

# NIK 1919–2019

## Ujęcie konstytucyjne

# Historia polskiej kontroli państwowej

Konstytucyjna pozycja Najwyższej Izby Kontroli wskazuje na jej trwałe zdobyte, dające gwarancję stabilności i niezależności działania, a obywatelom instytucję stojącą na straży gospodarowania środkami i mieniem publicznym. Charakter NIK określił już dekret z 7 lutego 1919 r., wydany kilka miesięcy po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, a uchwalona w 1921 r. Konstytucja marcowa potwierdziła miejsce Izby wśród najważniejszych organów w państwie. W minionym stuleciu różne były oblicza kontroli państwowej i określona przez ustawodawcę rola Najwyższej Izby Kontroli.

### **ANDRZEJ SYLWESTRZAK**

---

Historię polskiej kontroli państwowej w niepodległym państwie można podzielić na trzy podstawowe stadia. Pierwsze, to lata II Rzeczypospolitej (1918–1939), drugie – okres Polski socjalistycznej

(1944–1989) i trzecie – III RP, od 1989 r. do dziś.

Metodologicznie uzasadnione byłoby spojrzenie na Najwyższą Izbę Kontroli z płaszczyzny ówczesnych konstytucji: Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. i Konstytucji RP z 23 kwietnia 1935 r.

## Okres II Rzeczypospolitej

W II RP obowiązywały dwie konstytucje i jedna ustawa z 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej<sup>1</sup>. Już ta sytuacja przedstawia się interesująco, tym bardziej że konstytucje te opierają się na odmiennych założeniach. O ile Konstytucja marcowa ustanawiała ustrój demokratyczny, o tyle kwietniowa przyjmowała wzorce autorytarne. Rezultatem było odmienne usytuowanie NIK w systematyce każdej z nich, przy założeniu obowiązywania tej samej ustawy o kontroli z 3 czerwca 1921 r.

Na wstępie należy podkreślić, że w momencie uchwalania Konstytucji marcowej funkcjonowała kontrola powołana dekretem Józefa Piłsudskiego z 7 lutego 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa<sup>2</sup>. Otóż, nie zapominając o sejmowych Komisjach Skarbowych w I Rzeczypospolitej, warto docenić wkład powołanej w Księstwie Warszawskim dekretem królewskim z 14 grudnia 1808 r. Głównej Izby Obrachunkowej<sup>3</sup> (GIO), wzorowanej na francuskiej *Cour des Comptes*. Wprawdzie GIO nie znalazła się w Konstytucji Księstwa Warszawskiego nadanej 22 lipca 1807 r. przez Napoleona I, ale można uznać, że była pierwszą burżuazyjną instytucją kontrolną w Polsce. Po Traktacie

Wiedeńskim z 1815 r. i powstaniu Królestwa Polskiego, w odniesieniu do spraw dotyczących kontroli, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, kontynuację działalności GIO, po drugie, konstytucjonalizację Izby w 1815 r. Nadanie Królestwu Polskiemu przez Aleksandra I konstytucji z 15 (27) listopada 1815 r. stanowiącej o GIO (art. 78), oznaczało kontynuację tradycji GIO całkowicie odmiennej od kontroli imperium rosyjskiego.

Organizację kontroli unormowano postanowieniem królewskim z 3 (15) października 1816 r., przywołującym art. 78 konstytucji<sup>4</sup>, a następnie dekretem z 9 (21) lipca 1821 r.<sup>5</sup> w zasadzie pozostającym w mocy do likwidacji polskiej odrębności w 1867 r. Nadano jej nazwę Izby Obrachunkowej Królestwa Polskiego, a w 1832 r. zmieniono na Najwyższą Izbę Obrachunkową (NIO), i tak pozostało do 1867 r. NIO była informowana o zatwierdzeniu budżetu „w kopii wierzytelnej”<sup>6</sup>, co jest o tyle doniosłe, że podstawowe kryterium kontroli stanowił budżet i „etaty każdoroczne”.

Bezpośrednio po likwidacji NIO powołano na terenach byłej Kongresówki trzy izby kontroli: w Warszawie, Lublinie i Łomży, wchodzące w skład scentralizowanej kontroli rosyjskiej<sup>7</sup>. Geneza

<sup>1</sup> Dz.U. R.P., 1921, nr 51, poz. 314.

<sup>2</sup> Dziennik Praw Rzeczypospolitej Polskiej, 1919, nr 14, poz. 183.

<sup>3</sup> Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. 1, s. 120.

<sup>4</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 2, s. 160.

<sup>5</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 7, s. 230.

