

Warszawa, dnia 4 grudnia 2003 r.



PREZES
URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI
dr Leszek Juchniewicz

GP/1918/2003/IF

Kolegium
Najwyższej Izby Kontroli

ZASTRZEŻENIA
DO WYSTĄPIENIA POKONTROLNEGO

Na podstawie art. 61 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 85, poz. 937 ze zm.), przedstawiam zastrzeżenia do Wystąpienia Pokontrolnego Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 26 listopada 2003 r., doręzonego mi w dniu 27 listopada 2003 r., w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Regulacji Energetyki kontrolą pn. „*Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej.*”

I. Zastrzeżenie do punktu 1 na str. 1- pierwszy akapit.

Z zadowoleniem przyjąłem informację, że „*NIK nie wnosi uwag do organizacji systemu kontroli wewnętrznej kierowanego przez **siebie** (podkreślenie – moje) Urzędu.*” Tym niemniej należy zauważyć, że kontroli został poddany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie zaś Prezes NIK.

Rozumiem, że działalność moja w tym zakresie została przez NIK oceniona pozytywnie oraz zaniechano wniesienia do niej uwag i odstąpiono od sformułowania wniosków i zaleceń pokontrolnych.

Wnoszę zatem o sprostowanie tego fragmentu tekstu, poprzez wskazanie, że „NIK nie wnosi uwag do organizacji systemu kontroli wewnętrznej w Urzędzie kierowanym przez Prezesa URE.”

II. Zastrzeżenia do treści i wniosków zawartych w Wystąpieniu Pokontrolnym, jako niezgodnych z art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, który stanowi, że „*Wystąpienie pokontrolne zawiera oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości – także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia.*”

1. Do pkt 1 na str. 1 – drugi akapit.

Wnoszę o wykreślenie z treści Wystąpienia Pokontrolnego tego akapitu jako nie mającego związku z przedmiotem objętym kontrolą, tj. od wyrazów „*Niemniej jednak NIK przypomina*” do wyrazów na str. 2 – „*o możliwości dochodzenia roszczeń.*”

Przedmiotem kontroli objęte było funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w URE, a zatem kontroli sprawowanej wobec zjawisk zachodzących w ramach struktur i procedur wewnątrz URE.

Tymczasem, zagadnienia poruszone w tym akapicie dotyczą kontroli parametrów jakościowych dostaw i obsługi odbiorców, a zatem kontroli sprawowanej przez Prezesa URE jednak w stosunku do otoczenia zewnętrznego.

Zagadnienie sprawowania przez Prezesa URE kontroli parametrów jakościowych dostaw i obsługi odbiorców nie znalazło odzwierciedlenia w ustaleniach zawartych w Protokóle Kontroli, podpisanym przeze mnie w dniu 5 września 2003 r.

Sformułowanie i zamieszczenie tego akapitu jest zatem bezzasadne.

2. Do pkt 2.1. na str. 2 i 3.

Wnoszę o wykreślenie z treści Wystąpienia Pokontrolnego drugiego akapitu na str. 2 od wyrazów „Kontrola wewnętrzna Urzędu,” do wyrazów w akapicie 1 na str. 3 „zawierały wymagane opinie”.

Na str. 36 Protokołu Kontroli, podpisanego przeze mnie w dniu 5 września 2003 r., zawarta jest **jedynie** informacja o przeprowadzonej kontroli wewnętrznej w URE w I połowie 2002 r., dotyczącej procesów decyzyjnych w sprawach koncesyjnych oraz o podjęciu przeze mnie działań zmierzających do omówienia jej wyników z pracownikami URE. W informacji tej nie wskazano jakie zostały wówczas sformułowane wnioski, zalecenia czy opinie. Nie podano także w jaki sposób do przekazanych spostrzeżeń odniósł się ówczesny dyrektor Departamentu Koncesji. Nie podano także akt kontroli załączonych jako dowodu kontroli do tej informacji, co jest niezgodne z §19 zarządzenia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego (M.P. z 1995 r., Nr 17, poz. 211), który w ust. 1 stanowi, że *„Kontroler dokumentuje przebieg i wyniki czynności kontrolnych w sposób określony w niniejszym rozdziale, zakładając i prowadząc w tym celu akta kontroli.”*

Nie jest zatem jasne na jakiej podstawie NIK podjął na łamach Wystąpienia Pokontrolnego polemikę z ustaleniami kontroli wewnętrznej oraz stanowiskiem ówczesnego dyrektora Departamentu Koncesji, oraz dodatkowo rozstrzygnął „kto miał rację”.

Przeciwko takiemu postępowaniu NIK jestem zmuszony wnieść zdecydowany sprzeciw. Podjęta przez NIK polemika nie ma bowiem związku z przedmiotem prowadzonej kontroli, który przypomnę brzmiał: funkcjonowanie kontroli wewnętrznej. Rozstrzygając w Wystąpieniu Pokontrolnym „kto miał rację” NIK wkracza w moje kompetencje.

Dodatkowo, zapisy zawarte w kwestionowanych akapitach oraz płynący z nich wniosek nr 2 (o czym będzie mowa dalej) zostały przez NIK sformułowane na podstawie niekompletnego dokumentu. Na żądanie kontrolera NIK zostało bowiem przekazane jedynie 13 stron Posumowania ze „Sprawozdania z kontroli czynności regulacyjnych pracowników URE przy wydawaniu, zmianie, cofnięciu koncesji – w zakresie wydania, zmiany, cofnięcia koncesji na przesyłanie i dystrybucję paliw i

energii cieplnej oraz obrotu paliwami i energią cieplną.”, które liczyło łącznie (wraz z pełnym tekstem Podsumowania) 90 stron.

