



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(168)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (23.)
oraz Komisji Ustawodawstwa
i Praworządności (18.)
w dniu 20 marca 2002 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Przygotowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 05)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Zbyszko Piwoński)

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Chcielibyśmy przeprowadzić procedowanie w miarę sprawnie, ponieważ obie komisje mają jeszcze dzisiaj sporo innych obowiązków, zwłaszcza że – chciałbym zaznaczyć na wstępie – dysponujemy inicjatywą legislacyjną, dokumentem, który został przedstawiony przez marszałka obydwu komisjom i skierowany do procedowania.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej zwróciła się o dwie ekspertyzy. Dokumenty dotarły dopiero teraz, a więc państwo senatorowie jeszcze nie byli w stanie się z nimi zapoznać, dlatego zwróciłem się z prośbą do pań z Biura Legislacyjnego, aby posługując się tymi dokumentami, przedstawiły nam niektóre węzłowe sprawy.

Inicjatywa – zresztą zaraz wysłuchamy jej omówienia z ust osoby delegowanej przez inicjatorów do reprezentowania tego zespołu – uwzględnia wiele spraw bardzo istotnych dla całej ustawy, czyli dla funkcjonowania tych instytucji. Recenzenci zgłosili wiele uwag, które wymagają, aby się nad nimi zastanowić. Ponieważ jest to w sumie poważne zadanie, na dzisiejszym spotkaniu nie chcielibyśmy tylko zaopiniować tej inicjatywy bez głębszego zastanowienia się i niezbędnych dalszych dyskusji. Chciałbym więc zaproponować – wymieniliśmy tu przed chwilą uwagi na ten temat z panią przewodniczącą – abyśmy zmierzali do zastanowienia się nad samą filozofią tej ustawy, nad głównymi wątpliwościami zgłoszonymi przez ekspertów. Sprawy redakcyjne, będące następstwem tego, odłożylibyśmy do kolejnego posiedzenia, które nas jeszcze w tej sprawie czeka, o czym z góry uprzedzam. Dzisiaj zaś poświęćmy tę wspólną debatę generaliom, pozostawiając uwagi redakcyjne do chwili, kiedy będziemy dokładnie formułować wnioski.

Pani Przewodnicząca?

Senator Teresa Liszcz:

Dziękuję.

Myślę, że możemy oficjalnie otworzyć posiedzenie połączonych komisji: Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawstwa i Praworządności i poprosić pana o zreferowanie.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Tak jest.

Pan senator Kulak.

Senator Zbigniew Kulak:

Dziękuję, Państwo Przewodniczący.

Chciałbym na początku stwierdzić, że cała ta inicjatywa jest odpowiedzią na wolę marszałka Senatu oraz większości państwa senatorów i wobec dyskusji toczącej się w mediach i kuluarach na temat dalszego bytu Senatu miałyby być próbą wykazania, że naszą Izbę stać nie tylko na powierzchowne, krótkie i często parozdaniowe inicjatywy legislacyjne, ale także na inicjatywy, na które oczekuje państwo. Z całą pewnością wymaga to wielokrotnych spotkań komisji. Dlatego z grupą senatorów zdecydowaliśmy się wystąpić z wnioskiem, który macie państwo przed sobą, a którego główny fragment uzasadnienia jest następujący.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ma na celu przede wszystkim dostosowanie przepisów ustawy do standardów stawianych nowoczesnej administracji publicznej, w tym w szczególności organom nadzoru i kontroli, jakimi są regionalne izby obrachunkowe.

Projekt wprowadza zasadę kadencyjności prezesów izb tak samo jak w samorządowych kolegiach odwoławczych oraz zasadę wyłaniania kandydata na prezesa izby oraz członków kolegiów izb w drodze konkursu.

Projektowane zmiany pozostawiają ostateczną decyzję o powołaniu prezesów izb i ich zastępców oraz członków kolegium prezesowi Rady Ministrów.

Tu od razu chciałbym zasygnalizować wolę włączenia się w pracę nad tą ustawą ministra spraw wewnętrznych, który deklaruje gotowość ewentualnie innego sformułowania tego akurat fragmentu i włączenia się w to w sensie wykonawczym na etapie konsultacji czy opiniowania wniosku. Wyplynie to jednak w dalszej debacie, na razie mówimy o projekcie, jaki został złożony.

W projekcie ustawy proponuje się uregulowanie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków kolegium. Zakres zmian dotyczy również zmiany zasad wynagradzania prezesa i etatowych pracowników kolegium i przejścia na system mnożnikowy.

Od razu chciałbym to rozwinąć. U podstaw tej inicjatywy legislacyjnej niekoniernie leży mnożnik trzykrotny czy wyższy niż trzykrotny. To jest rzecz zupełnie drugorzędna. Pozostając przy systemie mnożnikowym, bo byłby on faktycznie najrozsądniejszy, jako inicjator tej ustawy absolutnie nie zamierzam się upierać przy konkretnej liczbie trzy. Wyliczenia, które przedstawili nam w opinii przedstawiciele Ministerstwa Finansów, dowodzą, że to podniosłoby koszty funkcjonowania izb obrachunkowych w Polsce. W związku z tym i sprawa mnożnika, i sprawa jego krotności jest jeszcze kwestią otwartą. Przypominam jednak, że system mnożnikowy, właśnie z mnożnikiem trzy, obowiązuje od 1 stycznia 1999 r. w samorządowych kolegiach odwoławczych.

W zakresie postępowania nadzorczego w stosunku do uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego proponuje się zawieszenie biegu trzydziestodniowego terminu do stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej, aby umożliwić organom stanowiącym dokonanie sprostowania nieprawidłowości wskazanych przez izbę bez konieczności zwoływania nadzwyczajnych sesji samorządów lokalnych, co ograniczy wydatki ponoszone przez samorzady terytorialne. Jednakże w związku z tym, że postępowanie dotyczy uchwały budżetowej organu stanowiącego, proponuje się zawieszenie biegu tego terminu na okres nie dłuższy niż trzydzieści dni.

Ponadto w proponowanej zmianie precyzuje się kompetencje prezesa izby oraz kolegium izby, do którego wyłącznej właściwości należą sprawy określone w przepisie

art. 18 ust. 1 ustawy. Pozostałe sprawy w zakresie badania uchwał należą do kompetencji izby. Szczegółowy tryb postępowania powinien zostać określony w regulaminie organizacyjnym izby, który zostanie opracowany przez prezesa, a uchwalony przez kolegium izby. Przyjęte w projekcie ustawy rozwiązania są uregulowane podobnie jak w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych i sprawdzają się w praktyce.

Po przedstawieniu tego dokumentu w formie inicjatywy legislacyjnej otrzymałem pierwsze uwagi i opinie na ten temat i w związku z tym chciałbym, będąc przy głosie, szerzej ustosunkować się do pewnych wątpliwości już na tym etapie.

Co do pktu 1 projektu. Ponieważ o nieważności uchwały sprzecznej z prawem orzeka organ nadzoru w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia uchwały organowi, należy w związku z odrębnym postępowaniem w stosunku do uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zawiesić bieg trzydziestodniowego terminu do stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej. Ze względu na znaczenie uchwały budżetowej zawieszenie tego terminu nie powinno być dłuższe niż trzydzieści dni, mówiłem o tym przed chwilą. Proponowana zmiana pozwoli na zwołanie w trybie wynikającym z ustaw ustrojowych oraz statutów jednostek samorządu terytorialnego sesji organu stanowiącego w celu usunięcia uchybień wskazanych przez organ nadzoru w trybie przepisu art. 12 ust. 1 ustawy. Powinno się to przyczynić również do oszczędności środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ proponowana zmiana przepisu nie będzie wymuszała zwoływania sesji w trybie nadzwyczajnym, gdzie jedynym powodem byłoby dokonanie zmian w uchwale budżetowej wynikających właśnie ze wskazań organu nadzoru.

