, zapoczątkowane w roku 1990 nie zapobiegły, mimo umocnienia samodzielności spółdzielni, licznym przypadkom niegospodarności, korupcji i oczywistego marnotrawstwa, rzutując na wysokość opłat ponoszonych przez ich członków. W swojej działalności związkowej otrzymują liczne skargi i wnioski o interwencję w sprawach wskazujących, iż postępowanie wewnątrzspółdzielcze, w sytuacji kiedy system jednostek rewizji spółdzielczej dopiero się tworzy, nie jest dostatecznym zabezpieczeniem praw i interesów członków spółdzielni. Konieczne jest więc przedłużenie uprawnień NIK do kontrolowania spółdzielni przynajmniej do końca roku 1996.

Postanowienia art. 51 ust. 1 nakładają na kontrolera obowiązek niezwłocznego poinformowania kierownika jednostki kontrolowanej o stwierdzeniu niebezpieczeństwa powstania niepowetowanej szkody. Pojęcie: „niepowetowana szkoda” nie jest właściwe dla szkody w mieniu. Z praktycznego punktu widzenia każda szkoda w mieniu może być powetowana na przykład przez zwrot równowartości uszczerbku zniszczonego mienia. Trudno też zobowiązywać kontrolera dokonującego ustaleń w jednostce niepublicznej, by informował ich właściciela o możliwości powstania szkody w jego mieniu. Nie chodzi oczywiście o zakaz przekazywania takich spostrzeżeń, lecz o określenie obowiązków pracownika NIK, do którego należy ochrona mienia publicznego. Użyte w tym artykule nieprecyzyjne i potoczne wyrażenie „niepowetowana szkoda” należy zastąpić pojęciem „szkody w mieniu publicznym”.

Pewne wątpliwości budzi dyspozycja ustawy zawarta w art. 63 ust. 1. Nakłada ona na NIK obowiązek poinformowania kierownika jednostki nadrzędnej i właściwego organu państwowego i samorządowego o fakcie przekazania organom ścigania zawiadomienia o uzasadnionych podejrzeniach popełniania przestępstwa przez kierownika jednostki kontrolowanej. NIK będzie zobowiązana poinformować kierownika jednostki o ujawnionych przestępstwach skarbowych w spółce komandytowej, spółce jawnej czy w działalności gospodarczej prowadzonej przez osobę fizyczną na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Oznacza to, że o fakcie skierowania zawiadomienia będzie informowała właściciela, a więc osobę, której dotyczą zawarte w porozumieniu zarzuty.

Intencją autorów projektu ustawy było zapewne zagwarantowanie tym osobom oraz organom państwowym i samorządowym szybkiej informacji o poważnych nieprawidłowościach ujawnionych

w toku kontroli. W tym celu powinno się kierować wystąpienia pokontrolne do organów ścigania lub informować o przekazaniu tym organom zawiadomienia o ujawnieniu przestępstw, ale jedynie w uzasadnionych przypadkach, wtedy kiedy charakter sprawy tego wymaga, na przykład poprzez wystąpienia z powództwem adhezyjnym, mającym zapobiegać podobnym nieprawidłowościom. Obligatoryjne informowanie organów administracji państwowej i samorządowej o każdym skierowaniu do organów ścigania zawiadomienia o przestępstwie oznaczać będzie faktyczne podawanie do publicznej wiadomości ustaleń, które nie zostały jeszcze zweryfikowane nawet w tak zwanym postępowaniu sprawdzającym. W razie odmowy wszczęcia postępowania karnego lub jego umorzenia może to spowodować określone skutki w sferze dóbr osobistych osób, których działalności to zawiadomienie dotyczyło.

Zgodnie z art. 14 kodeksu postępowania karnego organy prowadzące postępowanie przygotowawcze powiadamiają przełożonych o wszczęciu i ukończeniu postępowania toczącego się z urzędu przeciwko osobom zatrudnionym w instytucjach państwowych i społecznych. Nie ma zatem potrzeby realizowania zasady sygnalizacji przed wszczęciem tego postępowania.

Jako senator wybrany z listy „Solidarności” muszę zwrócić uwagę na szczególne rozwiązanie zawarte w art. 86 ustawy. W myśl jego postanowień tak zwani merytoryczni pracownicy NIK nie będą mieli prawa do członkostwa w związkach zawodowych. Praktycznie oznacza to likwidację organizacji związkowych w tej instytucji. Nasuwa się więc pytanie, co jest przyczyną tak głębokiego ograniczenia praw obywatelskich tej grupy pracowników i czym jest ono uzasadnione?

Najwyższa Izba Kontroli jest instytucją szczególnie. Przed jej pracownikami stoją zadania wymagające głębokiej wiedzy, doświadczenia, bezstronności, apolityczności i nienagannej postawy obywatelskiej. Jest ona jednak także zakładem pracy dla przeszło tysiąca pracowników. Z tego faktu wynikają konsekwencje, takie jak: konieczność zapewnienia im stosownych warunków socjalno-bytowych, problem organizacji pracy, szkolenia, oceny kadrowe. W tym środowisku jest nawet możliwość wystąpienia konfliktów pomiędzy pracownikami a ich przełożonymi. Trudno przewidzieć, jak te problemy będą rozwiązywane w NIK bez udziału związków zawodowych. Polska ratyfikowała konwencję nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 27 czerwca 1978 r., która dotyczy ochrony praw organizowania się i procedury określania warunków zatrudniania w służbie publicznej. Zgodnie z jej postanowieniami ustawodawstwo krajowe ma określić zakres stosowania konwencji określających gwarancje i możliwości zrzeszenia się

(senator M. Tyrna)

w związku zawodowe pracowników publicznych, których obowiązki mają wysoce poufny charakter. W świetle obowiązujących przepisów o tajemnicy dokumenty sporządzane przez pracowników NIK niewątpliwie mają charakter służbowy. Trudno jednak przyjąć, że są one w wysokim stopniu poufne.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Przepraszam, że na chwilę przerwę, ale widzę, że państwo chcą wejść.

Proszę państwa, chciałabym bardzo serdecznie powitać obecną na sali w czasie posiedzenia plenarnego Senatu delegację parlamentu i rządu Iranu. (Oklaski).

**Minister Handlu
Islamskiej Republiki Iranu
Yahya Al Eshagh:**

Tłumaczenie konsyduktywne z języka perskiego.

Chciałbym bardzo serdecznie przeprosić za to, iż pozwoliliśmy sobie wtargnąć na salę obrad i przeszkodzić państwu w pracy. Chcę tylko w imieniu naszej delegacji powiedzieć, że głęboko wierzymy w to, iż stosunki, jakie łączą od wielu, wielu lat nasze kraje i współpraca między Iranem a Polską będzie rozwijała się coraz pomyślniej, coraz harmonijniej ku obopólnej korzyści naszych krajów, naszych narodów. Dla pomyślnego i harmonijnego rozwoju tej współpracy niezbędna jest nam pomoc i współpraca obu naszych parlamentów, to znaczy parlamentu irańskiego i polskiego Sejmu i Senatu. Na poparcie i na taką pomoc liczymy.

Wierzymy, że wspólnymi siłami zdołamy osiągnąć nasze zamierzenia i cele, zrealizować plany służące obu naszym krajom i społeczeństwom.

Jeszcze raz bardzo serdecznie przepraszam za zakłócenie porządku obrad. (Oklaski).

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękujemy bardzo.

Mamy nadzieję, że wzajemne kontakty pomiędzy parlamentami naszych krajów będą się rozwijać. Chcielibyśmy, aby w jak najkrótszym czasie udało się doprowadzić do utworzenia polsko-irańskiej grupy międzyparlamentarnej. I już w tej chwili, wybiegając trochę naprzód, zapraszam państwa bardzo serdecznie. Wierzę, że będziemy spotykać się i w Polsce, i w Iranie. Dziękuję. (Oklaski).

Dziękuję bardzo.

Uprzejmie proszę pana senatora o kontynuowanie wypowiedzi. Przepraszam, że panu przerwałam.

Senator Marcin Tyrna:

Przerwano mi właściwie tuż przed końcem.

Poważne wątpliwości i obawy budzi funkcjonowanie ważnego zakładu pracy, którego pracownicy pozbawieni są jakiegokolwiek reprezentacji pracowniczej. Dlatego popieram wniosek Komisji Praw Człowieka i Praworządności, przedłożony Wysokiej Izbie do zatwierdzenia.

Ustawa z dnia 17 listopada 1984 r. o Najwyższej Izbie Kontroli bardziej odpowiada realiom i warunkom funkcjonowania państwa niż wcześniejsze projekty tego aktu prawnego, zgłaszane w ubiegłej kadencji Sejmu. Niepokoi jedynie nieokreślenie w niej instrumentów zapewniających skuteczność wykonywania wniosków pokontrolnych.

Stosowne poprawki złożyłem do Biura Legislacyjnego. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Uprzejmie proszę teraz pana senatora Jana Adamiaka. Następnym mówcą będzie pan senator Janusz Okrzesik.

Senator Jan Adamiak:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Projekt dyskutowanej dzisiaj ustawy o NIK rodził się bardzo długo i miał stworzyć nowe regulacje prawne, które powinny ukształtować na nowo kompetencje i zakres działania Najwyższej Izby Kontroli stosownie do zachodzących przemian społeczno-gospodarczych. Czy więc uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 17 listopada bieżącego roku spełnia te warunki i oczekiwania? Sądząc po mnogości zaproponowanych przez komisje poprawek, chyba nie. Błędem byłoby jednakże twierdzić, że jest ona z gruntu zła. Raczej jest niedopracowana. Świadczą o tym wysiłki komisji, które zmierzają do wyeliminowania wszelkich mankamentów i kontrowersji, jakie niosą poszczególne jej artykuły. Prowadzą one do jej poprawienia. Osobiście jestem zdania, że naszym obowiązkiem jest ulepszyć tę ustawę, bo oprócz wad ma ona wiele zalet, o których mówili sprawozdawcy i moi przedmówcy. Nie będę więc ich przytaczał, skupię się raczej na wątpliwościach, o których zresztą była już tutaj mowa.

Najbardziej kontrowersyjna kwestia to pominięcie roli Senatu. Czy jako druga izba ustawodawcza nie ma on prawa zlecać NIK zadań kontrolnych i otrzymywać sprawozdań? Wszyscy, jak tu jesteśmy, mamy przeświadczenie, że Senat powinien mieć takie prawa. Za takimi uregulowaniami opowiedziały się komisje, proponując odpowiednie poprawki, które będę popierał.

Kontrowersyjny jest art. 2, o którym długo tutaj dyskutowano. W ust. 2 nadano Najwyższej

(senator J. Adamiak)

Izbie Kontroli uprawnienia do kontrolowania organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych, przy czym nie ma w przepisie zastrzeżenia, że uprawnienia kontrolne przysługują NIK jedynie w zakresie wykonywania przez te organy i osoby prawne zadań zleconych. Ja, senator Rzemekowski, uważam, że NIK powinien mieć tutaj ograniczenia tylko co do zadań zleconych, a niestety wyraźnie chodzi tu o wszystkie zadania, jakie podejmują organy gmin.

Dowodzi tego dodatkowo zapis w art. 5 ust. 2, w którym jest mowa o zakresie kontroli NIK w odniesieniu do zadań samorządu terytorialnego. Przytaczany tu już art. 34 ustawy konstytucyjnej, określający zakres kontroli NIK, nie wymienia organów samorządu terytorialnego, pojęcia administracji państwowej, nie zawiera pojęcia administracji samorządowej. Odpowiednie byłoby tu pojęcie administracja publiczna, na którą składa się administracja rządowa i samorządowa. Nasuwają się więc wątpliwości, czy nie należałoby znowelizować przepisów konstytucyjnych ze względu na legalność? Pan senator Andrzejewski wyjaśniał, że nie jest to działanie przeciw prawu, raczej obok prawa. Ciągle mam jednak tutaj wątpliwości, więc proponuję Wysokiemu Senatowi poprawki zmierzające między innymi do ograniczenia kontroli NIK tylko do zadań zleconych, jak również wykreślenia w art. 5 ust. 2.

W art. 2 ust. 3 pewne wątpliwości może też budzić pkt 6, który faktycznie poddaje kontroli NIK wszelkie przedmioty gospodarcze. Punkt 6 w zasadzie wyczerpuje wszystkie kryteria i gdyby miał w ustawie pozostać, to pkt 1-5 w tym artykule stają się zbędne, ponieważ kryteria tam przyjęte wyczerpuje bardzo ogólna klauzula zawarta właśnie w pkt 6. Osobiście uważam, że skreślenie tego punktu jest koniecznością.

Innym wątpliwym przepisem dla mnie jest art. 102, mówiący właśnie o zmianach na stanowisku prezesa. Z ust. 3 tegoż artykułu dowiadujemy się, że do odwołania obecnego prezesa NIK nie stosuje się przepisów omawianej ustawy. Wobec tego mam pytanie: a które przepisy należy zastosować? Uchylonej ustawy czy tylko przepisy konstytucyjne? Nie ma w tym nic wstydliwego, że w przepisach przejściowych zamieszcza się zasady zmiany na tym stanowisku, ale można te przepisy sformułować jasno i z zachowaniem zasad poprawnej legislacji. Dlatego moja propozycja zmierza do tego, żeby art 102, a zwłaszcza jego ust. 1, nadać inne brzmienie. A mianowicie: „Kadencja dotychczasowego prezesa Najwyższej Izby Kontroli wygasa po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Dotychczasowy prezes może być wybrany na kolejną kadencję, według

zasad określonych w ustawie”. I dalej proponuję skreślić całkowicie ust. 3 w tymże artykule.

Proszę Wysoką Izbę o głębokie rozważenie moich poprawek. Dziękuję za uwagę.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Uprzejmie proszę teraz pana senatora Janusza Okrzesika, następnym mówcą będzie senator Eugeniusz Patyk.

Senator Janusz Okrzesik:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Wydaje mi się, że mamy w tej chwili nawiązanie do wczorajszej dyskusji o roli Senatu. Sejm po raz kolejny dał nam szansę poprawienia swoich notowań w opinii publicznej, dlatego że ta ustawa, jak wiele innych w tej kadencji, jest niewątpliwie potrzebna i konieczna, ale zawiera tak wiele wadliwych rozwiązań, że mamy tutaj dużo pracy i możemy wprowadzić istotne zmiany.

Najważniejsze zastrzeżenia, którymi chciałem się z państwem podzielić, dotyczą objęcia kontrolą NIK samorządów terytorialnych oraz szerokich uprawnień do kontrolowania wszystkich prywatnych przedsiębiorstw mających zobowiązania wobec państwa. Było to już tutaj poruszane. Pewne rzeczy z konieczności będę powtarzał po swoich poprzednikach, ale chciałem się również odnieść do kilku wypowiedzi panów senatorów.

Otóż dlaczego mam zastrzeżenia do objęcia kontrolą NIK również samorządów? Po pierwsze, dlatego że mam wątpliwości, czy jest to rozwiązanie zgodne z konstytucją. Nawet wystąpienie senatora Andrzejewskiego tak naprawdę to potwierdziło, również senator Kochanowski zwracał na to uwagę. Myślę, że trzeba to uwzględnić. Była mowa o tym, że są to zapisy pochodzące z innego okresu, z minionej epoki i zapewne nowa konstytucja ureguluje tę sprawę inaczej, nie będzie tutaj żadnej sprzeczności. Ale jednak nowa konstytucja dopiero będzie, znowu odnosimy się do przyszłego i niepewnego faktu, a nie do obowiązującego prawa. W kontekście obecnych zapisów konstytucyjnych, szczególnie art. 34, zapis dotyczący samorządów, w omawianej dzisiaj ustawie budzi poważne wątpliwości. Może być przyczyną zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego i wcale nie jestem pewien, że podzieli on przekonanie senatora Andrzejewskiego, ponieważ jest to tylko jedna z możliwych interpretacji. Powiedział to zresztą sam senator Andrzejewski. To jedno z najważniejszych zastrzeżeń, chyba najwyższej rangi, bo jeśli mamy uchwalić akt prawny niezgodny z konstytucją, to trzeba się jednak nad tym wcześniej poważnie zastanowić.

(senator J. Okrzesik)

Ponadto senator Andrzejewski mówił, że ta ustawa wprowadza w życie ideę komplementarności. Mnie się wydaje, że niestety nie. To nie jest komplementarność, próbujemy w tej chwili w odniesieniu do samorządów sprowokować dualizm. Senator Andrzejewski tutaj się bardzo pomylił. Dlatego, że istnieje już system kontroli samorządów. To nie jest tak. Bardzo wielu z panów senatorów, którzy zabierali głos, myliło pewne pojęcia. Otóż samorzady terytorialne są poddane kontroli państwowej, tylko występują tu inne mechanizmy niż kontrola NIK. Istnieją regionalne izby obrachunkowe, ustawowo zagwarantowany nadzór nad samorządem terytorialnym ma prezes Rady Ministrów, legalność decyzji samorządu terytorialnego bada wojewoda, istnieją wreszcie komisje rewizyjne – i co najważniejsze – jest zapisana ustawowo kontrola mieszkańców, którzy przecież tworzą samorząd terytorialny.

Nie jest prawdą, że dopiero w tej chwili mamy objąć systemem kontroli samorząd terytorialny. On jest kontrolowany, ale w inny sposób. I my tą ustawą rozszerzamy jedynie kontrolę nad samorządem terytorialnym o objęcie go kontrolą NIK. W ten sposób powstaje, moim zdaniem, pewien dualizm, dlatego że ta ustawa nie rozstrzyga wzajemnych stosunków pomiędzy instytucjami kontrolnymi, które już istnieją, a nowo tworzonymi uprawnieniami Najwyższej Izby Kontroli.

Senator Tyrna powoływał się na przykład francuski, który potwierdza moją tezę, dlatego że istniejące we Francji regionalne izby obrachunkowe, o których mówił, są też w Polsce, i kontrolują działalność samorządów. A jeśli mamy jakieś zastrzeżenia co do zasięgu ich działalności czy jakości kontroli, to raczej starajmy się poprawiać ustawę o regionalnych izbach obrachunkowych. To byłoby, moim zdaniem, działanie logiczne.

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę, że samorzady terytorialne mają ustawowo zastrzeżoną, zagwarantowaną w Polsce i potwierdzoną międzynarodowymi zobowiązaniami, samodzielność w wyborze celów i ustawowo gwarantowaną samorządność rozumianą jako działalność we własnym imieniu i na własny rachunek. Ta ustawa, moim zdaniem, kwestionuje te gwarancje, które ma samorząd. Poza tym rozszerza nie tylko zakres przedmiotowy kontroli, nie tylko zakres podmiotów, które mogą być kontrolowane, ale także katalog podmiotów uprawnionych do zlecenia kontroli. Szczególnie z poprawkami, które komisje senackie tutaj wniosą i które wydają mi się słuszne, jeśli zgodzimy się na takiego ducha ustawy. Katalog ten będzie obejmował kilkadziesiąt podmiotów. Bo mamy Sejm i jego organy, komisje są organami Sejmu. Chcemy dodać Se-

nat i jego organy, czyli nadać komisjom senackim prawo zlecenia kontroli NIK.

Chciałbym widzieć minę prezesa NIK, gdy każdy z tych kilkudziesięciu organów Sejmu i Senatu, zleci w ciągu roku na przykład trzy kontrole. Czy nie znajdziemy się w sytuacji, że będzie to po prostu niewykonalne? Myślę też, że senator Woś ma bardzo wiele racji, obawiając się politycznego uwarunkowania tych kontroli. Oczywiście zawsze można odrzucić to mówiąc, że „prawdziwa cnota krytyk się nie boi”, ale proszę zauważyć, że na szczeblu parlamentarnym, na szczeblu centralnym kontrole NIK są traktowane jako amunicja polityczna. I raporty NIK fruwają w naszym życiu politycznym jak granaty. Niezależnie od tego, czy się w końcu okażą niewypałem, czy nie i czy tam coś było, czy nie, są używane jako broń polityczna.

I teraz wyobraźmy sobie przeniesienie takich mechanizmów na poziom gminy. Według mnie, jest to zabójcze dla samorządu terytorialnego, bo powoduje takie sytuacje, że senator X, który nie lubi senatora Y, przeforsuje w swojej komisji zlecenie dla NIK, żeby skontrolować jego gminę, tamten w odwecie w swojej komisji będzie próbował przeforsować zlecenie na kontrolę w gminie senatora X itd. Takim zapisem doprowadzimy do polityzacji kontroli, a przynajmniej takie niebezpieczeństwo istnieje i należy je wziąć pod uwagę. Oczywiście brak zapisu niczego nie ułatwia, ale myślę, że nie powinniśmy tworzyć prawa, które ułatwiałoby taką właśnie praktykę. Próbowaliśmy w komisji samorządu terytorialnego znaleźć jakieś rozwiązanie, które pozwoli poprawić te zapisy. Nie udało się tego zrobić i dlatego mój wniosek jest dość prosty.

Proponuję mianowicie, aby skreślić ust. 2 w art. 2 ustawy oraz dalsze zmiany z tego wynikające. Znajdują je państwo w druku poprawki, który państwo już otrzymali. I tutaj jest jedna pomyłka Biura Legislacyjnego. W tej chwili już poprawiona – dostaną państwo chyba nowe druki. Mianowicie pkt 7 i 8 tej mojej poprawki są bezprzedmiotowe. Dlatego, że poprawka w takim brzmieniu idzie dokładnie w tym samym kierunku co poprawki senatora Adamiaka. Otóż, jeśli wykreślimy ust. 2 w art. 2, to samorzady będą mogły być kontrolowane w zakresie zadań zleconych, powierzonych przez państwo. Nie będą natomiast mogły być kontrolowane w zakresie zadań własnych. I myślę, że to stanowi główny przedmiot naszego sporu.

A więc nie jest tak, że samorzady w ogóle nie będą kontrolowane, nie jest też tak, że NIK w ogóle nie będzie mógł kontrolować. Samorzady będą kontrolowane przez inne instytucje. NIK będzie mógł to robić w zakresie zadań zleconych przez państwo, natomiast zadania własne samorządu będą podlegały innemu rodzajowi kontroli.

(senator J. Okrzesik)

Drugie moje zastrzeżenie dotyczy, jak już mówiłem, szerokich uprawnień do kontrolowania prywatnych przedsiębiorstw mających zobowiązania wobec państwa. Nie kwestionuję oczywiście konieczności kontroli NIK w zakresie kontraktu z rządem. To jest oczywiste i na ten temat nie ma sensu toczyć polemiki. Ale proszę spojrzeć, że pkt 6 ust. 3 w art. 2 omawianej ustawy, czytany łącznie z ust. 3 pkt 5 art. 5 tej ustawy powoduje całkiem uzasadnione obawy, że NIK będzie mógł kontrolować wszystkie informacje i dokumenty firmy, łącznie z poufnymi.

Być może twórcy ustawy nie zgodzą się z taką interpretacją, ale uważam, że taka praktyka jest absolutnie szkodliwa dla gospodarki naszego kraju. Ponieważ obecny kształt ustawy dopuszcza taką właśnie interpretację, wnoszę o wykreślenie pktu 6 ust. 3 art. 2.

I na koniec jeszcze jedna refleksja. Proszę zastanowić się też nad tym, czy ta ustawa nie będzie miała skutków odwrotnych do intencji, które jej towarzyszą. Przecież ona tak zwiększa liczbę podmiotów, które mogą być kontrolowane, i obszary kontroli NIK i katalog podmiotów, które mogą zlecać kontrole, że grozi nam, iż część zapisów tej ustawy będzie martwa – dlatego że nikt nie zdoła ich wyegzekwować. Czy tak szeroka kontrola państwowa nie grozi kompromitacją samej jej idei? Czy nie lepiej skupić się na określonych podmiotach i zakresach działania oraz na tym, żeby ta kontrola była skuteczna? Dziękuję.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.
Pani senator prosiła *o ad vocem*.

Senator Maria Berny:

Jeśli można. Jestem zaniepokojona argumentacją pana senatora Okrzesika i zdaniem, że jeżeli jeden senator nie lubi drugiego senatora, to może zająć różnica zdań przy propozycji zlecania kontroli.

Panie Senatorze, wszyscy siedzący na tej sali są w stanie wzniesić się ponad osobiste sympatie, kiedy debatuje nad sprawami poważnymi. A zlecenie kontroli NIK uważam za taką poważną sprawę.

(Senator Janusz Okrzesik: *Ad vocem*, można?)

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Proszę bardzo o odpowiedź.

Senator Janusz Okrzesik:

Pani Senator, zgadzam się. Ja również podzielam pani zaniepokojenie, dzielam pani opinię.

Uważam jednak, że prawo powinniśmy tworzyć nie w przewidywaniu dobrej postawy wszystkich obywateli, w tym również nas, ale starać się uniknąć niespodzianek, nie uchwalając takich, które mogą być wykorzystywane w zły sposób.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Eugeniusza Patyka. Następnym mówcą będzie pan senator Andrzej Chronowski.

Senator Eugeniusz Patyk:

Pani Marszałek! Szanowni Państwo!

Obecna ustawa ma charakter, jak mówił pan senator Andrzejewski, kompleksowy i w sposób nowoczesny ustala zasady kontroli i jest zgodna z normami prawa międzynarodowego w tym zakresie.

Jak słyszeliśmy, NIK ma swą dobrą historię sięgającą jeszcze czasów międzywojennych. Ja bym nawet powiedział, że również w czasach PRL Najwyższa Izba Kontroli i inspektorzy NIK darzeni byli szacunkiem. Co nie znaczy, że szefowie wykorzystywali tę organizację. Fachowcy z NIK przeważnie cieszyli się ogromnym autorytetem. Kiedy przyjeżdżali, wiadomo było, że to fachowcy i że żaden dyrektor ich nie oszuka, bo oni każdy papierkę obejrzą kilkakrotnie. Ucząc w klasach maturalnych między innymi o zadaniach NIK, zawsze mówiłem, że tak powinna ona wyglądać.

Dzisiaj usłyszałem, że NIK może być wykorzystywana do celów politycznych. Pewnie, że może, i takie przypadki się zdarzały. Ale czy tak musi być? Obecnie mamy rząd koalicji SLD i PSL. Prezes NIK na pewno nie jest posądzany o to, że jest związany akurat z tą koalicją – cieszy się autorytetem, jego instytucja również. Jedno drugiemu nie przeszkadza. Chodzi tylko o to, aby raporty, które przygotowuje prezes ze swoim zespołem, były właściwie wykorzystywane.

Mam jednak pytanie do pana prezesa Kaczyńskiego. Ponieważ dochodzą mnie głosy, że właśnie z fachowością nie jest we wszystkich przypadkach najlepiej, proponuję pójść jeszcze dalej niż projekt senatora Rzemikowskiego, mówiący, że trzeba przepracować minimum 3 lata, by móc być uznanym za fachowca, co rzeczywiście daje gwarancję prawidłowości przeprowadzania kontroli. Moim zdaniem 3 lata to naprawdę mało. Nie musimy się sprzeczać, ale to rozważmy. Jeśli przychodzi ktoś nowy do zakładu pracy, to po 3 latach ciągle się jeszcze uczy. Tak więc czy to nie za wcześnie, aby kontrolować innych i to tych, którzy chcą na przykład oszukać? Trzy lata to mało, ale niech już przynajmniej będzie tyle. Dlatego bardzo mi zależy na tym, aby pan prezes ocenił fachowość swoich ludzi. Nie mówię o in-

(senator E. Patyk)

nych, bo w ogóle abstrahuję od tego, czy te kontrole będą wykorzystywane do względów politycznych.

Drugi problem dotyczy podporządkowania NIK. Wiemy z historii, że raz podlegała ona rządowi, raz Sejmowi. Kolejne reformy polegały na tym, że to podporządkowanie zmieniano. Uważam, że obecne rozwiązanie, a więc podporządkowanie NIK Sejmowi, jest najlepszym z możliwych.

Ponieważ pani Grażyna Ciemniak i inni moi przedmówcy w zasadzie poruszyli wszystkie sprawy i całkowicie się z nimi zgadzam, poprzestanę więc na rzucaniu samych haseł, żeby nie przedłużać.