<sup>6</sup> M. Kallas: *Ustrój konstytucyjny Księstwa Warszawskiego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5 /82/2007; W. Sobociński: *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 12-32; W. Sobociński: *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej postanowienia, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970, s. 14-37.

<sup>7</sup> Zgodnie z dekretem z 28 XII/9 l 1867/1866 r. na czele każdej izby stał zarządzający mający zastępcę i pomocnika, w skład izby wchodził jako inspektorzy tak zwani starsi i młodsi rewidenty oraz rachmistrz.

rosyjskiej kontroli (historycy wskazują Tajną Kancelarię i Kolegium Rewizyjne Piotra I) sięga 1811 r. Ustanowiono wówczas scentralizowany system organów bezpośrednio podporządkowanych panującemu. Zreorganizowano go w 1856 r. oraz w 1862 r., głównie rozszerzając zakres kryteriów kontroli i w tej wersji został przyjęty na ziemiach polskich w 1867 r. Następnie, w 1892 r. system zreorganizowano; nastąpiło to decyzją Dumy Państwowej po rewolucji 1905 r. oraz w 1912 r. Najwyższym organem był Centralny Urząd Kontroli Państwa w Petersburgu, na czele z cenionym w Rosji reformatorem W.A.Tatarinowem<sup>8</sup>.

## Kontrola w II Rzeczypospolitej

Ustrojowe miejsce NIK w II Rzeczypospolitej wyznaczają dwie konstytucje – z 1921 r. i 1935 r. Naczelnik Państwa Józef Piłsudski zlecił przybyłemu z Petersburga Janowi Żarnowskiemu, będącemu uprzednio członkiem carskiego kolegium, przygotowanie projektu dekretu. Jan Żarnowski nie nawiązał do GIO i NIO, lecz wziął

za podstawę instytucje rosyjskie. W rezultacie J. Piłsudski dekretem z 7 lutego 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa (NIKP)<sup>9</sup> powołał polską instytucję kontroli.

Obok NIKP powołano w tym czasie kilka organów kontroli. Realizacji podobnego celu w stosunkach pracy służył dekret z 31 stycznia 1919 r. o urzędzie i działalności inspekcji pracy<sup>10</sup>. Inspekcja miała szerokie uprawnienia, m.in. prowadziła kontrolę realizacji przez przedsiębiorców i robotników przepisów określających ich obowiązki, dążąc do „polubownego” rozwiązywania konfliktów (art. 11 pkt 2 i 5). Powołanie dekretem z 31 stycznia 1919 r. Głównego Urzędu Likwidacyjnego<sup>11</sup> „na prawach osobnego ministerstwa” zmierzało do ustalenia strat wojennych. Dodajmy, że w dniu utworzenia NIKP, dekretem z 7 lutego 1919 r. powołano Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej<sup>12</sup>, celem „obrony prawnej i zastępstwa prywatno-prawnych i publicznych interesów Państwa”.

Przypomnijmy, że dekret o NIKP ukazał się ponad dwa miesiące po dekreście

---

Izbie warszawskiej podlegały zarządy gubernialne: warszawski, kaliski i piotrkowski; izbie lubelskiej podlegały gubernie: lubelska, radomska, kielecka i siedlecka; izbie łomżyńskiej: gubernia łomżyńska, suwalska i płocka. Wówczas, tzn. w 1867 r. obowiązywał w zakresie kontroli *Zbiór Praw*, St. Petersburg 1857, por. L. Jaśkiewicz: *Absolutyzm rosyjski w dobie rewolucji 1905–1907*, Warszawa 1982, s. 15–41.

<sup>8</sup> Ustawa o kontroli państwowej, [w:] *Słownik praw Rossyjskiej Imperii*, t. 1, cz. 1, St. Petersburg 1857. Por. H. Ałaszewskij: *W pamięć W. A. Tatarinowa. O priniatium i najwyższem ustawie gosudarstwiennogo kontroli w Rossiji*, St. Petersburg 1881; I. S. Pestow: *Sobranije rossijskich zakonow o gosudarstwie ili gosudarstwiennom kontroli w Rossiji, guberniach i gorodach*, St. Petersburg 1827; *Gosudarstwiennyj kontrol 1811–1911*, St. Petersburg 1911. Hrabia W. A. Tatarinow (1816–1871) piastował funkcję Kontrolera Państwa od 1863 r. do śmierci. W 1855 r. odbył podróż do Prus, Austrii, Belgii i Francji zbierając materiały z zakresu organizacji skarbowości, będące podstawą reformy z 1862 r.

<sup>9</sup> Dz.U. RP, 1919, nr 14, poz. 183.

<sup>10</sup> Dz.U. RP, 1919, nr 5, poz. 90.

