

Małgorzata Kwella

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Michalina Marcia

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Kontroler Państwa Izrael

1. Wprowadzenie

Cechą charakterystyczną ustroju politycznego Izraela¹, który – z nielicznymi wyjątkami² – stanowi ewenement na skalę światową, jest brak konstytucji spisanej³ w formie odrębnego aktu prawnego. Przyczyną rezygnacji z opracowywania jednego aktu konstytucyjnego były trudności w wypracowaniu jednolitego stanowiska godzącego poglądy i wyobrażenia na temat przyszłego systemu rządów różnych ugrupowań politycznych po uzyskaniu niepodległości w 1948 r. Ostatecznie, 13 czerwca 1950 r. została przyjęta przez Kneset⁴ tzw. uchwała Harariego⁵ wprowadzająca zasadę, w myśl której przyszła konstytucja Izraela będzie powstawała etapowo poprzez uchwalanie kolejno jej poszczególnych rozdziałów. Każdy z nich miał mieć formę odrębnej ustawy, zwanej ustawą zasadniczą⁶. Jedną z obecnie istniejących 11 ustaw zasadniczych, regulujących właściwie wszystkie główne zasady oraz instytucję ustroju politycznego

¹ Oficjalna nazwa to Państwo Izrael.

² Wśród znanych państw, które również nie uchwałyły konstytucji w formie jednego aktu pisemnego, warto wymienić Wielką Brytanię, Szwecję oraz Nową Zelandię.

³ M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz, *Demokratyczne państwo prawa: zagadnienia wybrane*, Białystok 2014, s. 257.

⁴ Właściwa nazwa „Knesset” pochodzi od starożytnego „Knesset HaGdola” lub „Wielkiego Zgromadzenia”. Według tradycji żydowskiej było to zgromadzenie 120 skrybów, mędrców i proroków panujące w okresie od końca władztwa biblijnych proroków do wczesnego okresu hellenistycznego – zob. <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-great-synagogue> [dostęp 30.07.2017]. Na mocy ustawy z dnia 16 lutego 1949 r. Zgromadzenie Konstytucyjne zmieniło nazwę na Kneset – zob. T. Fedorszczak, *Kneset – parlament państwa Izrael*, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/24608/016.pdf> [dostęp 30.07.2017].

⁵ Nazwa uchwały pochodzi od nazwiska członka Knesetu Yizhara Harariego – zob. *ibidem*.

⁶ J. Bieluk, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, A. Doliwa, *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, Białystok 2012, s. 34.

i społecznogospodarczego państwa⁷ jest ustawa zasadnicza o Kontrolerze Państwa z 15 lutego 1988 r. Ustawa ta określa główne „kompetencje najwyższego organu kontroli państwowej, zajmującego się zarówno kontrolą administracji publicznej i gospodarki finansowej państwa jak też ochroną podstawowych praw i wolności obywateli”⁸.

2. Wybór i podstawowe kompetencje Kontrolera Państwa

Zgodnie art. 1 ustawy zasadniczej o Kontrolerze Państwa z 1988 r. kontrola państwowa Izraela należy do zakresu działania Kontrolera Państwa⁹. Organ ten wybierany jest przez Kneset w głosowaniu tajnym na siedmioletnią kadencję z brakiem możliwości reelekcji¹⁰. W zakresie wykonywania swoich zadań Kontroler Państwa odpowiada wyłącznie przed parlamentem¹¹. Całkowitą niezależność od rządu, w tym także Ministerstwa Finansów, gwarantuje mu odrębny budżet zatwierdzany na wniosek Kontrolera Państwa przez Komisję Finansów Knesetu i publikowany wraz z budżetem państwa¹². Do zakresu jego działalności należy również obowiązek rozpatrywania skarg przeciwko organom, które zgodnie z ustawą podlegają audytowi Kontrolera Państwa. Te uprawnienia organ realizuje za pośrednictwem Komisji do Spraw Skarg Publicznych¹³, działając jako Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁴. Warto w tym miejscu wspomnieć, że w związku z dualistycznym charakterem urzędu Kontrolera Państwa, konieczne stało się podzielenie jednostek wchodzących w skład podlegającego mu aparatu urzędniczego na dwa odrębne oddziały: Państwową Inspekcję¹⁵ odpowiedzialną za kontrolę, oraz Komisję do Spraw Skarg Publicznych związaną z wnoszeniem skarg bezpośrednio przez obywateli¹⁶.

Już na wstępie, w rozdziale pierwszym ustawy o Kontrolerze Państwa¹⁷, szczegółowo opisana jest procedura wyłaniania kandydatów oraz wyboru właściwego Kontrolera przez parlament. Sekcja 2 tejże ustawy wskazuje, że finalny wybór Kontrolera

⁷ *Ibidem*, s. 35.

⁸ S. Bożyk, M. Grzybowski, *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 251–252.

⁹ Dalej też jako Kontroler.

¹⁰ http://www.met-rab.pl/page/Kontroler_Pa%C5%84stwa_Izrael.HTML [dostęp 30.07.2017].

¹¹ *The relationship with the Knesset*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/KnessetContact.aspx> [dostęp 30.07.2017].

¹² Ustawa zasadnicza o Kontrolerze Państwa, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/izrael-10.html> [dostęp 30.07.2017].

¹³ Dalej też jako Komisja.

¹⁴ Ang. *Ombudsman*. Ustawa zasadnicza wskazuje, że Kontroler działa wówczas jako Komisarz do Spraw Skarg Publicznych. Zob. ustawa zasadnicza o Kontrolerze Państwa, art. 4.

¹⁵ Ang. *The State Audit*.