Następna sprawa dotyczy problemu zgłoszonego przez pana senatora Wosia, a potem pana Okrzesika. Chciałem nawet przeprosić pana senatora Wosia, który należy do mojej koalicji, że inaczej przedstawię to zagadnienie. Proszę nie brać mi tego za złe. Otóż mam dowody – i sądzę, że państwo również – że wielu prezydentów, wielu przewodniczących rad i wiele zarządów posądzanych było o nieuczciwość. Nie znaczy to, że wszyscy – nie możemy uogólniać, bo byśmy skrzywdzili uczciwych ludzi. Mieliśmy wiele sygnałów o osobach, które w ciągu dwóch, czterech lat dorabiały się miliardów czy takich sum, na które na Zachodzie trzeba by było pracować przez wiele pokoleń. Słyszeliśmy o nieuczciwych przetargach, o zlecaniu ciągle tym samym firmom itd.

Z drugiej strony słyszymy, że izby obrachunkowe... Akurat w swoim województwie w jednej z gmin przeprowadzałem kontrolę. Poprosiłem więc do siebie kierownika izby obrachunkowej i mówię: „Panie kierowniku, proszę mi powiedzieć, jak to wygląda”. A on mówi tak: „Panie Senatorze, powiem panu uczciwie, że wprawdzie do moich kompetencji należy kontrola pod względem legalności finansowej, ale tylko zgodnie z regulaminem uchwalonym przez radę. I kiedy patrzę na ten pięknie opracowany regulamin, to widzę, że ta rada akurat się do mojej kontroli przygotowała. Niech pan patrzy, nic nie mogę zrobić, wszystko jest zgodne z tym, co oni uchwalili. A tymczasem tu jest źle, tu jest źle, tu jest nie tak, a ja nic nie mogę na to poradzić”.

Myślę, że działacze samorządowi sami powinni wystąpić o to, żeby ich kontrolować, żeby nikt nie miał prawa posądzić ich o to, że są nieuczciwi. Proszę wybaczyć, ale dla mnie ktoś, kto mówi, że boi się kontroli, jest od razu podejrzany. Człowiek uczciwy kontroli się nie boi.

Reasumując, pragnę stwierdzić, że jestem za odrzuceniem tej poprawki, ale w ogóle jestem za przyjęciem ustawy z niektórymi poprawkami. I uważam, że tak powinniśmy głosować. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Chronowskiego, następnym mówcą będzie pan senator Romaszewski.

Senator Andrzej Chronowski:

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie!

Zgadzam się z większością poprawek zaproponowanych przez Komisję Praw Człowieka i Praworządności. Chciałbym jednak zwrócić szczególną uwagę na poprawkę szesnastą, mówiącą o tym, że w art. 100 wyrazy: „do dnia 31 grudnia 1995 r.” zastępuje się wyrazami: „do dnia 31 grudnia 1999 r.”. Artykuł 100 brzmiałby wówczas tak: „W okresie do dnia 31 grudnia 1999 r. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność spółdzielni i ich organizację tak jak działalność organów i jednostek, o których mowa w art. 2 ust. 1”. Uzasadniając to, pragnę powiedzieć, że na przestrzeni ostatnich lat kontrola przeprowadzana przez Najwyższą Izbę Kontroli w zakresie spółdzielczości była dla parlamentu podstawowym źródłem informacji o stanie organizacyjnym i gospodarczym tych jednostek, w tym związków spółdzielczych w likwidacji.

Zmiany w organizacji i działalności spółdzielczości rozpoczęte po 1989 r. wciąż nie zostały zakończone. Nadal trwają procesy likwidacyjne byłych centralnych i terenowych struktur ponadspółdzielczych, nie wykształciła się spółdzielcza lustracja dająca gwarancję objęcia kontrolą wszystkich spółdzielni w okresie najbliższych 3 lat. A przecież wiadomo powszechnie, że bez kontroli degenerują się wszelkie organizacje, niezależnie od reprezentowanej przez nie formy własności.

Wprowadzona z dniem 26 września 1994 r. nowelizacja ustawy „Prawo budżetowe” od nowa reguluje sprawy lustracji wykonywanej przez jednostki spółdzielcze, przy czym zdecydowano o podstawowej dla związków rewizyjnych zasadzie ustrojowej, mianowicie dobrowolności zrzeczenia się przez jednostki spółdzielcze. Równocześnie nałożono na spółdzielnie obowiązek poddania się przez nie lustracji obligatoryjnie co 3 lata, a w przypadku likwidacji spółdzielni – corocznie.

Niezależnym związkom rewizyjnym i Krajowej Radzie Spółdzielczej pozostawia się zatem wykonanie tak ważnej funkcji jak lustracja spółdzielcza w stosunku do spółdzielni nie zrzeszonych w związki rewizyjne, finansowanych wyłącznie ze składek organizacji spółdzielczych – ewentualnie, gdy chodzi o Krajową Radę Spółdzielczą, także z innych dochodów i darowizn – nie mających możliwości prowadzenia działalności gospodarczej z zyskiem. Przyjęcie takiego rozwią-

(senator A. Chronowski)

zania determinuje – głównie ze względów ekonomicznych – możliwość zrealizowania zapisów ustawowych w prawie spółdzielczym w omawianym zakresie. Słabe ekonomicznie jednostki organizacyjne mogą bowiem nie podolać dodatkowym obciążeniom z tytułu składek na rzecz związków rewizyjnych czy też Krajowej Rady Spółdzielczej. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli byłaby natomiast wykonywana nieodpłatnie, podobnie jak w przypadku innych podmiotów jej podlegających.

Należy zauważyć, że lustracja spółdzielcza przynajmniej w początkowym okresie będzie musiała obejmować tylko pojedyncze jednostki, wybiórczo dobrane na zasadzie *ad hoc*, i tylko taki zakres problemowy, jaki będzie wynikał z zapotrzebowania danej spółdzielni. Kontrolę Najwyższej Izby Kontroli spełniałyby natomiast inne zadanie, komplementarne, byłyby bowiem kontrolami problemowymi, o charakterze generalnym; istotnymi z punktu widzenia polityki państwa w stosunku do spółdzielni i wykorzystywania przez spółdzielnie środków budżetowych. Kontrolę Najwyższej Izby Kontroli gwarantowałyby też pełną obiektywność i niezależność.

Trzeba podkreślić, że przyjęta w prawie spółdzielczym organizacja lustracji spółdzielczej wyłącza spod wszelkiej kontroli Krajową Radę Spółdzielczą, do której kompetencji zastrzeżono nie tylko niejako zastępcze wypełnianie funkcji lustracyjnych w stosunku do spółdzielni nie zrzeszonych w związkach rewizyjnych, ale także lustrację tych związków. Krajowa Rada Spółdzielcza została wyłączona spod kontroli państwowej w sposób dotychczas nieznan w innych gałęziach gospodarki narodowej.

Badania kontrolne Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzone ostatnio w Naczelnej Radzie Spółdzielczej – poprzednik prawny Krajowej Rady Spółdzielczej – i w związkach rewizyjnych wskazują na całkowite nieprzygotowanie tych instytucji do wypełniania funkcji lustracyjnych w stosunku do występującej wielości podmiotów i branż tematycznych. Przypomnę, że jest około 20 000 spółdzielni. Sama Krajowa Rada Spółdzielcza spotyka się też z roszczeniami rewidacyjnymi ze strony organizacji spółdzielczych, które powstały po likwidacji dotychczasowych struktur. Wierzytelności tych struktur z tytułu składek członkowskich obligatoryjnie wpłacanych przez wiele lat do Naczelnej Rady Spółdzielczej, nie zostały objęte masą majątkową likwidowanych organizacji. Wpływa to na faktyczne możliwości odnowienia lustracji spółdzielczej przez Krajową Radę Spółdzielczą.

Projektowane dalsze zmiany legislacyjne ustawodawstwa spółdzielczego – na przykład w zakresie spółdzielczości mieszkaniowej, gdzie skala

nieprawidłowości stwierdzonej przez NIK jest olbrzymia – wymagają zapewnienia kontroli zewnętrznej także w dalszym okresie. Kontrola taka gwarantowałaby możliwość całościowego badania spraw problemowych na zapotrzebowanie parlamentu, prezydenta i ewentualnie także rządu.

Nie można nie dostrzegać olbrzymiego zapotrzebowania społecznego na kontrolę państwową w tej sferze gospodarki narodowej. Ujawnia to wciąż wzrastającą liczbę skarg członków spółdzielni, a nawet organów samorządowych spółdzielni kierowanych do posłów, senatorów i bezpośrednio do NIK. W 1993 r. w Najwyższej Izbie Kontroli było 968 skarg. W obecnym stanie prawnym skargi te nie zostały objęte ani uprawnieniami statutowymi związków rewizyjnych, ani nawet dotychczasowej rady spółdzielczej. Wskazywała na to Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu do Naczelnej Rady Spółdzielczej. Dotychczasowe wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli przedstawiane systematycznie prezydentowi, parlamentowi i rządowi udowadniają, że nie tylko jest to kontrola w pełni fachowa, ale uwzględniająca także specyfikę organizacji spółdzielczych, respektująca ich prywatną formę własności, przyjętą już w 1990 r. w ramach zmian kodeksu cywilnego, oraz ich samorządność i samodzielność. Kontrola ta nie ma również uprawnień władczych. Takie wymagania stawia obecne prawo spółdzielcze w stosunku do lustracji spółdzielczej ze ściśle określonymi wyjątkami. Dziękuję.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Zanim poproszę następnego mówcę, chcę powitać gościa szczególnie mile u nas widzianego. Jest to pan Stefan Soboniewski, prezes honorowy Federacji Światowej Stowarzyszenia Polskich Kombatantów, przewodniczący Polskiej Fundacji Kulturalnej w Londynie, przed wojną pracownik w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w gabinecie ministra, łącznik Prezydium Rządu z Sejmem i Senatem ówczesnym. W 1937 r. pan Stefan Soboniewski został starostą powiatowym i przewodniczącym sejmiku w Kaliszu i funkcję tę pełnił aż do 4 września 1939 r. jako najmłodszy starosta powiatowy w II Rzeczypospolitej. W okresie powojennym był jednym z przywódców polskiej emigracji w Londynie.

Witamy pana bardzo serdecznie w naszym gronie. (*Oklaski*).

Pan Stefan Soboniewski:

Bardzo serdecznie dziękuję za takie przywitanie.

Jeżeli mi wolno, to chciałbym z tego miejsca przekazać najserdeczniejsze pozdrowienia od Po-

(pan S. Somoniewski)

lonii wielkobrytyjskiej, a właściwie trudno mówić Polonii, od emigracji politycznej czy niepodległościowej, bo wtedy nie było starej Polonii, a dopiero byli żołnierze utworzyli po wojnie życie polskie w tym kraju. I dlatego w imieniu tej całej Polonii i instytucji, w której mam zaszczyt zasiadać, przekazuję bardzo serdeczne pozdrowienia dla pani marszałek i wszystkich panów senatorów.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękujemy bardzo... (*Oklaski*).

Senat pragnie być stale w kontakcie z Polonią na całym świecie, tym bardziej wielkobrytyjską.

Uprzejmie proszę teraz o zabranie głosu pana senatora Romaszewskiego, następnym mówcą będzie pani senator Anna Olejnicka.

Senator Zbigniew Romaszewski:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli jest ustawą od dawna oczekiwaną; ustawą, która w jakiś sposób pozwoli na ustabilizowanie się, na wyznaczenie kierunków działania tej izby, co – w moim przekonaniu jest niezbędne już od dłuższego czasu.

Dotychczasowa ustawa z 8 października 1980 r., odnosząca się głównie do systemu gospodarczego tego okresu, w sposób oczywisty nie uwzględniała niezbędnych zmian gospodarczych i organizacyjnych, które nastąpiły po roku 1980. Stąd trudności z umiejscowieniem NIK, z przeprowadzaniem kontroli wszędzie tam, gdzie była ona niezbędna. Nie mogę się oczywiście zgodzić z poglądem, że ta ustawa rozszerza zakres kontroli przewidziany w ustawie z roku 1980.

Proszę państwa, to jest kompletne nieporozumienie. Czy nie pamiętacie państwo roku 1980? Wtedy mieliśmy państwo totalitarne, wszędzie były jednostki gospodarki społecznej; Najwyższa Izba Kontroli mogła wejść dokładnie tam, gdzie chciała, co zresztą z punktu widzenia państwa w tym okresie wcale nie było takie złe. W tej chwili sytuacja uległa komplikacji. Powstał przede wszystkim wolny rynek, powstały przedsiębiorstwa prywatne, komunalne, cała sfera samorządowa. Zmienił się również charakter spółdzielni, które właściwie z instytucji jednostek gospodarki społecznej, czyli instytucji praktycznie korzystających z majątku państwowego, stały się w tej chwili instytucjami zaczynającymi się zbliżać do idei spółdzielczości. Wiele było spraw, na które trzeba było w sposób jednoznaczny odpowiedzieć i ta ustawa na nie odpowiada.

Problemem, który był tutaj najczęściej podnoszony, jest zakres kontroli prowadzonych przez

Najwyższą Izbę Kontroli, w szczególności kontrola jednostek samorządowych i gospodarki komunalnej. Muszę państwu powiedzieć, że w moim przekonaniu – nasza dyskusja wiąże się w jakiejś mierze z pewnym niezrozumieniem roli Najwyższej Izby Kontroli. Chodzi o traktowanie Najwyższej Izby Kontroli właściwie jako organu państwowego, rządowego, to się różnie określa. Bardzo bym chciał, żeby zarówno Wysoka Izba, jak i Sejm Rzeczypospolitej potraktowały Najwyższą Izbę Kontroli jako swój organ. Organ, który służy do informowania posłów i senatorów o stanie państwa, o procesach zachodzących w państwie. Wtedy będziemy mieć zupełnie inny obraz sytuacji, bo to my wyznaczamy podatki, które płyną zarówno do budżetu państwa, jak i do budżetów gmin; to my przyznajemy dotacje; to my uchwalamy budżet. I w tym momencie informacja o tym, co się dzieje z groszem publicznym, jest nam po prostu niezbędną, jeżeli mamy w sposób racjonalny, oszczędny i gospodarny tym groszem publicznym dysponować.

I myślę, że stawianie problemu wyłączenia samorządów spod kontroli NIK, jest po prostu nie na miejscu. Samorząd nie ma swoich pieniędzy. On ma pieniądze, które przyznajemy mu w ramach podatków albo dajemy w ramach dotacji. Innych pieniędzy w tym państwie nie ma. Większość pochodzi głównie z podatków, które nałożymy. Mamy, proszę państwa, prawo interesować się, czy te pieniądze są wydawane w sposób gospodarny, czy też są one marnotrawione.

Uważam, że podnoszona tutaj sprawa kontrolowania samorządu, jednostek komunalnych przez Najwyższą Izbę Kontroli jest chyba troszeczkę źle widziana również z punktu widzenia praktyki działania. W końcu mamy w tej chwili 3 500 gmin. I wydaje się, że podjęcie przez NIK zobowiązań kontrolnych w tym rozmiarze rzeczywiście zdecydowanie przekroczyłoby jego aktualne możliwości. Jeżeli wprowadzamy do art. 2 ust. 2 możliwość kontrolowania instytucji samorządowych, to raczej mamy na myśli, że jednak to regionalne izby obrachunkowe wywiążą się ze swoich obowiązków. A Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od różnych funkcjonujących w kraju układów, zawsze będzie mogła sprawować rolę instancji, która jest w stanie wejrzeć w rzetelność prowadzonych kontroli. Będzie to zwyczajnie jakiś bat, sprzyjający wzmocnieniu rzetelności działań kontrolnych. I tutaj naprawdę nie widzę żadnych powodów do obaw i żadnego ograniczenia samorządności. Ciągłe przecież mówimy o tych samych pieniądzach, płaconych przez tych samych obywateli.

Wysoka Izbo! Generalnie rzecz biorąc, myślę, że słusznie tutaj zdecydowano się na stworzenie pełnej ustawy, wewnętrznie spójnej, a więc regulującej zarówno zakres działalności Najwyższej

(senator Z. Romaszewski)

Izby Kontroli, jak i bardzo szczegółowy sposób prowadzenia kontroli, a także pragmatykę służbową. W ten sposób nie ma sprzeczności, które pojawiają się w różnych innych uchwalanych przez nas ustawach. Myślę, że to zaleta, że mamy do czynienia z pewną zwartą, zamkniętą ustawą.

Ale muszę stwierdzić jedną rzecz. Ustawa ta pozostaje w sprzeczności z ustawą o pracownikach urzędów państwowych, którą państwo senatorowie zapewne pamiętają. Tak się składa, że w ustawie o pracownikach urzędów państwowych znosimy instytucję mianowania, a ustawa o NIK to zachowuje. To był zresztą powód, dla którego tak niechętnie patrzyłem na ustawę o pracownikach państwowych. Moim zdaniem, mianowanie to sprawa tworzenia stabilnego korpusu urzędników państwowych, korpusu, powiedziałbym, w dużej mierze apolitycznego. I fakt, że NIK jednak zdecydował się utrzymać mianowanie wewnątrz tej struktury, uważam za pozytywny. W moim przekonaniu, jest to niezbędne dla budowania stabilnej kadry.

Wysoka Izbo! Zadawano tutaj pytania dotyczące kadr NIK. Uważam, że należy do tego podchodzić z dużą rozważą. Część godnych poważania i szacunku kontrolerów NIK, zasługujących niewątpliwie na pełne zaufanie co do rzetelności działania, może, w moim przekonaniu, nie nadążać za zmianami, które nastąpiły w systemie gospodarczym, szczególnie jeżeli chodzi o kontrolę instytucji związanych z sektorem prywatnym. Odbudowanie kadry przez nabór młodych, nowych pracowników jest niewątpliwie niezbędne, ale nie dostrzegam dość ważkiego powodu, żeby ze starej kadry rezygnować. Dlatego nie przekonuje mnie argument pana senatora Adamskiego, aby zmienić art. 101 i skrócić okres 3-letni do 1 roku. Wydaje mi się, że część pracowników, często z długoletnim stażem i dużym doświadczeniem kontrolera, jest w stanie uzupełnić w ciągu 3 lat na przykład studia wyższe, podczas gdy termin 1 roku po prostu skazuje ich na absolutne wykreślenie. Ja, tworząc nową kadrę, wolałbym, żeby młodzi ludzie wchodzili w pracę zawodową pod opieką ludzi doświadczonych, znających system pracy kontrolerów państwowych.

Oczywiście, ustawa ma pewne niedostatki. Za najważniejszy z nich uważam przeoczenie istnienia Senatu. Ale ta sprawa została już uwzględniona w poprawkach zarówno Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, jak i Komisji Praw Człowieka i Praworządności. Jest to kwestia niewątpliwie ważna. Zgodnie z art. 2 ustawy konstytucyjnej z października 1992 r. zarówno Sejm, jak i Senat realizują zwierzchnią wolę narodu i są tutaj postawione całkowicie równoważnie. Możliwość otrzymywania materiałów, którą zapewnia art. 7, jest

nam niezbędna ze względów czysto praktycznych. Uprawnienie do zlecania kontroli dla Senatu i jego organów wydaje się również potrzebne w pracach poszczególnych komisji. Dlatego uważam zgłoszone poprawki za całkowicie uzasadnione i niezbędne.

W imieniu NSZZ „Solidarność” chciałbym zwrócić uwagę na art. 86, w którym wyłącza się możliwość zrzeszania się w związki zawodowe prezesa, wiceprezesów, dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli oraz pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne. Jestem zdania, że to ograniczenie idzie za daleko. O ile kwestia prezesa, wiceprezesów czy dyrektora generalnego nie tak bardzo mnie interesuje, o tyle kwestia ludzi wykonujących czynności kontrolne, a więc najszerzej grupy kontrolerów, bardzo. To już jest kolizja z konwencją 87, dotyczącą wolności zrzeszenia się w związki zawodowe, jak również konwencją 151, mówiącą o prawie do zrzeszania się pracowników służb publicznych. Tak więc uważam, że o ile zakaz zrzeszania się w związki zawodowe można jeszcze utrzymać w stosunku do pracowników nadzorujących, wymienionych w art. 66 ust.2, o tyle oczywiście nie może on dotyczyć szerokich rzesz pracowników, wykonujących czynności kontrolne. Będziemy wnosili o skreślenie tego.

Niekorzystne wydaje się również to, że w art. 89 w ust. 5 – to również dotyczy praw pracowniczych, bo chodzi o postępowanie przed komisją dyscyplinarną – zapisano, iż obwiniony może ustanowić obrońcę tylko spośród pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli. Muszę powiedzieć, że dotychczasowa ustawa pragmatyczna, zarówno w stosunku do urzędników państwowych, jak i pracowników Najwyższej Izby Kontroli takiego przepisu nie miała. I w zasadzie każdy pracownik mianowany mógł być obrońcą innego pracownika mianowanego w urzędzie. Wydaje mi się celowe zapewnienie możliwości rzetelnej i niezależnej obrony, czyli obrony nie podlegającej presjom tej samej instytucji, tej samej dyrekcji. Dlatego umożliwienie obrony przez pracowników mianowanych z innych instytucji wydaje mi się celowe. I to by były sprawy, według mnie, najważniejsze.

Chciałem jeszcze powiedzieć tutaj jedno. W moim przekonaniu, w art. 7 zasługuje na uwagę poprawka dopisana przez Komisję Praw Człowieka i Praworządności, dotycząca pkt 8, w którym wymieniana jest zadania Najwyższej Izby Kontroli przedkładane Sejmowi, a także mówi o informowaniu o dostrzeżonych nieścisłościach i nieprawidłowościach prawnych i legislacyjnych. Wydaje mi się, że jest to funkcja niezwykle potrzebna, ponieważ wszyscy od lat już narzekamy na luki prawne.

I teraz w zależności od odpowiedzi, jaką uzyskam od pana prezesa, albo będę wnosił poprawkę, albo też jej nie wnoszę. Chodzi o wątpliwości

(senator Z. Romaszewski)

związane z ust. 3 art. 5. Mianowicie mówi się tam, że kontrola działalności jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych, o których mowa w art. 2 ust. 3 pkt 4–6, przeprowadzana jest pod względem legalności i rzetelności. Rozumiem pkt 6, mówiący o wywiązywaniu się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Dyskusyjne wydaje mi się to, że badanie podmiotów działających z udziałem mienia państwowego lub komunalnego, albo rozporządzających takim mieniem, a także korzystających z indywidualnie przyznanej pomocy lub gwarancji, z poręczenia państwa lub samorządu terytorialnego – miałyby być przeprowadzane tylko pod kątem legalności.

Chciałbym wiedzieć, w jaki sposób pkt 4 odnosi się do spółek z udziałem skarbu państwa. Mogłoby się przecież zdarzyć, że na przykład w spółce z 99% udziałem skarbu państwa kontrolę możemy prowadzić tylko pod względem legalności i rzetelności. A jest to przecież mienie w ogromnej mierze państwowe.

Chciałbym też wiedzieć, dlaczego rezygnujemy z badania sposobu gospodarowania mieniem państwowym, komunalnym czy też przyznawanymi środkami pomocy? Moim zdaniem, ważne jest, czy pomoc przyznawana przez państwo jest zużywana na przedmioty luksusu, czy też zgodnie ze zgłoszonym zapotrzebowaniem. To jest kwestia gospodarności. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję. *Ad vocem?*

Proszę, ale króciutko, żeby się to nie przekształciło w debatę między panami.

Senator Janusz Okrzesik:

Nie będzie debaty. Ponieważ jednak pan senator Romaszewski uznał, że moje twierdzenie o rozszerzeniu zakresu działania NIK jest nieporozumieniem, uważam, że powinienem powiedzieć, iż ja nie odnosiłem się do stanu z początku lat osiemdziesiątych, który przywołał pan senator, tylko do obecnego stanu. Od początku lat osiemdziesiątych rzeczywistość w Polsce nieco się jednak zmieniła. W stosunku do tego, co NIK może dzisiaj, nowa ustawa daje mu niewątpliwie większe uprawnienia. I o to mi chodziło.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu panią senator Olejnicką, następnym mówcą będzie pan senator Jarmużek.

Senator Anna Olejnicka:

Pani Marszałek! Wysoki Senacie!

Moja wypowiedź będzie skierowana właściwie do przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli. W pewnym sensie chciałabym też wytłumaczyć stanowisko zawarte w wypowiedzi senatora Wosia.

Zapoznałam się ze stanowiskami, uchwałami, petycjami różnych organizacji samorządowych, między innymi Unii Miast Polskich oraz Stowarzyszenia Wójtów i Burmistrzów Wielkopolski. Przekonałam się, że wiele samorządów ma zle doświadczenia w związku z pracą NIK w ostatnich czterech latach.

W 1992 r. NIK kontrolował samorzady pod względem przestrzegania ustawy z dnia 15 maja 1990 r. o podziale kompetencji, określonych w ustawach szczegółowych, pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej. Podczas tej kontroli przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli sprawdzali tylko, czy decyzje samorządowców, zarządu, burmistrza, prezydenta czy wójta, często dotyczące finansów, były zgodne z ustawą kompetencyjną. Dochodziło wtedy do takich sytuacji, że za przestępstwo uznawano dofinansowanie szpitala na wniosek tego szpitala; wspólne finansowanie budowy drogi wojewódzkiej, nie zaś gminnej; dofinansowanie karetki pogotowia czy samochodu policyjnego, bo to już było przekroczeniem ustawy kompetencyjnej.

Jeżeli kontrole NIK miałyby pójść w tym kierunku, to może rzeczywiście obawy samorządowców są uzasadnione? Decyzje w sprawach tego typu, o jakich mówiłam, często były podejmowane pod naciskiem społeczeństwa. Środki przekazywane były z dobrej woli, cel szlachetny, tak więc wójt, prezydent czy burmistrz naprawdę nie czuł się przestępcą.

Warto przy okazji wspomnieć o metodach stosowanych przez pracowników NIK. Kiedy wchodził do urzędu gminy, we wszystkich widzieli potencjalnych złodziei. Kiedy na spotkaniu wójtów i burmistrzów jeden z kolegów dzielił się wrażeniami z tamtej kontroli, drugi powiedział: „Nie martwcie się, ja mam więzienie w swoim mieście, to wam załatwię cele od strony południowej, żeby wam było cieplej”. Powtarzam, że jeżeli tak będzie nadal, to obawy samorządowców są uzasadnione.

Nie znaczy to jednak, że zgadzam się z twierdzeniem, iż wystarczającym organem kontrolującym są regionalne izby obrachunkowe. Ja również, tak jak moi przedmówcy, wiem, jak wygląda kontrola przeprowadzana przez te izby. Najczęściej ogranicza się ona do sprawdzenia zasadności obiegu dokumentów księgowych, przestrzegania dyscypliny budżetowej czy zgodności podejmowanych decyzji ze statutem, regulaminem rady, zarządu itd. Postulat kontrolowania przez NIK legalności budzi ogromne obawy, bo czy wtedy każde przekroczenie kompetencji będzie

(senator A. Olejnicka)

uznawane za działanie nielegalne? Jeżeli natomiast chodzi o gospodarność i rzetelność, to nie mam tutaj żadnych uwag czy zastrzeżeń, tym bardziej, że jest powiedziane w art. 2, iż NIK może przeprowadzać kontrole, podczas gdy regionalna izba obrachunkowa musi to robić.

W tym miejscu chciałbym zapytać, czy kontrole NIK będą przeprowadzane tylko na zlecenie organów do tego uprawnionych, czy będą planowane tak, jak w regionalnych izbach obrachunkowych, na zasadzie, że w danym roku skontroluje się tyle i tyle gmin, czy tyle i tyle samorządów? Jeżeli bowiem kontrole będą planowane tylko wyrywkowo, to według mnie, mija się to z celem. Tak właśnie pracuje regionalna izba obrachunkowa. Gdyby były przeprowadzane na zlecenie organu do tego uprawnionego, czyli wtedy, gdy są jakieś sygnały o nieprawidłowościach, to wtedy jedno nie przeczy drugiemu.

I ostatnie pytanie. W jaki sposób my, kontrolowani przez NIK, będziemy traktowani i jak te kontrole będą prowadzone? Bo jeżeli tak jak w 1992 r., to wcale się nie dziwię reakcji samorządowców, wójtów i burmistrzów na nową ustawę.

Chciałabym, żeby przed głosowaniem przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli rozwiali moje i nie tylko moje wątpliwości. Dziękuję.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo pani senator.