Co do pktu 2 projektu: Wskazanie prezesa izby jako organu – na ten temat też są rozbieżności w otrzymanych przez nas opiniach – wraz z proponowanymi zmianami powinno się przyczynić do usprawnienia działania izb, w tym w szczególności postępowania nadzorczego. Dotychczas w związku z tym, że prezes izby nie był organem, nie mógł występować jako strona postępowania nadzorczego. Zgodnie z poglądem doktryny oraz orzecznictwem NSA tylko organ wymieniony w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych mógł prowadzić postępowanie nadzorcze, mimo iż w przepisie art. 11 ust. 1 jest wyraźny zapis, że izba bada uchwały – izba, a nie kolegium – a ponadto w art. 171 ust. 2 konstytucji jako organ nadzoru w zakresie spraw budżetowych wskazane są regionalne izby obrachunkowe. Proponowane zmiany powinny również przyczynić się do oszczędności środków finansowych przez regionalne izby obrachunkowe, gdyż nie będzie potrzeby zwoływania posiedzeń kolegium izby do badania uchwał oraz postępowania nadzorczego tylko do stwierdzenia nieważności uchwały. Mam informacje, że zwołanie jednego kolegium kosztuje mniej więcej 2 tysiące 500 zł do 3 tysięcy zł. Często zwołuje się kolegium tylko po to, żeby skorygować jakieś drobne sprawy.

Proponowaną kadencyjność sprawowania funkcji prezesa izby przy tworzeniu tej ustawy porównywano z kadencyjnością w różnych innych instytucjach i okazało się, że tylko w regionalnych izbach obrachunkowych funkcje prezesów nie są kadencyjne. Jest to jeden z powodów wystąpienia z taką inicjatywą.

Zmiana zaproponowana w pktcie 7 projektu dotyczy uszczegółowienia w przepisach ustawy kompetencji prezesa izby, a ponadto rozstrzyga, iż prezes izby jest organem administracji publicznej w sprawach niezastrzeżonych do innych organów izby, czyli kolegium i komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Chciałbym powiedzieć, że zmiany projektowane w dalszych punktach również mają na celu wskazanie wyłącznych kompetencji kolegium, gdyż zgodnie z proponowanymi zmianami inne zadania izby w zakresie nadzoru, nienależące do kompetencji kolegium, może wykonywać prezes izby. Ponadto projekt zmian proponuje przypisanie kompetencji kolegium uchwalanie regulaminu organizacyjnego izby, a także możliwość zwoływania kolegium izby na pisemny wniosek co najmniej połowy członków.

Pkt 12 projektu dotyczy kwestii zdarzeń losowych i konsekwencji wynikających z wypadków ponoszonych przez nieetatowych członków kolegiów. Zdarza się to rzadko, ale oczywiście taką sytuację także należy przewidzieć. Tutaj również jest pewne odniesienie do sytuacji w samorządowych kolegiach odwoławczych.

Wreszcie sprawa systemu mnożnikowego. Nie wiem, czy uwagi Ministerstwa Finansów, które dostałem, otrzymali także członkowie komisji, ale z moich konsultacji wynika, że inne są wyliczenia Ministerstwa Finansów, a inne osób, z którymi ja się kontaktowałem. W każdym razie nie ulega wątpliwości, że przy zastosowaniu mnożnika trzy koszty utrzymania izb obrachunkowych byłyby wyższe. Co do tego nie mam wątpliwości. Jednak różnice pomiędzy wyliczeniami Ministerstwa Finansów a moimi są bardzo duże. Ministerstwo twierdzi, że wynagrodzenia na jeden etat członka kolegium wzrosłyby o 66%, czyli bardzo dużo, według moich wyliczeń – ledwie o połowę. Niemniej będziemy musieli to rozstrzygnąć w dalszej pracy nad tą ustawą. Tyle tytułem wstępu.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Jeśli pozwolicie państwo, na początku jedna uwaga. Regionalne izby obrachunkowe zrzeszyły się i utworzyły krajową radę. Oczekujemy jeszcze na przybycie przewodniczącego tejże krajowej rady, ale jest już wśród nas pan Stanisław Srocki, który pełni funkcję wiceprzewodniczącego. Obydwaj panowie będą reprezentowali środowisko, którego dotyczy omawiana ustawa.

Druga uwaga. Jak już wcześniej wspomniałem, zwróciliśmy się o ekspertyzy do dwóch pracowników naukowych. Tak się składa, że dzisiaj nie mogą oni uczestniczyć w naszym posiedzeniu. Państwo otrzymali te ekspertyzy. Za chwilę poproszę o zabranie głosu jedną z pań reprezentujących nasze Biuro Legislacyjne, która przedstawi bardzo syntetycznie zawarte w tych ekspertyzach wątpliwości dotyczące generalnych zmian. Pominie, o czym już mówiłem, rozwiązania szczegółowe, a zajmiemy się tymi, które powinny stanowić podstawę naszej debaty nad zaakceptowaniem tej inicjatywy. Już o tym wspomniałem, ale powtórzę jeszcze raz, że do rozwiązań szczegółowych przejdziemy później.

Proponuję, aby pani najpierw przedstawiła te uwagi i dopiero to będzie podstawą do naszej wymiany zdań.

Bardzo proszę.

Specjalista w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Renata Kociszewska:

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo, przypadł mi w udziale zaszczyt przedstawienia pewnych wątpliwości związanych z proponowanymi rozwiązaniami ustrojowymi do ustawy

o regionalnych izbach obrachunkowych. Chciałabym oprzeć się na wątpliwościach, które zostały zgłoszone w opinii pana profesora Kmiecika i dotyczą niezwykle kontrowersyjnej w jego mniemaniu kwestii wyposażenia prezesa regionalnej izby obrachunkowej w atrybuty jej organu.

Otóż według aktualnego stanu prawnego prezes izby jest przewodniczącym kolegium izby. Jako członek kolegium izby uczestniczy w pracach tego kolegium, w pracach składów orzekających, a także w pracach komisji orzekającej oraz jest członkiem komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej.

Przewodniczący kolegium izby występujący w roli prezesa tej izby reprezentuje ją jedynie na zewnątrz, to znaczy reprezentuje izbę w stosunkach z innymi organami państwa oraz uczestniczy w pracach Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Propozycja zmian przedstawiona w przedmiotowej inicjatywie wyodrębnia prezesa jako organ izby oraz przekazuje mu określone kompetencje na zasadzie domniemania tych kompetencji. Profesor podnosi, iż tego rodzaju domniemywanie kompetencji prezesa izby może prowadzić do rozchwiania tychże kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami regionalnej izby obrachunkowej oraz do wewnętrznych sporów o właściwość.

Proszę zwrócić uwagę na treść art. 18. W propozycji nowelizacji zaznaczone jest, iż w art. 18 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych dodaje się w zdaniu wstępnym wyraz „wyłącznej”. Do wyłącznej właściwości kolegium izby mają należeć te sprawy, które zostały wyraźnie wskazane w tym przepisie.

Następnie proszę zwrócić uwagę na ust. 2 art. 17, oczywiście w wersji zaproponowanej w inicjatywie. Pozwolę sobie go przywołać. Przepis ten wskazuje, iż prezes izby wykonuje również czynności przewidziane przepisami prawa dla organów administracji publicznej niezastrzeżone dla kolegium izby oraz komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Tego rodzaju zapis wskazuje na to, iż tak naprawdę stwarza się konstrukcję domniemania określonych kompetencji prezesa, czyli kompetencje te nie wynikają wprost z przepisów przedmiotowej nowelizacji.

Kolejna wątpliwość, jaka wiąże się z przekazaniem prezesowi określonych kompetencji, dotyczy zadań, które zostały przekazane prezesowi w art. 17 ust. 1 pkt 7. Profesor podnosi, iż na skutek propozycji przekazania prezesowi izby uprawnień do występowania do kolegium izby z wnioskami o ustalenie budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z wnioskami o stwierdzenie nieważności uchwał powstaje wątpliwość co do roli kolegium izby oraz co do niezawisłości członków tego kolegium, od wniosku prezesa bowiem ma być tak naprawdę uzależnione wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej oraz wykonanie ustawowego obowiązku ustalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego oczywiście w sytuacji, kiedy nie jest on ustalony przez samą jednostkę samorządu terytorialnego. Jest to jedno z zagadnień, nad którym – jak sądzę – warto się zastanowić.