Treść tego akapitu nie wynika z ustaleń zawartych w Protokóle Kontroli oraz nie stwierdzono w odniesieniu do nich żadnych nieprawidłowości.

3. Do pkt 3.1. na str. 3 i 4

Wnoszę o wykreślenie z treści Wystąpienia Pokontrolnego tego akapitu jako nie mającego związku z przedmiotem przeprowadzonej kontroli.

Jako Prezes URE nie mam żadnego wpływu na daty wydania przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej aktów prawnych.

Stwierdzenie przez NIK mojego działania „w warunkach „luki prawnej”” i przedstawiona faktografia nie wnoszą nic do oceny funkcjonowania kontroli wewnętrznej w URE, która została przecież przez NIK oceniona pozytywnie.

Dla oceny funkcjonowania kontroli wewnętrznej w URE nie ma także znaczenia fakt opóźnienia „w aktualizacji zakresów obowiązków 4 pracowników kontrolowanego Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych”.

Powyższa informacja nie znajduje odzwierciedlenia w kontrolowanej działalności i w stosunku do tego zagadnienia nie stwierdzono w Protokóle Kontroli żadnych nieprawidłowości .

4. Do pkt. 3.2. na str. 4.

Wnoszę o wykreślenie tego akapitu z treści Wystąpienia Pokontrolnego jako nie mającego związku z przedmiotem kontroli.

Poruszona w tym akapicie kwestia zatwierdzenia wewnętrznych regulaminów komórek organizacyjnych URE przeze mnie, a nie przez Dyrektora Generalnego URE nie ma wpływu na ocenę funkcjonowania kontroli wewnętrznej w URE.

NIK sama dostrzegła, w przytoczonych przepisach ustawy o Radzie Ministrów oraz ustawy o służbie cywilnej niespójność przepisów prawnych, na którą obecnie ani ja ani NIK nie mamy wpływu. Każdy ma prawo natomiast dokonywać interpretacji niespójnych przepisów prawnych na własną odpowiedzialność i ryzyko.

Powyższa informacja nie znajduje odzwierciedlenia w kontrolowanej działalności i w odniesieniu do tych kwestii nie stwierdzono w Protokóle Kontroli żadnych nieprawidłowości.

5. Do pkt 2 wniosków zawartych w Wystąpieniu Pokontrolnym.

NIK wniósł o:

„Realizację ustaleń kontroli wewnętrznej, w zakresie egzekwowania obowiązku sporządzania przez referenta sprawy opinii z badania dokumentów dla postępowań administracyjnych w sprawie zmiany, cofnięcia, uchylecia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej.”

Wnoszę o skreślenie tego wniosku, jako nie mającego podstaw w ustaleniach zawartych w Protokóle Kontroli, podpisanym przeze mnie w dniu 5 września 2003 r. oraz w przywołanym „ustaleniu kontroli wewnętrznej”.

Na str. 36 ww. Protokółu Kontroli, zawarta jest jedynie **informacja** o przeprowadzonej kontroli wewnętrznej w URE w I połowie 2002 r., dotyczącej procesów decyzyjnych w sprawach koncesyjnych oraz o podjęciu przeze mnie działań zmierzających do omówienia jej wyników z pracownikami URE. W informacji tej nie podano, jakie zostały wówczas sformułowane wnioski, zalecenia, opinie. Nie podano także akt kontroli załączonych jako dowodu kontroli do tej informacji. Nie jest zatem jasne na jakiej podstawie NIK sformułował właśnie ten wniosek nr 2 w ww. Wystąpieniu Pokontrolnym.

W nawiązaniu do przeprowadzonej wówczas kontroli wewnętrznej można było także sformułować inne uwagi i spostrzeżenia. Jednym z nich było spostrzeżenie (str. 85 Podsumowania), że przepisy KPA nie sprzyjają działaniom regulacyjnym. Poddano tam pod rozwagę *„możliwość podjęcia trudnych i pracochłonnych prac zmierzających jednak do wprowadzenia do Ustawy także przepisów proceduralnych właściwych tylko dla Prezesa URE. Przepisy takie wprowadzono już do ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wprowadzenie takich przepisów ujednotacza prowadzenie postępowań oraz realizuje zasadę zapewnienia przejrzystości postępowania przed Prezesem URE.”* Spostrzeżenie to umknęło wnikliwej analizie

i refleksji Najwyższej Izby Kontroli, która w pkt 1 wniosła o egzekwowanie od pracowników URE przestrzegania przepisów KPA.

Nie jest prawdą, że w ustaleniach przeprowadzonej w URE przywołanej kontroli wewnętrznej został postawiony wniosek o „egzekwowanie obowiązku sporządzania przez referenta sprawy opinii z badania dokumentów dla postępowań administracyjnych w sprawie zmiany, cofnięcia, uchylecia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej.” Wniosek taki nie mógł być postawiony z uwagi na fakt, że brak było i jest nadal w obowiązujących w URE dokumentach wewnętrznych nałożenia na pracowników URE takiego obowiązku.

W Podsumowaniu przeprowadzonej kontroli wewnętrznej (str. 80) wskazano, że jedną z form sprzyjających prawidłowemu prowadzeniu postępowań „*może* (podkr. – moje) być wprowadzenie obowiązku pisania rzetelnych Opinii do prowadzonych spraw, zarówno dotyczących udzielenia koncesji jak i jej zmiany oraz cofnięcia.” A zatem, w Podsumowaniu została sformułowana propozycja podjęcia określonych działań, nie zaś wskazano na konieczność egzekwowania obowiązku, nie nałożonego na pracowników przepisami wewnętrznymi URE.