Proszę teraz o zabranie głosu pana senatora Zdzisława Jarmużka, następnym mówcą będzie pan senator Stanisław Ceberek:

Senator Zdzisław Jarmużek:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Będę mówił krótko. Chcę się odnieść do postanowień zawartych w art. 2 ust. 2 oraz w art. 100 omawianej ustawy, które, jak Wysoka Izba wie, mówią o tym, że Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować samorządy oraz, do 31 grudnia 1991r., działalność spółdzielni i ich organizacji. Nie zgadzam się z tym, że NIK nie powinien mieć uprawnień do kontrolowania tych instytucji. Nie widzę ku temu żadnych merytorycznych przeszkód zarówno co do kontrolowania legalności i rzetelności, jak i co do gospodarności tych instytucji. Ale postanowienia przyznające NIK takie uprawnienia, czy raczej nakładające na tę instytucję obowiązki dodatkowe, są jednak wątpliwe w świetle art. 71 ust. 2 małej konstytucji, a także art. 2 ustawy samorządowej. Dotyczy to także, proponowanej przez niektórych mówców, możliwości prowadzenia przez NIK kontroli zleconych.

Dlatego – jako senator i obywatel szanujący konstytucję i wywodzące się z niej prawo – proszę

nie przyjąć tego jako insynuacji pod adresem Wysokiej Izby, ale nie mogę głosować przeciw takim poprawkom, chociaż nie będę też głosował za nimi.

Proponuję, aby komisje, które zapewne po zakończeniu debaty będą weryfikować wszystkie poprawki, zwróciły szczególną uwagę na aspekt legalności. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Proszę bardzo pana senatora Stanisława Ceberka. Następnym mówcą, rozumiem, że dyskutantem, będzie pan senator Adam Woś.

Senator Stanisław Ceberek:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Dyskusja o Najwyższej Izbie Kontroli trwa już bardzo długo. Ja jestem przekonany, że projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli jest opracowany dość dobrze i powinien być przyjęty z minimalnymi poprawkami. Chociaż, i po to przyszedłem na tę trybunę, niektórzy panowie senatorowie uważają, że przedmiotem zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli powinny być tylko inwestycje państwowe lub półpaństwowe, natomiast w żadnym wypadku własność społeczna, samorządowa czy prywatna lub fundacje, Urząd Rady Ministrów czy kancelaria pana prezydenta. Kto więc ma kontrolować te instytucje, o których mówię? Obowiązek kontroli mają wprowadzić Sejm i Senat, poza swoją powinnością ustawodawczą, ale trzeba jednak powiedzieć, że bardzo rzadko go wypełniają.

Mogę przytoczyć tylko jeden fakt. Z możliwości kontroli skorzystał sam poseł Pęk. Ale ta kontrola nie wyszła, nie dała żadnych rezultatów. Być może zrobiłaby to lepiej i powinna to zrobić Najwyższa Izba Kontroli.

Czy powinno się kontrolować? Według mnie, na pewno powinny być kontrolowane przedsiębiorstwa prywatne. Dlaczego? Przy tych przeobrażeniach, jakie dokonały się w ostatnich latach w państwie polskim, większa część majątku narodowego przeszła już w ręce prywatne. Jestem daleki od stwierdzenia, że więcej niż połowę gospodarki narodowej można zostawić samej sobie jako własność prywatną i przez nikogo nie kontrolowaną.

Nie wiem, proszę państwa... Mamy sprawę Huty Warszawa – została sprywatyzowana. Zresztą, mówił o tym pan premier Pawlak. Huta, która wytwarza stal, jedyna produkująca między innymi łożyska kulkowe. A co by się stało, gdyby ta huta, jako prywatna, przestała tę stal produkować? A więc czy to nie jest zagrożenie?

Proszę państwa, ponieważ na terenie Ostrołęckiego mamy kolosa, fabrykę papieru, chcia-

(senator S. Ceberek)

łem kupić, na prośbę krakowskiego kolegi, potrzebny do produkcji opakowań papier karbowany. Okazało się, że tego papieru nie można w Polsce kupić. Złośliwi mówili: „Może pan pojedzie do Szwecji, Finlandii, tam można to kupić”. Proszę państwa, czy wiecie, że są trudności z kupnem papieru gazetowego? Czy orientujecie się, w jaki sposób kupuje się teraz ten papier na rynku? Nie wiem, czy to już nie kwalifikuje się do kontroli ze strony Najwyższej Izby Kontroli.

A więc, proszę państwa, na tych przykładach opieram się i powiadam, że przy tworzeniu nowych wartości w państwie nie możemy mówić o własności tylko prywatnej, bo ktoś się stał właścicielem. Dotąd wertowałem różne protokoły z prywatyzacji Fabryki Mebli w Ostrowi Mazowieckiej i dopiero protokół Najwyższej Izby Kontroli daje prawdziwy obraz stanu tej fabryki. Wiem, jak ją sprzedano, ale nie wiem, w jaki sposób traktuje się tam pracowników, ile zarabia pracodawca, ile zarabia robotnik, ile on tam godzin pracuje? To już nie jest kwestia indywidualnego tylko podchodzenia do mojej własności.

Ponadto uważam, że Najwyższa Izba Kontroli nie jest jakimś zagrożeniem. Mam tyle lat, ile mam, to znaczy 67, i przeżywałem w różnych jednostkach gospodarczych kontrole Najwyższej Izby Kontroli. Byłem przewodniczącym gminnej rady narodowej i przeżyłem tam kontrolę, i powiem wam, że – człowiek, który kontrolował nie był moim znajomym – więcej na niej skorzystałem, aniżeli straciłem. Byłem przewodniczącym gromadzkiej rady narodowej, miałem kontrolę i rozstaliśmy się jak ludzie. Skorzystałem bardzo wiele. Wyprowadzono mnie z różnych moich błędnych posunięć. Nic nie mam przeciwko temu. Również jako przewodniczący rady nadzorczej w GS przeżywałem taką kontrolę i nie mam żadnych pretensji. Nawet takiej kontroli życzyłbym sobie. Pewnie, że każda kontrola utrudnia życie i pracę jednostek, ale jest co parę lat. Zresztą, Najwyższa Izba Kontroli jest organem Sejmu i Senatu. I jeżeli nim jest, będziemy mieli ją zawsze do dyspozycji i będziemy mogli zlecać to, co chcemy. Dlatego nie rozumiem, że mamy jakiś strach.

Zgodziłbym się natomiast tylko z takimi poprawkami – to zresztą moi przedmówcy tutaj mówili, między innymi pan senator Andrzejewski – że byłby potrzebny zapis, dający Senatowi i jego organom, prawo wysyłania kontroli... Na zakończenie obawiam się jednak, jest taka mnogość poprawek, że... Nie wiem, albo napiszmy tę ustawę od nowa – bo teraz tak jak jest 100 senatorów, tak jest już 100 poprawek – i nie będziemy wtedy może wyglądali nazbyt poważnie w Sejmie, albo zbierzemy się i rozważymy, które z poprawek powinny być wniesione do ustawy. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Bardzo proszę pana senatora Wosia, ostatnim mówcą w debacie będzie pan senator Roman Karas.

Senator Adam Woś:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Jako sprawozdawca wniosku mniejszości dostałem się w krzyżowy ogień pytań. Przyznam, że nie mam o to absolutnie pretensji, gdyż te pytania pozwoliły – myślę, że nie tylko mnie, ale i większości z państwa – zagłębić się w zagadnienie. Pytaniem wiodącym było: czy to źle, czy dobrze, że NIK może kontrolować zadania własne samorządu terytorialnego.

Ja uważam, że nie ma takiej potrzeby. Postaram się to uzasadnić. Najpierw kilka słów o wypowiedzi pana senatora Patyka, z którym rozmawiałem już na ten temat na korytarzu. Otóż z różnych miejscowości napływają sygnały o nadużyciach, jakie mają miejsce w samorządach. Ja tego nie neguję. Idąc dalej tokiem pana myślenia, uważam, że każdy, kto boi się kontroli, jest podejrzany. Jest takie przysłowie, że na złodzieju czapka gore.

Jest taka instytucja jak regionalna izba obrachunkowa. Należałoby się zastanowić, czy przy podjęciu ustawy o NIK jest ona w ogóle potrzebna. O ile dobrze pamiętam, instytucja ta będzie kosztowała budżet państwa około 200 miliardów złotych. A przecież pieniądze są tak bardzo potrzebne na różne gałęzie naszej gospodarki. Czy nie warto byłoby zatem zastanowić się nad poszerzeniem uprawnień regionalnych izb obrachunkowych?

Zgadzam się, że NIK nie jest agendą rządu, ale ciałem Sejmu. Czy nie należałoby regionalnej izby obrachunkowej podporządkować Senatowi i dać jej uprawnienia – oczywiście te poszerzone, o których dzisiaj mówiliśmy w formie zastrzeżeń – do kontrolowania samorządu? NIK, który byłby organem Sejmu, miałby wtedy za zadanie kontrolowanie administracji rządowej przedsiębiorstw. Wtedy uniknęlibyśmy dublowania kompetencji.

Do pana prezesa NIK mam takie samo pytanie, jakie padło już pod adresem pana senatora Andrzejewskiego: czy zapis o kontrolowaniu przez organy NIK samorządów jest zgodny z konstytucją? Prosiłbym pana prezesa o odpowiedź. Pan senator Patyk powiedział, że prezes Kaczyński cieszy się dobrą opinią koalicji. Myślę, że mogę pogratulować panu, Panie Prezesie, wyboru na nową kadencję. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę pana senatora Romana Karasia o zabranie głosu.

Senator Roman Karaś:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

To bardzo ważna debata. Dziwi mnie tylko, że w kwestiach oczywistych mogą być pewne niejasności czy nieporozumienia, ale tak jest zawsze, gdy tworzy się coś tak ważnego. Muszą być różnice.

Chciałem powiedzieć, że szkoda, iż tak późno modyfikujemy ustawę o Naczelnej Izbie Kontroli i szkoda, że nie wniesiono poprawek wtedy, kiedy tworzono zręby gospodarki wolnorynkowej, kiedy akurat uchwalano ustawę o samorządzie terytorialnym. Oczywiście, popieram wszystkich, którzy twierdzą, że konieczne jest istnienie takiego organu, o takich kompetencjach, tak usytuowanego w systemie państwa i podporządkowanego parlamentowi.

Sprawa kosztów. Gdyby zagwarantować tej ustawie realność, to nie mogłoby się nie opłacać. Często wystarczy sama świadomość, że istnieje organ kontrolny, nie musi on nawet wkraczać w różne drobne dziedziny. Niejednokrotnie mówiłem o problemie mentalności i o trudnościach, które związane są z budowaniem wolnego rynku u nas, w związku z naszą polską mentalnością. Czy w krajach demokracji są inne społeczeństwa? Takie, gdzie jednostki same z siebie są bardziej rzetelne? Nie, to mechanizmy wykonawcze są bardziej skuteczne. Można się namacalnie przekonać, że za niegospodarność, za niewłaściwości egzekwowane są takie sankcje, że się nie opłacają nawet całym pokoleniom. Może to za mocno powiedziane, ale jakże tego typu zjawiska odstają od naszej codziennej praktyki.

Jechałem dzisiaj pociągiem z człowiekiem – już nie pamiętam, kim on był, bo mnie to nie interesowało – z którego słów wynikało, że zajmował kiedyś dość wysokie stanowisko w strukturach władzy. Przekazał mi akurat następującą relację: jest warszawiakiem i zna przykłady z terenu Warszawy, przy rozpatrywaniu kwestii dotyczących działek organ samorządowy normalnie bierze firmy i mówi – tyle, tyle i tyle, nie będę dokładnie określał, bo trudno w ten sposób poruszać takie kwestie, skoro nie ma dowodów. Niemniej jednak takie wypadki miały miejsce. Nie wiem, czy ktokolwiek z nas zaryzykowałby twierdzenie, że ich nie ma.

Oczywiście, one są patologiczne, ale nie chodzi mi o to, lecz o dostrzeżenie problemu. Po prostu są takie zjawiska i potrzebne są mechanizmy, które by zmniejszyły ich rozmiary. One mogą zaistnieć dzięki organowi, chociażby tylko w świadomości, który powinien mieć określone uprawnienia, w takim kształcie jest to właściwie izba najwyższa.

Z całą odpowiedzialnością śmiem twierdzić, że należy poszerzyć uprawnienia izb obrachunkowych. Może nie podporządkowując ich Senatowi, gdyż mówimy tu o parlamencie, o Sejmie i Sena-

cie, o dwóch izbach, ale poszerzając uprawnienia izb tak, by mogły one na miejscu decydować, nie tylko w kwestii legalności, ale też i w poruszanym tu wcześniej zakresie. Popieram akurat to stanowisko.

Z kolei, czy prezes Najwyższej Izby Kontroli powinien być związany z jakąś partią. Uważam, że nie. Ten okres powinien trwać co najmniej 5 lat. Wiem, że w ogóle trudno jest formalnie stwierdzić, czy ktoś jest tylko zwolennikiem, czy członkiem jakiejś partii. Tego nie da się niekiedy ustalić. Sądzę jednak, że stanowisko prezesa jest tak odpowiedzialne, iż należałoby przyjąć wspomniany pogląd.

Niektóre z poprawek są słuszne, przychyliłbym się jednak do stanowiska, które zaprezentował mój przedmówca, pan senator Ceberek. Chodzi o to, aby ich wielość nie wypaczyła sensu i ducha ustawy.

W związku z tym wnoszę o przyjęcie ustawy bez poprawek. Dziękuję.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze. Wyczerpałszy listę mówców.

Zamykam debatę.

Chciałam państwa poinformować, że przedstawicielem rządu, upoważnionym do przedstawienia stanowiska na temat ustawy, jest dyrektor generalny Urzędu Rady Ministrów pan Marek Ungier.

Było jednak wiele pytań do prezesa Najwyższej Izby Kontroli, chciałam więc na początku udzielić głosu panu prezesowi Lechowi Kaczyńskiemu. Chciałam państwu przypomnieć, że ustawa, nad którą debatujemy, była przedłożona jako projekt poselski.

Bardzo proszę, Panie Prezesie.

**Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Lech Kaczyński:**

Bardzo dziękuję, Pani Marszałek.

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie!

Skupię się wyłącznie na udzielaniu odpowiedzi na postawione pytania. Miałbym ochotę zabrać też głos w kilku poruszanych tu sprawach. Jak słusznie przed chwilą pani marszałek powiedziała, projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli jest projektem poselskim, co zresztą jest rzeczą oczywistą, gdyż Najwyższa Izba Kontroli nie ma i nigdy nie miała inicjatywy ustawodawczej. W takim razie dyskusja z niektórymi ze zgłoszonych poprawek, to przede wszystkim sprawa posła sprawozdawcy, a nie prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Jeżeli pani marszałek i Wysoki Senat pozwolą, zacznę od sprawy, która bardzo często się tu przewijała, związanej z pytaniem o zgodność ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli w jej obecnym

(prezes L. Kaczyński)

kształcie z konstytucją. Zastanawialiśmy się nad tym w ramach prowadzonych w NIK prac nad obecnym projektem ustawy, przede wszystkim od strony art. 34 i art. 35 przepisów konstytucji utrzymanych w mocy w myśl ustawy z 17 października 1992 r. Jeżeli chodzi o ekspertów powołanych do rozstrzygnięcia tego niewątpliwie istniejącego problemu, to można powiedzieć, że opinia, iż jest to zgodne z konstytucją, zwyciężyła w stosunku głosów 2:1.

Jeśli można, to przez chwilę postaram się też zabrać głos nie jako prezes Najwyższej Izby Kontroli, ale jako prawnik. W moim głębokim przekonaniu, treść art. 34, ze względu na użyte tam wyrażenie „administracja państwowa”, przy zastosowaniu tak zwanej wykładni dynamicznej... Powiem krótko: wtedy termin: „administracja państwowa” miał dość jasno określone znaczenie, ponieważ nie było samorządu terytorialnego. Czyli na gruncie ówczesnego prawa administrację państwową stanowiły wszystkie organy łącznie z tymi szczebla podstawowego, czyli gminnymi. Kiedy przyjmujemy wykładnię statyczną, to jest rzeczą oczywistą, że w dalszym ciągu należałoby temu wyrażeniu: „administracja państwowa” przypisywać to samo znaczenie. W teorii prawa jednak, powszechnie się przyjmuje możliwość dynamicznego traktowania znaczenia określonej normy prawnej, czyli przekształcenia znaczenia ze względu na okoliczności systemowe, to znaczy treść innych przepisów prawa, oraz zmiany funkcjonalne. U nas tych zmian i w pierwszej, i w drugiej płaszczyźnie było bardzo dużo. Jeżeli przyjmujemy tego rodzaju założenie, to jest kwestią dyskusyjną, czy administracja państwowa oznacza administrację rządową i samorządową, czy tylko to, co określa się dzisiaj raczej jako administrację rządową.

Wyszedłbym raczej z założenia, że to jest jednak administracja i rządowa, i samorządowa. Dlaczego? W przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z bardzo silną antynomią: państwo – samorząd. Inaczej mówiąc, samorząd byłby to podmiot, grupa podmiotów, zespół instytucji poza państwem. Można przyjąć i tego rodzaju rozwiązania. Ma to wszak raczej arbitralny charakter, to znaczy, że jest tu pewien spór o wartości, nie zaś o to, jak jest naprawdę. Sądzę, że kształt naszych przepisów o samorządzie terytorialnym, niezależnie od ich szerokiej autonomii, nie stawia samorządu poza państwem. Na to, co określa się jako państwo ze strony instytucjonalnej, składa się zarówno aparat rządowy, jak i w bardzo szerokim zakresie autonomiczny w stosunku do niego aparat samorządowy.

W takim razie terminowi czy wyrażeniu „administracja państwowa” należy przypisać następujące znaczenie: jest to zarówno administracja

rządowa, jak i samorządowa. Jeżeli tak, to przepis utrzymany w mocy jest równorzędny z przepisem art. 71 małej konstytucji. Jeżeli w ogóle wkroczenie kontroli państwowej do samorządu jest jakimkolwiek ograniczeniem jego autonomii, to w takim razie przepis art. 34 ust. 2 byłby wyjątkiem od reguły przyjętej w art. 71. Jeżeli tak, to – w moim przekonaniu – istnieje wiele powodów, by nie traktować w ten sposób kontroli państwowej w samorządach.

Są tego dwa powody, mówiąc w największym skrócie. Pierwszy z nich dotyczy faktu, iż szczególnie w świetle nowej ustawy Najwyższa Izba Kontroli nie podejmuje żadnych decyzji. Ona może ustalić określony stan rzeczy, dać określone zalecenia. Ale nigdy działania prezesa czy kolegium Najwyższej Izby Kontroli albo dyrektorów jednostek organizacyjnych nie zastępują działań odpowiednich organów samorządu. Takich uprawnień w tej chwili nie ma, można byłoby mówić najwyżej o tak zwanym zaleceniu doraźnym. Natomiast tego rodzaju aktów w nowej ustawie, poza zupełnie szczególnymi przypadkami, o których tutaj zresztą dzisiaj na marginesie była mowa, nie będzie.

Drugi argument związany jest z tym, że to nie jest wkroczenie w sferę autonomii, ma ono raczej charakter prawoporównawczy. Mianowicie, w wielu krajach europejskich, choć nie we wszystkich, organy kontroli państwowej, którymi są na ogół albo trybunały kontroli, albo izby obrachunkowe, mogą kontrolować albo wszystkie samorządy, albo – jak to się dzieje w niektórych państwach – tylko większe gminy, na przykład od 20 000 mieszkańców w górę. Jeżeli więc za punkt odniesienia przyjąć praktykę konstytucyjną państw o utrwalonych systemach demokratycznych, to różnie bywa. Nie ma powszechnie przyjętej zasady, zgodnie z którą autonomiczny charakter samorządu nie pozwala na wkraczanie kontroli państwowej w jego działania własne.

Kolejna sprawa związana jest z praktyką funkcjonowania izby. Były dwa pytania pana senatora Patyka. Przedtem mówił o tym pan senator Rzemyskowski. Otóż mnie się ta sprawa wydaje niezmiernie istotna. Muszę powiedzieć, że uważałbym za szczególnie niecelną poprawkę, która tutaj została zaproponowana, nakazującą pracownikowi Najwyższej Izby Kontroli, wykonującemu czynności kontrolne, odbywać 3-letni staż zawodowy, w tym co najmniej 1 rok na stanowisku asystenta inspektora kontroli. Druga część przepisów oznaczałaby, że nowo przyjmowany pracownik doświadczony w innej branży – nawet pracownik kontroli, ale na przykład izby skarbowej – urzędu skarbowego lub urzędu kontroli skarbowej, musiałby być rok asystentem inspektora, jeśli chciałby zostać choćby tylko inspektorem, nie mówiąc już o wyższych stanowiskach w kontroli państwowej.

(prezes L. Kaczyński)

Powtarzam raz jeszcze, że jest to rozwiązanie niezwykle niebezpieczne. Nie chciałbym tu absolutnie niczego imputować. Panie i panowie senatorowie mają prawo korzystać z informacji i rad kogo tylko zechcą i to na pewno nie jest sprawa Najwyższej Izby Kontroli. Mogę się tylko domyślać, że tego rodzaju opinie i postulaty pochodzą od związków zawodowych, a szczególnie od jednego. Jeżeli tego rodzaju przepis zostałby wprowadzony jako poprawka i przyjęty także w Sejmie, to byłby to przepis chroniący w bardzo szerokim zakresie interesy pewnej korporacji w Najwyższej Izbie Kontroli. W NIK zdecydowaną większość stanowią długoletni pracownicy. Liczba ich sięga około 2/3 zatrudnionych. Spodziewałbym się każdego zarzutu, ale nie takiego, że Najwyższa Izba Kontroli jest zbyt młoda. Po raz pierwszy w zeszłym roku pracowników między 41 a 50 rokiem życia było minimalnie więcej niż pracowników między 51 a 60 rokiem życia. Różnica wynosiła jedną lub dwie osoby. Mniej niż 2% stanowią zatrudnieni, którzy nie ukończyli 30 lat. Taka sytuacja jest nie tylko wśród pracowników kontrolnych i dlatego jest to nasz ostatni problem.

Absolwenci są przyjmowani, ale to rzadkie przypadki. Za sukces uważam przyjęcie do izby dużej grupy z Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. W zeszłym roku była to połowa wszystkich absolwentów, w tym roku też jest to dość znaczna liczba. Konflikt wynikał stąd, że wszystkie te osoby, z dwoma wyjątkami, bardzo dobrze sprawdziły się w pracy w Najwyższej Izbie Kontroli i zostały od razu przyjęte na wyższe stanowiska tak zwanych doradców. Nominacje te może i były troszkę na wyrost. Przyjęci w tym roku dostali stanowiska już o jeden szczebel niższe, ale zgodne z ustawą o Krajowej Szkole Administracji Publicznej. Szkoła ta ma kształcić wyższych urzędników administracji. Niektórzy z jej absolwentów uzyskiwali od razu wysokie stanowiska w innych instytucjach, na przykład dyrektorów, wojewodów, ministrów, w jednym przypadku stanowisko dyrektora generalnego tej szkoły. Nie mogli tego osiągnąć tylko w Najwyższej Izbie Kontroli. I to właśnie wywołało tak silny opór. Ale choć nie jest to opór typowy, oczywisty, nie mam do tych ludzi żadnych pretensji. Jest to zwyczajna ludzka cecha. Ale w żadnym przypadku nie służy poprawie jakości pracy izby.

Należy pamiętać, że w dużej części pracownicy NIK, także ci długoletni, mają wysokie kompetencje, chociaż są też i inni. Wielu długoletnich pracowników świetnie się przystosowało do nowych czasów, ale jest też grupa, która pod tym względem stwarza trudności. Jak mówił pan senator Romaszewski, Najwyższa Izba Kontroli rzeczywiście spełniała swoją rolę w zupełnie innych

warunkach. Był to organ kontroli olbrzymiego koncernu, który nazywał się Polska Rzeczpospolita Ludowa i był przystosowany do tego celu. Kontrole w olbrzymim zakresie miały charakter techniczny. W tej chwili robimy co innego, a opór przed tym nowym zadaniem jest znaczny, chociaż może nie tak wielki. Sądzę, że Najwyższa Izba Kontroli wymaga dalszych zmian kadrowych. Możliwości w tym zakresie bardzo osłabiłby przepis, o którym mowa.

Pytanie pana senatora Romaszewskiego. Moim zdaniem, to nie jest słuszne ograniczenie, przynajmniej jeżeli chodzi o gospodarność. Jeżeli chodzi o celowość, to sprawa jest znacznie bardziej dyskusyjna. Mimo to – po pierwsze, tak zadecydowała komisja, a po drugie, nawet w projekcie, który przygotowaliśmy w izbie, braliśmy pod uwagę pewne dominujące w szczególności w Sejmie przekonania. Być może są one mniejsze w Senacie. I stąd tego rodzaju kompromisowe rozwiązanie. Teraz nie mam oczywiście żadnego wpływu na treść projektu, który został uchwalony przez Sejm.

Jeżeli chodzi o pytanie pani senator Olejnikiej. W 1992 r. przez 10 miesięcy pracowałem w NIK. Nie wszystko muszę pamiętać, bo rocznie przeprowadza się kilkadziesiąt kontroli koordynowanych, ich liczba zbliża się do 100. Łącznie mamy około 5 000 jednostek kontrolowanych. Mimo to nie pamiętam kontroli, której zadaniem byłoby badanie, jak jest realizowane przestrzeganie ustawy kompetencyjnej. Mogłem jednak o czymś zapomnieć. Po takiej kontroli na pewno byłaby tak zwana informacja zbiorcza, potocznie określana jako raport NIK. Dociera on przecież także do Senatu. Nie wykluczam, że w niektórych przypadkach zachowanie pracowników NIK mogło być niewłaściwe.

Pani Marszałek! Wysoki Senacie! Nigdy nie mówiłem, że organ, którym kieruję, jest idealny. W moim przekonaniu, takiego na tym świecie nie ma. Jeżeli chodzi o Polskę, to w obecnej sytuacji tym bardziej go nie znajdziemy. Sądzę, że izba działa może nieco lepiej niż inne organy państwowe w naszym kraju. Mam na myśli władzę wykonawczą, a nie ustawodawczą. Wiele mogło się zdarzyć. Pracujemy nad tym, aby nie było tego rodzaju władczych, groźących postaw. Nie wydaje mi się, żeby taka postawa zdarzała się generalnie. Nie mogę jednak obiecać, że nie będziemy kontrolowali legalności działań. Pamiętam przypadki, o których pani senator mówiła, chociaż wydaje mi się, że to było w ramach innej kontroli. Chodzi na przykład o środki przeznaczone na karetkę pogotowia czy o wspólne przedsięwzięcie, jakim była droga wojewódzka. Jest to być może przesłanka do tego, żeby zastosować proponowany tutaj przepis nakładający na izbę obowiązek informowania o sprzecznościach, nieścisłościach lub bezcelowości niektórych przepisów

(prezes L. Kaczyński)

prawa. Tak, w tym przypadku o bezcelowości. Być może trzeba było stwierdzić, że coś jest nielegalne, ale celowe. Krótko mówiąc należy zmienić prawo. Nie możemy jednak obiecać, że nie będziemy wskazywali nielegalności. Jest tu obecna pani dyrektor departamentu prawnego i w żadnym wypadku nie śmiałybym wydać jej takiego polecenia.

Innych pytań już chyba nie było, w takim razie bardzo dziękuję.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Może zostanie pan prezes jeszcze chwileczkę. Chciałabym prosić panie i panów senatorów o zadawanie panu prezesowi bardzo krótkich pytań wprost z miejsca, bez podchodzenia do mównicy.

Pierwszy, proszę, pan senator Graboś. Innych państwa zaraz zapiszę.

Senator Witold Graboś:

Panie Prezesie! Czy nie uważa pan, że art. 100 w obecnym kształcie...

(Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński: Sekundę, muszę spojrzeć...)