Jest jeszcze kwestia dodanego ust. 4 w art. 12. Otóż przepis ten przewiduje możliwość zawieszenia biegu terminu do stwierdzenia nieważności uchwały jednostki samorządu terytorialnego. Pewna wadliwość tego przepisu polega na tym, iż z jego wykładni wynika, że fakt wszczęcia postępowania nadzorczego przez regionalną izbę obrachunkową w sprawie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego powoduje wstrzymanie biegu trzydziestodniowego terminu przewidzianego w odpowiednich przepisach ustaw samorządowych do stwierdzenia nieważności tej uchwały. Należy zaznaczyć, że rozpoczęcie postępowania nadzorczego w kwestii ważności uchwały

nie jest związane z jakimś konkretnym terminem, to znaczy nie można wskazać jakiegoś jednego określonego dnia jako dnia rozpoczęcia tego postępowania, ponieważ regionalna izba obrachunkowa nie wydaje postanowienia o wszczęciu postępowania. Tutaj nie wchodzi w grę przepisy o postępowaniu administracyjnym, dlatego trudno by było stwierdzić, kiedy tak naprawdę powinno nastąpić zawieszenie tego terminu.

W związku z tym należałoby rozważyć tutaj propozycję pana profesora, aby nadać inne brzmienie ust. 4 w art. 12, mianowicie przepis ten miałby brzmieć w ten sposób: „Wskazanie nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia zawiesza bieg trzydziestodniowego terminu określonego w przepisach – tu są wymienione te przepisy: art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa – lecz na okres nie dłuższy niż trzydzieści dni”. To rozwiązanie jest o tyle bardziej właściwe, iż wskazanie nieprawidłowości oraz sposobu i terminu ich usunięcia następuje określonego dnia i od tego dnia byłoby liczone zawieszenie owego terminu do stwierdzenia nieważności uchwały. W poprzedniej propozycji takie jednoznaczne określenie dnia wszczęcia postępowania jest po prostu niemożliwe. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Pani Kociszewska przygotowała dokument, w którym naniósł na obowiązującą ustawę poprawki zgłoszone przez inicjatorów. Jest to próba ułatwienia nam procedowania. Macie go państwo przed sobą. Chciałbym prosić, żeby pani nas wtajemniczyła, ponieważ są tam jeszcze dodatkowe uwagi Biura Legislacyjnego.

**Specjalista w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Renata Kociszewska:**

Bardzo dziękuję.

Proszę państwa, tekst, który państwo otrzymali, to po prostu jednolity tekst ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zawierający propozycje zmian będące przedmiotem tejże inicjatywy, przy czym te przepisy, które zostały zmienione, są zapisane kursywą, a propozycje zmian zostały pogrubione.

Jeszcze jedno, określone fragmenty tego tekstu zostały zaznaczone szarym kolorem. To są moje propozycje poprawek do tej ustawy. Tak naprawdę są to drobne poprawki legislacyjne, to nie są wszystkie uwagi legislacyjne do propozycji nowelizacji, są to tylko takie poprawki, które – mam nadzieję – nie będą budziły większych kontrowersji, ponieważ korygują one błędy tej natury, iż na przykład: zamieszczono niekompletne metryczki aktów prawnych, są jakieś błędy językowe, niewłaściwa jest struktura gramatyczna zdania albo są nieprawidłowe odesłania. Poprawki tego rodzaju, polegające na usunięciu oczywistych błędów, zostały już naniesione i zaznaczone w tekście szarym kolorem, aby było łatwiej pracować nad tym tekstem. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Sądzę, że jest to dla nas znaczne ułatwienie, ponieważ w jednym dokumencie mamy naniesione wszystkie sugestie, które zawiera ta inicjatywa.

Chciałbym zwrócić się do pana z krajowej rady: czy rada miała okazję zapoznać się z tą propozycją? Czy wymieniliście już między sobą jakieś uwagi? Chciałbym zgromadzić wszystkie opinie.

**Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Stanisław Srocki:**

Krajowa rada nie mogła się zapoznać z tym projektem, ponieważ jej spotkania odbywają się raz na kwartał. Projekt został złożony, o ile dobrze pamiętam, 28 lutego. Jego tekst poznaliśmy z Internetu. Nie mogę więc zaprezentować oficjalnego stanowiska. Posiedzenie odbędzie się w kwietniu i wtedy będziemy nad tym dyskutować. Jest to inicjatywa senacka. Znajomość problemu wskazuje na to, że prawdopodobnie projekt został opracowany przez pracowników którejś z izb albo członków kolegium.

Jeśli państwo pozwolą, chciałbym najpierw ustosunkować się do ostatniego akapitu projektu, mianowicie stwierdzenia, że projekt ustawy może być niechętnie oceniany przez prezesów.

(Głos z sali: To jest tylko w uzasadnieniu.)

Tak, w uzasadnieniu, ale pan senator o tym nie wspomniał. Po rozmowach z wieloma prezesami pozwolę sobie stwierdzić, że projekt nie spotyka się z dezaprobatą, przynajmniej w części dotyczącej kadencyjności prezesów. Z dezaprobatą spotyka się tylko jeden jego fragment. Projekt dzieli bowiem pracowników izby na dwie kategorie: tych wynagradzanych za pomocą systemu mnożnikowego i wszystkich pozostałych, wynagradzanych na dotychczasowych zasadach.

Oczywiście rozumiem, że mnożnikowe wynagrodzenie dotyczy także prezesów, ale pomimo to prezesi się sprzeciwiają. Podstawowe funkcje regionalnych izb obrachunkowych to nadzór sprawowany właśnie przez kolegium, ale także kontrola jednostek samorządu terytorialnego. Czynią to inspektorzy kontroli, którzy w świętek, piątek, w słotę, pogodę, żar codziennie dojeżdżają do gmin i są nie mniej ważnymi pracownikami izb niż członkowie kolegium, zwłaszcza tak zwani członkowie ryczałtowi, którzy są zatrudnieni gdzie indziej, a na kolegia przyjeżdżają tylko głosować, bo taka konstrukcja została proponowana w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych jeszcze w 1992 r.

Z tego względu chciałbym zwrócić się do państwa senatorów o zadecydowanie, żeby wszyscy pracownicy byli wynagradzani w jednakowym systemie, oczywiście poza pracownikami biura, bo to są pracownicy pomocniczy. Inspektor kontroli, który podczas kontroli bardzo często jest sam, musi być fachowcem, a na przykład członek kolegium nie musi znać zasad rachunkowości. Dobrze, jeśli je zna, ale niekoniecznie musi. Inspektorzy kontroli to bardzo często wybitni fachowcy. Zdarzają się w izbach także osoby z uprawnieniami biegłych księgowych. Te osoby bardzo trudno jest zatrzymać. W izbach mamy taki problem, że kształcimy ludzi, którzy następnie bardzo często odchodzą do samorządu terytorialnego, dlatego że tam z reguły mają lepsze zarobki niż inspektorzy.

Nie wiem, Panie Przewodniczący, czy mam się odnosić do poszczególnych uregulowań. Może poruszę dwie najważniejsze kwestie. W zasadzie podzielam opinię profesora Kmiecika, którą przed chwilą przeczytałem, co do dwóch kwestii, a mianowicie prezesa jako organu izby i problemu zawieszenia biegu terminu w postępowaniu.