Zasadnicze znaczenie w tej sprawie ma fakt, że procedury wewnętrzne w URE nie przewidują przygotowania przez pracownika prowadzącego sprawę opinii z badania dokumentów koncesyjnych, jeżeli dotyczą one zmiany, cofnięcia, uchylecia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji.

Przede wszystkim należy zauważyć, iż § 1 ust. 2 załącznika do decyzji Prezesa URE z dnia 12 października 1998 r., pn. „Procedura postępowania przygotowującego decyzje koncesyjne” stwierdza, iż niniejsza procedura reguluje **niektóre** zagadnienia wewnętrznego funkcjonowania Urzędu Regulacji Energetyki w związku z postępowaniem, o którym mowa w ust. 1 tj. postępowaniem w sprawie **udzielenia koncesji**. Potwierdza to treść § 2 i 3 omawianej procedury, dotyczący kwestii związanych z wszczęciem postępowania w sprawie **udzielenia koncesji** („z urzędu” i „na wniosek”), jak również pozostałe paragrafy określające dalszy tok procedowania w urzędzie **w tych sprawach**.

W związku z tym, iż zakres przedmiotowy wspomnianej regulacji ograniczony został - jak wyjaśniono powyżej - wyłącznie do spraw udzielenia koncesji, to stwierdzić należy, iż wyrażony w § 5 ust. 5 Procedury, obowiązek sporządzania

przez pracowników merytorycznych opinii, dotyczy **wyłącznie** projektów decyzji w sprawie udzielenia koncesji.

Powyższa procedura nie reguluje więc trybu wewnętrznego postępowania prowadzonego w URE w innych sprawach, w tym także w sprawach zmiany, uchylecia lub cofnięcia koncesji.

W mojej ocenie, podana w Protokole Kontroli informacja, wskazująca, że w URE została przeprowadzona kontrola wewnętrzna procesu podejmowania decyzji w sprawach koncesyjnych, w żaden sposób nie upoważnia do sformułowania powyższego wniosku.

Należy zauważyć, że na str. 30-31 Protokołu Kontroli zawarto tabelę, w której przy 8 analizowanych przez kontrolera NIK aktach spraw w rubryce 7: „Data opinii prac.” postawiono znak „ - ”, przy czym nigdzie, ani w informacji zamieszczonej pod tabelą, ani w tekście Protokołu Kontroli, nie wyjaśniono jego znaczenia. Nie uznano tego także za stwierdzoną w toku kontroli nieprawidłowość. Zmieszczony w ww. tabeli inny znak „•” skomentowano bowiem jako *„oznacza stwierdzenie odstępstwa od obowiązującej normy.”*

Powyższy wniosek dotyczył 8 akt spraw koncesyjnych (str. 2 Protokołu Kontroli - pkt 2.1.) tymczasem 7 spośród nich dotyczyła właśnie zmiany lub cofnięcia promesy/koncesji, a zatem sytuacji, z którą przepisy wewnętrzne w URE nie wiążą obowiązku sporządzania opinii z badania dokumentów w tego rodzaju postępowaniach.

Chcę w tym miejscu także zauważyć, iż jakkolwiek NIK na str. 3 swojego wystąpienia pokontrolnego, w sposób stanowczy stwierdza, iż w świetle decyzji Prezesa URE z dnia 12 października 1998 r. ww. opinie sporządzane być powinny we wszystkich sprawach związanych z koncesjami (a więc także w sprawach uchylecia, zmiany lub ich cofnięcia), to w zaleceniach pokontrolnych, NIK wnosi o *„rozważenie celowości wyszczególnienia w decyzji”* Prezesa URE z dnia 12 października 1998 r. *„katalogu spraw koncesyjnych nią objętych”* (str.5), pośrednio przyznając, iż z obecnej treści procedury, nie wynika obowiązek sporządzania opinii do decyzji w sprawie zmiany, uchylecia lub cofnięcia koncesji.

Nie ma zatem możliwości wnioskowanego przez NIK *„egzekwowania obowiązku sporządzania przez referenta sprawy opinii z badania dokumentów dla postępowań administracyjnych w sprawie zmiany, cofnięcia, uchylecia lub stwierdzenia wygaśnięcia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej.”* Aby

móc „egzekwować” taki obowiązek, należy uprzednio zobowiązać do jego przestrzegania, czego nie ma w wewnętrznych dokumentach URE.

Postawiony przez NIK wniosek należy zatem uznać za całkowicie bezzasadny, nie wynikający z ustaleń zawartych w Protokóle Kontroli, w stosunku do których w Protokóle nie stwierdzono nieprawidłowości.

6. Do pkt 3 wniosków zawartych w Wystąpieniu Pokontrolnym.

We wnioskach pokontrolnych zwrócono się do mnie o:

„Rozważenie celowości wyszczególnienia w Procedurze postępowania przygotowującego decyzje koncesyjne, stanowiącej załącznik do decyzji nr 9/98 Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 12 października 1998 r. – katalogu spraw koncesyjnych nią objętych.”

Wnoszę o skreślenie tego wniosku jako nie mającego podstaw w przedmiocie kontrowanej działalności, nie wynikającego z ustaleń zawartych w Protokóle Kontroli, odnośnie których nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.

Na stronach od 23 do 26 podpisanego przeze mnie Protokółu Kontroli został jedynie przywołany, wraz z postanowieniami, wymieniony w tym wniosku NIK załącznik do wydanej przeze mnie wewnętrznej Decyzji.