¹⁶ *The structure of the Office*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/officeStructure.aspx> [dostęp 30.07.2017].

¹⁷ *State Comptroller Law*, <http://www.mevaker.gov.il/En/Laws/Documents/Laws-Compotroller-law.pdf> [dostęp 30.07.2017].

odbywa się „nie wcześniej niż dziewięćdziesiąt dni i nie później niż trzydzieści dni przed upływem kadencji przysługującej Kontrolerowi Państwa”. Jeśli urząd zostanie opróżniony przed upływem siedmiu lat, nowy wybór następuje w ciągu czterdziestu pięciu dni od dnia zwolnienia stanowiska. Dokładną datę wyborów wyznacza w porozumieniu ze swoimi zastępcami przewodniczący Knesetu. Co także warto wspomnieć, przewodniczący zobowiązany jest także do zawiadomienia o dacie wyborów na piśmie wszystkich członków Knesetu co najmniej trzy tygodnie przed wyborami. Wyłonienie kandydatów można podzielić na dwa etapy. W pierwszym każdy członek Knesetu niejako wskazuje osobę pożądaną przez siebie na stanowisko Kontrolera Państwa. Nominację taką składa się na piśmie przewodniczącemu Knesetu, wraz z pisemną zgodą kandydata, na czternasty dzień przed datą wyborów. Każdy może wyznaczyć tylko jednego pretendenta na Kontrolera. Złamanie tej zasady skutkuje usunięciem wszystkich nominacji danego członka parlamentu. Jeżeli w wyniku złamania ww. zasady kandydat pozostanie z mniej niż dziesięcioma nominacjami członków Knesetu, osoba taka, zgodnie z sekcją 3(a)(2), nie zostanie zdyskwalifikowana jako kandydat. W przedstawionej sytuacji inny parlamentarzysta, który nie wskazał swojej nominacji, może dodać swoje nazwisko do wspomnianego kandydata nie później niż na osiem dni przed datą wyborów. Jak już wcześniej była mowa, „osoba nominowana przez co najmniej dziesięciu członków Knesetu będzie kandydatem na Kontrolera Państwa”¹⁸. Drugi etap rozpoczyna się od ogłoszenia nazwisk kandydatów na otwartej sesji wyborczej oraz powiadomienia przez Przewodniczącego Knesetu wszystkich parlamentarzystów, nie później niż na siedem dni przed terminem wyborów, o każdym nominowanym, wraz z poinformowaniem o członkach Knesetu, którzy go powołali. Wyboru Kontrolera zgodnie z sekcją 1 ustawy o Kontrolerze dokonuje Kneset „w głosowaniu tajnym podczas sesji zwołanej wyłącznie w tym celu”. W sytuacji gdy wyłoniono dwóch lub więcej kandydatów, wyboru dokonuje zwykła większość¹⁹. Drugie głosowanie, pomiędzy dwoma pretendenciami, który otrzymali najwięcej głosów podczas pierwszej tury wyborów, przeprowadza się tylko w przypadku, gdy żaden kandydat nie zdobędzie większości głosów. Otrzymanie takiej samej liczby głosów przez obydwu kandydatów skutkuje ponownym przeprowadzeniem wyborów. Obecnie, od 2012 r., funkcję Kontrolera Państwa sprawuje Yosef Shapira²⁰. Jego siedziba mieści się w Jerozolimie²¹.

¹⁸ *Ibidem*, section 3(a)(2).

¹⁹ *Ibidem*, section 1(c).

²⁰ *Joseph Chaim Shapira*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/mevakrim/Pages/Shapira.aspx> [dostęp 30.07.2017].

²¹ <https://www.emporis.com/buildings/1297136/state-comptroller-and-ombudsman-of-israel-building-jerusalem-israel> [dostęp 30.07.2017].

Ustawa o Kontrolerze w sekcji 29 upoważnia Komisję Kontroli Państwowej Knesetu, w razie tymczasowej niemożności pełnienia swoich funkcji przez Kontrolera Państwa, do mianowania pełnomocnika na okres nieprzekraczający trzech miesięcy. Termin ten nie jest jednak ostateczny, gdyż Komisja Kontroli Knesetu może go przedłużyć o kolejne okresy z zastrzeżeniem, iż suma czasu, w którym funkcję Kontrolera realizuje pełnomocnik, nie może przekroczyć sześciu miesięcy. Dopiero, gdy owa suma okresów niedyspozycji Kontrolera Państwa wynosi więcej niż pół roku, uznany on zostaje za niezdolnego do piastowania swojego stanowiska i traktuje się jakby złożył rezygnację. Ponadto Kneset na podstawie opinii lekarskiej może większością dwóch trzecich głosów członków parlamentu odwołać Kontrolera Państwa z urzędu z powodów zdrowotnych. Pozostałe sytuacje, od których uzależnione jest zakończenie kadencji Kontrolera Państwa, wymienione są enumeratywnie w sekcji 8 ustawy. Należą do nich: upływ siedmioletniej kadencji, rezygnacja, śmierć albo odwołanie go z pełnionej funkcji. Odwołanie uregulowano w sekcji 8A(a) i następuje ono w razie niezgodnego z prawem zachowania Kontrolera Państwa „na żądanie co najmniej 20 członków Knesetu przedłożone w formie pisemnej do Komitetu Konstytucji, Prawa i Sprawiedliwości Knesetu”. Za wnioskiem musi zagłosować co najmniej trzy czwarte członków Knesetu.