Zacznijmy od podstawowego problemu w art. 12 ust. 4 proponowanych zmian. Problem polega na tym, że profesor Kmiecik w inny sposób rozumie wszczęcie postępowania nadzorczego, reprezentowane w artykułach, na które się powołuje, z 1993

i 1994 r. Orzecznictwo NSA poszło w zupełnie innym kierunku i uznaje – na co wskazuje profesor Kmiecik – że postępowanie wszczyna wpływ uchwały do organu nadzoru. To jest śmieszne, że stempel wpływu, postawiony najczęściej przez sekretarkę lub pracownika biurowego, powoduje wszczęcie postępowania, ale takie stanowisko przyjmuje NSA. Problem jest bardzo głęboki, dotyczy bowiem nie tylko uchwał budżetowych, ale także całego postępowania nadzorczego przed oboma organami nadzoru, to znaczy zarówno przed wojewodami, jak i przed regionalnymi izbami obrachunkowymi. Różnica w obu postępowaniach polega tylko na tym, że wojewodowie nie muszą prowadzić tak zwanego postępowania naprawczego, czyli wzywać organu do samonaprawienia, do zmiany swojej uchwały. W regionalnych izbach zaś w odniesieniu do uchwał budżetowych – my staramy się tak to czytać, że dotyczy to tylko uchwał budżetowych, czyli mówiąc inaczej budżetu-matki, czyli pierwszego w roku uchwalanego budżetu – ta uroczysta procedura występuje. Niemniej NSA przyjmuje – *lege non distinguente* – że uchwała budżetowa to także uchwała zmieniająca budżet. Swojego czasu pisałem na ten temat: istnieje wyraźna potrzeba uregulowania postępowania nadzorczego w ogóle, ponieważ ze względu na jego specyfikę odpowiednie stosowanie k.p.a. może prowadzić na manowce. Prosiłbym więc o zwrócenie uwagi na propozycję dopisania do art. 12 ust. 4, bo on był precyzyjny, praktyka już się utarła, a w tej chwili może rodzić dalsze komplikacje. Rzeczywiście tak jest, że gmina, jeśli chce naprawić, musi zwołać radę po to, żeby uchwalić zmianę, dokonać poprawki.

Kwestia prezesa jako organu izby. Nie będę powtarzał, ale z argumentów profesora Kmiecika również wynika, że sprawa jest bardzo dyskusyjna. Dyskusyjna jest także propozycja zawarta w art. 17 ust. 7, zgodnie z którym prezes niejako oskarża uchwałę przed kolegium, a kolegium decyduje, czy prezes ma rację, czy nie. Tu uwagi profesora Kmiecika, notabene przez dwa lata w 1993 i 1994 r. członka kolegium regionalnej izby obrachunkowej, są słuszne. Orzeka kolegium. W praktyce wygląda to w ten sposób, że odbywa się to tak jak w sądach. Jest członek sprawozdawca, który na podstawie materiałów dostarczonych mu przez wydział analiz, na podstawie swojej wiedzy referuje sprawę na posiedzeniu kolegium i stawia wniosek albo o stwierdzenie naruszenia prawa w części lub w całości, albo – jak to żargonowo mówimy – puszcza uchwałę, czyli nie stwierdza naruszenia prawa. W wielu izbach te rozstrzygnięcia, kiedy członek sprawozdawca nie stwierdza naruszenia prawa, podlegają wszakże dodatkowemu sprawdzeniu.

System sprawdzania uchwały w izbach jest trzykrotny. Wydział analiz analizuje otrzymaną uchwałę, potem ocenia ją członek kolegium, a następnie kolegium orzeka o uchwale. Wygląda to zupełnie inaczej niż w postępowaniu przed wojewodą, w którym upoważniony przez niego urzędnik w kameralnych warunkach orzeka o nieważności uchwały. W tej chwili nasz system się sprawdza.

Zaskarżanie uchwał do kolegium przez prezesa, który jest jednocześnie przewodniczącym tego kolegium, powoduje pewną komplikację i można narazić się na zarzut, że prezes orzeka w swojej sprawie, bo skoro zaskarżył uchwałę, to będzie robił wszystko, żeby jego zdanie przeważało w kolegium. Oczywiście państwo senatorowie uczynią to, co uczynią. Chciałbym jednak prosić o zwrócenie uwagi na tę kwestię.

Reasumując, prezesi – a rozmawiałem prawie ze wszystkimi – nie są przeciwni kadencyjności. Ale bardzo prosili, by zwrócić uwagę na podział na dwie dykasterie pracowników, ponieważ inspektorzy kontroli są nie mniej ważni niż członkowie kolegium. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

(*Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Stanisław Srocki: Jeśli państwo mają jakieś pytania, służę.*)

Zaraz do tego przejdziemy.

Chciałbym przywitać przybyłego tymczasem prezesa krajowej rady pana Bogdana Cybulskiego.

(*Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Bogdan Cybulski: Przepraszam za spóźnienie.*)

Już wcześniej mieliśmy informację, jaka jest tego przyczyna.

Chciałbym poinformować, że obydwaj panowie pełniący te funkcje jednocześnie szefują swoim radom, pan prezes we Wrocławiu, jeśli się nie mylę, a pan z kolei w Białymstoku. Pełnią więc swoje funkcje społecznie, a na co dzień parają się materia, która jest przedmiotem tej nowelizacji.

Wiem, że trudno chyba od pana tego oczekiwać, ale czy chciałby pan powiedzieć coś na wstępie? Jak dotąd usłyszeliśmy głos inicjatorów, panie z Biura Legislacyjnego przedstawiły w skrócie najważniejsze problemy merytoryczne zawarte w opiniach, ponieważ autorzy ekspertyz nie mogli uczestniczyć w dzisiejszym posiedzeniu, wysłuchaliśmy też na razie bardzo luźnej opinii pana Srockiego. Zastrzegam z góry: dzisiaj nie kończymy procedowania, tak więc będzie jeszcze czas na zgłaszanie wniosków i propozycji, także ze strony panów.

Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Bogdan Cybulski:

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący za zaproszenie. Jeszcze raz przepraszam za spóźnienie.

Oczywiście rozmawiałem z panem prezesem Srockim i to, co powiedział pan prezes Srocki, jest na pewno dokładnie tym, co powiedzielibyśmy razem. Nie będę tego powtarzał, żeby państwu nie zajmować dodatkowo czasu. Dziękuję za umożliwienie wypowiedzenia się i mam nadzieję, że tak jak powiedział pan przewodniczący, będziemy mogli brać udział również w dalszych pracach nad tym projektem. Bardzo dziękuję.

(*Senator Teresa Liszcz: Byłoby dobrze, gdybyśmy mogli zadać pytania, Panie Przewodniczący.*)

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Właśnie, skoro wyczerpaliśmy informacje ogólne, to przystępując do procedowania, możemy rozpocząć od ewentualnych pytań w stosunku do autorów i nie tylko. Nie wiem, czy panie podejmą się odpowiadać w roli ekspertów, ale w każdym razie w tej chwili stwarzamy taką możliwość.

Niezależnie od zadawania pytań chciałbym, żebyśmy spróbowali dzisiaj odnieść się do niektórych kwestii zasadniczych, takich, które mogłyby zaważyć na losach tego projektu. Rozumiem, że pani przewodnicząca chciała rozpocząć od swoich wątpliwości.

(*Senator Teresa Liszcz: Chciałabym zapytać, ale to wcale nie znaczy, że muszę zaczynać.*)

Bardzo proszę.

Senator Teresa Liszcz:

Dobrze. Dziękuję.

Mam kilka pytań. Po pierwsze: dlaczego autorzy projektu przewidują wybór prezesa tylko spośród członków kolegium, z zamkniętego grona, jak rozumiem, obecnych kolegiów, bo nie przewiduje się zmian w kolegiach. Dlaczego taki jest tryb wyboru?

Na tym tle pytanie, które stawiają właściwie obydwaj panowie profesorowie opiniujący projekt: co z obecnymi prezesami izb? Co prawda pani legislator, wypowiadając swoje uwagi, użyła zwrotu, że prezes jest członkiem kolegium, ale według tego, co jest w tej ustawie, nie jest on uważany za członka kolegium. Jest napisane, że kolegium składa się z przewodniczącego i z członków, co przy wykładni językowej oznacza, że przewodniczący nie jest traktowany jako członek, jeżeli rozumieć to dosłownie. Jeżeli nie jest i dalej nie będzie traktowany jako członek kolegium, to oczywiście jest wykluczony z możliwości kandydowania na drugą kadencję. Dlaczego więc prezes może być wybrany tylko spośród członków kolegium? Jak sobie panowie wyobrażają status obecnych prezesów w tej materii, to znaczy w kwestii wyboru na drugą kadencję?