W treści Protokółu Kontroli nigdzie nie zostały skomentowane lub ocenione, postanowienia tego Załącznika. Wniosek nakłaniający mnie do rozważenia podjęcia wskazanych działań jest wnioskiem ingerującym w merytoryczną treść podjętej przeze mnie ww. Decyzji, która wszak nie była objęta prowadzoną kontrolą.

Przypomnijmy, że przedmiotem kontroli było funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w URE.

W Wystąpieniu Pokontrolnym NIK w żaden sposób nie wskazała na występujące powiązania jakie mogą zachodzić pomiędzy zmianą zakresu przedmiotowego wydanej przeze mnie Decyzji i załącznika do niej a funkcjonowaniem kontroli wewnętrznej w URE.

Z dotychczasowych prac Departamentu Koncesji i Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych nie wynika konieczność wprowadzenia sugerowanych przez NIK zmian. Byłaby to zbędna biurokracja, zmierzająca do stworzenia dodatkowego dokumentu np. pn. „Opinia do zmiany koncesji”, w której wskazano by jako przyczynę zmiany koncesji np. „zmiana siedziby spółki – adresu”, co i tak znajduje się we wniosku o dokonanie zmiany w otrzymanej koncesji złożonym przez samego koncesjonariusza.

7. Do pkt 4 wniosków zawartych w Wystąpieniu Pokontrolnym.

W ostatnim punkcie NIK wnosi o „realizację wniosku nr 4 z wystąpienia pokontrolnego NIK z 6 maja 2003 r. (KGP/41007-1/03).”

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 6 maja 2003 r. wniosek ten brzmiał: *„Podjęcie inicjatywy mającej na celu zakończenie niezgodnego z prawem sprawowania funkcji Dyrektora Generalnego URE przez panią Longinę Putkę oraz zatrudnienie na stanowisku Dyrektora Generalnego URE osoby wyłonionej w drodze konkursu.”*

Wnoszę o skreślenie tego wniosku z przekazanego mi obecnie Wystąpienia Pokontrolnego, jako nie mającego podstaw w przedmiocie prowadzonej kontroli, nie wynikającego z ustaleń zawartych w Protokóle Kontroli podpisanym przeze mnie w dniu 5 września 2003 r., odnośnie których nie stwierdzono w tym Protokóle żadnych nieprawidłowości.

Sprawa ta nie była bowiem w ogóle objęta przedmiotem prowadzonej kontroli, odnośnie której sformułowano ww. wniosek w obecnie przekazanym mi Wystąpieniu Pokontrolnym.

Na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o NIK, który stanowi, że *„Przed sporządzeniem przez Najwyższą Izbę Kontroli wystąpienia pokontrolnego kontroler może zwrócić się do kierownika jednostki kontrolowanej lub osoby pełniącej jego obowiązki o złożenie w wyznaczonym terminie dodatkowych wyjaśnień na piśmie dotyczących przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości przedstawionych w*

protokole kontroli.”, pismem z dnia 14.10.2003 r. Pan Zbigniew Kowalski – kontroler NIK, przeprowadzający w URE kontrolę dotyczącą „Wywiązywania się z obowiązków podatkowych producentów i dystrybutorów paliw płynnych”, zwrócił się do mnie o wyjaśnienie dotyczące „pełnienia funkcji Dyrektora Generalnego URE, w okresie objętym kontrolą, na podstawie umowy o pracę zawartą przez Prezesa Rady Ministrów”.

Na pismo to skierowałem odpowiedź z dnia 17.10.2003 r., w którym jedynie przez grzeczność przypomniałem faktografię.

W kwestiach dotyczących zatrudnienia Dyrektora Generalnego Urzędu Regulacji Energetyki szczegółowych wyjaśnień w tej sprawie udzieliłem podczas kontroli NIK, dotyczącej wykonywania budżetu państwa w 2002 r. - cz. 50 Urząd Regulacji Energetyki.

Stanowisko moje przedstawiłem:

- odpowiadając na wystąpienie pokontrolne (z dnia 6 maja br., znak: KGP/41007-1/03) w moim piśmie z zastrzeżeniami do wystąpienia pokontrolnego (wraz z opisem stosownej korespondencji), które skierowałem do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (z dnia 14 maja 2003 r., znak: GP/637/2003),
- w piśmie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (z dn. 23 czerwca 2003 r., znak: GP/898/2003/LJ), w którym przedstawiłem informacje o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 6 maja 2003 r.

Wprawdzie:

- Uchwała Nr 18/2003 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 4 czerwca 2003 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego zastrzeżenia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oddaliła w całości,
- Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 roku w cz. 50 – Urząd Regulacji Energetyki, utrzymała stanowisko NIK,
- to moja ocena zdarzenia i przedstawione tam stanowisko, nadal nie uległy zmianie.

W tym miejscu muszę jednak stwierdzić, że nie miałem w ogóle obowiązku udzielenia odpowiedzi na to pismo, co jednak uczyniłem.

Przepis ww. art. 59 ust. 1 ustawy o NIK ma zastosowanie do wyjaśnienia „przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości przedstawionych w protokole kontroli” przed sporządzeniem przez NIK wystąpienia pokontrolnego.

Otóż, w piśmie z dnia 14.10.2003 r. Pana Zbigniewa Kowalskiego – kontrolera NIK, poinformowano mnie, że wyjaśnień tych NIK żąda ode mnie „W związku z przeprowadzoną kontrolą p.n. „Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej” .