W razie czego służę... Jeżeli art. 100, dotyczący możliwości kontroli spółdzielczości i organizacji spółdzielczych, pozostanie w kształcie, w jakim jest teraz, będzie zapisem martwym. W artykule tym zapisano datę 31 grudnia 1995 r., która ogranicza możliwość dokonywania kontroli. W art. 104 jest bowiem mowa o tym, iż ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy. Wiemy także, że ustawa musi wrócić do Sejmu i że musi ją podpisać prezydent. *De facto* kontrole odbywałyby się w ciągu kilku miesięcy, w najlepszym razie w ciągu pięciu. Jakie są praktycznie możliwości dokonania takiej kontroli?

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński:

Panie Senatorze! W tej chwili Najwyższa Izba Kontroli kontroluje sektor spółdzielczy w szerokim zakresie. W 1992 r. został nawet powołany do tych właśnie spraw zespół składający się z odpowiednich departamentów w innych instytucjach.

Zapis art. 100, wyrażam tu także swoje osobiste przekonanie, jest zapisem, który koreluje z nową ustawą o spółdzielczości i z wcześniejszym orzecznictwem Sądu Najwyższego, koreluje z zapisem owej ustawy, iż mienie spółdzielcze jest rodzajem mienia prywatnego. Co do zasady nikt nie ma prawa kontroli takiego mienia. I tę zasadę, powtarzam: zasadę, ja uważam za słuszną. Z punktu widzenia praktyki... Może się trochę po-

wtórzyć, bo o tym już była mowa. Było tak: w okresie Polski Ludowej był duży sektor państwowy w spółdzielczej szacie prawnej, z pewnymi wyjątkami, szczególnie w latach osiemdziesiątych. Później wszystkie zasady związane z gospodarką planową, kierowniczą rolą partii zostały uchylone. Pozostała spółdzielcza szata prawna. I powstało pytanie: czym naprawdę w tej sytuacji są spółdzielnie?

Jeśli chodzi o źródło pochodzenia majątku, w ogromnym stopniu były to dotacje państwowe. Jeżeli chodzi o rzeczywiste władanie, w sensie zarządzania, spółdzielnie pozostały na ogół w rękach tych, którzy czynili to już wcześniej, przed 1989 r. Tak wskazują badania. czy więc dziś jest to jeszcze ruch spółdzielczy? Czy jest to rzeczywiście własność grupowa? Czy jest to rzeczywiście zbliżone, o czym wspominał pan senator Romaszewski, do ubiegłowiecznej spółdzielczości? Sądzę, że zrobiono w tym kierunku kilka kroków, ale przed nami jeszcze daleka droga.

Potrzeby społeczne, które zaspokaja spółdzielczość, w dużym stopniu na zasadach przymusowych, w szczególności spółdzielczość mieszkaniowa, są najwyższej wagi. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że potrzeba posiadania dachu nad głową jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Dlatego byłbym za tym, żeby ten rok 1995 zmienić, dodać 2, 3, 4 lata. Zachowanie daty 1995 nie oznacza jednak, że kontrole prowadzone byłyby tylko przez pięć miesięcy. Po prostu one by się skończyły 31 grudnia 1995 r., po wieloletnim okresie ich prowadzenia. Mniej więcej w pięć miesięcy, może nieco mniej, może nieco więcej, po wejściu w życie ustawy.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Proszę, teraz pan senator Romaszewski. Później pani senator Berny.

Senator Zbigniew Romaszewski:

Mam pytanie, które już wcześniej zadałem. Jeżeli będziemy mieli do czynienia ze spółką, w której udział skarbu państwa będzie wynosił 51%, to którego punktu w art. 2 będzie dotyczyła kontrola NIK? Jak to będzie wyglądało?

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński:

Tutaj powstaje pewien problem, którego ja w tej chwili nie rozstrzygnę. Nie mam tej sprawy przemyślanej. Chodzi o pojęcie państwowej osoby prawnej, zawarte w przepisie poprzedzającym przepis, o którym pan mówi.

Jeżeli przyjąć założenie, być może mylne, że przez państwową osobę prawną należy rozumieć

(prezes L. Kaczyński)

również taki podmiot – a w tej chwili jest to przedmiotem sporu prawnego – w którym państwo ma udziały większościowe, to wtedy nie ma problemu, wtedy stosuje się przepis ust. 1. Jeżeli natomiast przyjąć, że państwowa osoba prawna to jest tylko taka osoba prawna, w której państwo posiada 100% udziałów... To nie musi zresztą mieć formy kapitału akcyjnego czy udziałowego. Jeżeli przyjąć taką interpretację państwowej osoby prawnej, to wtedy, oczywiście, pan senator ma rację. Zawężenie do 1% udziału innego niż państwowy powoduje, że mamy do czynienia z zastosowaniem ust. 6 i z ograniczeniem zakresu przedmiotowego kontroli do rzetelności i legalności.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pani senator Berny. Następny pan senator Ceberek.

Senator Maria Berny:

Panie Prezesie! Ja z rozważą przynależną wiekowi nie przyłączę się do pana senatora Wosia i nie złożę panu jeszcze gratulacji z powodu wyboru na nową kadencję...

(Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński: Dziękuję bardzo.)

...ponieważ z doświadczenia wiem, że wynik każdego wyborów jest prawdziwy dopiero w momencie jego ogłoszenia.

Mam przed sobą stenogram z wczorajszego dnia obrad. Debatowaliśmy nad rolą i miejscem Senatu w nowej konstytucji. Senator Rot wśród innych, luźnych zresztą propozycji uprawnień dla naszej izby zgłosił i taką, by miała ona prawo powoływania prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Czy mógłby pan, nie zważając na miejsce, w którym się pan znajduje w tej chwili, wyrazić swój stosunek do takiego ewentualnego uprawnienia izby senackiej? Ja wiem, że jest to dość niezręczne pytanie, niemniej w trakcie pełnienia swoich funkcji był pan w tylu niezręcznych sytuacjach, że może odpowie mi pan i na to pytanie.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Bardzo przepraszam, Panie Prezesie, ale to pytanie nie należy do materii ustawy. To jest bardzo ciekawe zagadnienie i chętnie byśmy podyskutowali na ten temat, ale, przepraszam, uchylam to pytanie.

(Senator Maria Berny: W takim razie wycofuję to pytanie. Zapytam pana prezesa w kuluarach.)

Pan senator Ceberek, bardzo proszę o pytanie dotyczące ustawy.

Senator Stanisław Ceberek:

Panie Prezesie! Mam trzy pytania. Najpierw, kto korzysta z materiałów NIK? Czy materiały te są wykorzystywane przez, na przykład, ministerstwa, sądy czy idą *ad acta*? To pierwsze pytanie.

Czy ja, na przykład, mogę uzyskać od Najwyższej Izby Kontroli zebrany przez nią w czasie kontroli materiał? Mogą to być odbitki ksero.

(Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński: Panie Senatorze...)

Przepraszam, jeszcze trzecie pytanie. Czy Najwyższa Izba Kontroli kontroluje dane przedsiębiorstwo, czy instytucję, na zlecenie czy też sama podejmuje taką inicjatywę? Dziękuję.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński:

Zacznę od trzeciego pytania. Różnie to bywa. Może zlecać Sejm: był rok, że zleceń sejmowych było 26, był rok, że było ich koło 10. Zlecać mogą prezydent i premier, którzy mają podobne, ale nieco inaczej sformułowane uprawnienia. W zasadzie z tego uprawnienia nie korzystają. Są to bardzo rzadkie przypadki. W pozostałych kontrole są podejmowane z własnej inicjatywy. Formalnie. Chociaż bardzo często są podejmowane z inicjatywy pojedynczych posłów bądź senatorów. W zeszłym roku z inicjatywy poszczególnych posłów i senatorów przeprowadzono ponad 200 takich kontroli. Są to na ogół tak zwane kontrole grupy C.

Co do dostępu pana senatora do materiałów, to jest to rzecz zupełnie oczywista. Ustawa o prawach i obowiązkach posłów i senatorów umożliwia wgląd do wszystkich materiałów, z wyjątkiem objętych tak zwaną ścisłą tajemnicą państwową. Obecnie noszą one nazwę: „tajne specjalnego znaczenia”. Według nowej ustawy miały się nazywać: „ściśle tajne”. Takich materiałów izba ma bardzo niewiele. Łączą się one wyłącznie ze sferą obrony narodowej czy też funkcjonowania służb specjalnych.

I trzecie pytanie, które jakoś mi...

(Wicemarszałek Zofia Kuratowska: Na trzecie pan prezes odpowiedział.)

(Senator Stanisław Ceberek: Nie odpowiedział pan jeszcze na pierwsze pytanie.)

Kto wykorzystuje te materiały?

(Senator Stanisław Ceberek: Tak, tak.)

Wydaje mi się, że najlepiej by było... Gdyby Prezydium Senatu zażyczyło sobie, to my przelalibyśmy materiał dotyczący efektywności naszej pracy, który swego czasu został przygotowany na polecenie Prezydium Sejmu. W nim wyraźnie widać, na ile te nasze materiały są wykorzystywane.

Generalnie można powiedzieć, że na niższych szczeblach, tam, gdzie kontroluje się konkretne

(prezes L. Kaczyński)

przedsiębiorstwo, spółdzielnię czy inną instytucję, stopień wykorzystania, przynajmniej deklarowany, jest większy. Na wyższych szczeblach opór jest większy. Tak samo przedstawia się sprawa wniosków personalnych. Tego nie będzie zresztą w nowej ustawie. Dzisiaj NIK ma prawo do tego rodzaju wniosków, to znaczy do żądania, żeby kogoś odwołać ze stanowiska. Na poziomie poszczególnych instytucji, nie szczebla ministerstw czy innych centralnych organów, te wnioski na ogół są realizowane, natomiast jeżeli sprawa dotyczy dyrektora departamentu, podsekretarza stanu, to z reguły nie są. Tak najkrócej można odpowiedzieć.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.
Pan senator Czerwiński miał pytanie.

Senator Lech Czerwiński:

Panie Prezesie! Wyprzedzając ustawę, która jest jeszcze projektem, chcę zapytać, czy jest możliwe spełnienie mojego wniosku złożonego do NIK w kwietniu tego roku. Od kompetentnej osoby uzyskałem odpowiedź, że kontrola zostanie przeprowadzona w IV kwartale. Boję się, że to nie będzie możliwe. A dotyczy pktu 100. Mówił o tym pan senator Graboś. Chodzi o kontrolę w spółdzielniach mieszkaniowych. Jak bardzo ten materiał jest potrzebny, zwłaszcza Senatowi, nie chcę przekonywać. Zadłużenia mieszkaniowe i relacje między bankiem a spółdzielcą, spółdzielnią a kredytobiorcami to sprawy bardzo drażliwe.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Przepraszam, ale to też pytanie, które ma raczej charakter interwencji senatora i nie dotyczy materii ustawy. Bardzo przepraszam.

(Senator Lech Czerwiński: Chylę czoła.)

Wiem, że mamy tutaj strasznie dużo pytań do prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ale niestety nie możemy...

Pan senator Michaś.

Senator Ireneusz Michaś:

Panie Prezesie! Czy nie obawia się pan, że tak duża i nieograniczona kompetencja kontrolna NIK może doprowadzić do centralizacji? Żeby nie było popularnego powiedzenia, że kontroler z NIK ma patent na mądrość.

Wydaje mi się też, że poprawka pana senatora Rzemikowskiego nie dotyczyła chyba pracowników izb skarbowych i urzędu kontroli skarbowej, ponieważ tam są ludzie, którzy mają również

tytuły inspektorów. Sądzę, że tacy ludzie mogliby przyjść do NIK od razu, w ramach awansu. Sądzę, że chodziło o absolwentów zatrudnianych bezpośrednio po szkole w Najwyższej Izbie Kontroli. Dziękuję.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Czy to jest prawda?

**Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Lech Kaczyński:**

W sprawie absolwentów nowa ustawa przewiduje aż 3-letni okres zatrudnienia bez nominacji, zamiast jednorocznego jak obecnie. Ten jednoroczny okres zatrudnienia bez nominacji ma stanowić wyjątek, ale w praktyce robi się z tego regulę. Od tej strony problem jest niejako rozwiązany. Przewiduje się też funkcję młodszego inspektora, która będzie podobna do proponowanej funkcji asystenta inspektora.

Chciałbym o praktyce NIK powiedzieć jedno. To nie jest tak, że młody czy nawet trochę dojrzały pracownik w pierwszym okresie sam prowadzi kontrole. Czasami jest taki nawał pracy, że przy mniej istotnych, łatwiejszych kontrolach wysyła się kogoś takiego, ale generalnie uchodzi to u nas za niewłaściwe działanie. Przez pierwszy rok, przed ukończeniem aplikacji kontrolerskiej, pracownicy uczestniczą w procesie kontroli, ale w towarzystwie innego doświadczonego pracownika Najwyższej Izby Kontroli. To, o czym państwo wczoraj wspominali, jest absolutnym wyjątkiem, a nie regułą.

Jeżeli chodzi o tak szeroki zakres... Myślę, że na to pytanie wcześniej odpowiedział pan senator Romaszewski. Mało kto orientuje się w tym, że jeżeli chodzi o sektor prywatny, dotychczasowa ustawa dawała nam w istocie takie same uprawnienia jak nowa. Nie ma tu większych zmian, poza usystematyzowaniem, doprecyzowaniem, lepszym dostosowaniem do nowych czasów, do ustalonej już znaczącej roli sektora prywatnego. Nie zgadzam się, że doszło do poszerzenia uprawnień Najwyższej Izby Kontroli.

Oczywistym rozszerzeniem uprawnień kontrolnych jest za to objęcie kontrolą samorządów i nad tym nie ma co dyskutować. Jak to sobie wyobrażamy? Nie przyjmuję w tej chwili gratulacji, sądzą, że w NIK będzie nowe kierownictwo. Ale uważam, że musimy skorzystać z faktu, iż kontrola NIK ma charakter fakultatywny. Przy obecnych siłach, jeżeli ulegnie likwidacji zespół spółdzielczości ze względu na brak przedmiotu pracy – mam nadzieję, że nie ulegnie – samorządowi mogą być poświęcone mniej więcej siły jednego zespołu średniej wielkości. Ponadto do zespołu tego należałyby także inne zadania w ramach kontrolowania innych niepaństwowych

(prezes L. Kaczyński)

jednostek korzystających ze środków publicznych.

Można powiedzieć, że kontrole samorządu miałyby dwa cele. Są kontrole, nazwijmy je, interwencyjne. Rzeczywiście trafiało się około 1000 skarg rocznie w spółdzielczości i w samorządach. Później opinia publiczna zorientowała się, że NIK nie ma uprawnień w tym zakresie i liczba skarg spadła.

Najważniejsze wydaje mi się to, aby NIK w miarę prawidłowo i precyzyjnie, chociaż nigdy nie będzie to pełna precyzja, fotografował rzeczywistość w naszym państwie. Bez fotografii zawierającej samorząd obraz będzie niepełny. Samorząd jest już instytucją zbyt znaczącą, aby go nie uwzględniać. A to oznacza pewne kontrole systemowe. Kontrole, których celem nie jest wychwytywanie konkretnych nieprawidłowości, ot, na przykład – przepraszam za określenie – złodziejstwa w gminie X przy kontraktach, przy zamówieniach. Chodzi o opracowanie syntetycznego obrazu pewnych zjawisk. I to jest drugi cel kontrolowania samorządu.

Myślę, że jedna gmina, przeciętnie rzecz biorąc, może być przy obecnych możliwościach NIK kontrolowana raz na 5–6 lat. Mówię o tym, ponieważ mnie już o to pytano. Tak więc odrębnych pokoi dla inspektorów NIK na pewno nie trzeba będzie w gminach wydzielać, jak się to robi w wielu instytucjach, na przykład w urzędach wojewódzkich, w ministerstwach.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.
Pan senator Adamski.

Senator Jerzy Adamski:

Panie Prezesie! Powiedział pan, że część pracowników NIK nie chce się dostosować do aktualnej sytuacji. Zrozumiałem, że ma pan trudności z tą grupą. Czy poprawka, którą zgłaszałem do art. 101, poprawi sytuację? Czy będzie pan mógł wtedy doprowadzić swój urząd do lepszego stanu?

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński:

Panie Senatorze, kilkakrotnie tutaj słyszałem o problemie ludzi bez wyższego wykształcenia. Nikt mnie dotąd nie zapytał wprost, dlatego nie wypowiadałem się na ten temat. W NIK właściwie nie ma tego problemu. Ponad 99% pracowników wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne ma wyższe wykształcenie. Nie ma go może 10 osób, może już nawet mniej, na ogół

w wieku zbliżającym ich do emerytury. Są to nierzadko ludzie, którzy podjęli pracę jeszcze w byłym Ministerstwie Kontroli Państwowej, z lat 1952–1957. Czyli mają doświadczenie, nawet bardzo poważne. I w tym problemu nie ma. Istotny jest przepis, który pozwala na dostosowanie treści stosunku pracy, wynikającego z nominacji pracownika Najwyższej Izby Kontroli, do tego, co on naprawdę robi.

W art. 101 jest taki przepis. Mamy w NIK wiele osób na stanowisku doradcy, a jest to stanowisko wysokie, najwyższe po kierowniczych, nie oznacza bowiem kogoś, kto doradza, chyba że chodzi o doradcę prezesa. Tymczasem niektórzy spośród owych doradców to zwyczajni inspektorzy. Doradca powinien potrafić zaplanować dużą kontrolę, koordynować ją i w końcu napisać raport, informację pokontrolną. Wiele osób pracuje na stanowisku doradcy, ale niczego takiego nie potrafi zrobić, co jednak nie oznacza, że nie potrafi dobrze kontrolować. Trzeba to jakoś dostosować, więc przepis ten jest niezmiernie cenny.

Ten natomiast, o którym pan senator mówi, ma znaczenie o tyle mniejsze, że problem wykształcenia w NIK od strony formalnej nie występuje. Mamy ciągle za mało prawników i ekonomistów, ale tego nie da się chyba poprawić normą prawną.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Pan senator Kucharski, proszę bardzo.

Senator Stanisław Kucharski:

Dziękuję, Pani Marszałek.

Mam do pana prezesa pytanie związane z art. 2 ust. 2 i 3. Mianowicie, czy kadra w NIK jest w pełni przygotowana pod względem merytorycznym – mówiła już o tym jedna z pań – do kontroli organów samorządowych, komunalnych? Jeżeli bowiem zwiększa się zakres obowiązków, powinien temu towarzyszyć wzrost umiejętności, obustronne zachowanie kultury itd. Dziękuję bardzo.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński:

Jestem przekonany, że tak. Dlaczego? Po pierwsze, dlatego że NIK przez długie lata kontrolował organy szczebla podstawowego władzy i administracji państwowej, jak to się wtedy mówiło, w szczególności jednak administracji, bo rad narodowych oczywiście nie. Zapewniam, że rozumiem fundamentalną różnicę między owym szczeblem podstawowym jednolitej administracji państwowej a samorządem terytorialnym. To jest zupełnie co innego. Zadania po części są jednak analogiczne. Jak już wspominałem, mamy do-

(prezes L. Kaczyński)

świadczenia w tego rodzaju pracy, mamy wielu długoletnich pracowników.

W NIK pracuje też znaczna grupa twórców samorządów, specjalistów od strony legislacyjnej, to znaczy byłych pracowników Biura do Spraw Samorządu Terytorialnego Urzędu Rady Ministrów z okresu rządów premiera Tadeusza Mazowieckiego, a częściowo także premiera Bieleckiego. Te osoby są szczególnie zaangażowane w sprawy samorządów i, jak sądzę, są w tym zakresie wręcz wybitnymi ekspertami. Tak więc nie spodziewam się merytorycznych kłopotów.

A czy będą jakieś potknięcia? Mogę albo przyjmować częstą w Polsce postawę „mój organ pracuje tak jak administracja watykańska”, albo przyjmować założenie realne. Potknięcia oczywiście mogą się zdarzyć. Jeżeli się przeprowadza 5 000 kontroli rocznie, to jakieś wpadki są zawsze.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.
Proszę, pan senator Adamiak.

Senator Jan Adamiak:

Panie Prezesie, w art. 19 jest powiedziane, że ze stanowiskiem prezesa można łączyć pracę w charakterze nauczyciela akademickiego w szkole wyższej. Komisja Praw Człowieka i Pravorządności proponuje skreślenie tego zapisu. Jakie jest pańskie zdanie w tej kwestii, zważywszy że pracuje pan na tym stanowisku?

**Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Lech Kaczyński:**

To jest bardzo trudne pytanie. Jestem z zawodu nauczycielem akademickim, jednak kiedy objąłem funkcję prezesa Najwyższej Izby Kontroli, wziąłem urlop bezpłatny z uczelni. Może to dlatego, że NIK mieści się w stolicy, a ja pracowałem w mieście oddalonym od Warszawy o ponad 300 kilometrów. Nie potrafię odpowiedzieć na pytanie, czy mógłbym to pogodzić, gdybym pracował na Uniwersytecie Warszawskim. Wydaje mi się to jednak dosyć trudne.

Wśród ludzi, którzy mogliby pełnić tę funkcję, są nie tylko nauczyciele akademicy, myślę jednak, że wśród nauczycieli znalazłyby się osoby mogące zająć to stanowisko. Tymczasem dla niektórych, emocjonalnie bardzo silnie związanych z zawodem, rozstanie się z uczelnią jest rzeczą niemożliwą. Jeżeli kandydaci będą więc stawiani wobec takiego wyboru – a to się odnosi także do stanowisk wiceprezesów – państwo na tym na pewno nie skorzysta. Mam obecnie takiego za-

stępę i muszę stwierdzić, że podjęcie decyzji zabraniającej łączenia zawodu nauczyciela z wysokim stanowiskiem w NIK uniemożliwi grupie osób naprawdę dobrych nie tylko zajęcie stanowiska prezesa – tu chodzi o jedną osobę – ale także wiceprezesów, gdzie chodzi już o trzy bądź cztery osoby. Byłbym więc za tym, żeby w drodze wyjątku łączenie tych obowiązków było możliwe.

O ile wiem, w trakcie dyskusji w komisji padły argumenty związane z wyższymi szkołami prywatnymi. Muszę powiedzieć, że w ich przypadku byłbym przeciwnikiem stwarzania takiej możliwości. Chodziłoby tu przede wszystkim o uniwersytety, politechniki i inne równorzędne z nimi uczelnie. Myślałem nawet o tym, żeby to ograniczyć do uniwersytetów i politechnik, ale Szkoła Główna Handlowa w Warszawie nie jest szkołą gorszą od przeciętnego uniwersytetu w Polsce, trudno ją w takim razie wyłączać. Może by więc ograniczyć to do szkół państwowych? Bo istotnie praca w szkole biznesu, która formalnie jest szkołą wyższą, byłaby sprzeczna z zasadami, których powinien przestrzegać prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Pan senator Graboś, bardzo proszę.

Senator Witold Graboś:

Panie Prezesie, pan poniekąd wyjaśnił część moich wątpliwości, odpowiadając na pytanie senatora Adamskiego. Ale w art. 101 nie chodzi tylko o pracowników, którzy nie mają wyższego wykształcenia, ale również o pracowników mianowanych. Mnie niepokoi ust. 3, który powiada, że dopiero po 3 latach od dnia wejścia w życie ustawy – pamiętajmy, że pół roku to jeszcze *vacatio legis* – będzie można zmienić stosunek pracy zarówno z pracownikami mianowanymi, jak i z pracownikami, którzy nie mają dostatecznego wykształcenia, konkretnie rzecz biorąc – wyższego. Zmienić to znaczy albo wypowiedzieć, zachowując okres wypowiedzenia, albo zatrudnić na nowych warunkach.

Przyznam, że nie bardzo rozumiem, po co tak długi okres zachowania kostycznej struktury personalnej w NIK. Czy to będzie dla pana istotne utrudnienie, aby w sposób rozsądny i funkcjonalny zmienić obsadę kadrową w chwili, kiedy wejdzie w życie nowa ustawa?

(Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński: Jedną sekundkę, jeżeli pan senator pozwoli...)

Chodziło mi o ust. 3.

(Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński: Nie, wiadomo kogo dotyczy ust. 3. Natomiast...)

(senator W. Graboś)

Pan powołuje się na ust. 1 i 2. W ust. 1 – mianowanie, w ust. 2 – ci, którzy nie mają wyższego wykształcenia.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński:

Ten przepis dotyczy sytuacji, w której ktoś ma nominację, a jest zatrudniony w administracji NIK, niejako w obsłudze. Staramy się z tym walczyć, ale to są rzeczy zastane. Pracownik mianowany jest ustabilizowany. Jeszcze do niedawna zdarzało się, że na przykład w kadrach NIK też byli pracownicy, którzy mieli dodatek „kp”, to znaczy „kontroli państwowej”, co oznacza w praktyce pracownika mianowanego. Chodzi o to, żeby ten stan rzeczy powoli zmieniać.

Czy jeden rok by na to wystarczył? Z punktu widzenia zadań, jakie ta ustawa ma spełnić, bez wątplenia tak. Nie chcąc jednak, jeśli to nie jest konieczne, powodować konfliktów w stosunkach pracy w Najwyższej Izbie Kontroli, staram się tego nie robić. Okres 3-letni jest lepszy. Muszę powiedzieć, że istotnie w departamencie koordynacyjnym czy organizacyjnym pewne osoby są zatrudnione jako starsi inspektorzy, na przykład w kontroli państwowej, a w rzeczywistości pełnią funkcje urzędników. Domyślam się, że w poprzednim okresie wiązało się to przede wszystkim z tym, że przy dodatku „kp” więcej było możliwości płacowych, a więc dołączano do tytułu inspektora dodatek „kontroli państwowej”, co się wiązało z nominacją. W tej chwili nie ma w izbie tego rodzaju ograniczeń, płaci się tam stosunkowo dobrze, pracownikom kontroli oczywiście lepiej niż pozostałym. Problem w ogóle więc już nie istnieje. Poza tym tego rodzaju działanie jest oczywiście obchodzeniem prawa.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Lackorzyński, proszę bardzo.

Senator Leszek Lackorzyński:

Pani Marszałek! Pani Prezesie!

W zasadzie pan odpowiedział na pytanie senatora Adamskiego. Chciałbym, żeby pan prezes ustosunkował się w sposób jednoznaczny do tego, czy w okresie kierowania przez pana Najwyższą Izbą Kontroli były przypadki zatrudnienia w NIK na stanowiskach inspektorów osób nie posiadających wyższego wykształcenia? Dziękuję.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński:

W czasie, kiedy pracowałem w Najwyższej Izbie Kontroli, był jeden przypadek zatrudnienia osoby, która nie miała jeszcze – w tej chwili już ma – magisterium, czyli miała tylko absolutorium.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Cieślak, bardzo proszę.

Senator Jerzy Cieślak:

Moim zdaniem, w dalszym ciągu nie rozstrzygnięta została poważna wątpliwość dotycząca formalnych uprawnień NIK do kontrolowania spółdzielni. Czy w pana opinii, jako prezesa NIK i prawnika, art. 100 może być dla pana prezydenta dostatecznym pretekstem do odmowy podpisania tej ustawy, przyjmując, że każda wątpliwość będzie interpretowana na niekorzyść ustawy.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński:

Panie Senatorze, dla pana prezydenta wszystko może być pretekstem do niepodpisania ustawy, w tym i art. 100 (*Oklaski*). Natomiast chciałbym zwrócić uwagę na treść art. 34 ust. 2, utrzymanego w mocy przepisów konstytucji, w których wyraźnie jest zaznaczone, że organizacje spółdzielcze mogą być również kontrolowane w zakresie ustalonym przez ustawę. Ustawa określa ów zakres – podobnie jak dotychczas obowiązująca – czyli z punktu widzenia konstytucji traktowane są one jako całość, a przepisy utrzymane w mocy w tej chwili są integralną częścią konstytucji. O niekonstytucyjności tego zapisu nie może być mowy, bo wprawdzie można się powołać na to, że jest to mienie prywatne, że istnieje konstytucyjna ochrona własności, ale i ona też może być ograniczona, co wynika z ustawy konstytucyjnej. W żadnym współczesnym państwie, nawet najbardziej liberalnym, bez takich ograniczeń nie można się obyć. Weźmy choćby sprawę wywłaszczeń w pewnych warunkach.

Nie widzę tutaj najmniejszych możliwości zakwestionowania sprzeczności z normami konstytucyjnymi. Mogę się tylko domyślać, że może powstać problem ducha konstytucji, ducha nowego ustroju i sprzeczności z tym związane, ale na to już naprawdę nic nie poradzę.