Warto również wspomnieć, że osoba, która pełniła urząd Kontrolera Państwa, nie może przez trzy lata od zakończenia piastowania swojego stanowiska pełnić kierowniczych stanowisk wobec osób, które prowadzą działalność gospodarczą w celach zarobkowych. To zastrzeżenie, ujęte w sekcji 7 Ustawy o Kontrolerze, dobitnie wskazuje na istotną pozycję, jaką zajmuje osoba sprawująca funkcję Kontrolera Państwa, oraz szerokie spektrum oddziaływania na kontrolowane podmioty, leżące w zasięgu interwencji tego organu. Dlatego niezbędne jest zapewnienie właściwej niezależności urzędu Kontrolera Państwa od innych organów władzy publicznej. Żaden wybrany do tej pory Kontroler Państwa nie był związany z jakąkolwiek partią polityczną przed rozpoczęciem piastowania stanowiska. Co więcej, istnieje prawny zakaz prowadzenia działalności politycznej przez Kontrolera Państwa w czasie trwania kadencji. Warto również wspomnieć, że nie jest możliwe wniesienie pozwu o zniesławienie na publikacje dokonane przez lub w imieniu Kontrolera, które są wydane w zakresie wykonywanych przez niego obowiązków służbowych²².

²² S. Mizrahi, *The Office of the State Comptroller of Israel: A Case Study in Independent Government Auditing*, http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_535/c2018813-6062-4d92-9384-0811f8c7178a/A_Case_Study_in_Independent_Government_Auditing.pdf [dostęp 30.07.2017].

3. Rzecznik Praw Obywatelskich

Obowiązki Kontrolera Państwa dotyczące realizacji przez niego funkcji ombudsmana określono w rozdziale siódmym ustawy o Kontrolerze Państwa²³. Został on powołany w 1971 r. przez Kneset w związku z rozwojem biurokracji, a tym samym powstawania konfliktów między jednostką a władzą państwową²⁴. Funkcję Rzecznika Praw Obywatelskich pełni Kontroler Państwa przy pomocy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Dyrektor Biura RPO powoływany jest na wniosek Kontrolera przez Komisję Kontroli Państwowej i jest przed nim bezpośrednio odpowiedzialny²⁵. Sekcja 32(b) ustawy o Kontrolerze Państwa mówi o możliwości powierzenia stanowiska Dyrektora Biura RPO, w przypadku zwolnienia lub gdy z jakichkolwiek powodów jest on niezdolny do wykonywania swoich obowiązków, innej osobie na okres nieprzekraczający trzech miesięcy. Komisja do Spraw Skarg Publicznych zajmuje się rozpatrywaniem skarg przeciwko organom, które zgodnie z ustawą o Kontrolerze podlegają audytowi Kontrolera Państwa. Komisja składa się z dziewięciu departamentów, których zadaniem jest przyjmowanie, przetwarzanie i rozpatrywanie skarg²⁶.

Obecnie Komisja obsługuje biura skarg publicznych położone w sześciu miastach: Jerozolimie, Tel Awiwie, Hajfie, Nazarecie, Beershebie i Lodzie²⁷. Rozlokowanie biur na terytorium całego państwa umożliwia członkom społeczeństwa łatwiejszy dostęp do ochrony swoich praw. Dotyczy to zwłaszcza grup ludności zamieszkujących tereny znacznie oddalone od głównej siedziby Rzecznika Praw Obywatelskich. Można powiedzieć, że stworzenie swoistej sieci oddziałów, dokonujących transkrypcji skarg złożonych ustnie²⁸, rozprzestrzenionej na obszarze całego państwa, przyczyniło się do zwiększenia skuteczności w prowadzeniu skarg, przede wszystkim przeciwko władzom, które mają swoją siedzibę w danym rejonie.

Komisja do Spraw Skarg Publicznych rozpatruje nie tylko skargi przeciwko władzom publicznym, takim jak ministerstwa, władze lokalne, ale również przeciwko innym organom samorządowym, np. związkom miast czy organizacjom wodno-kanalizacyjnym

²³ Chapter Seven: Investigation of Complaints From the Public.

²⁴ The foundations of the State Audit, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/yesodot.aspx> [dostęp 30.07.2017].

²⁵ State Comptroller Law, section 32(a).

²⁶ The structure of the Office, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/officeStructure.aspx> [dostęp 30.07.2017].

²⁷ Addresses and Telephone, <http://www.mevaker.gov.il/En/UsefulInformation/Pages/addressesPhones.aspx> [dostęp 30.07.2017].

²⁸ B. Geist, *State Audit: Developments in Public Accountability*, s. 107, https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=oCOvCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=State+Audit+Developments+in+Public+Accountability&ots=g-JNPd4LRg&sig=dF20HxW1_6t-BTCiYAJcVVT-uQk&redir_esc=y#v=onepage&q=State%20Audit%20Developments%20in%20Public%20Accountability&f=false [dostęp 30.07.2017].