Następnie, żeby zadać wszystkie pytania: czy nie rozważacie państwo kadencyjności także członków kolegium? Czy mają oni pracować dożywotnio, wyjąwszy przypadki, kiedy rezygnują albo się narażają, albo umrą? Czy nie byłoby logiczne, żeby kadencyjność objęła także członków kolegium?

Teraz coś, co dotyczy już obecnego stanu prawnego: jak to jest z podziałem na etatowych i nieetatowych? W ustawie jest napisane i to ma być utrzymane, że o charakterze członkostwa decyduje prezes Rady Ministrów, powołując członków. Jak to, tak ad hoc Kowalski jest etatowy, a Nowak jest nieetatowy? Może jest limit: połowa etatowych, a połowa nieetatowych? Przecież jeśli człowiek się godzi pracować w kolegium, to powinien wiedzieć, czy... To nie prezes Rady Ministrów powinien o tym decydować w ostatnim momencie, tylko chyba powinno to być uzgodnione z przyszłym członkiem kolegium, czy odrywa się od pracy i przechodzi na zawodowstwo do kolegium, czy też utrzymuje dotychczasową działalność zarobkową, a w kolegium pracuje społecznie. Poza tym: jak kształtują się proporcje w wynagrodzeniach? Rozumiem bowiem, że nieetatowi członkowie mają jakiś ryczałt. Nie jest to wtedy wynagrodzenie, tylko ryczałt.

Jeszcze jedno. Jak obecnie kształtują się proporcje wynagradzania między inspektorami a członkami kolegium? Tu podzielałam zdanie prezesa, bo mam trochę doświadczeń z Najwyższej Izby Kontroli, która jest organem bądź co bądź podobnym, naczelnym organem kontroli, i wiem, że naprawdę najtrudniejsza jest praca kontrolerów, tych na pierwszych liniach. Największe stresy rodzą się na styku kontrolujący – kontrolowany. Oni muszą mieć bardzo konkretne kwalifikacje, umiejętności i właściwie to są żołnierze z pierwszej linii frontu, od których najwięcej się wymaga, którzy są narażeni na największe stresy, na przebywanie poza domem, a w związku z tym na choroby żołądkowe i inne. Jak obecnie kształtują się proporcje wynagrodzeń między inspektorami a członkami kolegium, którzy urzędują sobie w komfortowych warunkach w zaciszu gabinetów. Te pytania są skierowane po części do autorów projektów, a po części do...

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Czy są jeszcze jakieś uwagi na gorąco? Prosilibyśmy, żeby państwa pytania były kierowane przede wszystkim do pana senatora Kulaka jako przedstawiciela ini-

cyjatorów, ale myślę, że panowie również się włączą, jako że pytania dotyczą także istniejącego stanu. Może państwo senatorowie mają jeszcze jakieś pytania?

Bardzo proszę, pani senator.

Senator Anna Kurska:

Zgadzam się z opinią profesora Kmiecika, który mówi, że tu powinno być podobnie, jak jest w sądzie, gdzie jest prezes, który nadzoruje sędziów, ale z punktu widzenia administracyjnego nie może być organem, to jest jakieś nieporozumienie. Co innego jest przewodniczący, a co innego jest zrównanie go... W jednym z przepisów mówi się, że jest to organ, a jest to po prostu władza administracyjna. Nawet jeżeli reprezentuje on kolegium na zewnątrz, to nie jest to człowiek, który odpowiada za orzecznictwo. Wydaje mi się, że tu jest pomieszanie pojęć, które nie są wyrażone określone. Przynajmniej w tym zakresie opinia profesora Kmiecika mnie przekonuje. To tyle wstępnie.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Teraz oczekuję od państwa pytań, na dyskusję będziemy mieli trochę więcej czasu.

Czy są jeszcze jakieś pytania? Może oczekivalibyście państwo wyjaśnienia czegoś przez inicjatorów tej nowelizacji lub chcecie zapytać panów prezesów o obecny stan funkcjonowania czy o ich oczekiwania w odniesieniu do tego projektu? Jak patrzą na taką czy inną kwestię, która jest przedmiotem tej nowelizacji? Na razie nie widzę chętnych.

Pan senator Kulak.

Senator Zbigniew Kulak:

Na wstępie chciałbym podziękować panu prezesowi za to, co pan powiedział, i za formę, w jakiej pan to ujął. Rzeczywiście, dokładnie tak kończy się uzasadnienie tego projektu, bo były obawy, że nie będzie on entuzjastycznie przyjęty. Skoro jest tak, jak pan mówi, bardzo mi miło to słyszeć. Jeszcze raz dziękuję za wypowiedź przedstawioną przez pana w takiej właśnie formie, w której szuka się po prostu rozwiązania, szuka kompromisu. Myślę, że jeżeli nasza współpraca w dalszym ciągu będzie miała taki charakter, to zrodzi się z tego w końcu dobra ustawa. Największą satysfakcję da legislatorom wtedy, gdy w następnej izbie nie napotka już praktycznie na kolejne „haczyki”, pretensje, poprawki. Marzyłoby się, żebyśmy potrafili stworzyć w Senacie ustawę idealną.

Trochę inaczej, niestety, odbieram opinię pana profesora Kmiecika. Pomimo mojego wieloletniego doświadczenia legislatora, funkcjonującego ósmy czy dziewiąty rok w parlamencie, trochę się buntuję na takie sformułowania w opinii dla Senatu, w której się mówi, że coś jest nader kontrowersyjne, że coś jest całkowicie nie do przyjęcia itd. Oczywiście chciałbym znać cały wywód logiczny, bo o tym, czy coś jest całkowicie nie do przyjęcia, będzie decydował właśnie ustawodawca i dlatego ta forma trochę mnie zaniepokoiła. Druga opinia, którą otrzymaliśmy i którą też pobieżnie czytałem dzisiaj na parę godzin przed posiedzeniem, jest w innym tonie.

Teraz przechodzę już do konkretnych pytań. Sygnalizowałem już we wstępie, że zamierzamy jako inicjatorzy wystąpić z autopoprawkami do tekstu, który został złożony pod koniec lutego, ale był przygotowywany jeszcze w ubiegłym roku. Przewodząc cały szereg rozmów, wzbogacamy się w kolejne argumenty i w opinie i dla-

tego od razu dzisiaj sygnalizuję, że chciałbym zaproponować taki pakiet uzupełniających czy wymieniających pewne sformułowania poprawek. W tym zestawie chcielibyśmy zaproponować między innymi zmianę rozwiązania dotyczącego wyboru prezesa. Sygnalizowała to już pani senator Liszcz, pytając czy prezes może być tylko z tego kolegium. Oczywiście niekoniecznie. Można by się zgodzić na to, żeby prezes był z innego kolegium.

(Senator Teresa Liszcz: A spoza kolegów nie?)

No, może nawet. Właśnie, rozmawiamy. Raczej musi być z kolegium. Jeżeli ktoś zostaje prezesem, to powinien mieć już doświadczenie pochodzące z pracy w kolegium.

Co z obecnymi prezesami? Może należałoby to uregulować jakimś jednym konkretnym zapisem.

Czy członkowie kolegium nie powinni być kadencyjni? Wydaje mi się, że i ten problem można rozważyć. Nie upieram się tutaj przy żadnym rozwiązaniu.

Co do wypowiedzi pani senator Kurskiej. Może język naszej inicjatywy źle wyraża nasze intencje, ale zamiar był taki, żeby prezes jako organ występował w drobnych sprawach, w sprawach często banalnych uchybień, błędów rachunkowych itd. Jest to jednak interpretowane jako przyznanie prezesowi wielkiej władzy, bardzo doniosłej pozycji. Nie to było naszym zamiarem, być może należało to inaczej sformułować.

(Senator Anna Kurska: Dlatego, że było to źle sprecyzowane, tak z tego wynika.)

Właśnie. Być może tutaj też dojdziemy do jakiegoś porozumienia.