W Protokole Kontroli sporządzonym po przeprowadzeniu kontroli funkcjonowania kontroli wewnętrznej w URE, który podpisałem w dniu 5 września br., w żaden sposób nie zostały przedstawione ani ustalenia ani nieprawidłowości dotyczące pełnienia funkcji Dyrektora Generalnego URE na podstawie umowy o pracę zawartą przez Prezesa Rady Ministrów.

Kwestie te były bowiem poruszone i wyjaśnione podczas innej kontroli, o czym była mowa wyżej.

W związku z powyższym, ponowne zamieszczenie wniosku dotyczącego pełnienia w URE funkcji przez obecnego Dyrektora Generalnego URE, w przedstawionym mi obecnie Wystąpieniu Pokontrolnym jest niczym nieuzasadnione.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, że sprawa pełnienia funkcji Dyrektora Generalnego URE jest dobrze znana także Szefowi Służby Cywilnej, odpowiedzialnemu za przeprowadzenie konkursu na to stanowisko.

Pozwalam sobie zwrócić uwagę NIK na istotne dla omawianej sprawy okoliczności i fakty dotyczące uzgodnienia warunków konkursu na dyrektora generalnego w kierowanym przeze mnie Urzędzie,

Zacznę od faktografii. Tworzenie zrębów służby państwowej rozpoczęło się formalnie w dniu 5 lipca 1996 r. od uchwalenia przez Sejm RP ustawy o służbie cywilnej. Nowa ustawa weszła w życie po upływie 1 miesiąca od dnia ogłoszenia, które nastąpiło poprzez jej opublikowanie w Dzienniku Ustaw w dniu 31 maja 1999 r. (Dz.U. Nr 49, poz. 483), a zatem w dniu 1 lipca 1999 r. Tym samym straciła moc ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. Warto pamiętać, iż nowo uchwalona ustawa zawierała przepisy uznane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r. za niezgodne z Konstytucją RP, co ewidentnie wydłużyło okres od uchwalenia ustawy do jej podpisania przez Prezydenta RP.

Przywołana wyżej ustawa zawarła w sobie m.in. przepisy istotne dla obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej (w tym dyrektora generalnego urzędu) w drodze konkursu. I tak odpowiednie przepisy, w wersji obecnie obowiązującej, stanowią:

- Art. 20 ust. 1. – *„W urzędach tworzy się, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5, stanowisko dyrektora generalnego urzędu, który podlega bezpośrednio właściwemu ministrowi, kierownikowi urzędu centralnego lub wojewodzie.”*,
- Art. 41 ust.1. – *„Stanowiska:*
 - 1) *dyrektora generalnego urzędu oraz Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego,*
 - 2) *dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędach, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, 2 i 4, oraz dyrektora wydziału (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędzie wojewódzkim, stanowią grupę wyższych stanowisk w służbie cywilnej.”*,
- Art. 43 ust. 1. - *„Konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej przeprowadza Szef Służby Cywilnej.”*,
- Art. 43 ust. 3. – *„W toku konkursu sprawdzeniu podlega wiedza niezbędna do wykonywania zadań na stanowisku, na które przeprowadzany jest konkurs, predyspozycje i zdolności ogólne oraz umiejętności kierownicze. Wymagania dotyczące stanowiska, na które przeprowadzany jest konkurs, ustala prowadzący konkurs w porozumieniu z właściwym ministrem, kierownikiem urzędu centralnego lub wojewodą.”*,
- Art. 145 ust. 1. – *„Stosunek pracy osób, które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy zajmują stanowisko Szefa Służby Cywilnej i dyrektora generalnego urzędu powierzone im na podstawie art. 93 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, przekształca się z mocy prawa w stosunek pracy na podstawie powołania, trwający do dnia obsadzenia tego stanowiska na zasadach przewidzianych w niniejszej ustawie, nie dłużej jednak niż przez okres 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”*

Uwzględniając przytoczoną wyżej datę opublikowania ustawy łatwo obliczyć, iż Szef Służby Cywilnej, odpowiedzialny za przeprowadzenie konkursów, dysponował 25 miesiącami czasu na ich realizację. W rzeczywistości, był to okres o 6 miesięcy

dłuższy, odliczając go od dnia przesłania ustawy do Senatu (4 grudnia 1998 r.). Jeśli zaś uwzględnić okres powstania projektu nowej ustawy i jej kluczowych rozwiązań (a te o konkursie z pewnością można do takich zaliczyć) oraz czas trwania całości prac legislacyjnych, to trudno zanegować tezę, iż było dostatecznie dużo czasu zarówno na przygotowanie warunków konkursów (złożeń, zasad, projektów), jak i na ich przeprowadzenie.

Nasuwa się nieodparte wrażenie, iż celem dotrzymania ustawowego terminu (ww. art. 145 ust. 1), Szef Służby Cywilnej powinien był jak najszybciej przystąpić do uzgodnienia warunków konkursu z odpowiednimi ministrami, kierownikami urzędów centralnych i wojewodów.

W moim przypadku niestety nic takiego nie nastąpiło. Szef Służby Cywilnej przesłał mi projekt wymagań konkursowych na stanowisko dyrektora generalnego w URE przy piśmie z dnia 9 lutego 2001 r., znak: DR-K/DG/38/2001. I znów łatwo obliczyć, iż nastąpiło to dopiero po upływie 21 miesięcy, z 25 jakimi praktycznie dysponował.