lub przedsiębiorstwom państwowym. Badane są również skargi na pracowników tych placówek. Do obowiązków Komisji nie należy rozpatrywanie skarg złożonych przez żołnierzy, policjantów lub strażaków w odniesieniu do warunków służby lub dyscypliny. Wykluczono również skargi składane przez urzędników służby cywilnej i pracowników innych kontrolowanych organów dotyczących warunków zatrudnienia, chyba że przedmiot skargi dotyczy działania tych podmiotów podjętych z naruszeniem prawa pracy czy kodeksu służb cywilnych. Ustawa o Kontrolerze Państwa przewiduje, że skargi skierowane przeciwko Prezydentowi Państwa Izrael, Knesetowi, rządowi, ich komitetom lub członkom i ministrom w zakresie działalności jako członka rządu także nie będą badane. Wyjątkiem będzie ich działalność jako osoby odpowiedzialnej za ministerstwo lub tę sferę działalności. Dalej regulacja ustawowa wymienia, że przedmiotem skargi nie może być także „działanie Gubernatora Banku Izraela, z wyjątkiem jego działalności jako osoby odpowiedzialnej za bank”, „akt sądowy lub quasi-sądowy”, „sprawa prowadzona przed sądem lub trybunałem, w której podjęto decyzję w odniesieniu do istoty skargi”, warunki świadczenia usług i warunków służby lub dyscypliny w Policji Izraela lub Służbie Więziennej, złożonej przez funkcjonariusza policji lub funkcjonariusza więziennego oraz pracownika państwa w sprawie dotyczącej jego pracy jako pracownika. Akt taki zostanie natomiast zbadany jako akt sprzeczny z przepisami ustaw, regulaminami pracy, układami zbiorowymi lub ogólnymi ustaleniami wydanymi w imieniu komisarza służby cywilnej.

W przypadku gdy Komisja nie jest kompetentna w sprawie skargi na dany podmiot, informuje o tym skarżącego oraz – w miarę możliwości – wskazuje organ, który mógłby udzielić pomocy. Skarga powinna dotyczyć konkretnego aktu władzy publicznej – w tym zaniechania lub opóźnienia w działaniu – który został podjęty niezgodnie z prawem, bez odpowiedniego upoważnienia czy z pominięciem lub naruszeniem prawem nakazanych procedur. Ponadto skarżący musi udowodnić, że działanie władzy publicznej zaszkodziło jego interesowi lub bezpośrednio uniemożliwiło uzyskanie korzyści. Dodatkowo, jeśli skarżącym jest członek Knesetu, w świetle sekcji 32(2) ustawy o Kontrolerze, przedmiotem skargi może być czyn bezpośrednio szkodzący innej osobie, który jako taki jest niezgodny z prawem, wydany przez nieuprawniony organ, sprzeczny z dobrym zarządzaniem, nadmiernie nieelastyczny lub rażąco niesprawiedliwy.

Do wniesienia skargi uprawniony jest każdy. Jej powszechny charakter przejawia się również w tym, iż skarżący nie ponosi żadnych opłat w związku z jej złożeniem. Istnieje możliwość złożenia skargi w cudzym imieniu, pod warunkiem jednak, iż osoba ta wyraża na to zgodę, a zgoda ta została podana do wiadomości Rzecznika Praw Obywatelskich. Szeroki dostęp do ochrony obywateli w Państwie Izrael podkreśla fakt, że złożenie skargi nie wymaga żadnej wiedzy prawniczej, może być spisana ręcznie lub

sporządzona w formie ustnego oświadczenia²⁹ przed właściwym pracownikiem biura³⁰, również w języku obcym (w razie potrzeby przesyłane są tłumaczenia pisemne na język hebrajski). Ponadto w sekcji 35 wskazano, że skarga może być wniesiona także przez więźnia. Wówczas należy ją umieścić w zamkniętej kopercie, a Komisarz Więziennictwa lub osoba upoważniona przez niego i w jego imieniu przekazuje ją nieotwartą Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Konieczne jest podanie nazwiska i adresu, gdyż Komisja nie podejmuje anonimowych skarg. Komisja może odnieść się do tematu skargi w dowolnym zakresie, a zatem procedurze kontrolnej nie są przypisane żadne normy postępowania cywilnego i zasady dowodowe. W celu zbadania przedmiotu skargi Komisja jest upoważniona do przeprowadzenia wywiadu z osobami, których zeznania mogą okazać się przydatne dla sprawy oraz żądania odpowiedzi na pytania, a także przedłożenia dokumentów i informacji mogących pomóc w wyjaśnieniu naruszenia. Badanie skargi może być przerwane, jeżeli skarżący odwołał wniesioną skargę lub nie odpowiedział na pytania dotyczące skargi zadane przez Komisję. Przyczyną zatrzymania biegu procedury może być także skorygowanie nieprawidłowego działania, na które złożono skargę.

Jeżeli Komisja uzna, że złożenie skargi jest uzasadnione, informuje o tym skarżącego oraz przekazuje mu ustalenia dotyczące jej przebiegu. Podmiot, którego dotyczy skarga, jest poinformowany o sprawie oraz wzywa się go do skorygowania nieprawidłowości ujawnionych w toku sprawy. Jednocześnie załącza się harmonogram wskazujący terminy, w jakich organ musi poinformować Komisję o środkach podjętych w celu naprawienia naruszenia. W przypadku gdy skarga po zakończeniu dochodzenia zostanie uznana za nieuzasadnioną, informuje się skarżącego i pozwanego o ustaleniach Komisji. W wyniku pozytywnego rozpatrzenia skargi przez Kontrolera Państwa nie można przyznać skarżącemu czy jakiegokolwiek innej osobie praw lub odszkodowań przed sądem albo trybunałem, które nie były mu należne przed złożeniem skargi.

Wyjątkowa sytuacja występuje wówczas, gdy dochodzenie w sprawie skargi nasyła podejrzenie, że popełniono przestępstwo. Przy zaistnieniu takich okoliczności Kontroler Państwa jest zobowiązany przekazać sprawę do wiadomości Prokuratora Generalnego. Żaden sąd ani trybunał nie posiada uprawnień do rozpatrywania skargi na decyzje lub ustalenia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie skargi.