Jeśli chodzi o relacje finansowe między pracownikami etatowymi a nietetatowymi, to ja bym bardzo prosił o pomoc.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Bardzo dziękuję.

Panowie, oczekujemy od was wsparcia w tej sprawie.

Bardzo proszę.

Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Bogdan Cybulski:

Panie Przewodniczący! Pani Przewodnicząca!

Chyba nie wszystkie pytania są adresowane do nas, ale jeżeli mamy rozmawiać i wzajemnie sobie pomóc, informując, jak to wygląda od strony bieżącej działalności, to może odpowiem po kolei.

Po pierwsze, nie moją rzeczą jest odpowiedź, dlaczego wybór prezesa ma następować tylko spośród członków kolegium. To jest decyzja organu parlamentu. Rzeczywiście, czytając ten projekt zastanawiamy się, co będzie z obecnymi prezesami, bo nie kryję, że dla nas jest to rzecz istotna z czysto ludzkiego punktu widzenia. Pracujemy na tych stanowiskach od wielu lat. Dotychczas obowiązywała taka formuła jak we francuskich regionalnych izbach obrachunkowych, bo stąd się wziął w 1993 r., a właściwie w 1992 r. przepis, że prezes jest powoływany i odwoływany przez prezesa Rady Ministrów. We Francji był też system niekadencyjny i o ile wiem, nie został zmieniony. Jednak u nas po dziewięciu latach działalności regionalnych izb obrachunkowych przeszedł czas na to, żeby tę sprawę rozstrzygnąć na nowo i dlatego nie ma w nas rzeczywiście sprzeciwu, bo większość stanowisk jest kadencyjnych i parlament powinien

wziąć pod uwagę takie rozwiązanie. Myślę, że teraz jest lepsza sytuacja, bo minęło już dziewięć lat, pojawiły się jakieś kadry i tę rzecz można przecież na nowo rozstrzygnąć.

Może to dziwne, ale wydaje mi się, że kadencyjność członków kolegium byłaby chyba trudna do wprowadzenia. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że członkowie kolegium to są fachowcy, tak jak sędziowie, to jest taka quasi-sędziowska funkcja oceniania zgodności, legalności, zgodności z prawem, a więc wymienianie tych ludzi powiedzmy co sześć lat może oczywiście spowodować pewien brak ciągłości i w orzecznictwie, i w rozumieniu, a nawet wręcz zamieszanie po stronie samorządów, które się spodziewają pewnego elastycznego nadzoru, nadążającego za zmianami prawa, za orzecznictwem. Nie wiem. To jest sprawa, która jeszcze wymaga analiz i decyzji.

Przechodzę do etatowości i nieetatowości członków kolegium. W 1993 r., kiedy powstawały izby, nastawienie Urzędu Rady Ministrów, który kierował w imieniu prezesa Rady Ministrów tworzeniem tych struktur, było takie, żeby przez prezesa Rady Ministrów byli powoływani raczej etatowi członkowie kolegium. Stąd się wzięło to, że na około dwustu członków kolegium tylko kilkunastu, może dwudziestu kilku to są nieetatowi członkowie kolegium.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, wszystkich, globalnie, z tym że są izby, w których nie ma chyba ani jednego nieetatowego, a są izby, takie jak moja, wrocławska, w której na szesnastu członków kolegium jest pięciu nieetatowych, tak samo jest w Łodzi. Skąd się oni biorą? To są wybitni specjaliści, tacy jak na przykład profesor prawa finansowego, którzy nie zarzucą swojego podstawowego zawodu wykonywanego dotychczas, są także dyrektorzy izb skarbowych. U mnie jest wicedyrektor izby skarbowej. Ich doświadczenie wzbogaca kolegium i pozwala podejmować różnego rodzaju decyzje w sposób bardziej pogłębiony. Stąd się bierze ta nieetatowość. W naszym odczuciu jest ona bardzo ważna, daje nam bowiem ciągle nowy powiew i zmniejsza stagnację poglądów. Nie ma zrutynizowania, bo ci ludzie wnoszą nam ciągle dodatkowe doświadczenia z zewnątrz, a także zwiększa to powagę kolegiów w ich rozstrzygnięciach. Tak my to oceniamy.

Jak to się dzieje, pytała pani senator. To jest tak, że prowadzi się konkurs, bo teraz są właśnie konkursy na członków kolegium w ramach wakujących etatów, i rozmawia się z kandydatami. Zawsze mamy miejsce dla etatowego członka kolegium, ale jeżeli zgłasza się czy jest zgłoszony profesor, ktoś, kto pracuje w innej instytucji, w której także pełni bardzo ważne funkcje, i mówi, że mógłby się zgodzić być członkiem kolegium, ale jako pracownik ryczałtowy, to wtedy od początku wiemy, że dalsza procedura dotyczy osoby, która chce być ryczałtowym członkiem kolegium. Występujemy do premiera z wnioskiem o powołanie go jako ryczałtowego członka. Oczywiście zdarza się tak, choć bardzo rzadko, miałem jeden taki wypadek, kiedy ryczałtowy członek kolegium z różnych powodów prosi o zmianę na etatowego, na przykład dlatego, że skończył pełnić funkcje gdzie indziej. Wtedy również występujemy do premiera z prośbą o wyrażenie zgody na zmianę charakteru zatrudnienia członka kolegium. Sprawa ta jest więc bardzo płynna, nie jest sztywna, nie ma proporcji formalnych, że musi być tyłu i tyłu. Wynika to z miejscowych warunków, możliwości. To dzieje się w ten sposób.

Jeżeli chodzi o wysokość ryczałtu dla nieetatowych, to ryczałtowy członek kolegium otrzymuje faktycznie mniej więcej jedną trzecią wynagrodzenia etatowego. Trzeba chyba wyjaśnić, że ryczałtowy członek kolegium różni się tym od etatowego, że etatowy członek kolegium – z ustawy to nie wynika, mówię o praktyce – jest traktowany w izbie

jako normalny pracownik izby, który przychodzi do pracy na godzinę ósmą i pracuje powiedzmy do szesnastej, pełni również normalne obowiązki w izbie, tak jak każdy pracownik. Oprócz tego jest członkiem tego najważniejszego organu. Czyli to nie jest tak, że etatowy członek kolegium przychodzi na posiedzenia kolegium. Posiedzenia odbywają się różnie, raz w tygodniu, raz na dwa tygodnie, zależnie od okresu. Mamy takie spiętrzenia prac nadzorczych, kiedy odbywają się częściej, kiedy indziej rzadziej, ale rocznie przeciętnie odbywa się w izbach około dwudziestu pięciu do trzydziestu posiedzeń kolegium. Taki etatowy członek kolegium przychodzi do pracy jak każdy inny pracownik, wykonuje masę różnych czynności, ma dużo obowiązków, jest członkiem składow orzekających, opiniuje różne rzeczy i jest normalnym pracownikiem.

(Senator Teresa Liszcz: Ale nie kontroluje?)

Nie kontroluje. Oprócz tego wszystkiego jest członkiem tego organu. Ryczałtowy członek kolegium zaś przychodzi na posiedzenia kolegium, pobiera materiały, ma swój pewien ciąg spraw, które załatwia, ale nie musi tego robić w izbie. Bierze materiały, bada je, musi być przygotowany na posiedzenia kolegium. I właśnie za uczestnictwo nie tylko w posiedzeniach kolegium, ale także za przygotowanie chociażby projektów stanowisk pobiera ryczałt. Tak to wygląda w praktyce. Relacje finansowe, jak mówię, kształtują się mniej więcej tak, że ryczałtowy członek kolegium otrzymuje 1/3 tego, co zarabia etatowy.

Następne pytanie dotyczyło relacji między płacami inspektorów kontroli, którzy pracują w terenie i mają różne utrudnienia, a płacami członków kolegium, etatowymi oczywiście, bo chyba do nich powinniśmy się odnieść, są przecież kolegami w pracy – i ci pracują, i ci. W tej chwili członkowie kolegium otrzymują wynagrodzenie w wysokości około 3 tysięcy 200 zł brutto. To bywa trochę różnie, bo różne są praktyki, poruszamy się w granicach od 3 tysięcy zł do 3 tysięcy 400 zł. Takie jest mniej więcej wynagrodzenie brutto członka kolegium.