(Senator Jerzy Cieślak: Dziękuję uprzejmie.)

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Pani senator Ciemniak prosiła o głos.

Senator Grażyna Ciemniak:

Panie Prezesie! Jeszcze chciałabym rozszerzyć pytanie pana Ceberka. Ustawa przewiduje tylko przekazywanie informacji posłom na szczeblu centralnym, tymczasem delegatury opracowują również informacje o zasięgu terytorialnego działania...

(Lech Kaczyński: Tak, tak.)

Czy są jakieś przeszkody, aby informacje i wystąpienia pokontrolne, czy informacje o wynikach przeprowadzonej kontroli, obejmujące podmioty działające w regionie, powiedzmy, naszego elektoratu czy okręgu wyborczego, były systematycznie przekazywane posłom i senatorom? Moje pytanie wynika stąd, że niekiedy jednak odnosimy wrażenie, że te materiały są reglamentowane przez centralę NIK.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński:

Na pewno nie są one reglamentowane przez centralę NIK. Sądzę, że na gruncie obecnej ustawy byłoby całkiem legalną praktyką, aby te materiały docierały do posłów i senatorów, ale to już jest sprawa decyzji. Przyjmuję to jako pewien postulat, moim zdaniem, słuszny. Natomiast tak zwane informacje grupy B docierały poza wojewodą i sejmikiem samorządowym także do posłów i senatorów danej ziemi, natomiast nie ma żadnych przeszkód, żeby tak to regulowała, już na zasadzie obowiązku, nowa ustawa. Skoro, według poprawek Senatu, nie tylko sejmik, ale też gminy mają otrzymywać niektóre materiały, przynajmniej te dotyczące samorządu, to w nie mniejszym stopniu powinno to dotyczyć posłów i senatorów.

Senator Grażyna Ciemniak:

Uzupełniając, przyznam się, że otrzymywaliśmy takie materiały, ale niesystematycznie. Moja wypowiedź zmierza do tego, żeby to był systematyczny przekaz dokumentu opracowanego, a nie objętego szczególną tajemnicą.

Ale mam jeszcze drugie pytanie, również na gruncie mojego wystąpienia i moich wątpliwości odnośnie do poprawek dotyczących uprawnień Senatu, bo pan prezes nie wyraził jeszcze chyba swojej opinii.

(Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński: Ja tylko odpowiadam na pytanie pani senator.)

To poproszę w tej chwili o wypowiedź, jakie stanowisko zająłby pan prezes w kontekście własnej obecności tutaj, w tej izbie. Może jest to trochę niezręczne, ale prosiłabym o odpowiedź.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Lech Kaczyński:

Z punktu widzenia interesów instytucji, którą reprezentuję, jako pierwszą chciałbym poruszyć sprawę informowania Senatu – żeby wszystko było jasne.

Dokumenty, które trafiają do marszałka Sejmu zgodnie z obecnie przyjętą praktyką, bo nie ma nakazu prawnego w tej sprawie, trafiają także do marszałka Senatu. Odpowiadając Wysokiej Izbie, podkreślam, że nie jest tak, żebyśmy na przykład do Sejmu coś wysyłali, a do Senatu nie. Taki obowiązek w niczym nie zmienia sytuacji Najwyższej Izby Kontroli i jej codziennej pracy. Jakiś problem może być wyłącznie ze zleceniami, jeżeli byłaby ich znaczna liczba – to znaczy jeżeli tego rodzaju uprawnienia miałyby organy Senatu, Senat jako całość i oczywiście Prezydium Senatu. Taka sytuacja mogłaby spowodować znaczną liczbę zleceń.

Najwyższa Izba Kontroli ma pewne ograniczone możliwości i zgodnie z ustawą działa według planu, bo to oznacza uzupełnianie planu w ciągu roku o bardzo wielką liczbę kontroli. Kontrola jest procesem, który w Polsce przebiega szybciej niż w państwach zachodnich, ale trzeba również uwzględnić fakt, że jego przygotowanie, przeprowadzenie i sporządzenie informacji wymaga dłuższego czasu. I tutaj możemy mieć do czynienia z kłopotami praktycznymi, bo nie sądzę, żeby cokolwiek zmieniło pozycję izby, być może w sensie prestiżowym umacniają ją nawet związki nie tylko z Sejmem, ale i z Senatem.

Jeżeli dobrze pamiętam, to w tym praprojekcie, który przygotowała Najwyższa Izba Kontroli, Senat tylko jako całość miał prawo zlecenia kontroli na posiedzeniu plenarnym. Tak było. Poza tym, tak naprawdę, jest to sprawa, w której nie mogę wypowiedzieć się inaczej niż prywatnie.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Jako ostatni zada pytanie pan senator Mischuk.

Senator Piotr Mischuk:

Panie Prezesie, nawiązując do ostatniej pańskiej odpowiedzi, chciałem zapytać, jaki jest procentowy stosunek kontroli zleczanych przez uprawnione organy do ogólnej liczby kontroli przeprowadzanych przez NIK?

Moje drugie pytanie związane jest natomiast z art. 86. Czy pańskim zdaniem zapis, jaki jest w ustawie, usprawniłby funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli, czy też byłby pan za wyłączeniem prawa do zrzeszania się w związki zawodowe pracowników wykonujących czynności kontrolne? Dziękuję.

**Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Lech Kaczyński:**

Jeżeli chodzi o drugie pytanie, to muszę powiedzieć, że jest mi bardzo trudno na nie odpowiedzieć, choćby ze względu na mój życiorys. Natomiast nie jest to treść artykułu, która była w praprojekcie ustawy, przygotowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Moje doświadczenia ze związkami zawodowymi, przede wszystkim z pewną grupą ludzi, która była w różnych związkach zawodowych i niejednym związkiem reprezentowała w ciągu tych dwu i pół roku, są nie tylko złe, one są fatalne. Jeżeli by to miało tak wyglądać, to postrzegam to jako narzędzie wewnętrznej, a także zewnętrznej destrukcji, ponieważ kłamliwe materiały – mogę to zaręczyć pod każdą odpowiedzialnością – sporządzane przez tę grupkę trafiały do wszystkich możliwych organów w państwie. Jest to doświadczenie niejako indywidualne, związane z konkretną grupą ludzi i konkretnym okresem.

Osobiście, nie mam nic przeciwko temu, żeby normalnie działający związek zawodowy spierał się z kierownictwem. Bo on od tego jest. Nie widziałbym takich przeciwwskazań, ale w normalnych warunkach. Natomiast warunki ostatnich prawie 3 lat, kiedy pełnię swoją funkcję – muszę to jasno powiedzieć – są w tym zakresie całkowicie patologiczne.

Przepraszam bardzo, ale mnie się już te pytania mieszają. Przepraszam, jakie było pierwsze pańskie pytanie, Panie Senatorze?

(*Senator Piotr Miszczuk: Chodziło o procentowy stosunek kontroli...*)

Już o tym wspominałem. Jeżeli było 26 zleceń w jednym roku – nie wchodząc w szczegóły, są to niejako z mocy prawa kontrole grupy A, czyli te najważniejsze, wpisywane do planu – to stanowi to ponad trzydzieści kilka procent, nawet blisko 40% planowanych kontroli. Natomiast jeżeli w tej kadencji, czyli od października zeszłego roku było około 10 zleceń sejmowych, to ta liczba jest odpowiednio mniejsza, spada do kilkunastu procent. Przy czym owe 26 zleceń nie było czymś typowym, to było bardzo dużo.

Teraz zlecenia rządowe. Chodzi dokładnie o panią premier Suchocką, bo była ona jedynym premierem w tym okresie, który dawał jakiegokolwiek zlecenia. Pani premier dała 3 zlecenia. I wszystkie dotyczyły kontroli już prowadzonych. Tak że w niczym to nie zmieniło sytuacji.

Nie chcę już zabierać Wysokiemu Senatowi czasu. Jeżeli chodzi o liczbę kontrolowanych jednostek, to nawet przy tych 26 zleceniach jest ona mniejsza, niż trzydzieści kilka procent ogółu kontrolowanych jednostek. Albowiem w ramach dużej kontroli może być kontrolowanych i kilkadziesiąt jednostek. Natomiast Sejm często daje zlecenia kontroli, które się zalicza do grupy A, bo to

jest Sejm, tylko z tego powodu. Kontroluje się wtedy kilka albo zgoła jedną jednostkę.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo. Powiedziałam, że ostatnim zadającym pytanie jest senator Miszczuk, ale wrócił pan senator Woźny, który był zapisany do głosu.

Bardzo proszę o krótkie pytanie, będziemy musieli za chwilę ogłosić przerwę.

Senator Grzegorz Woźny:

Dziękuję, Pani Marszałek.

Panie Prezesie, prosiłbym o pańską opinię w sprawie art. 19 ustawy, a konkretnie w sprawie poprawki zgłoszonej, jeżeli dobrze pamiętam, przez Komisję Praw Człowieka i Praworządności. Ze stanowiskiem prezesa Najwyższej Izby Kontroli nie można łączyć przynależności do partii politycznej, innego zatrudnienia ani...

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Przepraszam, to pytanie już padło, gdy pana senatora nie było.

(*Senator Grzegorz Woźny: Przepraszam bardzo.*)

Padła też odpowiedź. Dziękuję bardzo za pytania.

Bardzo serdecznie dziękuję panu prezesowi za wyjaśnienia.

Czy pan dyrektor Marek Ungier, który reprezentuje Urząd Rady Ministrów, chciałby powiedzieć parę słów?

Bardzo proszę.

**Dyrektor Generalny
w Urzędzie Rady Ministrów
Marek Ungier:**

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie!

Znajduję się w dość wygodnej sytuacji, bowiem dzisiaj czas państwa zajmuje przedłożenie poselskie. Urząd Rady Ministrów do projektu poselskiego złożył 61 wniosków o dokonanie poprawek. Z reguły miały one charakter legislacyjny lub techniczny i zostały uwzględnione w tym projekcie, który trafił do państwa z Sejmu. Pozwolę sobie zająć uwagę państwa tylko dwiema sprawami.

Otóż poprawki, które są w druku nr 157B, dotyczące art.: 4, 6, 7 i 8, o usytuowaniu Senatu w równej Sejmowi pozycji, należałoby rozważać także na płaszczyźnie konstytucyjnej. Nie będę silił się na formułowanie uwag w tym zakresie, ale biorąc pod uwagę to, czym chcę skończyć moją wypowiedź – a jest to prośba, by Senat, jeśli jest to możliwe, jak najszybciej rozpatrzył projekt ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli – ma to zasadnicze znaczenie.

(dyrektor generalny M. Ungier)

Dzisiaj z tej trybuny padło sporo uwag dotyczących kontroli samorządu. Oczywiście, nie jest rolą administracji państwowej formułowanie opinii, czy rzeczywiście powinny być one kontrolowane przez Najwyższą Izbę Kontroli, czy też nie. Natomiast bez wątplenia trzeba powiedzieć o rzeczy następującej. Otóż regionalne izby obrachunkowe – o których także panie i panowie senatorowie w dniu dzisiejszym mówiliście – w ocenie administracji państwowej są bardzo sprawnym aparatem dokonującym kontroli. Oczywiście, można byłoby się zastanawiać, czy ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych rzeczywiście daje wszystkie możliwości kontrolne. Ale 970 pracowników zatrudnionych w regionalnych izbach obrachunkowych poza badaniem legalności decyzji administracyjnych czy też ich zgodności z prawem, spełnia także niesłychanie ważną rolę, która odnosi się do instruktażu przede wszystkim w sprawach budżetowych w gminach. I tak rozumiem uwagi dotyczące niewkraczania NIK w kontrolę działalności samorządów.

Na pewno byłoby dobrze, żeby NIK nie robił tego w sposób restrykcyjny. Myślę, że o tym zdecyduje przede wszystkim praktyka. Jeżeli kontrole rzeczywiście będą wiązały się z próbą pomocy samorządowcom – przede wszystkim w zakresie przygotowania budżetu i kwestii związanych z właściwym wydatkowaniem pieniędzy – to byłaby to rzecz znakomita i na pewno bardzo pomocna w funkcjonowaniu samorządu.

Pani Marszałek! W imieniu administracji mam gorącą prośbę do państwa. Biorąc pod uwagę fakt, że rzeczywiście już troszeczkę trwa dyskusja na temat tej ustawy, jeśli byłoby to możliwe, proszę, aby mogła ona jak najszybciej z powrotem trafić do Sejmu. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z państwa, chciałby zadać już teraz bardzo krótkie pytanie? Bo jednak chciałabym o godzinie 14.00 zrobić przerwę. Zaraz wytłumaczymy, dlaczego to będzie dłuższa przerwa. Czy są jakieś pytania do pana dyrektora? Zmordowaliśmy pana prezesa, więc może już oszczędzimy pana dyrektora? Dziękuję bardzo.

Ponieważ w trakcie debaty zostały zgłoszone liczne wnioski o charakterze legislacyjnym, zgodnie z art. 42 ust. 2 Regulaminu Senatu proszę Komisję Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, Komisję Praw Człowieka i Praworządności oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej o ustosunkowanie się do zgłoszonych w trakcie debaty wniosków i propozycji. Głosowanie nad tą ustawą zostanie przeprowadzone w dniu jutrzejszym.

Obecnie zarządzam przerwę w obradach do godziny 17.00 – trzy godziny. Pewnie dziwią się państwo. Chodzi o to, że wielu z państwa zgłaszało słuszne uwagi, że nie mogą państwo uczestniczyć jednocześnie w debacie senackiej i w debacie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Otóż ważne sprawy w tej komisji zostaną omówione w dniu dzisiejszym w obecności państwa. Stąd też dłuższa przerwa.

Jeszcze tylko pan senator sekretarz będzie łaskaw przedstawić komunikaty.

Senator Sekretarz Krzysztof Borkowski:

Tuż po ogłoszeniu przerwy pan marszałek zwołuje zebranie Konwentu Seniorów, poszerzone o przewodniczących komisji.

Posiedzenie Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia odbędzie się bezpośrednio po ogłoszeniu przerwy w obradach w sali nr 176.

Wspólne posiedzenie Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, Komisji Praw Człowieka i Praworządności oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej odbędzie się po upływie 30 minut od chwili ogłoszenia przerwy w sali nr 217.

I dłuższy komunikat: „Działając z upoważnienia pana marszałka informuję, że druga część seminarium, dotycząca zadłużenia lokatorów spółdzielni mieszkaniowych, odbędzie się 15 grudnia 1994 r. o godzinie 14.00 w sali plenarnej Senatu. Ze względu na fakt, że gospodarzem tego seminarium jest pan marszałek Senatu, obecność wszystkich senatorów jest możliwa bez konieczności uzyskania indywidualnych zaproszeń.” Podpisał z upoważnienia pana marszałka Senatu, senator Lech Czerwiński. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękujemy bardzo.

(Przerwa w obradach od godziny 13 minut 56 do godziny 17 minut 01)

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Proszę państwa o zajmowanie miejsc.

Przystępujemy do dalszego ciągu naszych obrad. Zanim je rozpoczniemy, chcę państwu przedstawić program na dziś.

Po pierwsze, jeśli państwo popatrzą na porządek dzienny, to zobaczą wyraźnie, że jesteśmy bardzo mało zaawansowani, jeśli chodzi o pracę. Nic dziwnego, bo są to ustawy ważne, trudne i mieliśmy ogromnie dużo pytań i wątpliwości, tak jak przy NIK. Stąd też będziemy pracować do godziny 19.00, od 19.00 do 20.00 będzie przerwa, bo o ile wiem, zbierają się kluby PSL i SLD.

(wicemarszałek Z. Kuratowska)

Ale dajemy im na to tylko godzinę i od godziny 20.00 będziemy dalej pracować. Jak długo, jeszcze zobaczymy, ale co najmniej do godziny 23.00, gdyż w innym wypadku na pewno będziemy obradować także w sobotę, bo nie damy rady.

Bardzo przepraszam, pan profesor chyba chciał coś powiedzieć...

(*Głos z sali:* Chciałbym, żeby pani zechciała w razie czego potraktować tak mnie, to znaczy udzielić mi głosu.)

To jest trudne, Panie Profesorze. Dziękuję bardzo.

Obecnie **przystępujemy do punktu piątego** porządku dziennego: stanowisko Senatu w sprawie ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

Przypominam, że tekst ustawy zawarty jest w druku nr 163, natomiast sprawozdania komisji w drukach nr 163A i 163B.

Obecnie proszę o zabranie głosu sprawozdawcę Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, pana senatora Piotra Miszczuka.

Senator Piotr Miszczuk:

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie!

W imieniu Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych pragnę przedstawić Wysokiej Izbie sprawozdanie z prac komisji nad uchwaloną przez Sejm w dniu 1 grudnia 1994 r. ustawą o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Jest to druk senacki nr 163.

Omawiana ustawa w nowy sposób reguluje tryb i zasady kształtowania środków i limitów na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej.

Zgodnie z ustawą z dnia 31 stycznia 1989 r. przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej było ustalane w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w sferze materialnej. Jednak ograniczone możliwości budżetu były przyczyną jej zawieszenia od lipca 1991 r. i zastępowania ustawami uchwalanymi na jeden rok.

Aktualnie proponuje się całkowite odejście od ustawy z 1989 r. Wielkość środków na przeciętne wynagrodzenie oraz relacje płacowe między działami byłyby corocznie negocjowane w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych z udziałem przedstawicieli organizacji związkowych pracowników sfery budżetowej o zasięgu ogólnokrajowym. Wynik tego porozumienia będzie następnie potwierdzany przez parlament w ustawie budżetowej. Pierwsze negocjacje miałyby dotyczyć roku 1996.

Proponuje się, aby w 1995 r. wzrost przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej był wyższy o co najmniej 6 punktów procentowych od planowanego w ustawie budżeto-

wej średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Na lata 1996–1998 proponuje się, aby prognozowane przeciętne wynagrodzenie wzrastało w stopniu wyższym niż wskaźnik zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych. Jeżeli w 1994 r. rzeczywiste – a w latach 1995–1998 prognozowane – roczne przeciętne wynagrodzenie wzrośnie w stopniu niższym niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, to Rada Ministrów dokona w przewidzianym ustawą terminie korekty wynagrodzenia bazowego, gwarantującego zachowanie realnej wartości przeciętnego wynagrodzenia. Ustawa będzie miała zastosowanie do państwowych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i szkół wyższych – art. 2 ust. 1 cytowanej ustawy.

W art. 2 spod działania ustawy wyłącza się część pracowników sfery budżetowej, to jest tych jednostek, dla których budżet jest określany przez Sejm bez udziału rządu. Jednocześnie wyłączona została trzecia grupa pracowników, to jest tych, których wynagrodzenia stanowią wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, jak to zostało określone. Dotyczy to pracowników, których płace są regulowane następującymi ustawami: o służbie więziennej, o uposażeniu żołnierzy, o prokuraturze, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej, o Państwowej Straży Pożarnej.

Wysoka Izbo! Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych dwukrotnie zbierała się, aby przedyskutować omawianą ustawę. Dyskusja była burzliwa i pełna emocji, dotyczyła zarówno spraw merytorycznych, jak i legislacyjnych. Zastanawialiśmy się, jak nie opóźnić prac nad tą ustawą, a jednocześnie znaleźć sposób, żeby nie wnosić do niej poprawek. Okazało się, że jest to niemożliwe, chociaż – jak panie i panowie senatorowie pamiętają – niedawno mieliśmy taki przypadek, że Kancelaria Sejmu przesłała nam wnioszek z prośbą o uwzględnienie błędu. Okazało się, że błędy, które powstały w wyniku tworzenia tej ustawy, są błędami legislacyjnymi, a więc zostały popełnione w procesie tworzenia prawa w Sejmie i trzeba było, aby Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych zebrała się raz jeszcze i te wszystkie sprawy uwzględniła.

Ostatecznie komisja postanowiła wnieść poprawki, ale tylko natury legislacyjnej i redakcyjnej, które są zawarte w druku nr 163A.

Poprawka pierwsza ma charakter uściślający. Zapis w ustawie mówi bowiem tylko o zasadach kształtowania środków i limitów na wynagrodzenia w sferze budżetowej, a przecież ustawa wskazuje także tryb ich załatwiania. Podkreślone to zostało wyraźnie w uzasadnieniu przedłożenia rządowego, ustawa ma po prostu charakter trybowy.

(senator P. Miszczuk)

Poprawka druga ma istotne znaczenie. Zapis w ustawie jest wynikiem błędu legislacyjnego Sejmu, o którym już wspominałem. W trakcie prac nad ustawą wykreślono bowiem z przedłożenia rządowego ust. 1 art. 4, który wyjaśniał, o jaką komisję chodzi, a mianowicie o Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych, powołaną uchwałą Rady Ministrów nr 7/94 z dnia 15 lutego 1994 r. I ten błąd naprawiamy, twierdząc, że prognozowane przeciętne wynagrodzenie oraz wszystkie międzydziałowe relacje tego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej są corocznie – z zastrzeżeniem art. 5 ust. 2 – przedmiotem negocjacji w ramach tejże komisji, powołanej na podstawie odrębnych przepisów, z udziałem przedstawicieli organizacji związków zawodowych pracowników sfery budżetowej o zasięgu ogólnokrajowym.

Konsekwencją tego samego błędu jest zły zapis w art. 4 ust. 5 ustawy. Powinien on dotyczyć ust. 3 tego artykułu, ponieważ w nim został zawarty termin, w jakim Rada Ministrów przedstawia trójstronnej komisji propozycję przeciętnego wynagrodzenia i międzydziałowych relacji tegoż na rok następny.

Podobny charakter ma błędny zapis w art. 8 ust. 1 ustawy. Tam proponujemy następującą poprawkę: „wyrazy: art. 5 ust. 3 zastępuje się wyrazami: art. 5 ust. 4”.

Poprawka czwarta ma charakter redakcyjny. Ustęp 2 art. 7 ma tylko dwa podpunkty, dlatego wystarczy odnieść się do ust. 2.

Wysoka Izbo! Skoncentrowałem się, jak już wcześniej powiedziałem, wyłącznie na poprawkach legislacyjnych i redakcyjnych, ponieważ komisja postanowiła wnieść takie poprawki i tylko nad tym głosowała.

W imieniu Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych wnoszę o przyjęcie ustawy wraz z poprawkami zawartymi w druku nr 163A. Dziękuję.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Bardzo dziękuję, Panie Senatorze.

Obecnie proszę o zabranie głosu sprawozdawcę Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia, senatora Krzysztofa Borkowskiego.

Senator Krzysztof Borkowski:

Pani Marszałek! Wysoki Senacie!

Mam zaszczyt w imieniu Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia zarekomendować ustawę o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

Pragnę przypomnieć, że ustawa jest niezwykle delikatną materią i rodziła się przy żywym zain-

teresowaniu pracowników sfery budżetowej. Często dochodziło do dramatycznych aktów, jak chociażby ostatni protest członków „Solidarności” służby zdrowia.

Do Sejmu wpłynęło kilka projektów, posłowie kierowali apele. Sądzę, że wszyscy parlamentarzyści wiedzą, iż w sferze budżetowej nastąpił spadek płac prawie o 80%, a w wielu przypadkach nawet więcej, w stosunku do sfery materialnej. Przyjęcie wniosku, zawartego w druku sejmowym nr 661, spowodowałoby skutki finansowe w przybliżeniu około 18 bilionów złotych za rok 1994 i około 33 biliony złotych za rok 1995. Sądzę, że komentarza tu nie potrzeba.

Uważam, że apel zawarty w druku sejmowym nr 668 został skonsumowany w trakcie debaty w komisjach senackich. Chciałbym przypomnieć, że rząd w projekcie pierwotnym zakładał wzrost uposażeń w sferze budżetowej tylko o 2 punkty procentowe. Dopiero szeroka analiza i poszukiwanie dochodów budżetowych pozwoliły na ich wzrost do 5 punktów procentowych. Sejm Rzeczypospolitej natomiast podniósł je do 6 punktów.

W trakcie posiedzenia połączonych komisji odbyła się długa i burzliwa dyskusja, pojawiały się różne sugestie. Dlatego też zostały zgłoszone wnioski: o odrzucenie ustawy, przyjęcie jej bez poprawek oraz przyjęcie z poprawkami. W wyniku głosowania komisje zdecydowały, stosunkiem głosów 12 za, 11 przeciw, przy 1 wstrzymującym się, że przyjmują ustawę bez poprawek. O stanowisku tym zdecydowały merytoryczne argumenty.

Po pierwsze, rząd w tej ustawie daje gwarancje prawne, że w 1995 r. wzrost wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej będzie wyższy co najmniej o 6 punktów procentowych od planowanego poziomu inflacji.

Po drugie, wysokość prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia Rada Ministrów będzie negocjować z Trójstronną Komisją do Spraw Społeczno-Gospodarczych z udziałem reprezentacji organizacji związków zawodowych pracowników sfery budżetowej.

Po trzecie, jeśli w latach 1995–1998 prognozowane przeciętne wynagrodzenie wzrośnie w stopniu niższym niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, Rada Ministrów dokona korekty wynagrodzenia bazowego.

Członkowie komisji, głosując za przyjęciem ustawy bez poprawek, byli świadomi, że wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej o 1 punkt procentowy kosztuje budżet państwa około 1,7 biliona złotych. Obecnie zaś budżet stać jedynie na wzrost o 5,5 punktu procentowych, a maksymalnie o 6 punktów. Wprowadzenie wyższego poziomu prowadziłoby do niemożliwości zbilansowania budżetu państwa.

Pani Marszałek! Wysoka Izbo! Podejmując decyzję o przyjęciu projektu ustawy bez poprawek, członkowie komisji wyrazili obawę, że na pewno

(senator K. Borkowski)

nie usatysfakcjonuje ona prawie 2,5 miliona zatrudnionych w sferze budżetowej. Jednak nie mogą pozostać nie zmienione fikcyjne, papierowe zapisy ustawy ze stycznia 1989 r., które zakładały wynagrodzenia w tej sferze w wysokości 106% w stosunku do wynagrodzeń w tak zwanej sferze materialnej. Dłużej już nie możemy zawieszać tych zapisów w próżni. Urynkowanie wielu przedsiębiorstw produkcyjnych, powstanie spółek spowodowało uwolnienie płac, które w tak zwanej sferze materialnej są uzależnione od kondycji przedsiębiorstwa i wyników osiąganych przez pracownika. Dlatego też nie można uzależniać wysokości wynagrodzeń sfery budżetowej od sfery produkcyjnej.

W trakcie posiedzenia połączonych komisji padł również zarzut o nadmierne różnicowanie wynagrodzeń w samej sferze budżetowej. Wynagrodzenia niektórych służb znacznie odbiegają od poziomu wynagrodzeń chociażby nauczycieli czy pracowników naukowych wyższych uczelni.

W ustawie są cztery błędy typowo legislacyjne i redakcyjne, należałoby zatem wprowadzić poprawki. Senatorowie w trakcie dyskusji wyrazili dezaprobatę dla nich, wskazywali na czystość legislacyjną. Jednak wyjaśnienia i apel przedstawicieli Ministerstwa Finansów, aby nie przedłużać procesu legislacyjnego, przekonał członków komisji i nie wprowadzono poprawek. Chciałbym w tym miejscu przypomnieć, że nie jest to pierwsza ustawa przesłana z Sejmu Rzeczypospolitej do Wysokiej Izby, w której są typowe błędy redakcyjne.

Pani Marszałek! Wysoka Izbo! Połączone komisje, mając świadomość, że duża grupa pracowników sfery budżetowej będzie niezadowolona, głosowały za przyjęciem ustawy bez poprawek, pragnąc wybrać mniejsze zło. Obecnie tylko na tyle stać budżet naszego państwa.

Dlatego jeszcze raz zwracam się do Wysokiej Izby o poparcie wniosku zawartego w druku nr 163B i przyjęcie ustawy bez poprawek. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Bardzo proszę o zabranie głosu sprawozdawcę mniejszości Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia, panią senator Barbarę Łekawę.

Senator Barbara Łekawa:

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie!