Na zakończenie warto wspomnieć, że według raportów Rzecznika Praw Obywatelskich instytucja ta cieszy się coraz większym zainteresowaniem oraz zaufaniem społeczności Izraela. Już w 2009 r. przybliżona liczba wniesionych skarg wyniosła 13 tys., co stanowi o około 20% więcej w porównaniu z rokiem 2008 i dwa razy więcej niż

²⁹ *Ombudsman – Annual Report 36 (2009) – General Summary*, s. 21, http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_163/3845dfa9-b7af-4212-bd72-2451c2539112/6559.pdf [dostęp 30.07.2017].

³⁰ Skarga składana ustnie rejestrowana jest przez urzędnika Rzecznika Praw Obywatelskich i podpisywana przez skarżącego.

liczba skarg zgłoszonych w 2004 r.³¹ Te statystyki stanowią dobrą prognozę dla przyszłości Biura Rzecznika Praw Obywatelskich jako instytucji stanowiącej fundamentalny pomost między obywatelami a władzą publiczną.

4. Kontroler Państwa jako najwyższy organ kontroli

Kontrola państwowa, należąca do zakresu działania Kontrolera, stanowi podstawowy i pierwotny przedmiot jego działalności od momentu ustanowienia urzędu, czyli od 1949 r. Izrael reprezentowany jest przez Kontrolera w utworzonej w 1953 r. Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)³², będącą międzynarodową organizacją pozarządową o charakterze powszechnym, której celem jest wspieranie członków w realizacji kontroli sektora publicznego i zapewnienie ciągłego rozwoju w tej dziedzinie poprzez m.in. wymianę doświadczeń i regularne opracowywanie wytycznych³³. W 1965 r. Biuro Kontrolera w Jerozolimie było miejscem Kongresu INTOSAI, odbywającego się cyklicznie co trzy lata, którego tematy oscylowały wokół administracyjnych i finansowych zagadnień, m.in. dotyczących budżetu państwa³⁴.

Struktura aparatu kontroli państwowej skupionego przy Kontrolerze składa się z pięciu wydziałów, z których każdy odpowiada za kontrolę innego obszaru administracji publicznej. Obejmują one kolejno sprawy dotyczące gospodarki, ministrów i instytucji rządowych, pomocy społecznej, obrony narodowej oraz samorządu terytorialnego.

Analizując zakres kontroli i uprawnień przysługujących Kontrolerowi Państwa jako najwyższemu organowi kontroli, należy wziąć pod uwagę zarówno regulacje dotyczące podmiotów poddawanych kontroli, jak i jej przedmiotu.

Ustawowa regulacja obejmuje szeroki zakres kontrolowanych organów sektora publicznego, do których należą ministerstwa, instytucje państwowe, władze lokalne, statutowe korporacje, przedsiębiorstwa państwowe i inne organizacje oraz instytucje poddane kontroli przez ustawę. Kwestia podmiotów podległych kontroli Kontrolera stanowi przedmiot regulacji sekcji 9 ustawy o Kontrolerze Państwa, która zawiera ich szczegółową listę, a dokładniej specyficzne kryteria i charakterystykę, służące ich wyodrębnianiu. Podmioty te nie są jednak wymienione enumeratywnie, a poszczególne instytucje i ich liczba ulegają zmianie. Jednak przede wszystkim podmioty kontrolowane można podzielić na dwie

³¹ M. Lindenstrauss, *Ombudsman – Annual Report 36 (2009)*, Jerozolima 2010, http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_163/SummaryReport/summarypdf_2.pdf [dostęp 30.07.2017].

³² Polska jest w tej organizacji reprezentowana od 1959 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli.

³³ *International Organization of Supreme Audit Institutions*, <http://www.intosai.org/about-us.html> [dostęp 30.07.2017].

³⁴ *V INCOSAI*, <http://www.intosai.org/events/congresses-incosai/bibliography-of-congress-themes/v-incosai.html> [dostęp 30.07.2017].

zasadnicze grupy. W celu uruchomienia procedury kontroli wobec części z nich wystarczy, że podmioty te odpowiadają charakterystyce i wymaganiom przewidzianym przez ustawę. Dotyczy to m.in. wszelkich urzędów państwowych, władz lokalnych i przedsiębiorstw państwowych. Natomiast dla podjęcia takiego działania wobec pozostałych instytucji ustawa wymaga odpowiedniej decyzji Kontrolera Państwa lub Komisji Kontroli Państwowej. Jest tak np. w przypadku przedsiębiorstw wykorzystujących środki budżetowe. Ponadto niektóre instytucje, m.in. wszystkie organizacje, które są częściowo zarządzane przez organy państwowe, władze lokalne, przedsiębiorstwa państwowe (obecnie około 100) lub statutowe korporacje, mogą również zostać poddane kontroli na mocy decyzji Knesetu lub porozumienia z organami władzy państwowej. Doraźny charakter decyzji i porozumień tłumaczy zatem zmienny charakter zbiorczej listy podmiotów kontrolowanych. Kontroler może również kontrolować organizacje pracowników pod warunkiem, że przedmiot jego kontroli w tym wypadku nie obejmuje działalności związkowej i spełnia dodatkowo wymagania odpowiednich konwencji międzynarodowych. Łącznie działalność Kontrolera Państwa obejmuje ponad 1400 podmiotów.