Inspektorzy kontroli zaś – mówmy o inspektorach, którzy już długo pracują, bo nie chcę państwa wprowadzać w błąd, inspektor kontroli, starszy inspektor kontroli to osoba pracująca od początku istnienia izby, osiem lat, sześć lat – zarabiają mniej więcej 2 tysiące 200 zł brutto. Myślę, że jest to w granicach – trochę mniej, trochę więcej, bo są różne uwarunkowania – od 2 tysięcy zł do 3 tysięcy zł brutto. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z tego, że oczywiście dzieje się to kosztem wielkich wyrzeczeń. Inspektorzy kontroli mają jeszcze w pewnym sensie dodatkowe źródło przychodu, mianowicie dostają diety, które się im należą w związku z wyjazdami. Oni traktują to jako...

(Senator Teresa Liszcz: Zwrot kosztów.)

Zwrot kosztów, ale jest to jakiś pieniądz, który też ich trochę trzyma przy tej pracy, proszę państwa, przy tych niezbyt wysokich pensjach. Efektywnie poza podatkami dostają jakieś 300 zł więcej. Oczywiście mają swoje koszty w terenie, ale traktują to w ten sposób, że te pieniądze dostają. Takie są relacje, jeśli chodzi o wysokość wynagrodzeń w regionalnych izbach obrachunkowych. Tak to w tej chwili wygląda.

Generalnie rzecz biorąc powiem jeszcze o jednej rzeczy. Myślę, że Senatowi przy tej okazji należy się takie wyjaśnienie. W 1993 r. startowaliśmy z budżetem w wysokości – będę mówił o starych pieniądzach przed denominacją – dokładnie 173 miliardów zł, czyli na dzisiaj 17 milionów zł z małym ułamkiem. Mieliśmy wtedy dziewięćset etatów. W tej chwili mamy tysiąc czterysta dwa etaty, te budżetowe, wpisane do budżetu. Nasz budżet wynosi w tej chwili około 75 milionów zł. Dla porównania podam – tylko po to, aby uzmysłwić, jakie mamy kłopoty z utrzymaniem kadr, a nie po to, aby

mówić, że ktoś ma dużo, a my mamy mało – że Najwyższa Izba Kontroli w 1993 r. miała tysiąc czterysta etatów, czyli wyraźnie więcej od nas, a jej budżet wynosił wtedy 30 milionów zł, czyli 300 miliardów zł. Relacja budżetu RIO do NIK wynosiła więc wtedy mniej więcej 1:2, ale NIK miał dużo więcej pracowników. Teraz zaś nasze budżety są zróżnicowane w o wiele większym stopniu. NIK ma tysiąc sześćset osiemdziesiąt etatów, a my mamy tysiąc czterysta, co jest związane z ewolucją i rozwojem samorządu i naszych zadań. Jeżeli chodzi o etaty, proporcja wynosi 16:14, powiedzmy, czy 1,6:1,4. Jeśli chodzi o budżet zaś, to trzeba porównać 300 milionów zł do 75 milionów zł, czyli proporcja, proszę państwa, wynosi 4:1.

Jest to przykład kłopotów, z którymi borykamy się od lat, ale dajemy sobie radę. Przepraszam za dygresję, ale mój syn mówi tak: skoro sobie dajecie radę, to widocznie macie tyle, ile się wam należy, bo jak byście mieli za mało, to byście przestali funkcjonować. Jednak, proszę państwa, dla nas, jako szefów tych instytucji, problem zatrzymania pracowników jest ciągle bardzo trudny. To tyle, bo te płace, Pani Przewodnicząca, wynikają z tego, że przy takich budżetach ludzie nie mogą więcej zarabiać, bo po prostu brak na to środków.

Jeżeli można – choć to wprawdzie nie było pytanie, ale pani senator Kurska mówiła o tym, czy prezes powinien być organem – jedna informacja. Sejm się zajmował tą sprawą w 1997 r. przy okazji dużej nowelizacji ustawy o RIO i wtedy był podnoszony i rozważany postulat wpisania prezesa jako trzeciego organu w izbach. Sejm uznał wówczas, że nie ma co mnożyć organów, skoro prezesi dają sobie radę w prowadzeniu izb, nie będąc organami. Jeśli chodzi o te wszystkie dyskusje, czy powinni być, czy nie, to skoro się to sprawdza w praktyce, to nie muszą być organami. Można powiedzieć, że pogląd prezesów jest taki: generalnie nie musimy być organami, bo w sytuacji, jaka jest, możemy wykonywać swoje funkcje. To wszystko.

Proszę państwa, jeszcze jedna sprawa, dla nas naprawdę istotna. Mianowicie dla nas jest ważne to, czy z tej nowelizacji będzie wynikało, że dotychczasowi prezesi pozostają członkami kolegium. Proszę zwrócić uwagę, że zapis tego projektu – tak jak ja go czytam – mówi, o tym, że w skład kolegium wchodzi prezes izby jako przewodniczący oraz pozostali członkowie, taka jest bowiem propozycja nowego art. 15, w którym jest mowa o składzie kolegium, jak przedstawił to pan senator. To jest zmiana w stosunku do dotychczasowego stanu.

Jako prawnik wyczytałem z tego, proszę państwa, w sposób prosty następującą sytuację. Nowelizacja wchodzi w życie powiedzmy 1 października, ale wybór prezesów w wyniku tej nowelizacji musi się odbyć dużo później, mniej więcej po trzech miesiącach. 1 października obecnie urzędujący prezes zgodnie z tą nowelizacją staje się członkiem kolegium. Tak to wyczytałem. Wybór nowego prezesa stwarza sytuację, że jeśli ten, kto był prezesem, nie zostanie wybrany, pozostaje członkiem kolegium. Tak to zrozumiałem. Teraz jest dosyć ważne pytanie: żeby nie było problemów interpretacyjnych, czy to należy rozumieć tak, czy inaczej, miałbym prośbę do państwa senatorów, żeby tę sprawę przesądzić w sposób jednoznaczny, aby w razie rozstrzygnięcia, że prezes nie jest – bo dzisiaj nie jest – członkiem kolegium i ma nie być członkiem kolegium, prezesi zaczęli się rozglądać za inną pracą i zastanawiać się, jak mają żyć, a nie pozostawać w nieświadomości i czekać, że w ostatnim momencie ktoś powie: panowie się łudzicie, bo jest interpretacja, że już nie jesteście w ogóle brani pod uwagę przy wyborze i nie jesteście członkami kolegium. Miałbym więc prośbę, aby decyzję na tak lub na nie byli państwo uprzejmi zawrzeć w wyraźny sposób w tym

projekcie, a wtedy będziemy po prostu wiedzieli, jak się zachować. Jednak na pewno, Panie Senatorze, proszę państwa, nie będziemy utrudniać prac, wprost przeciwnie, będziemy chętnie z państwem współpracować po to, żeby ten projekt...

Jeszcze ostatnia sprawa, już kończę, Panie Przewodniczący. Nie ma tego w projekcie, ale bardzo byśmy prosili, żeby został sformułowany znowelizowany zapis dotyczący zatrudniania naszych pracowników. Tak się nieszczęśliwie złożyło, że mamy pewien problem. Chodzi o to, że w art. 23 jest blokada możliwości zatrudniania się przez inspektora kontroli, przez członka kolegium i przez prezesa w charakterze członka organu jednostek samorządu terytorialnego. To nie jest nasz zapis, myśmy nie brali w tym udziału. W 1997 r. myśmy proponowali Sejmowi zapis, z którego wynikało, że pracownicy RIO nie mogą być zatrudnieni w jednostkach samorządu terytorialnego. To jest zasadnicza różnica. Teraz mamy sytuację, że część naszych pracowników korzysta z obecnego zapisu i zatrudnia się w samorządach, na przykład radcowie prawni. Oczywiście dla nas ta sytuacja jest bardzo trudna, bo jest dwuznaczna, jeżeli nasz radca prawny dodatkowo zarabia w samorządzie. Radca prawny mówi: proszę mi pokazać przepis, który mi tego zabrania. Radcowie prawni, jak państwo wiecie, to jest specjalna grupa, która broni swoich uprawnień, mamy więc kłopot.