<sup>11</sup> Dz.U. RP, 1919, nr 12, poz. 132.

<sup>12</sup> Dz.U. RP, 1919, nr 14, poz. 181, dekret z 7.2.1919 zastąpiony został ustawą z 31.7.1919 o utworzeniu Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. RP, nr 65, poz. 390, zob. uchwałę Rady Ministrów w przedmiocie ustroju i czynności Prokuratorii Generalnej, Dz.U. RP, 1919, nr 75, poz. 433.

566

## MOTYWY DO PROJEKTU

## DEKRETU O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI PAŃSTWA.

Ścisła i wszechstronna kontrola dochodów oraz wydatków konieczną jest we wszystkich gospodarstwach publicznych, przede wszystkim zaś w gospodarstwach państw, znajdujących się, jak Polskie, w pierwszej fazie rozwoju. Dotychczas kontrolę wydatków i dochodów państwowych wykonuje Urząd obrachunkowy przy Ministerstwie skarbu. Szczupły personel, którym Urząd ten na razie rozporządza, przede wszystkim zaś okoliczność, że nie jest on organem niezawisłym, uniemożliwiają racjonalne przeprowadzanie kontroli i powodują trudności w stosunku do różnych Ministerstw.

Przy tym stanie rzeczy utworzenie - na wzór innych państw - organu kontroli, niezawisłego zupełnie od władz centralnych i im równorzędnego, wyposażonego w daleko idące prawa wszechstronnego badania gospodarki państwowej przedstawia kwestję bardzo nagłą. Jako organ taki przewiduje projekt dekretu, władzę kolegjalną, administracyjną, podległą <sup>Najwyższej</sup> ~~władzy~~ Najwyższej Państwa. Nazwa tego organu odpowiada odpowiednio do kardynalnego zadania: "Najwyższa Izba Kontroli Państwa". N.I.K.P. powołaną będzie do wykonywania wszechstronnej kontroli wstępnej, zastępczej i faktycznej, a to gospodarki państwa, prowadzonej przez władze i urzędy cywilne i wojskowe, tudzież określonych bliżej w projekcie zakładów, instytucji, związków samorządowych i więzanych miast.

Wobec wielkiego zakresu działania N.I.K.Państwa dla zabezpieczenia dokładnego i ścisłego wykonywania kontroli, projekt przewiduje też utworzenie podległych tej Izbie izb kontroli państwa. Liczbę i siedziby tych izb, których kreowanie następować może kolejno - w miarę potrzeby, oznaczy rozporządzenie Prezesa N.I.K.Państwa, wydane w porozumieniu z Prezydentem Ministrów.

z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej<sup>13</sup>, lecz przed zwołaniem Sejmu Ustawodawczego i uchwałą z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa<sup>14</sup> (tzw. Małą Konstytucją). Wpłynęło to na wiele ustrojowych rozstrzygnięć w dekrecie z 7 lutego 1919 r. o NIKP.

Dekret przyjmował zasadę (art. 1), że NIKP jest władzą podległą bezpośrednio Naczelnikowi Państwa, chociaż w dalszych postanowieniach przewidywał wiele powiązań z Sejmem. Prezesa, na wniosek premiera (Prezydenta Ministrów), a wiceprezesa i członków, na wniosek prezesa NIKP, mianował Naczelnik Państwa<sup>15</sup>. Mimo jednoosobowego kierownictwa Izby, dekret wprowadzał zasadę kolegiałności, przewidując utworzenie Kolegium NIKP. Kolegiałność rozumiano szeroko, obejmując nią sprawy wchodzące w zakres kontroli Izby (art. 11), wniosek o absolutorium, czy zamknięcie rachunków państwowych. Dekret szeroko zakreślał podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli, ujmując uprawnienia NIKP w trzech grupach (art. 11):

- rachunki władz cywilnych i wojskowych, urzędów, zakładów i przedsiębiorstw państwowych oraz rachunki dotyczące majątku państwowego;
- rachunki instytucji, zakładów fundacji i funduszy niepaństwowych otrzymujących dotacje ze Skarbu Państwa;
- rachunki wydatków i dochodów, majątków i długów wyższych jednostek samorządowych oraz większych miast.

Wyróżniono trzy rodzaje kontroli: wstępną czyli prewencyjną, następną czyli represyjną i faktyczną.