Jeżeli chodzi o zakres przedmiotu kontroli, podstawę jego regulacji stanowi art. 2 ustawy zasadniczej o Kontrolerze Państwa. W pkt a tego przepisu ustawodawca określa przedmiot *sensu stricto*, do którego wlicza m.in. gospodarkę, finanse oraz działalność administracyjną, z kolei w pkt b przedstawia kryteria, na podstawie których kontrola ma być przeprowadzana. W tym miejscu należy zaznaczyć, że wyszczególnienie kryteriów dla działania Kontrolera Państwa różni się m.in. od regulacji przewidzianej w Konstytucji RP dla Najwyższej Izby Kontroli. Zasadniczą różnicą jest brak enumeratywnego wyliczenia kryteriów oraz zróżnicowania zakresu kontroli w zależności od klas podmiotów. Zgodnie z ustawą zasadniczą Kontroler Państwa bada działalność jednostek z punktu widzenia legalności, rzetelności, zasad dobrej administracji, wydajności oraz oszczędności, ale także wszystkich innych kryteriów, których zbadanie uzna za potrzebne. Podobne sformułowanie zawiera również ustawa o Kontrolerze Państwa. W sekcji 10 wyżej wymienionej ustawy określono szczegółowe obszary kontroli, obejmujące między innymi badanie wydatków, przychodów, efektywności księgowości i bezpieczeństwa przechowywania środków, natomiast podsekcja (a) ustęp 3 stanowi, że kontroler może zbadać „każdą inną sprawę, jaką uzna za potrzebną”. Regulacja ta wskazuje na dużą swobodę w zakresie prowadzonej działalności i szeroki obszar dla uznaniowości Kontrolera.

W ramach kontroli legalności działań podjętych przez jednostkę kontrolowaną Kontroler bierze pod uwagę nie tylko przepisy prawa, ale również odpowiednie orzeczenia sądowe³⁵.

³⁵ *The functions and powers of the State Comptroller*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/MevakerTafkid.aspx> [dostęp 30.07.2017].

Do zakresu działania Kontrolera należy również kontrola zarządzania finansami przez partie polityczne, także w wyborach samorządowych. Kontroler Państwa sprawdza bieżące oraz związane z wyborami wydatki i dochody frakcji i partii politycznych w Knesecie. Zgodnie z ustawą o partiach politycznych prowadzi przegląd sprawozdań kandydatów biorących udział w partyjnych prawyborach. Kontroler zajmuje się również kwestią oświadczeń majątkowych ministrów. Zgodnie z zasadami wprowadzonymi przez rząd w 1977 r. ministrowie i wiceministrowie zobowiązani są do złożenia oświadczeń zawierających szczegóły dotyczące dochodu, majątku i wszelkich dodatkowych zajmowanych stanowisk corocznie od momentu objęcia urzędu. Obowiązkiem Kontrolera jest natomiast sprawdzenie, czy oświadczenia są zgodne z obowiązującymi regulacjami i spełniają wymagania przez nie przewidziane.

Kontroler jest instytucją wyjątkowo specyficzną, co wynika m.in. z całokształtu organizacji państwa, jakim jest Izrael, i jego aparatu. Przykładem odmienności urzędu Kontrolera od jego odpowiedników w różnorodnych systemach europejskich jest przenikanie się w jego działalności kontrolnej sfery religijnej. W związku z tym, że instytucje religijne stanowią część szeroko pojętego izraelskiego aparatu państwowego, kontrola obejmuje również te jednostki urzędnicze.

Dla przykładu – coroczny raport Kontrolera opublikowany 16 maja 2017 r. objął kwestię działalności urzędów zajmujących się przyznawaniem certyfikatów koszerności, zarzucając lokalnym radom religijnym i Naczelnemu Rabinowi Izraela, brak podejmowania odpowiednich kroków w celu wdrożenia reform i wykluczenia nieprawidłowości. Raport dotyczył problemów takich jak korupcja czy nepotyzm, braku odpowiedniego nadzoru oraz nieuzasadnionych wypłat³⁶.

Natomiast ustawa nie przewiduje żadnych uprawnień dla Kontrolera Państwa w kwestii nakładania sankcji i bezpośrednich środków przymusu. Pod tym względem efektywność kontroli opiera się na ścisłym współdziałaniu Kontrolera oraz Knesetu. Przede wszystkim Kontroler w swoich działaniach musi pozostawać we współpracy z Komisją Kontroli Państwowej Knesetu. Ponadto jest on zobowiązany do informowania o podejmowanych działaniach, ilekroć Komisja Kontroli Państwowej tego zażąda³⁷.

Praca sektora kontroli państwowej opiera się jednak głównie na rocznym planie zatwierdzanym przez Kontrolera. Szczegółowy plan audytu obejmuje cele pracy, harmonogramy oraz wytyczne dotyczące badania poszczególnych podmiotów. Przy dokonywaniu wyboru uwzględnienia w planie kontroli określonych organów brane są pod uwagę liczne kryteria, m.in. interes publiczny, ochrona praw człowieka, bezpieczeństwo

³⁶ J. Steinberg, *Comptroller slams corrupt kosher supervision process*, <http://www.timesofisrael.com/comptroller-report-sharply-criticizes-kosher-supervision-process> [dostęp 30.07.2017].

³⁷ *State Comptroller Law*, section 6.

narodowe, a także zgłaszane skargi czy w jakikolwiek inny sposób przekazywane do Biura Kontrolera informacje oraz możliwości czasowe i finansowe³⁸.

Kontrola przeprowadzana jest przez organy odpowiedzialne za nadzór poszczególnych jednostek kontrolowanych. Proces przewiduje możliwość wypowiedzenia się, przedstawienia określonych faktów i wyjaśnień podmiotom, których kontrola dotyczy, oraz ich pracownikom. Może do tego dojść zarówno w czasie kontroli, jak i po jej zakończeniu. Po ukończeniu każdego audytu przesyła się projekt sprawozdania do kontrolowanego organu wraz z wnioskiem o odpowiedź na przedstawione w niej fakty, ich interpretację oraz wnioski. Dialog z kontrolowanym organem często wpływa na ostateczną treść raportu. Pracownicy każdego stopnia sektora kontroli uczestniczą w przygotowywaniu sprawozdania z audytu. Zaangażowany jest również sam Kontroler Państwa, który decyduje o ostatecznej wersji sprawozdania i uwypukla wybrane przez siebie kwestie. Metoda uwzględniająca tak dużą liczbę pracowników (dyrektorów, koordynatorów itd.) ma na celu osiągnięcie rzetelności sprawozdania, jego dokładność oraz uzyskanie uzasadnionych wniosków uwzględniających pełen obraz sytuacji, opartych na szczegółowej analizie.