Zgodnie z prośbą Szefa Służby Cywilnej dokonałem oceny projektu wymagań konkursowych i była to ocena krytyczna. Kryteria zaproponowane przez Szefa Służby Cywilnej zostały przeze mnie ocenione jako nieprofesjonalne, ewidentnie zaniżone i ingerujące w moje ustawowe kompetencje. Swoje zastrzeżenia przedstawiłem w piśmie z dnia 27 lutego 2001 r., znak: GP/270/2001/LJ. Dotyczyły one m.in.:

- wymagań w zakresie niekaralności kandydatów (zdaniem Szefa Służby Cywilnej – tylko w odniesieniu do zakazu zajmowania wyższych stanowisk w służbie cywilnej; moim zdaniem – znacznie szerzej),
- wymaganego doświadczenia zawodowego na stanowisku kierowniczym wyrażonego w latach (zdaniem Szefa Służby Cywilnej – zaledwie 2-letniego; moim zdaniem 3-5 letniego i to na wyższym stanowisku w służbie cywilnej, ze stworzeniem możliwości wzięcia udziału w konkursie kandydatom dotąd nie związanym z administracją publiczną),
- ingerowania w ustawowe kompetencje organu (Prezesa URE) poprzez sformułowanie wymagania (i to niezbędnego) „znajomości zagadnień

związanych z funkcjonowaniem rynku energetycznego i podmiotów w nim działających”,

- niedopuszczenia do konkursu ekonomistów i inżynierów,
- nieprecyzyjnego sformułowania wymagań dotyczących umiejętności dysponowania publicznymi środkami finansowymi, a przede wszystkim – budżetowania i planowania wydatków budżetu urzędu centralnego,
- ograniczenia znajomości języków obcych do trzech języków (angielskiego, niemieckiego lub francuskiego), bez podania przesłanek takiego wymogu, w sytuacji, gdy języków powszechnie używanych w stosunkach międzynarodowych jest znacznie więcej (gdyby ten właśnie fakt miał być kryterium w tej sprawie).

W odpowiedzi na moje uwagi i propozycje, Szef Służby Cywilnej, pismem z dnia 23 marca 2001 r., (bez znaku), częściowo przychylił się do moich sugestii, zmieniając nieco przedkładane warunki konkursu. W swoim piśmie Szef Służby Cywilnej, w odpowiedzi na mój zarzut o pominięciu ekonomistów i inżynierów, zaproponował „zrezygnować w całości z tego punktu”. Wielkie było moje zdziwienie, kiedy to w załączonych do pisma przewodniego warunkach konkursu dostrzegłem, iż punkt ten nie tylko nie został usunięty, ale zachowany w brzmieniu z projektu przedłożonego mi w dniu 9 lutego 2001 r. ! Ta swoista manipulacja (lub nieudolność) zaważyła niewątpliwie na naszych wzajemnych relacjach, tym bardziej, iż Szef Służby Cywilnej nie uznał za stosowne, mimo zwrócenia mu uwagi na ten fakt, w żaden sposób odnieść się do tego zdarzenia w dalszej korespondencji.

I choć nastąpiło pewne zbliżenie naszych stanowisk, czemu dałem wyraz w swoim piśmie z dnia 25 kwietnia 2001 r., znak: GP/567/2001/LJ, to nadal jednak pozostały pewne różnice, które nie pozwalały mi uznać za uzgodnione wymagań do konkursu na stanowisko dyrektora generalnego w Urzędzie Regulacji Energetyki. Wspomniane różnice m.in., dotyczyły wymagań odnośnie umiejętności przygotowywania i realizacji budżetu, doświadczenia zawodowego w administracji publicznej oraz wymagań dotyczących niekaralności kandydatów. Stawianie wysokich wymagań kandydatom w zakresie ww. spraw zawsze było moją intencją, zaś praktyką Szefa Służby Cywilnej – formułowanie ich na minimalnym poziomie.

Odpowiedź (i znów pismo bez znaku) na wzmiankowane powyżej moje pismo wpłynęła do mojego urzędu dopiero 5 lipca 2001 r. (a zatem po upływie ok. 2,5 miesiąca), co zapewne dowodzi utraty przez Szefa Służby Cywilnej zainteresowania sprawą uzgodnienia warunków omawianego konkursu.

Gwoli sprawiedliwości muszę stwierdzić, iż również i tym razem odnotowałem pewną koncyliacyjność ze strony Szefa Służby Cywilnej. I tak, przywrócił on w wymaganiach dodatkowych zapis dotyczący profilu ukończonych przez kandydata studiów (z którego wcześniej proponował zrezygnować – pismo z dnia 23 marca 2001 r.), rozszerzając go o ekonomistów i inżynierów (co z kolei zawierało się w moich propozycjach z dnia 27 lutego 2001 r.). Zgodził się także na proponowaną przeze mnie zmianę zakresu wymagań językowych, choć nie podzielił mojego stanowiska o potrzebie określenia stopnia znajomości języków obcych. Praktycznie więc, spośród dwudziestu kilku warunków konkursowych, w tym sześciu odnotowanych w początkowej fazie uzgodnień jako sporne, pozostały do uzgodnienia zaledwie trzy: dotyczące doświadczenia zawodowego kandydatów (zawartego w dwóch warunkach konkursowych) oraz wymagań w zakresie niekaralności.

Dostrzegając konieczność osiągnięcia kompromisu w tej sprawie, sprzyjającego zakończeniu przedłużających się uzgodnień, zaproponowałem Szefowi Służby Cywilnej pismem z dnia 5 października 2001 r., znak: GP/1073/2001/LJ, pewne modyfikacje warunków konkursowych. Pozwalam sobie przytoczyć poniżej obszerny fragment tego pisma.