W imieniu mniejszości połączonych komisji: Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia oraz Komisji Gospodarki Narodowej, stawiam wniosek o odrzucenie ustawy. Przyjęta przez Sejm ustawa o kształtowaniu środków na wynagrodzenia

w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw pozostaje w sprzeczności z oczekiwaniami społecznymi pracowników sfery budżetowej. Jej przyjęcie wywołałoby ujemny wpływ na ważne dla społeczeństwa dziedziny życia, takie jak oświata, kultura, szkolnictwo i ochrona zdrowia, które są podstawą cywilizacji każdego społeczeństwa.

Ustawa oznacza utrwalenie obecnego braku perspektywy wzrostu realnego poziomu wynagrodzenia dla ponad 2 milionów pracowników tej sfery. Przyjęcie proponowanych rozwiązań nie daje gwarancji wzrostu realnego poziomu wynagrodzeń w sferze budżetowej, ponieważ obecnie są one bardzo niskie, a będą punktem wyjścia do naliczania wynagrodzeń w latach 1995–1998 według nowych zasad. Będą one zależały od średniego rocznego wzrostu cen towarów i usług.

Budzi też niepokój art. 4 ustawy. W praktyce może on oznaczać przekazanie rządowi arbitralnych decyzji o poziomie wynagrodzeń pracowników sfery budżetowej. Ten zapis może utrwaląc dotychczasową praktykę rządu łatania dziur w budżecie kosztem pracowników dziedzin najistotniejszych dla substancji biologicznej narodu i jego rozwoju cywilizacyjnego. Za odrzuceniem tej ustawy głosowało 8 senatorów. Dziękuję.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Pani Senator.

Czy drugi sprawozdawca mniejszości obu połączonych komisji, pan senator Jerzy Cieślak, pragnąłby przedstawić swoje poprawki?

Senator Jerzy Cieślak:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Po przegłosowaniu na posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia wniosku większości, wspólnie z panem senatorem Henrykiem Krupą zdecydowaliśmy się zgłosić trzy poprawki mniejszości, zawarte w druku nr 163B. Następnie, po dodatkowych wyjaśnieniach przedstawicieli Ministerstwa Finansów oraz po przeprowadzeniu szerokiej konsultacji z Klubem Parlamentarnym Sojuszu Lewicy Demokratycznej, zdecydowaliśmy wycofać te poprawki, o czym mam zaszczyt poinformować Wysoką Izbę.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo. Wobec tego wykreślamy wnioski mniejszości z druku nr 163B.

Zgodnie z art. 38 ust. 5 Regulaminu Senatu pytam, czy ktoś z pań i panów senatorów chciałby skierować krótkie, zadawane z miejsca, zapytania do senatorów sprawozdawców, ze wskazaniem konkretnego adresata?

Pan senator Adamiak, bardzo proszę.

Senator Jan Adamiak:

Swoje pytanie kieruję do obu sprawozdawców, ponieważ obaj wnieśli o przyjęcie tej ustawy bez poprawek. Moje pytanie brzmi: jeśli... (*Poruszenie na sali*).

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Spokojnie proszę państwa, jeśli jest wątpliwość, to wyjaśni ją sprawozdawca.

Senator Jan Adamiak:

Jeśli przyjmujemy ustawę bez poprawek, to są w niej zawarte takie punkty, zgodnie z którymi część sfery budżetowej ma dostać wynagrodzenie w postaci wielokrotności przeciętnej płacy w tej sferze. Wobec tego pytam, jaka to będzie wielokrotna mniejszość przeciętnej płacy budżetowej dla nauczycieli, służby zdrowia, pracowników nauki, nauczycieli akademickich?

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.
Czy pan senator Miszczuk chciałby odpowiedzieć?

Senator Piotr Miszczuk:

Trudno odpowiedzieć na tak sformułowane pytanie: jaka będzie wielokrotność, jeśli chodzi o mniejszość, płacy nauczycieli. Te wielokrotności nie są jeszcze ustalone. To Rada Ministrów ma je określać.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo. Czy jeszcze ktoś z państwa? Pan senator Czerwiński.

Senator Lech Czerwiński:

Pytanie do pana senatora Borkowskiego: czy komisje, rozpatrując taki właśnie wniosek i głosując, wiedziały już o propozycjach komisji, którą reprezentował pan senator Miszczuk?

Senator Krzysztof Borkowski:

Komisje nie wiedziały o tej propozycji i, jak podawałem w sprawozdaniu, po wyjaśnieniach i przekazaniu nam prośby Ministerstwa Finansów, doszliśmy do wniosku, że uda się zrobić korektę poprzez przesłanie innego materiału z Sejmu. Dziękuję.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo. Kto jeszcze ma pytania do sprawozdawców większości lub mniejszości? Jeśli nie ma pytań, to dziękuję bardzo wszystkim sprawozdawcom.

Otwieram debatę.

Przypominam o wpisywaniu się na listę mówców u senatora sekretarza i o tym, że wypowiedź w debacie nie może przekroczyć 10 minut. Dodam, że będę bardzo rygorystycznie podchodzić do sprawy. Rano w czasie debaty nad sprawą NIK była doskonała dyscyplina. Czas jednak nas goni i drugie wystąpienie może trwać tylko 5 minut.

Pierwszym senatorem zapisanym do głosu jest pan Wincenty Olszewski i proszę go bardzo o zabranie głosu. Następny jest senator Wojciech Matecki.

Senator Wincenty Olszewski:

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie!
Na ustawę o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej z niecierpliwością czeka ponad 2,5 miliona pracowników państwowych. Ten długi okres wyczekiwania ma swoją dramatyczną historię. Od wielu lat państwo polskie, jego rządy nie przejawiały specjalnego zainteresowania nauczycielami, lekarzami, pielęgniarkami, pracownikami kultury i tym podobnymi, uzależnionymi od budżetu.

Przysłowiowe światło w długim tunelu zabłysło w 1989 r. W styczniu tego roku Sejm uchwalił korzystną ustawę. Płace w państwowej sferze budżetowej miały rosnać szybciej niż w przemyśle, a w 1992 r. miały osiągnąć 106%. Miały, ale nigdy nie osiągnęły tego wskaźnika, ponieważ w połowie 1991 r. ustawa została zawieszona i nigdy już potem nie była realizowana. Płace budżetówki spadają systematycznie, jak po równi pochyłej. Wyrazem tego spadku są płace w oświacie. W 1992 r. spadek do 87%, w 1992 r. do 83%, w 1993 r. do 82%, w 1994 r. – tu mamy znak zapytania, tak naprawdę nie bardzo wiadomo ile, wszystko zależy od tego, kto podaje dane, na pewno poniżej 80%.

W tym czasie zanotowaliśmy kilka protestów związkowych, był marsz milczenia, dwukrotnie uznawał rację budżetówki Trybunał Konstytucyjny, próbował to zminimalizować Sejm, ale niestety zawsze kończyło się tylko na racjach. Pieniądzy nie było, nie ma również zapowiadanych bonów czy świadectw udziałowych w prywatyzowanych przedsiębiorstwach. Zapaść finansowa tej grupy pracowników trwa.

Rząd został ustawą okołobudżetową z 1994 r. zobowiązany do przedstawienia do końca pierwszego półrocza systemowych rozwiązań. Powrót do ustawy z 1989 r. okazał się niemożliwy, pieniędzy nadal brakuje, a i tak zwana sfera produ-

(senator W. Olszewski)

kcji materialnej okazała się mało trafnym odniesieniem. Przedsiębiorstwa państwowe prywatyzują się, a prywatni właściciele zatrudniają po części na czarno. Tak więc i to odniesienie, trzeba przyznać, jest bardzo mało czytelne. Stąd propozycja rządu, aby nie wiązać ze sferą przemysłu i usług płac sfery budżetowej. Praktycznie oznacza to całkowite i definitywne odejście od ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r.

Obecna konstrukcja ustawy opiera się na negocjacyjnym systemie ustalania płac dla tej grupy. Wskaźniki ustalać będzie komisja trójstronna, a podstawą ewentualnego wzrostu płac będzie poziom inflacji, wzrost cen towarów i usług.

Od momentu powstania projektu ustawy, kontrowersyjne wydawały mi się przynajmniej dwie sprawy. Po pierwsze, charakter komisji trójstronnej. Dlaczego trójstronnej, gdy rząd i pracodawcy to właściwie to samo, ponieważ reprezentują budżet? Drugą stronę, pracobiorców, pracowników reprezentują związki zawodowe, a więc raczej komisja dwustronna, rząd, związki zawodowe.

Po drugie, jaki powinien być mechanizm wzrostu płac w sferze budżetowej, aby w określonym czasie doprowadzić do odczuwalnej poprawy sytuacji materialnej pracowników? Ustawa zakłada, że płace w państwowej sferze budżetowej w 1995 r. mają wzrosnąć co najmniej o 6 punktów procentowych powyżej poziomu wzrostu cen i usług. Dodatkowym jakoby zabezpieczeniem jest zapis art. 5 ust. 4, że jeżeli inflacja będzie wyższa od planowanej, przez co realna płaca sfery budżetowej będzie spadać, to rząd będzie miał obowiązek wprowadzić kolejne podwyżki dla tej grupy pracowników.

Powstaje w tym miejscu pytanie o wiarygodność, chodzi zarówno o wskaźniki inflacji, jak i wolę realizatorów takiego zapisu w warunkach napiętego budżetu. Zapisy przyjmowanej dziś przez Wysoką Izbę ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej decydują o świadczeniach podatkowych w państwie, a w konsekwencji wymuszają określony kształt budżetu na rok 1995.

Niektórzy eksperci, na przykład profesor doktor habilitowany Jan Kulczyński z Uniwersytetu Warszawskiego, analizując budżet państwa na rok 1995, mimo wielu uwag krytycznych wzrost płac w całej sferze budżetowej określają nawet mianem sukcesu. Bardziej ostrożnie wypowiada się profesor doktor habilitowana Józefina Hryniewicz, która uważa, że kwota planowana na podwyżki płac w sferze budżetowej nie jest podzielona na poszczególne dziedziny tej sfery.

Gdy analizuję dotychczasową praktykę, nasuwa mi się wątpliwość, czy grupy silniejsze, na przykład wymiar sprawiedliwości lub admini-

stracja, nie zdominują grup słabszych, takich jak edukacja, szkolnictwo wyższe, służba zdrowia. Tak więc podstawowy problem pozostaje. Jeżeli nie można realizować ustawy z 1989 r., to należy zagwarantować jasne i pewne mechanizmy takiego wzrostu płac w sferze budżetowej, aby był on nie tylko deklaracyjny, ale rzeczywisty.

Będę głosował za tą ustawą uzupełnioną niektórymi poprawkami zarówno legislacyjnymi, jak i poprawkami mniejszości, gwarantującymi rzeczywistą poprawę sytuacji finansowej państwa w 1995 r. Dziękuję.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo. Panie Senatorze, czy chce pan zgłosić jakiś wniosek legislacyjny, ponieważ wniosek mniejszości, zgłoszony przez pana senatora Cieślaka został skreślony?

(Senator Wincenty Olszewski: Opowiedziałem się za wnioskami już zgłoszonymi przez komisję i wnioskami mniejszości.)

Ale wniosek został wycofany przez pana senatora Cieślaka, więc może go pan podtrzymać. Pan musi więc złożyć swój na piśmie.

Uprzejmie proszę pana senatora Mateckiego. Następnym mówcą będzie pani senator Zdzisława Janowska.

Senator Wojciech Matecki:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Mam zaszczyt zaprezentować stanowisko Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego, dotyczące ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

Omawiana dzisiaj ustawa, ze względu na swoje znaczenie dla naszej gospodarki, uchwalana jest w przyspieszonym trybie. Pomimo szybkiego tempa pracy, trzeba przyznać, że porządkuje ona wreszcie problemy wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej, nie rozwiązane od kilku lat.

Jak paniom i panom senatorom dobrze wiadomo, kwestia płac w tak zwanej budżetówce, wyjątkowo źle uregulowana w aktach prawnych, jest istotnym problemem okresu transformacji. Zaczęło się to od tego, że w 1989 r. państwo, które regulowało płace w całej sferze przemysłu państwowego, zadeklarowało w ustawie wyznaczenie płac w sferze budżetowej na podstawie poziomu wynagrodzeń w sferze produkcyjnej. Jak pamiętamy, docelowo płace budżetówki miały osiągnąć poziom 106% wynagrodzenia w sferze produkcyjnej.

W okresie transformacji gospodarki z socjalistycznej na wolnorynkową, już w 1990 r., wystąpiło wiele istotnych z punktu widzenia tematu dzisiejszej debaty zjawisk ekonomicznych, do których należy zaliczyć w szczególności: załama-

(senator W. Matecki)

nie produkcji przemysłowej, a w rezultacie spadek produkcji krajowej brutto; deficyt budżetowy; wysoką, chociaż radykalnie ograniczoną inflację; spadek roli państwa w kształtowaniu płac sfery produkcyjnej w wyniku dynamizowania rozwoju własności prywatnej.

Te przesłanki, jak również wiele innych, spowodowały, że w połowie 1990 r. ustawa przyjmująca proporcjonalność wynagrodzeń budżetówki w stosunku do wynagrodzeń w sferze produkcyjnej została zawieszona po raz pierwszy. Potem sytuacja ta powtarzała się i *de facto* ustawa z 1989 r. w swym podstawowym zapisie do dziś nie funkcjonowała.

Panie i Panowie Senatorowie! Opozycja zarzuca rządowi i partiom koalicyjnym, że ostatecznie chcą odrzucić ustawę z 1989 r. Opozycja nie chce jednak dodać, że ustawa ta funkcjonowała tylko w 1989 r., bo od 1990 r. już jej nie stosowano. Inaczej mówiąc, a trzeba to sobie wyraźnie powiedzieć, rząd proponuje w miejsce corocznej prowizorki i wielkich kombinacji wprowadzić wreszcie ustawę opartą na realiach, ustawę mającą szansę na zrealizowanie. To po pierwsze. A po drugie, i to może jest ważniejsze, daje szansę rzeczywistego wzrostu płac realnych w sferze budżetowej o 6 punktów procentowych.

Oczekiwania wzrostu zarobków są w sferze budżetowej, podobnie jak w każdym innym dziale, na pewno większe. Wydaje mi się jednak, że nie chodzi o deklarowanie obietnic i hasła bez pokrycia, jak to miało miejsce w przypadku ustawy z 1989 r., ale o to, aby uchwalona ustawa była wykonalna.

Wszystkim powszechnie wiadomo, że wynagrodzenia sfery budżetowej, jak sama nazwa wskazuje, klasyfikowane są jako wydatki budżetowe i mogą zaistnieć tylko jako zwiększenie tych wydatków. Trzeba realnie ocenić sytuację przy planowaniu dochodów budżetowych, aby na ich podstawie zaplanować wydatki, w tym również na płace w sferze budżetowej. Propozycje rządu, przedłożone w kształcie nowej ustawy uchwalonej przez Sejm, uważam za rzetelne, przemyślane i udokumentowane, a jednocześnie zrywające z fikcją istniejącą w ostatnich latach.

W imieniu Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego zwracam się z serdeczną prośbą o głosowanie za przyjęciem ustawy z poprawkami zgłoszonymi przez komisję. Dziękuję za uwagę.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo panią senator Janowską. Następnym mówcą będzie pani senator Łękawa.

Senator Zdzisława Janowska:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Po pierwsze, chciałabym powiedzieć, że zdaję sobie sprawę z tego, że począwszy od tego roku został zatrzymany spadek płac w instytucjach sfery budżetowej, związanych z opieką społeczną, ochroną zdrowia. Niemniej, to co notujemy w tym roku, nie wystarcza dla wszystkich pracowników sfery budżetowej. Dlatego też będę starała się uzasadnić proponowaną poprawkę.

Poprawka jest bardzo bliska tej, którą wycofał pan senator. Proponuję, aby ust. 1 w art. 5 miał następujące brzmienie: „W 1995 r. wzrost przeciętnego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej będzie wyższy co najmniej o 6 punktów procentowych od planowanego w ustawie budżetowej średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych i nie niższy od przewidywanego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w sferze przedsiębiorstw”. Ja proponuję utrzymanie stanu dotychczasowego, to znaczy przyrównywania płac sfery budżetowej do sfery przedsiębiorstw, również w 1995 r.

Proszę państwa, zdaję sobie sprawę, że ta kwestia może zmienić budżet, ale jednocześnie chciałabym gorąco zapewnić, że jeżeli udałoby się wprowadzić poprawkę, o co proszę, to z pewnością znalazłoby się trochę pieniędzy w kraju. Można poczynić oszczędności w różnych dziedzinach, o czym wyraźnie ostatnio mówimy, i te pieniądze mogłyby być przeznaczone dla sfery budżetowej.

Chciałabym teraz uzasadnić tenże wywód. Otóż, zmiana art. 5 ust. 1 odnosi się przede wszystkim do metody kształtowania płac, do metody budowania ustawy budżetowej. Proponowany zapis wraca do ustawy z 1994 r., a poza tym jest on konsekwencją treści zawartej w art. 4. Proszę o spojrzenie na art. 4, który mówi o negocjacjach i konsultacjach, które winny być wprowadzone. Artykuł ów stanowi, że rząd przedkłada organizacjom związków zawodowych, zrzeszających pracowników państwowej sfery budżetowej, informacje dotyczące przewidywanych zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych, przewidywanego wzrostu wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw, jak również innych założeń makroekonomicznych. Chcę się zatrzymać na informacjach o kwestii wymienionej przeze mnie na drugim miejscu.

A więc, proszę państwa, jeśli istnieje art. 4 ust. 2 pkt 2, to aż się prosi, żeby sformułowanie to nie pozostało gołosłowne i zostało przeniesione do art. 5, co proponuje niniejsza poprawka. W przeciwnym razie spotkania konsultacyjne będą się odbywały właściwie „sobie a muzom” i będą tylko próbą zaciemniania obrazu, ponieważ faktycznie konsultacje i ich wynik nie będą stanowiły odzwierciedlenia ustawy.

(senator Z. Janowska)

Uzasadniam swoje poglądy, mówił o tym przed chwilą również jeden z kolegów, obawą, że zapis art. 5 ust. 4 może posłużyć do zlikwidowania ust. 1, 2 i 3. Proszę spojrzeć na ust. 4, który dotyczy proponowanej ewentualnej korekty wynagrodzenia, jeśli prognozowane roczne przeciętne wynagrodzenie wzrośnie w stopniu niższym niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. Korekta taka może faktycznie być jedynie rekompensatą wzrostu inflacji. W takiej sytuacji zniknie oferowany nam wzrost o 6 punktów procentowych. Jest to kolejna okoliczność, która sprawia, że poprawka ma głęboki sens.

Gorąco proszę o jej przyjęcie.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo pani senator.

Obecnie głos zabierze pani senator Barbara Łękawa, a w następnej kolejności ja pozwolę sobie powiedzieć parę słów.

Senator Barbara Łękawa:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

W ciągu ostatnich trzech lat brak polityki kolejnych rządów co do płac sfery budżetowej doprowadził do spadku realnych wynagrodzeń pracowników ochrony zdrowia, oświaty, szkolnictwa wyższego, kultury, pomocy społecznej o ponad 20%. W 1994 r., według danych Ministerstwa Finansów z 9 listopada br., przeciętne wynagrodzenie pracowników sfery budżetowej wyniesie 82% średniej płacy w sektorze przedsiębiorstw. Jeśli chodzi o wysokość przeciętnego wynagrodzenia pracowników poszczególnych sektorów, to dane te przedstawiają się następująco: nauczyciele i inni pracownicy oświaty – 77%, lekarze i inni pracownicy ochrony zdrowia – 76%, nauczyciele akademicki i inni pracownicy szkolnictwa wyższego – 84%, pracownicy opieki społecznej – 69%.

Wysoka Izbo! O lekceważeniu przez rząd i większość sejmową warunków działania podstawowych dziedzin cywilizacyjnych świadczy drastyczne niedotrzymywanie własnych zobowiązań. W uzasadnieniu budżetu państwa na 1994 r. oraz w wystąpieniu programowym premiera Waldemara Pawlaka zawarto zobowiązanie, że średnie wynagrodzenie w sferze budżetowej w 1994 r. będzie wynosiło 91% średniej płacy w sektorze przedsiębiorstw. W rzeczywistości nastąpił spadek o 9 punktów procentowych w stosunku do założeń budżetu na 1994 r.

Wysoka Izbo! Budzi niepokój zapis zawarty w art. 4 tej ustawy. Może on oznaczać w praktyce przekazanie rządowi arbitralnych decyzji o poziomie wynagrodzeń pracowników sfery budże-

towej. Ustawa przewiduje ustalenie globalnych kwot, środków oraz limitów na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w trybie negocjacji Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Komisja ta, po zapoznaniu się z informacjami przekazanymi przez Radę Ministrów, uzgodnić ma wysokość przeciętnego wynagrodzenia oraz międzydziałowe relacje w zakresie przewidywanego wzrostu wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw. Określając tryb funkcjonowania, przyjmuje się, że jeśli w ciągu 2 tygodni nie nastąpi uzgodnienie wspólnego stanowiska w ramach trójstronnej komisji, to wówczas Rada Ministrów przyjmie do projektu ustawy budżetowej wysokość przeciętnych wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej bez uzgodnień – art. 4 ust. 5 ustawy.

Proponowany w art. 4 tryb procedowania jest sprzeczny z zasadami określonymi w § 1 ust. 3 oraz w § 6 ust. 1 uchwały Rady Ministrów nr 2 z 1994 r. w sprawie powołania Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych. Uchwała ta, wskazując cel, dla którego komisja trójstronna została powołana, wyraźnie stanowi w § 1 ust. 3, że komisja wypracowuje wspólne stanowisko rządu, związków zawodowych i organizacji pracodawców, i ustala swoje stanowisko w drodze uzgodnienia. Opracowany i przyjęty przez uczestników trójstronnej komisji 13 czerwca 1994 r. regulamin działania w § 4 pkt 2 jednoznacznie wskazuje, że komisja ustala swoje stanowisko jednomyślnie w drodze uzgodnienia.

Proponowany w art. 4 ust. 5 projektu ustawy tryb procedowania pozostaje w jaskrawej sprzeczności z uregulowaniami przyjętymi wcześniej i obowiązującymi aktualnie we wskazanych aktach. Ustawa daje Radzie Ministrów daleko idące preferencje, prowadzi do zachwiania równowagi pomiędzy stronami komisji w dialogu, który ma prowadzić do porozumienia w zakresie polityki społeczno-gospodarczej państwa.

Wysoka Izbo! Szeroko reklamowany art. 5 ustawy ukrywa prawdziwą sytuację pracowników sfery budżetowej. W 1994 r. zarobki tej grupy pracowników będą co najmniej o 4 punkty procentowe niższe w stosunku do postulowanych przez obowiązującą w 1994 r. ustawę o kształcie środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. W tej sytuacji 6 punktów procentowych wzrostu oznacza 4 punkty procentowe rekompensaty za 1994 r. i obietnicę ewentualnego wzrostu płacy realnej o dalsze 2 punkty. Jednocześnie przedstawiony projekt budżetu na 1995 r. jest zaprzeczeniem zobowiązań przedstawionych w ustawie. Na przykład dla szkolnictwa wyższego w budżecie państwa na 1995 r. zaplanowane jest pokrycie tylko w 95,2% limitu płac przewidzianych w opiniowanej ustawie.

Oderwanie płac pracowników sfery budżetowej od płac sektora przedsiębiorstw w połączeniu z mechanizmem rynkowym doprowadzi do trud-

(senator B. Łękawa)

ności kadrowych. Przywrócenie ustawy z 1989 r. umożliwiłoby nadrobienie powstałych w ciągu ostatnich trzech lat strat w wynagrodzeniach pracowników sfery budżetowej oraz przywrócenie sprawiedliwych relacji w stosunku do innych grup społecznych. Spełniony zostałby także jeden z warunków niezbędnych do wprowadzenia ubezpieczeń zdrowotnych. Biorąc pod uwagę stan finansów publicznych państwa, uważam, że dochodzenie do wskaźnika 106 w relacji między sferą budżetową a sektorem przedsiębiorstw mogłoby odbywać się stopniowo do 1997 r. Jest to zgodne z jedną z propozycji poselskich, która uzyskała jednoznaczne poparcie ponad 1/3 głosów poselskich. Przyjęta przez Sejm ustawa pozostaje w sprzeczności z oczekiwaniami społecznymi i jest w całości nie do przyjęcia.

Jednocześnie chciałabym powiedzieć, że pan senator Matecki nie podał, że w pierwszym półroczu 1991 r. płace w sferze budżetowej wynosiły 106% średniej płacy w sektorze gospodarczym. Od tego czasu, to jest od drugiej połowy 1991 r. następowało pogorszenie. Dziękuję. (Oklaski).

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Pani Senator.

Teraz udzielam głosu sobie, następnym mówcą będzie pan senator Henryk Rot.

Senator Zofia Kuratowska:

Szanowni Państwo!

Pani senator Łękawa przedstawiła bardzo wyczerpująco dane dotyczące wskaźników liczbowych i procentowych, które świadczą o bardzo wielkim spadku dochodów pracowników sfery budżetowej w bieżącym roku oraz niezwykle źle rokują na rok następny. Wobec tego, nie będę się w tej kwestii powtarzać.

Doceniam intencje ustawy, to znaczy intencje uregulowania sprawy wynagrodzeń w sferze budżetowej w sposób systemowy, na przyszłość. Niemniej jednak liczne są wady tej ustawy, a przede wszystkim luka, która powstaje w roku 1995, gdyż realnie w 1995 r. dochody uzyskiwane przez pracowników sfery budżetowej nie zostaną zwiększone – to wyraźnie można wyczytać – i obawiam się, że mogą ulec zmniejszeniu. A powtarzam, że 20% strata dotknęła wynagrodzenia tych pracowników w ciągu ostatnich 3 lat. Jest to średnia, w różnych grupach zawodowych tej sfery było oczywiście różnie.

Podzielim krytykę art. 4 i sprawy komisji trójstronnej, która sama w sobie jest pomysłem bardzo dobrym, ale w tym ujęciu nie wydaje się, żeby mogła mieć rzeczywiste znaczenie. A także w innych sprawach, takich jak stosunek do sfery

budżetowej, a więc do pracowników, którzy decydują o zdrowiu i życiu społeczeństwa, o jego zdrowiu moralnym i wykształceniu, wreszcie o praworządności w naszym kraju. Brak troski o te właśnie sfery, tak bardzo widoczny, budzi mój ogromny niepokój.

Sprawozdawca komisji wspomniał o tym, że pracownicy służby zdrowia podjęli protest głodowy. Proszę państwa, chciałam zwrócić państwa uwagę na fakt, że protest podjęli nie robotnicy, nie nauczyciele. Podjęli go pracownicy służby zdrowia, a więc ci, którzy doskonale zdają sobie sprawę z tego, jakie konsekwencje dla ich zdrowia – dziś jest szósty dzień głodówki – ma właśnie taka forma protestu. Podjęli protest w wyniku determinacji i dlatego, aby nie ucierpiały interesy ludzi chorych, interesy społeczeństwa. Dlatego, że każdy inny protest czy strajk w służbie zdrowia, jak zresztą w oświacie, odbija się bardzo silnie na interesach, nazwijmy to tak, klientów tej sfery. Otóż protest został podjęty, zostały wysunięte postulaty. Powiedziałam, że jest to już szósty dzień. Ja nie umiem w tej chwili powiedzieć, i nie chciałabym się wypowiadać na temat tego, czy wszystkie postulaty protestujących są możliwe do spełnienia, czy są one realne. Tylko że nikt z rządu – ani z Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, ani z Ministerstwa Finansów, ani z Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej – nie przyszedł, żeby rozmawiać.

Wiceminister zdrowia i opieki społecznej wczoraj w telewizji – to była chyba jakaś konferencja prasowa – powiedział, że jest to strajk polityczny. Otóż nie jest to strajk polityczny. Oświadczam to z całą odpowiedzialnością za słowo. Jest to nie strajk, a protest, protest ekonomiczno-społeczny, protest w interesie społecznym, prowadzony w ramach urlopów tych pracowników. Nie jest on skierowany przeciwko żadnej partii rządzącej.

Byłam tam i rozmawiałam bardzo długo z protestującymi. Otóż nie wolno tego protestu lekceważyć, nie wolno o nim mówić z lekceważeniem w telewizji. Może państwo zwrócili uwagę, że ci pracownicy, którzy protestują, nie chcą z tego osiągać dla siebie jakichś korzyści, nie pokazują swoich twarzy w telewizji, a więc nie zbijają kapitału politycznego. Chodzi im tylko o interes społeczny.