Zgodnie z ustawą zasadniczą Kontroler Państwa w ramach swoich obowiązków przedkłada raporty, opinie i sprawozdania z kontroli Knesetowi oraz podaje je do wiadomości publicznej. Każde sprawozdanie zawiera podsumowanie działań podjętych w trakcie kontroli oraz ocenę działań podjętych przez objęte nią organy w celu usunięcia nieprawidłowości, które zostały wykazane w poprzednich latach. W swoich sprawozdaniach Kontroler podkreśla wszelkie niezgodności lub naruszenia prawa oraz zasad uczciwości, gospodarki i efektywności, jakie uzna za stosowne i proponuje środki mające służyć ich korygowaniu oraz zapobiegać ich powtórnemu wystąpieniu.

Sprawozdanie Kontrolera dotyczące ministrów i instytucji państwowych musi być dodatkowo przedłożone premierowi oraz odpowiedniej komisji około dziesięciu tygodni przed przedstawieniem go Knesetowi, umożliwiając premierowi udzielenie odpowiedniego komentarza. Raport podawany jest następnie do opinii publicznej. Raporty Kontrolera Państwa są obecnie podzielone na trzy sekcje, których publikacja następuje w różnych terminach. Oprócz tego Kontroler publikuje roczne sprawozdanie z działalności samorządu terytorialnego i innych kontrolowanych podmiotów w państwie.

Knesetowi przedkładane są także specjalne raporty z doraźnych kontroli, które może przeprowadzać Kontroler wedle uznania lub ze względu na żądanie Knesetu. Mogą one dotyczyć szerokiego spektrum tematów, a także łączyć w sobie różne zagadnienia.

³⁸ *Work processes of the State Audit*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/WorkProcesses.aspx> [dostęp 30.07.2017].

Przykładem może być raport specjalny Josepha Shapiry z 22 września 2016 r. na temat edukacji i zapobiegania rasizmowi³⁹.

Zgodnie z ustawą o finansowaniu partii politycznych Kontroler przedstawia parlamentowi sprawozdanie z zarządzania finansami partii uczestniczących w wyborach powszechnych i lokalnych, w szczególności ich przychodów, wydatków i zarządu majątkiem.

Ustawa o Kontrolerze Państwa przewiduje konkretny schemat procedury pokontrolnej. Podmiot, wobec którego wszczęto procedurę kontroli i wykryto nieprawidłowości, zobowiązany jest do zrewidowania swojej działalności zgodnie ze sprawozdaniem Kontrolera. W szczególności jest on zobligowany do podjęcia działań mających na celu usunięcie stwierdzonych braków i wdrożenia zaleceń zawartych w raporcie. Po przekazaniu raportu lub opinii Knesetowi i podaniu do opinii publicznej ustawa o Kontrolerze zobowiązuje organ zwierzchni każdego kontrolowanego podmiotu do wyznaczenia zespołu, prowadzonego przez dyrektora generalnego lub jego odpowiednika, odpowiedzialnego za skorygowanie braków i wyznacza 60-dniowy termin na podjęcie odpowiednich decyzji. Termin ten liczony jest od daty przedłożenia raportu Kontrolerowi Knesetowi. Zespół w tym czasie musi zdecydować, w jaki sposób podmiot zamierza wyeliminować stwierdzone nieprawidłowości, w szczególności uwzględniając niezbędne środki, terminy, w ciągu których ma nastąpić usunięcie braków, a także informacje, co do których zdecydowano o odłożeniu działań wraz z podaniem przyczyn. Następnie, zgodnie z procedurą, zespół zobowiązany jest poinformować organ zwierzchni kontrolowanego podmiotu o treści podjętych postanowień w ciągu 15 dni od ich przyjęcia, które ten następnie w ciągu dalszych 30 dni przesyła Kontrolerowi Państwa. Kontroler może zażądać dodatkowych raportów w każdej chwili, jeśli uzna je za potrzebne, a otrzymane informacje za niewystarczające.

Jeśli chodzi o kontrolę wewnętrzną, to jest ona zasadniczo zjawiskiem odrębnym wobec kontroli ogólnokrajowej uregulowanej w ustawie o Kontrolerze Państwa. Jednak w niektórych kwestiach ustawa o audycie wewnętrznym wprowadza pewne powiązania między nią a wyżej omówioną kontrolą państwową. Ma to na celu zapewnienie odpowiedniej efektywności i odpowiedniego standardu działania administracji, wprowadzając element dodatkowej kontroli sprawowanej z zewnątrz przez niezależną instytucję, jaką jest Kontroler. Jednostka odpowiedzialna za kontrolę wewnętrzną jest m.in. zobowiązana zapewnić usunięcie wszelkich nieprawidłowości wykazanych w raporcie Kontrolera⁴⁰. Ponadto, w razie jakichkolwiek podejrzeń dotyczących działalności przestępczej, organ kontrolujący zobowiązany jest zgłosić sprawę Kontrolerowi Państwa. W literaturze,

³⁹ *Special Audit Report „Education for a Shared Society and Prevention of Racism”*, <http://www.mevaker.gov.il/En/publication/Articles/Pages/2016.09.22-Education.aspx> [dostęp 30.07.2017].