„Podtrzymuję również propozycję, by punkt 4 wymagań dodatkowych („Doświadczenie w zarządzaniu publicznymi środkami finansowymi”) poprzedzić wyrazami „co najmniej 5-letnie”, jednak przy zmianie redakcji całego punktu: „Co najmniej 5-letnie doświadczenie w planowaniu i nadzorowaniu realizacji budżetu urzędu administracji centralnej” (co proponowałem już wcześniej). Dla przykładu pragnę ponownie wskazać, że kandydatom na stanowisko dyrektora Biura Kadr w Wyższym Urzędzie Górniczym postawiono bezwzględny wymóg „co najmniej 5 lat doświadczenia w komórkach kadrowych”. Nadto, obecna skomplikowana sytuacja budżetowa Państwa wyraźnie dowodzi, że problemu tego nie można lekceważyć.

Z aprobatą przyjmuję rezygnację (pkt 1 wymagań dodatkowych) z zawężania wymaganego wykształcenia do 4 kierunków (prawo, administracja, organizacja i zarządzanie) i akceptację także **studiów ekonomicznych i inżynierskich**.

Z aprobatą przyjmuję argumentację, by zapis w brzmieniu „znajomość podstaw prawnych funkcjonowania Urzędu Regulacji Energetyki”, zamieszczony został w „wymaganiach niezbędnych” (jako pkt 9). Podtrzymuję jednak propozycję wzbogacenia tego kryterium o zwrot: „**ogólna znajomość**”, co z pewnością poszerzy krąg zainteresowanych kandydatów (jak wynika w nadesłanych Pańskich pism, jest to szczególnym przedmiotem troski Pana Ministra).

Nadal nie podzielam natomiast poglądu, że dla stanowiska dyrektora generalnego urzędu centralnego wystarczające jest „minimum 2-letnie doświadczenie zawodowe na stanowisku kierowniczym w administracji publicznej”, gdyż może to również oznaczać np. kierowanie referatem w małym urzędzie gminy lub jedną z komórek małego urzędu celnego. Ponownie zwracam uwagę, że np. kandydatom na zastępcę dyrektora Departamentu Warunków Pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej postawiono wymóg „5-letniego doświadczenia w przemyśle” i „3-letniego doświadczenia zawodowego na stanowiskach kierowniczych”, a kandydat na stanowisko dyrektora generalnego w Komisji Papierów Wartościowych i Giełd powinien legitymować się 3-letnim doświadczeniem na stanowiskach kierowniczych w administracji publicznej, z zaznaczeniem – że preferowany jest szczebel centralny. Nie znajduję żadnych podstaw do zaakceptowania argumentacji zmierzającej do zaniżania wymogów formalnych osobom, które miałyby zajmować najwyższe stanowiska państwowe w służbie cywilnej, a zawartą w Pańskim ostatnim piśmie propozycję, by określić „minimalne doświadczenie zawodowe” uważam za zwykłe nieporozumienie. Podtrzymuję więc swoją wcześniejszą sugestię wysokich wymogów formalnych wobec kandydatów na dyrektorów generalnych urzędów centralnych:

- 8-letnie doświadczenie zawodowe w administracji publicznej,
- 3-5-letnie doświadczenie zawodowe na wysokich stanowiskach kierowniczych (preferowane – w administracji centralnej).

Wychodząc jednak naprzeciw Pańskim obawom, że są to wymogi „zaporowe” dla zbyt wielu kandydatów i wyrażając gotowość elastycznego podejścia do tego problemu, gotów jestem przystać na następujące kryteria:

- 6-letnie doświadczenie zawodowe w administracji publicznej,

- *minimum 4-letnie doświadczenie na wysokich stanowiskach kierowniczych w administracji centralnej lub stopnia wojewódzkiego.*

*Przedstawione w Pańskim piśmie wymogi prawne, dotyczące niekaralności kandydatów do służby cywilnej – są mi znane. Pragnę jednak zwrócić uwagę, że są to wymogi **minimalne** – dotyczące ogółu członków korpusu służby cywilnej. Natomiast od kandydatów do najwyższych stanowisk w tej służbie należałoby wymagać więcej – gdyż to oni mają stanowić wzór dla pozostałych pracowników i dawać społeczeństwu choćby możliwość uwierzenia, że nowa kadra kierownicza, mająca być organizatorem służby cywilnej – jest lepsza od kadr dotychczasowych. Zdziwiony więc jestem, że fakt ten umknął uwadze służb kierowanych przez Pana Ministra, tym bardziej, że jest to sprzeczne z publicznymi deklaracjami dotyczącymi jakości nowych kadr.*

Pragnę przy tym kolejny raz powtórzyć uwagę zawartą w pierwszym moim piśmie, że samo odwołanie się do wymogu niekaralności zakazem pełnienia pewnych funkcji i stanowisk w służbie cywilnej jest niewystarczające, gdyż zakaz taki nie mógł być orzeczony wobec osób, które popełniły przestępstwo nie będąc członkami korpusu służby cywilnej (osób takich może dotyczyć natomiast szereg innych, bardzo podobnych zakazów). Pragnę też podkreślić, że w wielu przypadkach nawet przestępstwo popełnione z winy nieumyślnej dyskwalifikuje kandydata do stanowiska dyrektora generalnego urzędu centralnego. Nie rozumiem więc Pańskiej troski, że postawienie kandydatom do najwyższych stanowisk w służbie cywilnej ostrzejszych wymogów dotyczących niekaralności "ograniczy dostęp do stanowisk w służbie cywilnej".