Jednym z ważniejszych postulatów jest wyrównanie dysproporcji wynagrodzeń jeszcze w roku 1994, a przede wszystkim w roku 1995, czego, jak mówię, ta ustawa w ogóle nie załatwia. Jednocześnie „Super Express” za ministerstwem zdrowia podaje uposażenia, jakie rzekomo mogą mieć lekarze po stażu czy w czasie stażu. Przytacza dane całkowicie nieprawdziwe, chyba że sumuje wynagrodzenia za ogromną liczbę dyżurów, jakie zresztą w czasie stażu nie mogą być opłacone, bo mogą być opłacone tylko dwa dyżury na miesiąc, lub też dużą liczbę dyżurów, które są

(senator Z. Kuratowska)

ogromnym obciążeniem dla młodych lekarzy. Jeżeli więc mówi się o aspektach politycznych tego protestu, to wyraźnie chce się wywołać niedobre nastroje społeczne.

Chciałabym przy tej okazji powiedzieć, że należę do tej mniejszości Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia, która opowiada się za odrzuceniem ustawy. Mimo że, jak powiedziałam, doceniam pewną myśl i intencję, opowiadam się za odrzuceniem ustawy w całości, a jeżeli nie, to za poprawką zgłoszoną tu przed chwilą przez panią senator Janowską.

Apeluję z tej trybuny do przedstawicieli rządu, aby potraktowali poważnie ludzi, od których zależy zdrowie i bardzo często życie nas wszystkich, naszych bliskich i wszystkich członków społeczeństwa, aby zechcieli rozpocząć negocjacje. Ja ze swej strony oferuję całkowicie bezstronny i absolutnie apolityczny udział, gdyby okazało się to potrzebne, w formie mediacji. Jeżeli ja nie będę tu potrzebna, to bardzo dobrze, ale jeżeli rząd takich rozmów z protestującymi nie podejmie, będzie to jeszcze jeden dowód, że strefa budżetowa, pracownicy, od których zależy przyszłość naszego narodu – trzeba to sobie bardzo wyraźnie powiedzieć – jest dla tego rządu, wbrew obietnicom, zupełnie obojętna. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Bardzo proszę pana senatora Rota.

Senator Henryk Rot:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Czy nad tą ustawą, która jest przedmiotem naszej debaty, czy nad jakąkolwiek inną byśmy nie dyskutowali... W tej chwili przedmiotem naszej debaty jest ustawa o środkach na wynagrodzenia w sferze budżetowej. Bez względu na jej jakość społeczną, moralną, aksjologiczną i może jeszcze jakieś inne podstawy czy kryteria oceny wchodziłyby w rachubę... Niewątpliwie jest jedno: należy co najmniej zlikwidować, usunąć rozmaite usterki legislacyjne.

Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych dwukrotnie zbierała się w sprawie tej ustawy i debatowała, przede wszystkim z mojej przyczyny, ponad cztery godziny. Ograniczyła się jednak w rezultacie tylko do wskazania na potrzebę usunięcia pewnych usterek legislacyjnych. Dołączam mój głos do zachęty, którą wyraził sprawozdawca naszej komisji, w sprawie usunięcia błędów tak rażących, że uchwalenie ustawy w takim kształcie, w jakim trafiła ona do nas z Sejmu – pewne komórki Kancelarii Sejmu przyznały, że

nie można było w innym trybie, administracyjnym czy dyskretnym, pozbawić ustawy tych niedoskonałości, usterek legislacyjnych. Komisja to rozważała i wnioski zostały tutaj przedstawione. Dlatego przychylam się do tych, którzy opowiedzą się za poprawieniem ustawy.

Teraz nawiążę do tego, o czym powiedziałem, i zarazem przeproszę kolegów senatorów – członków komisji inicjatyw, że przede wszystkim z mojej przyczyny komisje pracowały nad tą ustawą ponad cztery godziny.

Otóż powiem dlaczego i naprzód powiem, że to, co tam powiedziałem w moim przydługim wywodzie, co mi się niekiedy i z tej trybuny zdarza... (oklaski). Doszedłem do wniosku, że nie mogę nie powtórzyć tego, co tam powiedziałem. Dzisiaj krócej o tym powiem, proszę mi wybaczyć, chociaż rzecz wymagałaby szerszego wywodu. To w nawiązaniu do tego, co pani marszałek przed chwilą powiedziała.

Proszę państwa, odwołując się do wartości cywilizacyjnych, do wartości rozwoju kultury narodowej, dbałości o kształcenie młodzieży, prowadzenie badań naukowych, funkcjonowanie oświaty, uposażenia, całą infrastrukturę, w której środowiska te w sensie personalnym pracują... Nawet można by powiedzieć, że mniej kosztujemy w sensie płacowym – nauczyciele akademicy, lekarze, nauczyciele i inne środowiska. Mniej kosztujemy – jeśli już brzydko mówić, że nasza aktywność, intelektualna, lekarska itd. na złotówki się mierzy – niż cała infrastruktura materialna, organizacyjna, rzeczowa, maszynowa, czego by jeszcze tutaj nie przytoczyć, a która właśnie tak dużo kosztuje.

Rozwijałem te wątki i powiedziałem, że jeśli dalej będzie tak, jak ta ustawa przewiduje, to grozi nam zastój cywilizacyjny, opieranie rozwoju naszej gospodarki na rozmaitych licencjach zagranicznych, czyli wspieraniu umysłu, potencjału intelektualnego, postaw innowacyjnych innych ludzi zamiast wspierania naszych obywateli, naszych twórców, naszych inżynierów, naszych pracowników naukowych itd.

Wszystko to zostało wczoraj i przedwczoraj głęboko rozważone, na tyle głęboko, na ile mnie było stać, gdy chodzi o prowokowanie do dyskusji. Resztę niech państwo już sami dopowiedzą, chociażby w świetle tego, co już tutaj przede mną powiedziano.

Jednakże konkluzją moją nie była teza o potrzebie zbudowania innej ustawy, albo może inaczej – o potrzebie znowelizowania tej ustawy o to wszystko, co się wiąże ze środkami na wynagrodzenia w sferze budżetowej. Otóż przede wszystkim dlatego, że po dyskusji, po wypowiedziach przedstawicieli Ministerstwa Finansów, pani minister Chojny-Duch i jej współpracowników, innych pracowników agencji czy instytucji rządowych doszedłem do wniosku – także dzięki po-

(senator H. Rot)

mocy kolegów senatorów, członków tej komisji – że gdyby iść w tym kierunku, o którym tutaj hasłowo mówię, a w komisji mówiłem ze dwie godziny, jeśli nie dłużej, także w świetle wypowiedzi tutaj, i pani marszałek, i innych przedmówców, należałoby właściwie nie tyle ustawę o to i owo uzupełnić, gdzieś tam dopisać jakąś inną cyfrę, może jeszcze użyć jakichś wyrazów, ale po prostu trzeba by ją według zupełnie innych założeń zbudować.

Nie ma już możliwości zrobienia tej ustawy od podstaw na kolanie. Nawet gdybyśmy my mieli to zrobić, to nie jesteśmy w stanie, jeśli ustawa miałaby wejść w życie z początkiem 1995 r. Ale jest ona spleciona – i legislacyjnie, i rzeczowo, i materialnie, jeśli tak wolno powiedzieć – z dalszymi ustawami budżetowymi czy innymi okobudżetowymi. Wobec tego doszedłem do przekonania i będę do państwa z tej trybuny apelował... Użyję trochę innych słów niż pani marszałek i, zdaje się, pani senator Łękawa. Nie odrzucamy tej ustawy z tych powodów, o których państwo mówiliście dzisiaj i o których ja tylko wspomniałem, a obszerniej mówiłem wczoraj i przedwczoraj. Nie da się tej ustawy tak udoskonalic, żeby z niej wynikały jakieś znaczące decyzje co do wysokości uposażeń, płac i tego, co ja nazywam infrastrukturą, w której działamy jako ludzie.

Apeluję z tej trybuny, weźcie państwo pod uwagę, że będziemy jeszcze pracować nad ustawą budżetową. Idę w kierunku, do którego nas przekonywała pani minister Chojna-Duch, i inni państwo, przedstawiciele rządu, pan poseł, który brał udział w tych pracach. Wykorzystajmy mianowicie naszą wyobraźnię, pomysłowość, wiedzę przy okazji dyskusji nad ustawą budżetową. Jeśli tam znajdziemy jakieś pozycje, rezerwy... Ale nie na prostej zasadzie, że tam odbierzemy, tu damy, tylko po rzeczowej debacie, wniknięciu w strukturę dochodów i wydatków budżetowych.

Jeśli uda nam się przekonać nawzajem, że są takie możliwości i że nie obalimy przez nasze pomysły, nasze decyzje budżetu – skrótowno tutaj mówię o obaleniu czy przebudowaniu gruntownie ustawy budżetowej, która przecież wciąż jeszcze jest projektem, jeszcze my tam swoje zdanie musimy dopowiedzieć – to ja zachęcałbym państwa do takiej drogi.

Jakieś tam dopiski, tu i ówdzie, w którymś z przepisów, to niewiele da, jeśli w ogóle państwo opowiedzieliby się za tym. Mówię te słowa jako przestrożę, że zburzymy cały mechanizm. Zanim jeszcze przystąpiliśmy do dyskusji o budżecie, już na początku tej drogi pewne fragmenty debaty budżetowej popsujemy. Złe majstrowanie wokół spraw płacowych, budżetowych tutaj się zacznie.

Dlatego mówię, ograniczmy naszą dzisiejszą decyzję tylko do przyjęcia tych kilkunastu popra-

wek legislacyjnych, formalnych, redakcyjnych. Nie burzmy natomiast całej konstrukcji tej ustawy, zostawmy nasze argumenty i wykorzystajmy je podczas debaty nad ustawą budżetową. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Było akurat 10 minut.

Teraz bardzo proszę o zabranie głosu pana senatora Ireneusza Zarzyckiego. Następnym mówcą będzie pan senator Henryk Maciołek.

Senator Ireneusz Zarzycki:

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie!

Omawiana w dniu dzisiejszym ustawa o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej jest ustawą, która wzbudza emocje zarówno Wysokiej Izby, jak i sporej części społeczeństwa, a przede wszystkim grup zawodowych bezpośrednio zainteresowanych tym problemem.

Co roku słyszymy, szczególnie z ust przedstawicieli Ministerstwa Finansów, że budżet posiada za mało środków, by sfinansować płace w sferze budżetowej zgodnie z oczekiwaniami społecznymi. Każdego roku rząd, parlament, koalicja rządowa, niezależnie od opcji politycznej, dokonują różnych zabiegów, aby płace w sferze budżetowej „przyciąć”. Efekt tych corocznych zabiegów jest taki, iż wysokość realnych płac w sferze budżetowej systematycznie spada i na koniec tego roku osiągnie poziom nieco powyżej 80% płacy w sferze produkcyjnej. Dotyczy to szczególnie takich działów sfery budżetowej jak oświata, ochrona zdrowia, kultura i nauka.

Wysoki Senacie! Gospodarka polska najtrudniejszy i najbardziej bolesny etap reformy ma już za sobą. Mamy kolejny rok wzrostu gospodarczego, wzrostu wynagrodzeń w sferze produkcyjnej. I doprawdy trudno zrozumieć, dlaczego ciągle nie przekłada się to na poprawę sytuacji pracowników sfery budżetowej. Zaproponowane w ustawie rozwiązania wydają się być nieudaną próbą rozwiązania problemu kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i stopniowego likwidowania dysparytetu tych wynagrodzeń.

W ustawie budżetowej na 1995 r. przewiduje się wskaźnik inflacyjny, który zdaniem wielu ekspertów jest niemożliwy do zastosowania. Jeżeli inflacja będzie wyższa, powtórzy się sytuacja z ubiegłego roku. Sfera budżetowa zamiast zyskać 2 punkty procentowe, straci 3. Ustawa nie daje też żadnych gwarancji kształtowania wysokości płac w państwowej sferze budżetowej powyżej wzrostu cen towarów i usług w latach 1996–1998. Nie ustala ona bowiem żadnego kon-

(senator I. Zarzycki)

kretnego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń poza bardzo ogólnym stwierdzeniem, że będzie wyższy od wskaźnika zmian cen towarów i usług.

Należy w tym momencie zwrócić uwagę na konsekwencje związane z zerwaniem dotychczasowych powiązań płac sfery budżetowej z płacami sfery produkcyjnej. Taka sytuacja grozi jeszcze większym rozwarstwieniem płac i dalszą degradacją budżetówki. Myślę, że najpierw należałoby dążyć do wyrównania dysproporcji finansowych w tych sferach. Stworzyłyby to podstawę do generalnej reformy sfery budżetowej, a także przyczyniłoby się do stabilności płac i pracy w tych tak ważnych dla państwa działach. Zachowano również w ustawie wewnątrznie niekorzystne relacje płacowe w różnych działach sfery budżetowej. Oznacza to, że wzrost wynagrodzeń pracowników oświaty, ochrony zdrowia, kultury i nauki będzie w porównaniu z płacami w innych działach sfery budżetowej w dalszym ciągu niższy.

Wysoka Izbo, wymienione wyżej zastrzeżenia co do omawianej ustawy nasuwają pytanie, czy naprawdę chcemy pozbawić zagwarantowanej perspektywy ponad 2 miliony pracowników? Dziękuję za uwagę. (Oklaski).

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Bardzo proszę pana senatora Henryka Maciołka. Następnym mówcą będzie pani senator Wanda Kustrzeba.

Senator Henryk Maciołek:

Pani Marszałek! Wysoki Senacie!

Chciałbym stwierdzić, że tylko społeczeństwo zdrowe, odpowiednio wykształcone, pracowite i racjonalnie gospodarujące dobrami społecznymi i własnymi może gwarantować dobry rozwój państwa. W nawiązaniu do treści omawianej ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw pozwalam sobie zauważyć, że aktualnie odnotowywany wzrost gospodarczy – a tym samym poprawa stanu finansowego państwa – daje pewne podstawy do uzasadnionych społecznych oczekiwań na większą stabilizację struktur państwowych i na poprawę warunków życia. Społeczeństwo pragnie, zwłaszcza że próbujemy przecież stopniowo wchodzić w struktury europejskie, ciąglego podnoszenia poziomu wiedzy, kwalifikacji – a więc efektywniejszej pracy – nauki, oświaty i wyższego poziomu opieki medycznej, a także poprawy stanu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Tak więc rosną nasze wymagania wobec pracow-

ników nauki, nauczycieli, nauczycieli akademickich, lekarzy – o czym pani marszałek wspominała – policjantów, służby wewnętrznej. Pozwolę sobie także wspomnieć o administracji weterynaryjnej, którą mam zaszczyt reprezentować. Wyższe wymagania stawiamy tej całej sferze – o której mówiła już pani senator Łękawa i inni – czyli ponad 2,5 milionom osób.

Zdajemy sobie sprawę z tego, że sprostanie rosnącym wymaganiom zależeć będzie przede wszystkim od kwalifikacji, odpowiedzialności i ambicji całej sfery budżetowej. A przecież nie jest tajemnicą, że dobre wynagrodzenie powoduje napływ kadry dobrze wykształconych i doświadczonych fachowców, co podnosi ich autorytet zawodowy i społeczny, powoduje odpowiadający im intensywniejszy rozwój i lepsze funkcjonowanie państwa. Przecież to jest kadra, która decyduje o systemie, o racjonalnej pracy w tym systemie. Jest to przecież w większości kadra państwowa.

Ujemne skutki grożące paraliżem funkcji społecznych państwa powoduje zjawisko odwrotne, a więc opuszczanie tej sfery przez osoby najbardziej kompetentne, wysoko wykształcone. A jest to już przecież w Polsce notowane. Do jeszcze większych nadużyć prowadzi sytuacja, w której urzędnik państwowy, nauczyciel czy lekarz oczekuje uzupełnienia swoich zbyt niskich poborów w formie ekwiwalentów.

Tymczasem od 1989 r. wynagrodzenia w sferze, jak już tu wspomniano, liczącej ponad 2,5 miliona pracowników systematycznie się zmniejszały. Obecnie kształtują się na poziomie 70–80 dolarów w sektorze przedsiębiorstw. Gdybyśmy porównali to z innymi państwami na Zachodzie, to na gorąco wyciągnęlibyśmy wnioski, jaka jest stopa życiowa pracownika sfery budżetowej w państwach zachodnich, a jaka u nas. W olbrzymiej grupie zawodowej odpowiedzialnej – jak już wspomniałem – za zdrowie, wiedzę i bezpieczeństwo obywateli rodzi to poczucie niesprawiedliwości społecznej. Powoduje to często uzasadnione napięcia i protesty. W sytuacji gdy ustawa z 1989 r. nigdy nie została wdrożona w życie – nie wiem dlaczego, zawieszano ją prawdopodobnie z uwagi na trudną sytuację finansową państwa – zachodzi potrzeba prawnego, realnego zagwarantowania większego udziału sfery budżetowej w podziale dochodów państwa, których wzrost już od pewnego czasu z satysfakcją odnotowujemy.

Omawiana ustawa jest konkretną próbą, tak mi się wydaje, zahamowania spadku realnych poborów. Jednocześnie zapewnia nawet w przyszłym roku ich 6% wzrost powyżej poziomu inflacji. Ustawa zrywa z praktyką powiązania czy porównywania płac w sferze budżetowej i materialnej, ustalając je według poziomu inflacji. Musimy zdawać sobie sprawę z konsekwencji takiego

(senator H. Maciołek)

podejścia. Większość konfliktów społecznych wybucha przecież na tle płacowym, ostatnio protestowali nawet rektorzy wyższych uczelni, profesorowie, a obecnie lekarze, pracownicy nauki, pielęgniarki. Nie z rozkoszy oni protestują, ale z braku środków do egzystencji. Wynikają one najczęściej z nadmiernej rozpiętości dochodów poszczególnych grup zawodowych, a także warstw społecznych. Porównania takie będą zawsze dokonywane przez społeczeństwo, bo w powszechnym odczuciu są czytelniejsze i stanowią wykładnik stopnia realizacji zasad sprawiedliwości społecznej.

Od dawna twierdzimy z pełnym przekonaniem, że niesprawiedliwa jest władza, która toleruje zbyt wielkie różnice między dochodami w sferze przedsiębiorstw a dochodami w sferze budżetowej. W Polsce jest to szczególnie widoczne, o czym wspominali także moi przedmówcy. A nie mamy przecież żadnej pewności, że w sytuacji wzrostu gospodarczego, a więc i możliwości bardziej dynamicznego wzrostu płac w sferze produkcji te różnice nie pogłębią się jeszcze bardziej. Będzie to na pewno źródłem żądań, protestów i politycznych emocji. Nadzieją jest założone w ustawie rozwiązywanie problemów, podejmowanie decyzji w drodze negocjacji. Tej możliwości nie wolno bagatelizować, tak mi się wydaje, a z odpowiednim wyprzedzeniem trzeba ją maksymalnie wykorzystywać z myślą o satysfakcjonujących strony rozwiązaniach.

Wysoka Izbo! Bądźmy przygotowani na to, że ustawa, w kształcie przyjętym przez Sejm, nie znajdzie powszechnego poparcia społecznego. Już nawet wśród nas, jak widzimy, budzi wiele zastrzeżeń. Wnoszę, ażeby ustalić czasową granicę jej działania, na przykład do 1998 r., a więc na czas umocnienia pozytywnych trendów gospodarczych i zapowiedzieć jej zmianę na gwarantującą lepszą pozycję materialną sfery budżetowej, a tym samym tworząc warunki efektywniejszego funkcjonowania nowoczesnego państwa.

Kończąc, chciałbym również poprzeć w części wypowiedź pani marszałek, której opinię uważam za bardzo słuszną. Dziękuję bardzo za uwagę.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Bardzo proszę panią senator Wandę Kustrzebę, następnym mówcą będzie pan senator Zbigniew Religa.

Senator Wanda Kustrzeba:

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie! Wszyscy znamy sytuację finansową nauczycieli, naukowców i pracowników służby zdrowia,

ale może nie wszyscy zdają sobie sprawę, jak do niej doszło. Ustawa z 1989 r., uchwalona jeszcze za rządów Rakowskiego, gwarantowała tak zwanej sferze budżetowej 106% średniej płacy w sektorze przedsiębiorstw. Płace te oczywiście nie satysfakcjonowały pracowników sfery budżetowej, czego dowodem może być liczne członkostwo w związku zawodowym „Solidarność”; następnie w czerwcu doszło do obalenia systemu rządów. Do największego spadku płacy realnej w oświacie doszło w 1990 r., niemal do 20%, ponieważ spadła również realna płaca w tak zwanej sferze materialnej. W 1991 r. płace realne nauczycieli spadły o 8%, w 1992 r. o 10%, w 1993 i 1994 r. spadek był znacznie mniejszy, bo tylko od 1,5% do 2%.

Uzależnienie płacy sfery budżetowej od płac w sektorze przedsiębiorstw niesie więc ze sobą takie niebezpieczeństwo, że średnia płaca może się również tam obniżyć albo dojdzie do tego, co się stało w roku obecnym, mianowicie, że obiecane 2% podwyżki pochłonęła inflacja. Tak więc wydaje się, że porównanie płac nauczycieli do płac w sferze produkcji, która obecnie w 60% jest sprywatyzowana i nie ma możliwości ustalenia tam realnej średniej płacy, może okazać się mniej korzystne. Gwarantowanie płac o co najmniej 6 punktów procentowych ponad ścieżkę inflacji daje nam pewną nadzieję. Oznacza to podwyżkę w przyszłym roku o około 1,5 miliona złotych. Pierwsza podwyżka w wysokości 0,5 miliona ma nastąpić już w styczniu 1995 r., a drugą część podwyżki mamy otrzymać w lipcu. Zdaję sobie sprawę, że to nikogo nie zadowoli, ale w owych 6% podwyżki jest również rekompensata za 1994 r. Nie będzie więc odczuwalnej poprawy, ale przynajmniej nie nastąpi regres.

Są obietnice rządu, że płace nauczycieli akademickich mają wzrosnąć o dodatkowe 3%. Nie jest to dużo, ale ostatnie miesiące wykazały, że odpowiednio prowadzona dyskusja, apele, uchwały i naciski lobby naukowego w parlamencie dają jednak wymierne rezultaty. Jednocześnie moje poważne obawy budziło zawetowanie ustawy podatkowej i przywrócenie dużych ulg za remonty mieszkań, bowiem każde ograniczenie wpływów budżetowych zmniejsza szansę na realizację progresywnej tendencji w systemie płac i całej infrastrukturze związanej z edukacją i służbą zdrowia.

Wydaje mi się jednak, że w sferze budżetowej płace powinny być kształtowane według zupełnie innego systemu. Obecna ustawa zawiera wiele części, które wchodziły w skład specyficznych ustaw: o służbie więziennej, Sądzie Najwyższym, Policji, Straży Granicznej itd., w których proponuje się wielokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej. Tak więc wynagrodzenie żołnierza zawodowego będzie wynikiem pomnożenia średniej płacy na-

(senator W. Kustrzeba)

uczyciela lub lekarza przez określony przez odpowiednie organy wskaźnik. Z góry zakłada się więc, że płace na przykład tak zwanych resortów mundurowych będą wyższe od płac w oświacie. I na przykład sekretarka czy księgowka zatrudniona w oświacie lub w szpitalu będzie zarabiała o wiele mniej niż osoba mająca ten sam zakres obowiązków i taką samą odpowiedzialność w policji czy w prokuraturze.

Moim zdaniem, w całej sferze pozaprodukcyjnej należałoby stworzyć system kategorii grup pracowniczych i przyrównywać wynagrodzenia na przykład profesora do wynagrodzenia ordynatora szpitala; te z kolei do poborów na przykład pułkownika czy podpułkownika; rektora do generała; nauczyciela szkoły podstawowej czy średniej do inspektora policji, lub inaczej. W tej chwili trudno mi to dokładnie wyliczyć. Ale można to zrobić również metodami naukowymi. Porównać wysiłek ergonomiczny, odpowiedzialność, stres psychiczny, czas pracy itd. Woźna w szkole powinna, według mnie, otrzymywać taką samą pensję, jak woźny w sądzie czy urzędzie wojewódzkim. Zdaję sobie sprawę, że opracowanie tego nie jest proste, ale dalsze powielanie dawnego systemu płac w sferze budżetowej prowadzi do utrzymywania się tego systemu dzielenia. I wówczas zaczyna się ocena, który resort jest lepszy, kto słusznie czy niesłusznie zarabia więcej lub mniej.

Pozostawiam ten pomysł pod rozważenie Ministerstwu Finansów, a także Ministerstwu Pracy i Polityki Socjalnej. Wiem, że każda próba klasyfikacji będzie budziła kontrowersje, ale jednocześnie wprowadzenie takiej gradacji będzie mobilizowało do podnoszenia swych kwalifikacji, do awansowania i obejmowania odpowiedzialnych stanowisk. Dziś płaca podstawowa nauczyciela i dyrektora szkoły jest identyczna. Dyrektor otrzymuje tylko dodatek funkcyjny, a przecież wysiłek tych dwóch pracowników oświaty jest nieporównywalny.

Wydaje się, że podział pracowników sfery budżetowej nie według resortów, zawodów, ale według wartości ich pracy nie jest pomysłem utopijnym i byłby strukturalnie nowym systemem podziałów dokonywanych w budżecie państwa. Dziękuję za uwagę.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo.

Obecnie o zabranie głosu proszę pana senatora Religę. Następnym mówcą będzie pan senator Romaszewski.

Senator Zbigniew Religa:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Na wstępie chciałbym wyrazić nadzieję, że ustawa ta nie została skonstruowana przez obecną na

sali panią minister Chojnę-Duch, którą darzę szacunkiem i dużą sympatią. Wyrażam tę nadzieję z jednego prostego powodu, iż uważam tę ustawę za złą, ponieważ nie rozwiązuje żadnego z problemów dotyczących pracowników sfery budżetowej.

Rok temu prowadziliśmy debatę na ten sam temat. Byłem przeciwko tamtej ustawie, nieco innej, inaczej skonstruowanej. Tłumaczyłem wówczas, dlaczego. Nie będę wymieniał argumentów, dlaczego jestem przeciwko dzisiejszej ustawie, bo są to te same argumenty, których użyłem rok temu.

Rzecz, która martwi mnie jeszcze bardziej, jest fakt, że takich samych argumentów używano w roku 1992, 1991, 1989, 1980 i 1970. Jak wszyscy państwo wiecie, sfera budżetowa była zawsze traktowana w bardzo specjalny sposób, czyli bardzo źle. Każdy rząd pozwalał sobie na działania, które nigdy nie satysfakcjonowały sfery budżetowej.

Jestem zobowiązany powiedzieć państwu, że nie występuję w swoim tylko imieniu, ale w imieniu bardzo wielu osób, pracowników sfery budżetowej, którzy przesłali na moje ręce listy z prośbami o nieakceptowanie tej ustawy. Listy te pochodziły nie tylko od osób indywidualnych, ale również od organizacji takich jak okręgowe izby lekarskie czy okręgowe izby pielęgniarstwa.

Byłbym gotów głosować za tą ustawą, ale pod jednym warunkiem, że przedstawiciel rządu powiedziałby mi, iż rząd ma koncepcję istotnych reform i zmian w sferze budżetowej, które jest gotów wprowadzić w przyszłym roku. Tu mogą paść głosy, że tego typu reformy to trudna sprawa i trzeba je przygotować. Proszę państwa, tak, zgadzam się. Gdyby przedstawiciel rządu złożył takie deklaracje, to by kłamał, ponieważ prace nad reformą służby zdrowia... Tu patrzę w stronę pana senatora Cieślaka, z którym bardzo dawno temu, bo w 1984 r., braliśmy udział w próbie reformowania służby zdrowia. Tych projektów było kilkanaście. Były one przygotowywane przez różnych ludzi, na ogół przez specjalistów. I to nie jest tak, że nie ma żadnych koncepcji reformy służby zdrowia. One są. Nie ma tylko odwagi, nie ma człowieka, który byłby w stanie tę reformę przeprowadzić.