⁴⁰ *Internal Audit Law 5752-1992*, section 4(a)(5).

pomimo że nie jest on bezpośrednio związany z audytem wewnętrznym, wskazuje się na znaczącą rolę Kontrolera Państwa w rozwój tej formy kontroli na przestrzeni lat. Sama ustawa o kontroli wewnętrznej była wynikiem dyskusji zapoczątkowanych rocznymi sprawozdaniami Kontrolera w latach osiemdziesiątych XX w., dotyczących istniejących wówczas wad audytu wewnętrznego⁴¹.

5. Zakończenie

Podsumowując, Kontroler Państwa jest instytucją o specyficznej, podwójnej strukturze. Jego dualistyczna natura, stanowiąca ewenement w światowych systemach konstytucyjnych, przesądza o jego niezwykle rozległych możliwościach działania. Jako najwyższy państwowy organ kontroli przeprowadza audyt dotyczący szerokiego spektrum podmiotów, zarówno na szczeblu państwowym, jak i lokalnym, który opiera się na różnorodnych kryteriach przedmiotowych, nieunormowanych enumeratywnie. Natomiast głównym obszarem jego działania jako Rzecznika Praw Obywatelskich jest badanie skarg indywidualnych.

Kontroler, w związku ze swoim specyficznym charakterem, podczas przeprowadzanych kontroli bierze pod uwagę także szczególne znaczenie praw człowieka i podkreśla wpływ zgodności działalności jednostek kontrolowanych z obowiązującymi normami prawnymi na przestrzeganie przyjętych standardów zakresie ochrony tych praw. Pracownicy Biura Kontrolera w swoich wystąpieniach wielokrotnie zwracali na to uwagę, podkreślając znaczenie najwyższych organów kontroli w tym zakresie i ujmując to jako nową funkcję tych organów, która powinna zyskiwać na znaczeniu. Wskazywano, że organy kontroli państwowej mają często szersze – pod wieloma względami – możliwości działania niż sądy. Tym samym sądowy system ochrony praw człowieka powinien być uzupełniany przez środki zapewniane przez sektor kontroli państwowej⁴². Jednocześnie zaznaczano, że Kontroler w Państwie Izrael pełni kluczową funkcję w promowaniu i ochronie praw człowieka, a jego zadania jako organu kontroli i ombudsmana przenikają się wzajemnie⁴³.

Kontroler w związku ze swoimi szerokimi uprawnieniami i wielością podmiotów kontrolowanych, ma wyjątkową pozycję w państwie Izrael. Jako organ o tak wielkim

⁴¹ R. Schwartz, R. Sulitzeanu-Kenan, *The Politics of Accountability: Institutionalizing Internal Auditing in Israel*, „Studies in State Audit” 2004, nr 60, s. 139.

⁴² M. Mersel, M. Gutman, S. Mizrahi, *Rethinking the role of Supreme Audit Institutions in promoting and protecting socioeconomic human rights*, http://www.eurosai.org/handle404?export_uri=/export/sites/eurosai/.content/documents/magazines/Eurosai20_en.pdf [dostęp 30.07.2017].

⁴³ *The foundations of the State Audit*, <http://www.mevaker.gov.il/En/About/Pages/yesodot.aspx> [dostęp 30.07.2017].

znaczeniu i różnorodnych możliwościach działania powinien cechować się niezależnością, niezawisłością i brakiem wpływów ze strony innych organów lub osób. Rola niezależności i jej znaczenie wobec państwowych instytucji kontroli były wielokrotnie przedmiotem dyskusji na arenie międzynarodowej. Pracownicy Biura Kontrolera również zabierali głos w tej sprawie, m.in. zestawiając osiem podstawowych zasad przyjętych w Deklaracji z Meksyku w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli z 2007 r. z rozwiązaniami przyjętymi w izraelskim porządku prawnym, gwarantującymi ich przestrzeganie⁴⁴.

Niezależność Kontrolera jest zatem niezwykle istotnym czynnikiem, niezbędnym do zapewnienia obiektywizmu i efektywności kontroli oraz jego działań jako ombudsmiana, tym samym stanowiąc o właściwej ochronie zarówno praworządności, jak i partykularnych interesów obywateli oraz przestrzegania standardów współczesnego demokratycznego państwa prawa.

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie pozycji ustrojowej Kontrolera Państwa, do którego zakresu działania należy, w świetle ustawodawstwa Państwa Izrael, kontrola administracji publicznej, finansów publicznych oraz ochrona podstawowych praw i wolności obywateli. Tekst ma na celu zaprezentowanie dwojakiej roli, która umożliwia wskazanemu organowi pełnienie funkcji zbliżonej do znanych polskiemu systemowi ustrojowemu Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich oraz opisanie szerokich kompetencji, jakie przyznano wskazanemu organowi na mocy ustawy zasadniczej o Kontrolerze Państwa.

Słowa kluczowe

Kontroler Państwa, ustawa zasadnicza o Kontrolerze Państwa, kontrola państwowa, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwo Izrael

Abstract

The article presents the political position of the State Comptroller, whose scope of activities includes, in the light of the legislation of the State of Israel, control of public administration, public finances and protection of basic rights and freedoms of citizens. The text aims to present a dual role that enables the indicated body to perform a function similar to that known to the Polish constitutional system of the Supreme Chamber of Control and the Ombudsman and to describe the broad competences granted by the Basic Law on the State Comptroller to the body.

Keywords

State Comptroller, Basic Law on the State Comptroller, State Control, Ombudsman, State of Israel

⁴⁴ S. Mizrahi, *op. cit.*