Odpowiedź na ww. moje pismo nadeszła dopiero w dniu 18 marca 2003 r. (pismo DR-K/5/00/DG/38/00/III/03/MT), a zatem po 1 roku i 5 miesiącach (sic!). W przywołanym piśmie, Szef Służby Cywilnej m.in. stwierdził, iż „w związku z niemożnością osiągnięcia porozumienia w kwestii wymagań konkursowych do konkursu na stanowisko dyrektora generalnego Urzędu Regulacji Energetyki – sygnatura K/DG/38/00, zwróciłem się do Pana Leszka Millera, Prezesa Rady Ministrów, z prośbą o zajęcie stanowiska w powyższej kwestii. W odpowiedzi otrzymałem opinię Rządowego Centrum Legislacji, którą pozwałam sobie przesać Panu Prezesowi jako załącznik do niniejszego pisma.”

W piśmie z dnia 14.01.2002 r., znak: RCL 1602-6/02, Biuro Prawno-Organizacyjne Rządowego Centrum Legislacji, dokonało analizy niemal wszystkich

kwestii wymagających rozstrzygnięcia, w tym także niektórych warunków konkursowych już uzgodnionych (np. w zakresie wymagań znajomości języków obcych). Symptomatyczne jest, iż jego analiza polegała głównie na konstatacji, że w odniesieniu do kontrowersyjnych spraw, przepisy prawa nie określają żadnych wymagań w tych zakresach oraz na porównaniu 20 ogłoszeń konkursowych Szefa Służby Cywilnej na stanowiska dyrektorów generalnych w innych urządach centralnych, ogłoszonych w 2001 r. W konkluzji omawianej opinii stwierdzono, iż „strony powinny nadal dążyć do osiągnięcia kompromisu.”

Jak łatwo można zauważyć, z opinią tą miałem możliwość zapoznać się dopiero po upływie 1 roku i 2 miesięcy od daty jej sformułowania.

Symptomatycznym niewątpliwie pozostaje fakt, iż wraz z przestaniem mi opinii RCL, Szef Służby Cywilnej zaniechał dalszych uzgodnień i nie odniósł się do moich propozycji z dnia 5 października 2001 r., i zamiast dążyć do osiągnięcia rzeczywistego kompromisu, tak już bliskiego do wypracowania, poprzestał na nadsyłaniu mi jedynie ponagleń. Ta korespondencja, jako nic nie wnosząca nowego do sprawy uzgodnień, pozostała bez odpowiedzi z mojej strony.

W świetle powyższych informacji o przebiegu procesu uzgodnień pomiędzy Szefem Służby Cywilnej a Prezesem URE odnośnie warunków konkursowych na stanowisko dyrektora generalnego w URE, mam podstawy uznać, że nie ja jestem wyłącznie odpowiedzialny za obecną sytuację dotyczącą obsadzenia stanowiska dyrektora generalnego URE.

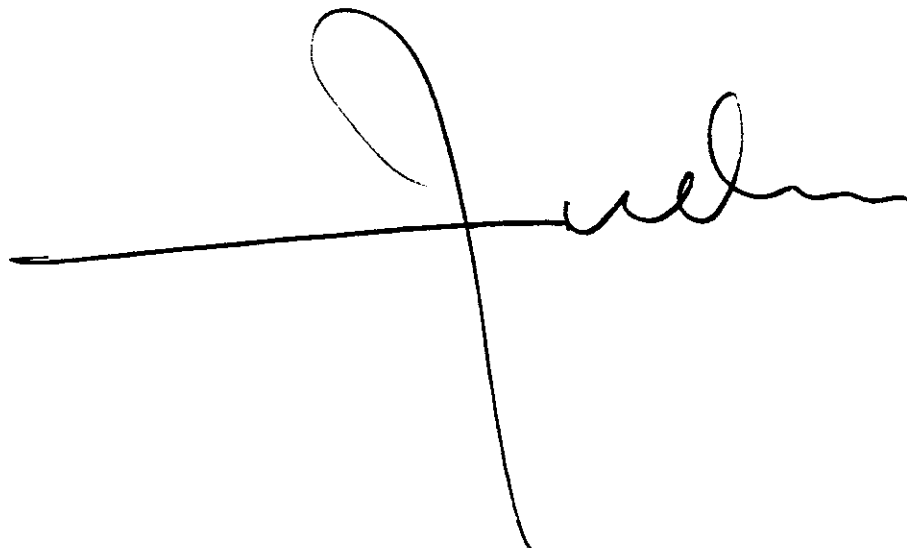
W obecnej sytuacji nie wiem jakie jeszcze działania mógłbym bowiem podjąć, w celu realizacji zalecenia NIK.

Ustalenie warunków konkursu na stanowisko dyrektora generalnego URE należy do kompetencji Szefa Służby Cywilnej i inicjatywa podjęcia stosownych działań należy obecnie właśnie do niego. Ja, ze swojej strony uczyniłem wszystko, aby zakończyć przedłużające się negocjacje w tej sprawie.

Składając powyższe wyjaśnienia wyrażam nadzieję, że po raz ostatni przekazuję NIK informacje dotyczące tej sprawy.

Przyjmuję bowiem jako wiążące stanowisko NIK wyrażone w piśmie Pana Krzysztofa Szwedowskiego - Wiceprezesa NIK z dnia 13 października 2003 r., znak: KGP/41007-1/03, w którym zwrócono mi uwagę, że „NIK nie ma uprawnień władczych w stosunku do kontrolowanych podmiotów” a obowiązany jestem jedynie

„poinformować Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań”.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'J' followed by a series of connected, cursive letters.