Jeśli pani minister powie mi, że wolą rządu jest przeprowadzenie istotnych reform służby zdrowia w przyszłym roku, to mimo wielu mankamentów tej ustawy będę za nią głosował. Ale jeśli tego zapewnienia nie usłyszę, będę głosował przeciwko niej. Dziękuję.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Proszę teraz o zabranie głosu pana senatora Romaszewskiego. Następnym mówcą będzie pan senator Bogusław Maśior.

Senator Zbigniew Romaszewski:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Niewątpliwie wystąpienie pani senator Kustrzeby, która wiele uwagi poświęciła problemowi relacji pracy na różnych stanowiskach, porównywalności wynagrodzeń i pracy, było bardzo ciekawe. Chciałem tylko zwrócić państwu uwagę na to, że ustawa z 1989 r., która określała wysokość płac w sferze budżetowej na poziomie 106% w stosunku do wysokości płac w sferze produkcyjnej, też nie wzięła się z sufitu. Nie wiem, czy państwo pamiętają, że była długa akcja atestacji stanowisk pracy, trwająca chyba dwa lata, a co najmniej półtora. I w ten sposób, na podstawie pewnej bazy rzeczowej, racjonalnej, ustalono wielkość 106%. Wobec tego nie odnośmy się do niej aż z taką pogardą, bo jak do tej pory lepszej propozycji poza arbitralnym rozdziałem środków na podwyżki pomiędzy poszczególne działy przez Radę Ministrów, przewidzianym w art. 4, nie mamy.

Wysoka Izbo! W zeszłym roku z tego miejsca mówiono i przekonywano nas, że musimy głosować za tym budżetem – mimo że istniały problemy sfery budżetowej – bo taki on już być musi. Twierdzono, że w roku 1994 zostanie zrealizowana płaca w sferze budżetowej na poziomie 91% płacy sfery produkcji materialnej i że realne płace w sferze budżetowej wzrosną o 2%. Tak więc w tym momencie średnia płaca w sferze budżetowej wynosiła około 89% płacy w sferze materialnej. Nie wiem więc, na jakiej podstawie pani senator Janowska stwierdziła, że został zahamowany spadek płac w sferze budżetowej, skoro w tym roku wskaźnik ten wynosi już tylko 82%.

Wysoka Izbo! Skoro padały takie słowa, padały takie obietnice, to ja sobie nie wyobrażam, żebyśmy mogli wyjść z tej sali, zachowując twarz i nie realizując przynajmniej tego, co obiecaliśmy w roku 1994.

Mówi się o budżecie, o trudnościach wiązania końca z końcem. Oczywiście jasne jest, że wydatki mogą być tylko takie, jak dochody. Powtarzanie tego w nieskończoność przez przedstawicieli ministra finansów jest chyba nieporozumieniem, bo tego poziomu sięga inteligencja każdego senatora. Prawdą jest także to, że w tych wydatkach istnieją wydatki priorytetowe oraz wydatki drugiego, trzeciego i dziesiątego rzędu. Ocena tych wydatków dokonywana jest właściwie nie na tej sali. Ocena tych wydatków dokonywana jest gdzieś poza tą salą i wobec decyzji, które tu są przedkładane, jesteśmy w zasadzie bezradni.

Nie podzielam optymizmu pana profesora Rota, że będziemy w stanie wymyślić cokolwiek innego w tym budżecie. Na przykład ja nie potrafię do końca skrytykować faktu restrukturyzacji banków. Być może zaniechanie jej spowoduje kompletny krach i kompletne załamanie się go-

spodarki, po prostu kataklizm gospodarczy kraju. Ale chciałem przypomnieć, że za mojej tu bytności w ciągu tych trzech kadencji w banki włożono około 90 bilionów złotych, a nawet więcej, bo są to różne pieniądze te z roku 1989 i 1990. Trudno jest te zlotówki dodawać, ale kształtuje się to mniej więcej na takim poziomie.

W tej chwili stoimy przed problemem kwot znacznie niższego rzędu. Nie twierdzą, że problem dotacji dla banków jest szczególny, ale w tej samej ustawie budżetowej można zauważyć, że w sferze budżetowej też są dobrzy i jeszcze lepsi, nieprawdaż? Nikt nie ma wątpliwości, że jednak w resorcie sprawiedliwości, w resorcie bezpieczeństwa, w Ministerstwie Obrony Narodowej płace są dużo wyższe niż przyjęte 106%. Czyli jednak jakieś priorytety są, czyli jednak w stosunku do niektórych resortów jesteśmy w stanie utrzymać te 106%. I dopiero, gdy dochodzimy do oświaty, do służby zdrowia, do nauki, do kultury, do służb socjalnych, przypominamy sobie, że nie ma pieniędzy.

Wysoki Senacie! To nie jest tylko kwestia pieniędzy, to jest też kwestia woli politycznej. Tak się składa, że jeżeli wybuchnie strajk górników na Śląsku, to pieniądze się znajdują. Sfera budżetowa zastrajkować nie może, może się ewentualnie posunąć do tak dramatycznych ruchów jak głódówka. Ale w tym momencie nie ma na to żadnej odpowiedzi, bo nie ma żadnej presji.

Ale jest to polityka, która ma bardzo krótkie nogi, bo zdrowie, bo oświata, bo nauka są inwestycjami bardzo długoterminowymi. A musimy powiedzieć, że w tej chwili zarówno służbie zdrowia, jak i oświacie, szkolnictwu wyższemu grozi po prostu katastrofa. Jeżeli chodzi na przykład o szkolnictwo wyższe, to ludzie, którzy będą pracowali na nasze emerytury, są tymi samymi, którzy będą budowali Polskę XXI wieku. Polskę XXI wieku albo Bangladesz, jeżeli nie będziemy w stanie dać im wyższego wykształcenia. I to są te pytania, które ciągle, w nieskończoność, należy stawiać. Czy załatwiając doraźne sprawy, możemy po prostu usunąć z porządku dziennego wizję naszego kraju za lat 5 czy 10?

A problemy – właśnie problemy budżetowe. Pan senator Religa pytał o koncepcję reformy. Panie Senatorze, koncepcje reformy są. Dzisiaj na posiedzeniu sejmowej Komisji Zdrowia pan minister zdrowia przedłożył projekt racjonalizacji płac w służbie zdrowia, już zresztą poparty programami pilotażowymi, prowadzonymi w Śremie i jeszcze w jakiejś gminie. Projekt ten mówi o tym, że lekarze, którzy kierują pacjentów na dalsze badania specjalistyczne lub do lekarzy specjalistów, będą dostawali ujemne punkty i w ten sposób będą mieli obniżone zarobki. Muszę powiedzieć, że ta koncepcja niewiele wspólnego ma ze służbą zdrowia. Skutki będą raczej,

(senator Z. Romaszewski)

powiedziałbym, bardzo przykre i bardzo nieprawdopodobne. I to by była dzisiejsza wypowiedź.

Wysoka Izbo! Myślę, że w tej chwili rzeczywiście niewiele można zrobić. Muszę powiedzieć, że bardzo żałuję, iż nie zdecydowano się przyjąć jednej z dwóch proponowanych poprawek, które sugerowały przystąpienie do reformy systemu płacowego w sferze budżetowej po osiągnięciu jakiegoś stanu równowagi. Mimo wszystko były to poprawki, które w granicach kilku, od kilku do 10 bilionów złotych pozwalały problem w sposób przyzwoity rozwiązać i prowadzić dalszą debatę już nad reformami. Takiej możliwości teraz nie mamy i nawet nie bardzo wyobrażam sobie, jak moglibyśmy to zrobić.

I w związku z tym klub NSZZ „Solidarność” musi głosować przeciwko tej ustawie. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Bardzo proszę pana senatora Mąsiora, następnym będzie pan senator Eugeniusz Patyk.

Senator Bogusław Mąsior:

Pani Marszałek! Wysoki Senacie!

U progu 1995 r. debatujemy nad kształtowaniem płac w sferze budżetowej. Ja jestem sercem z nauczycielami i pracownikami służby zdrowia. Znam mizериę ich wynagrodzeń. Gdyby był możliwy cud rozmnożenia środków w budżecie, osobistym protestem głodowym przymuszałbym rząd do zwiększenia wynagrodzeń w tych grupach pracowniczych. (Oklaski). Ale jak pamiętam z lekcji religii, cud rozmnożenia był raz, i nie u nas, a w Kanie Galilejskiej.

Zgłaszano tutaj wnioski o odrzucenie ustawy w całości, bo daje ona możliwość realnego wzrostu płac w sferze budżetowej tylko o 4,7%. Mam pytanie do Wysokiej Izby, do pani senator Łękawej. Czy wiemy, ile setek tysięcy, milionów ludzi w Polsce u progu nowego roku nie ma gwarancji nie tylko wzrostu wynagrodzeń, ale też samej pracy? Budżet, którego wielkość jest ograniczona, musi zabezpieczać rozwój całego kraju, musi uwzględniać interes ogółu obywateli, a nie tylko sfery budżetowej. Jeżeli chcemy uniknąć drukowania pustych pieniędzy i powrotu do hiperinflacji, to musimy zrozumieć, że Polska musi najpierw osiągnąć istotny i trwały, podkreślam: trwały wzrost gospodarczy, a dopiero potem pojawiają się zwiększone środki na pełniejsze pokrycie potrzeb sfery budżetowej. Uważam, że ta prosta prawda powinna być lepiej przyjęta przez pracowników sfery budżetowej tylko z powodu ich wykształcenia, wyższego niż przeciętnych obywateli w Polsce.

Osobiście będę głosował za ustawą, bo ona daje realny wzrost płacy w sferze budżetowej, choć nie rozwiązuje problemów do końca.

W sprawie protestu głodowego pracowników służby zdrowia popieram panią marszałek i ośobiście proszę, aby podjęła się roli mediatora. Uważam, że nie wolno lekceważyć tego protestu.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Pan senator Eugeniusz Patyk, następnym mówcą będzie pan senator Grzegorz Kurczuk.

Senator Eugeniusz Patyk:

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie!

Najbardziej przykre w tym wszystkim jest to, że każdy tu przemawiający ma rację – moi ładnie mówiący przedmówcy, senator Romaszewski, pani senator Kustrzeba. I to jest dylemat. Zależy, z której strony patrzymy na problem. I wtedy dopiero można przedstawiać motywację. Ja nie chcę mówić o mizerii oświaty, już tyle razy tu o tym mówiłem, byłoby to nudne, nie będę już więcej o tym mówił.

Najbardziej podobała mi się wypowiedź pani Kustrzeby. Mnie też wydaje się, że kolejne rządy idą w złym kierunku, że wreszcie trzeba skończyć z mówieniem o sferze budżetowej, żeby nie było takiej sfery. Mimo że to budowano czy projektowano jeszcze w socjalizmie. Ale właśnie skala porównawcza trudności w poszczególnych zawodach, tak jak pani mówiła: dla mnie rektor, profesor, generał, wiceminister... Ja bym dał im jednakowo, to są równie ważne funkcje. Jeśli pójdziemy tym tokiem myślenia, być może skończymy mówić, że praca profesora wyższej uczelni jest mniej ważna niż pułkownika w wojsku. Według mnie, jest akurat odwrotnie. Stąd też popieram pana Romaszewskiego, że decyduje tu wola myślenia politycznego, a nie ustawy takie czy inne, bo one idą w złym kierunku.

Jaki jest mój, senatora, stosunek do proponowanej nam dzisiaj ustawy? Pamiętam, co mówiła pani wiceminister Radziwiłł w Zarządzie Głównym Związku Nauczycielstwa Polskiego. Kiedy twierdziliśmy, że jest mało pieniędzy, ona powiedziała: słuchajcie, ustawy Rakowskiego – bo to był rząd Rakowskiego – nie krytykujcie, to jest świetna ustawa, zobaczycie, co następne rządy z nią zrobią. Przewidziała. Następne rządy, rządy odnowy złamały prawo, nie realizowały ustawy tamtego komunistycznego rządu. I żaden z tych rządów, żaden z tych premierów nie stanął przed Trybunałem Stanu pod zarzutem, że nie realizował ustawy.

Dzisiaj uważam, że 6% to mało. Głosowałbym chętnie za 26%, bo wiem, ile zarabiają nauczyciele. Ale również dotarło do mnie to, co mówił

(senator E. Patyk)

z tej trybuny profesor Kołodko. Powiedział nam wyraźnie: po raz pierwszy mój rząd przestaje obniżać płace sfery budżetowej, po raz pierwszy idziemy do góry. Czy chcecie, żebym ja po raz pierwszy naprawił to, co tamci zespuli? Dla mnie jest to argument. Jest za mało, absolutnie za mało, nie wystarcza, niezadowoleni będą nauczyciele, lekarze, ale jest to początek drogi w górę.

Uważam za błąd tej ustawy, że nie ma w niej jednej kwestii, nie ma perspektywy. Łatwiej byłoby nam przekonywać pracowników sfery budżetowej, gdyby wiedzieli, że w tym roku jest tak, za rok będzie lepiej, za dwa lata jeszcze lepiej, a za cztery czy pięć lat, czy nawet wcześniej... I to jest błąd tej ustawy.

Ale mimo błędów, powtarzam, będę głosował za ustawą i za ewentualnymi poprawkami do niej. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Bardzo proszę pana senatora Grzegorza Kurczuka. Ostatnim mówcą w tej debacie będzie pan senator Tadeusz Rewaj.

Senator Grzegorz Kurczuk:

Pani Marszałek! Panie i Panowie!

Ja bardzo krótko. Nie będę się odnosił do wielu bardzo interesujących i ważnych kwestii, podnoszonych w dyskusji, choć przyznam, że język aż korci. Z częścią poglądów się zgadzam, z innymi nie, to naturalne. Dam temu wyraz w głosowaniu. Chcę mówić wyłącznie o jednej kwestii. Chcę odnieść się do jednego problemu, o którym mówiłem również wczoraj przy okazji dyskusji nad kształtowaniem przyszłej konstytucji, a także do problemu, o którym mówiłem przed kilku miesiącami w swoim oświadczeniu. Powiedziałem wówczas, że w ślad za fundamentem, jakim jest trójpodział władzy, powinny iść konsekwentnie inne rozwiązania ten fundament potwierdzające. A tak od dawna u nas, w Polsce, nie jest i z żalem stwierdzam, że nadal nie będzie.

Myślę w tym momencie, Panie i Panowie, o niezależności sądownictwa, o tym, co wczoraj akcentowałem, o jego niezależności od władzy ustawodawczej, co ważne i co podkreślam, i od władzy wykonawczej. Krótko mówiąc, chodzi mi o zasady. Jeśli chodzi o niezależność, bardzo proszę tego nie upraszczać i nie sprowadzać wyłącznie do niezależności sędziów czy sądownictwa, do orzekania w jednej, konkretnej sprawie. Nie o to chodzi i nie o tym mowa.

Rzecz w tym, proszę państwa, iż – w moim przekonaniu, i nie tylko w moim – w kwestiach organizacyjno-finansowych wymiar sprawiedli-

wości nie może być zależny, a tak jest, od władzy wykonawczej. Podobnie jak w innych krajach, co przewidują wskazania Rady Europy, także i u nas, w Polsce, powinny zacząć wreszcie obowiązywać odrębne przepisy na ten temat. Nie może w Polsce rząd, Ministerstwo Finansów, przy całym dla niego szacunku, być władne aż tak jak w dniu dzisiejszym do ingerowania w wymiar sprawiedliwości. Mówiąc jeszcze inaczej, urzędnicy tego ministerstwa nie mogą z założenia prowadzić polityki wobec sądownictwa. Bo gdzie tu – pytam w ślad za pierwszym prezesem Sądu Najwyższego – trójpodział władzy? Nie może być sądownictwo aż tak, to podkreślam, uzależnione od ministra finansów, od arbitralnych corocznych decyzji.

W związku z tym pozostaje mi wyrazić ubolewanie z tej trybuny, że nie trafiają do wielu osób oficjalne wystąpienia pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z ostatniego okresu, stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa. Jeszcze raz podkreślam, że nie chodzi mi o jakieś określone pieniądze, podobnie jak i tym osobom, o których mówiłem. Mnie, jak też autorytetom, na które się przed chwilą powołałem, chodzi po prostu o zasady. A ich nie ma. Ten brak zrozumienia, wbrew składanym deklaracjom, doprowadził już dzisiaj do tego, że jak mówił w Sejmie bodaj przed tygodniem pierwszy prezes Sądu Najwyższego: „Sądownictwo w Polsce, przynajmniej w wielkich miastach...” – to akcentuję – „...jest w stanie nieomal rozkładu”. Straszne to słowa i do państwa je kieruję.

Pani Marszałek, chciałem panią prosić, bo ustosunkowuję się tylko do tej jednej kwestii, która łączy się z tematyką rozpatrywaną w dniu dzisiejszym, o przekazanie państwu senatorom stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego, o co prosiłem już wczoraj, ale niestety nie zostało to zrealizowane, jak też stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa.

Panie i Panowie Senatorowie! Proszę traktować moją wypowiedź wyłącznie, podkreślam, jako sprzeciw wobec dotychczasowego stanu, wobec polityki prowadzonej w odniesieniu do sądownictwa. Moim poglądom w innych kwestiach, tak jak powiedziałem wcześniej, dam wyraz w głosowaniu. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Bardzo proszę pana senatora Rewaję. Zapisali się jeszcze dwaj następni mówcy, więc nie mogę im nie pozwolić przemówić, wobec tego następnym mówcą będzie pan senator Stanisław Sikorski.

(Senatora sekretarza Krzysztofa Borkowskiego zastępuje senator sekretarz Wanda Kustrzeba)

Senator Tadeusz Rewaj:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Jestem w pełni świadom tego wszystkiego, o czym mówiono dotychczas. Jestem w pełni świadom głębokiej pauperyzacji sfery budżetowej, bo sam pobieram pensję profesora nadzwyczajnego na uczelni i wiem, co to znaczy. Ale z drugiej strony jestem świadom, że ustawa z 1989 r. po prostu przeżyła się, jest ustawą nierealną. Są to gruszki na wierzbie. Najlepszy dowód stanowi to, że dotychczasowe rządy jej nie realizowały. I nie nasz rząd to zaczął, także poprzednie rządy jej nie realizowały. Nie przypominam sobie, aby się to stało w którymś roku, choć pani senator Łekawa mówiła, że w 1991 r. sfera budżetowa osiągnęła 106% płacy w sferze produkcyjnej. Ja naprawdę chętnie to sprawdzę, ale nie przypominam sobie, aby ten poziom był osiągnięty. Ale nie o to chodzi, żeby się sprzeczać.

Proszę państwa, jestem świadom również, że budżet, który będziemy rozważać, który już znamy, nie pozwala na zbyt wiele ruchów. Chcę państwu przypomnieć, że premier Waldemar Pawlak w swoim *exposé* rządowym powiedział wyraźnie, że najwyższy czas przestać uważać sferę budżetową – mówię w przenośni – za tylko obciążającą budżet. To jest również inwestycja, to jest również inwestycja w naród. To samo bardzo wyraźnie brzmiało w *Strategii dla Polski*. Więc żeby być w zgodzie z tym, by wierzyć, że rząd, który jest przeze mnie popierany, bo jestem członkiem koalicji, nie rzuca słów na wiatr, chciałbym namówić państwa i namówić Ministerstwo Finansów, reprezentowane tu przez panią wiceminister Chojnę-Duch, do tego, abyśmy spróbowali dać sferze budżetowej naprawdę co najmniej 6% w roku 1995 i w tejże ustawie obiecać, że przez następne trzy lata, co najmniej o tyle ponad inflację będziemy dawać. Wtedy przez prosty rachunek – 6 razy 4 – daje to 24% ponad inflację, czyli tym samym sfera budżetowa odzyskuje to, co straciła przez ostatnie trzy lata. I wcale nie burzy to budżetu na rok 1995, tylko obliguje rząd, aby w następnych latach również na taką podwyżkę środki znalazł.

Proszę państwa, to naprawdę mniej przypomina gruszki na wierzbie niż ustawa z 1989 r. Środowisko, które reprezentuję, jest na tyle zbulwersowane, na tyle już w zasadzie bliskie rozpacz, że trzeba mu dać ukonkretnioną, zapisaną w ustawie nadzieję na najbliższe lata. Dlatego namawiam, abyśmy wprowadzili poprawkę.

Zwracam państwa uwagę na art. 5 ust. 3. On brzmi tak: „w latach 1996–1998 prognozowane przeciętne wynagrodzenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3, będzie wzrastać w stopniu wyższym niż wskaźnik zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych”.

Proponuję zlikwidować kropkę bądź postawić w tym miejscu przecinek i dodać: „o co najmniej

6 punktów procentowych”. I taki wniosek składam na piśmie. Dziękuję za uwagę.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo. To znaczy, że pan senator złoży wniosek na piśmie.

Bardzo proszę, teraz pan senator Stanisław Sikorski, następnym mówcą będzie pan senator Komorowski.

Senator Stanisław Sikorski:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Omawiana dzisiaj ustawa o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, wchodząca w życie 1 stycznia 1995 r., wprowadza zmianę. Z punktu widzenia zainteresowanych stron, budżetu państwa i budżetówki, główna zmiana to uniezależnienie wysokości płac w państwowej sferze budżetowej od płac w sferze produkcji materialnej. Powodem tej zmiany były postulaty zgłaszane przez różne środowiska i konieczność odejścia od nierealnej w obecnej sytuacji budżetu państwa i zawieszanej już trzykrotnie ustawy z 1989 r.

Ustawa przewiduje postulowany mechanizm negocjacyjny, który ma być uruchomiony od roku budżetowego 1996. Jak wiadomo, wprowadzenie jej w życie jest jednym z warunków realizacji rządowego programu *Strategia dla Polski* premiera Grzegorza Kołodki, który, jak mówił pan prezydent, jest pierwszym od pięciu lat dobrym programem.

Trudno nie zgodzić się z uzasadnieniem, w którym główne argumenty są natury ekonomicznej, ale zaakceptowanie ubożenia pracowników opłacanych z budżetu jest niemożliwe. Sytuację pogarsza jeszcze bardziej fakt, że towarzyszy temu zadłużenie przedsiębiorstw. Trudno zadłużenie to wyegzekwować, tym bardziej, że w roli obrońców występują związki zawodowe. Dochodzi do tego prezydenckie weto wobec ustawy podatkowej. Żądania niższych podatków i większych pieniędzy dla budżetówki tworzą swoisty paradoks.

Płace pracowników oświaty, służby zdrowia, policji i administracji mają wzrosnąć o 6 punktów procentowych powyżej stopy inflacji. Miejmy nadzieję, że tak będzie, bo jeżeli prognozy okażą się nietrafne, to inflacja znów najbardziej dotknie pracowników budżetówki.

Wiadomo, że sfera materialna dostosuje się szybciej, gdyż zmiany uposażeń mogą następować niemal z miesiąca na miesiąc. Przykładem jest wzrost, w porównaniu z połową 1993 r., pensji górników o 51%, pracowników energetyki o 43%. W oświacie czy służbie zdrowia natomiast zwiększyły się one o około 20% do 23%. Nie stracili w ostatnim roku emeryci i renciści, wzro-

(senator S. Sikorski)

sły nawet zasiłki socjalne, uboższą tylko pracownicy opłacani z budżetu. Zdaję sobie sprawę z tego, że w służbie zdrowia, oświacie winny nastąpić kompleksowe zmiany. Dąży się do nich zbyt jednak wolno, choć na przykład wyegzekwowanie zadłużeń znacznie poprawiłoby sytuację budżetówki. Ale ściągnięcie zaległości jest skomplikowane, tym bardziej, że strażnikami, który temu zapobiega, są związki zawodowe. Te same związki, które żądają znacznych podwyżek dla sfery budżetowej oraz domagają się weta prezydenta wobec ustawy podatkowej i jednocześnie tej omawianej w dniu dzisiejszym.

Przedstawiłem pewne mechanizmy, które mają wpływ na kształtowanie środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej. Uważam, że ustawa dostrzega olbrzymie potrzeby budżetówki, ale stwarza tylko niewielkie możliwości ich zaspokojenia. Możliwości te będą w pełni wykorzystane pod warunkiem równoczesnych racjonalnych zmian w sferze budżetowej, stosownie do ogromu pracy, ambicji i bardzo dobrego wywiązywania się z obowiązków pracowników. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Poproszę obecnie pana senatora Komorowskiego. Ostatnim mówcą będzie pan senator Jerzy Cieślak.

Senator Zbigniew Komorowski:

Pani Marszałek! Wysoki Senacie!

Chciałbym zwrócić uwagę, szczególnie kolegów senatorów poprzedniej kadencji, na pewne dyskusje, które były prowadzone w tej sali dwa lata temu. Były to dyskusje o gospodarce, o ocenie programu poprzednich rządów, a konkretnie o ocenie działań ekipy wicepremiera Balcerowicza. I właśnie wtedy zajmowaliśmy jednoznaczne stanowisko, stwierdzając, że pewne parametry, pewne wskaźniki założone przez pana wicepremiera Balcerowicza przeszły nawet jego oczekiwania, a w niektórych dziedzinach zostały przekroczone dwukrotnie. Spowodowało to utratę płynności finansowej wielu przedsiębiorstw, a w związku z tym ich upadek. Dzisiaj, z perspektywy czasu można powiedzieć, że efekty, które zakładał pan premier Balcerowicz, można było osiągnąć przy założeniu inflacji rządu, powiedzmy, 28%, a nie czterdziestu paru, jak to miało miejsce na początku lat dziewięćdziesiątych. Przegrzanie, jeśli można tak powiedzieć, elementów ekonomicznych doprowadziło do upadku wielu przedsiębiorstw i w związku z tym do zmniejszenia wpływów do budżetu.

Jeśli dzisiaj mówimy, że sytuacja sfery budżetowej jest uzależniona od tego, co wpłynie do budżetu, to ja chciałbym w zupełności zgodzić się z propozycją pana senatora Małgorzata, aby najpierw zapewnić dochody budżetu, czyli zapewnić trwały wzrost gospodarczy, a później próbować dzielić jego efekty.

Rządową propozycję systemowego uregulowania całokształtu wynagrodzeń w sferze budżetowej traktuję jako pierwszy krok na drodze ku racjonalizacji wynagradzania w naszym kraju w ogóle. Argumenty, podnoszone przez niektórych, że ocena celów odbywa się poza tą salą, to, moim zdaniem, tylko czysto polityczny chwyt.

Uważam, że na przykład o tym, że banki dostały tyle a tyle bilionów na restrukturyzację, nie zadecydowała kwestia wyboru celów, lecz ekonomiczna konieczność ratowania sfery produkcyjnej, po to aby przedsiębiorstwa odzyskały płynność finansową i w przyszłym czy w następnych latach tworzyły dochód, który wesprze finansowo budżet, a ten będzie mógł odpowiednio więcej przeznaczyć na płace w sferze budżetowej. Właśnie w ten sposób musimy pojmować ten problem. To nie jest kwestia wybierania celów poza tą salą, a tylko zwykła ekonomiczna konieczność.

Oczywiście, mając bardzo dużo zastrzeżeń do tej ustawy, chciałbym jednak powiedzieć, że nie pozostaje nam nic innego, jak tylko poprzeć ten projekt. Poprzeć go absolutnie, po to, by powstała możliwość ułożenia i usystematyzowania wszystkich trudnych problemów w latach następnych. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Bardzo proszę pana senatora Jerzego Cieślaka. Powiedziałam, że pan senator jest ostatni, ale pan senator Andrzejewski podważa autorytatywność moich stwierdzeń, gdyż zdążył się jeszcze zapisać i będzie kolejnym mówcą. Nie ma to być tylko zwykła wypowiedź, bo pan senator Andrzejewski zgłasza poprawkę, której nie może zgłosić inaczej jak tylko przez wypowiedzenie.

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Jerzy Cieślak:

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Ustawa, którą dzisiaj rozpatrujemy, jest właściwie pierwszą decyzją o zmianie waloryzacji płac z porównywalnej waloryzacji zarobkowej na waloryzację cenową. I taka jest prawda. Mam krytyczny stosunek do tej ustawy, dałem temu wyraz w czasie posiedzenia komisji, więc nie będę powtarzał argumentów tam przytoczanych. Z każdej dyskusji wynika jakaś konkluzja, a konkluzją w tym wypadku będzie po prostu głosowanie.