Dotyczy to nie tylko radców prawnych, dotyczy to także członków kolegium, którzy wprawdzie nie mogą być członkami organu, czyli radnymi powiatowymi, gminnymi lub wojewódzkimi, ale zatrudniają się tam w innym charakterze. Na przykład ja mam taki przypadek, że członek kolegium zatrudnia się jako sekretarz w gminie, a ja go z tego tytułu nie bardzo mogę „wyprowadzić” z kolegium, bo ustawa mu tego nie zabrania. Sytuacja jest dyskomfortowa, jeśli jakkolwiek nasza działalność komukolwiek nie się podoba, chociażby posłom. W ramach naszej współpracy bardzo bym prosił, żeby przy tej okazji spróbować zapis tego artykułu znowelizować w taki sposób, aby żaden pracownik regionalnej izby obrachunkowej nie mógł być zatrudniony w jednostkach samorządu terytorialnego w żadnej formie przewidywanej w kodeksie pracy. Powinno się stworzyć wyraźną, czystą sytuację, że nie można tego łączyć, bo to stawia w trudnej sytuacji państwowy organ kontroli i może wywołać różnego rodzaju brak zaufania do tego organu. To jest moja prośba do państwa przy okazji tej nowelizacji.

(*Senator Teresa Liszcz*: Musiałoby to dotyczyć także nieetatowych członków kolegium, nie tylko pracowników.)

Tak, wszystkich. Po prostu chodzi o zapis, który ewentualnie w ramach szczegółowych rozmów dotyczyłby również nieetatowych członków kolegium.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Od razu odpowiadam: zwrócimy się między innymi i do panów, nie tylko w tej materii. W ogóle jeżeli dokonujemy głębokiej nowelizacji, jest czas po temu, żeby państwo wszystkie sprawy, których doświadczenie przez tę ustawę w praktyce, ze swojej strony nam zasygnalizowali i ewentualnie zaproponowali podjęcie takich czy innych rozwiązań legislacyjnych. Mamy taką prośbę. Określimy sobie pewien termin, co sygnalizuję członkom obydwu komisji. Chcielibyśmy, aby wszystkie sugestie dotyczące bardziej szczegółowych poprawek napłynęły do pań z Biura Legislacyjnego, które na kolejne nasze spotkanie przygotowują zestaw poprawek, nad którymi będziemy później procedowali. Przepraszam, ale żartobliwie powtórzę to, co usłyszałem, że byłoby najlepiej, gdyby te propozycje przekazać na dyskietce. Chciałbym tę prośbę rozszerzyć,

żeby przekazać propozycje dotyczące nie tylko tej kwestii, ale w ogóle wszystkie spostrzeżenia, również ewentualne uwagi dotyczące obecnych rozwiązań. Chciałbym, żebyśmy byli partnerami w patrzeniu na całą sprawę, przecież nie chcemy was obdarzyć jakimś tam tworem, który w praktyce może źle funkcjonować.

Pan senator Kulak.

(Senator Zbigniew Kulak: Jedno zdanie do pana prezesa.)

Mamy jeszcze dziesięć minut.

Senator Zbigniew Kulak:

Pan położył duży nacisk na stronę finansową, na koszty, na wasz budżet itd. Kiedy pana jeszcze nie było, ja z kolei mówiąc, że rozwiązanie z prezesem jako organem byłoby rozwiązaniem pewnych prostych sytuacji, w których prezes mógłby jednoosobowo podejmować pewne decyzje, podałem jako argument, że zwołanie z tak błahego powodu kolegium to jest koszt w przypadku jednego posiedzenia rządu od 2 tysięcy 500 zł do 3 tysięcy zł. Czy pan potwierdza tę kwotę? Być może moja wiedza jest niewłaściwa, ale tak mnie informowano. Wobec tego jeżeli mamy oszczędzać pieniądze, a państwo cały czas sygnalizujecie, że macie niezbyt komfortową sytuację finansową, to akurat tu można by znaleźć parę groszy.

**Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych
Stanisław Srocki:**

To nie jest taka kwota. Członkowie kolegium to są normalni pracownicy etatowi, którzy tylko przychodzą obradować do innego pokoju. Jest tylko jeden koszt, chodzi o to, że muszą dojechać członkowie kolegium z zespołów zamiejscowych. Zwykle dojeżdża od czterech do dwunastu osób. To jest koszt dojazdu i ewentualnie pół diety, czyli 8 zł. Oczywiście w wielkich województwach, gdzie są duże kolegia, te koszty są większe. Ale koszt jednostkowy to jest koszt przejazdu autobusem lub pociągiem plus pół diety, bo nigdy nie ma pełnych dwunastu godzin, poza tym członek kolegium nie dostaje żadnych dodatkowych świadczeń. Chodzi tylko o przyjezdnych członków kolegium, bo zespoły są w starych województwach. Jest to pewna trudność, bo raz na dwa tygodnie muszą oni jechać 80–100 km, ale to nie powoduje bardzo wysokich kosztów.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Czy jeszcze mieliby państwo jakieś uwagi, pytania, wątpliwości na naszą pierwszą debatę na ten temat? Może jakieś propozycje dotyczące samego procedowania? Generalnie zakładamy, że od dzisiaj przez trzy tygodnie do Biura Legislacyjnego będą napływały wszystkie ewentualne propozycje i uwagi, a potem wyznaczymy kolejny termin wspólnego posiedzenia. Z tym że od was, panowie, oczekivalibyśmy wiążącej opinii, bo wiem, że nieczęsto się spotykacie, ale w tym wypadku zależałoby nam na tym, żebyśmy w terminie trzech tygodni otrzymali już od panów stanowisko rady jako takiej.

(Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Bogdan Cybulski: Na ręce państwa przewodniczących?)

Tak. To znaczy to wpłynie do nas, znajdzie się w Biurze Legislacyjnym i spróbujemy zastanowić się nad całością. Podkreślam jeszcze raz, zależy nam na tym, żeby przy tej okazji – bo jest to próba rozwiązania niektórych kwestii – panowie przedstawili wszystko, co zaobserwowali, co należałoby zrobić. Ta ustawa funkcjonuje już dość długo i myślę, że nasunęło się panom wiele różnych uwag.

Sądzę, że najważniejszą kwestią będzie to, co zresztą zostało poruszone w jednej z ekspertyz, ale nie chciałbym już dzisiaj o tym mówić, bo nie mamy na to czasu, żeby podejmować dyskusję. Chciałbym jednak prosić o zastanowienie się nad dwiema kwestiami, poruszonymi dzisiaj na wstępie. Pierwsza to kwestia art. 12...

(Głos z sali: Ust. 4.)

Tak. Po drugie chodzi o artykuł...

(Głos z sali: Art. 17 ust. 1 pkt 7 i art. 17 ust. 2.)

Tak jest. Po prostu chodzi o to, żebyśmy się nad tym głębiej zastanowili, jako że konsekwencje tego są istotne nie tylko dla ludzi, ale również dla mechanizmu funkcjonowania, sprawności działania regionalnych izb. Te dwie wątpliwości podniesione przez jednego z ekspertów zasługują na to, żeby zastanowić się nad tym w szczególny sposób, aby nie popełnić jakiegoś grzechu. Ta opinia dość surowo traktuje właśnie tę propozycję.

Czy mieliby państwo jeszcze jakieś uwagi, sugestie?

Jeśli nie, to serdecznie dziękujemy za tę wstępną wymianę zdań.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie. Założyliśmy sobie trzy tygodnie na zgłoszenie poprawek i wszystkich uwag, a po tym terminie ustalimy z panią przewodniczącą kolejny termin.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Zależy mi na tym, żebyśmy mieli już ten materiał gotowy.

Jeśli nie ma uwag, to dziękuję.

Na tym kończymy dzisiejsze wspólne posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 32)