Dekret przewidywał powoływanie (art. 20) – rozporządzeniem Prezesa NIKP – terenowych izb kontroli państwowej (IKP). Najwcześniej, 17 stycznia 1920 r., utworzono trzy izby: warszawską, obejmującą województwa warszawskie, łódzkie i białostockie; kielecką dla kieleckiego i lubelskiego oraz łwowską dla Małopolski. W 1921 r. powołano izby kontroli w Kowlu i Poznaniu<sup>16</sup>. Również w 1921 r. utworzono Izbę w Krakowie dla województwa krakowskiego i śląskiego, a w sierpniu 1922 r. ustawą z 3 czerwca 1921 r. objęto już ziemię wileńską<sup>17</sup>. Warto dodać, że w NIKP

<sup>13</sup> Dz.U. RP, 1918, nr 17, poz. 41.

<sup>14</sup> Dz.U. RP, 1919, nr 19, poz. 226, patrz W. T. Kulesza: *Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/82/2007, s. 33-55; W. Komarnicki: *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 62-65; A. Próchnik: *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983, s. 45-51.

<sup>15</sup> Pierwszym prezesem NIKP został Józef Higersberger (1856–1921), absolwent Wydziału Prawnego UW, adwokat, radca bankowy, mianowany przez Naczelnika Państwa 15.2.1919 /AAN, Mkr B-8677, k. 26/; pierwszym wiceprezesem był Józef Nentwig, były radca dworu w Najwyższej Izbie Obrachunkowej w Wiedniu, p.o. zastępcy członka Polskiej Komisji Likwidacyjnej.

<sup>16</sup> Rozporządzeniem prezesa NIKP z 20.8.1921 o utworzeniu Okręgowej Izby Kontroli w Kowlu, Dz.P. RP, 1921, nr 74, poz. 507 z zasięgiem na województwa wołyńskie i podolskie, rozporządzeniem prezesa NIKP z 29.9.1921 w sprawie utworzenia Okręgowej Izby Kontroli w Poznaniu dla województw poznańskiego i pomorskiego, Dz.U. RP, 1921, nr 85, poz. 620 likwidującym równocześnie Izbę Obrachunkową byłej Dzielnicy Pruskiej, Dz.U. RP, 1921, nr 82, poz. 570.

<sup>17</sup> Rozporządzeniem prezesa NIKP z 29.9.1921 powołano izbę w Krakowie, Dz.U. RP, 1922 r., nr 4, poz. 31 a rozporządzeniem Rady Ministrów z 29.8.1922 objęto zasięgiem ustawy o kontroli państwowej ziemię

przygotowano projekt ustawy dotyczący zmiany kontroli, przedłożony Prezydium Rady Ministrów<sup>18</sup>.

Przed uchwaleniem konstytucji z 17 marca 1921 r. uformowano zatem system organów kontroli. Podkreślić należy, że stał się on podstawą regulacji zawartej w Konstytucji marcowej (art. 9) oraz ustawie z 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej. Mimo tymczasowości aparatu państwowego w latach 1919–1921, NIKP ukształtowano na tyle sprawnie, że dotyczące jej rozwiązania obowiązywały do końca II RP. Patrząc z tej perspektywy należałoby dekret z 7 lutego 1919 r. ocenić bardzo wysoko, jako akt zawierający wyjątkowo nowoczesne rozwiązania.

### NIK w Konstytucji marcowej

Konstytucja z 17 marca 1921 r. wyznaczała nowe stadium, z jednej strony przez konstytucjonalizację NIK, z drugiej ustanawiając silniejsze powiązania Izby z władzą ustawodawczą niż miało to miejsce w latach 1919–1921. Natomiast sprawa kontroli w pracach nad projektem konstytucji nie wywołała szerszej dyskusji, chociaż zarysowały się stanowiska skrajne. W trzecim czytaniu i dyskusji nad art. 9, 8 marca 1921 r., propozycję „Najwyższej Izby Obrachunkowej” zastąpiono „Najwyższą Izbą Kontroli”. Wcześniej z inicjatywy Komisji Konstytucyjnej dodano ustęp o odpowiedzialności prezesa NIK i podległych mu urzędników

przed Sejmem. Tak uformowany projekt przyjęto 15 marca 1921 r. przeważającą większością 351 głosów, przy 10 przeciwnych. Dodajmy, że w czasie tego samego posiedzenia zgłoszono propozycję skreślenia całego artykułu 9, chociaż wniosek odrzucono identycznym stosunkiem głosów jak w czasie przyjęcia projektu<sup>19</sup>.

Uchwalenie Konstytucji RP wyznaczało nowe stadium kontroli, przez zmianę ustrojowego miejsca NIK, podporządkowanej w latach 1919–1921 Naczelnikowi Państwa, a zgodnie z ustawą zasadniczą podległej Sejmowi. Poświęcając NIK osobny przepis (art. 9) ustawodawca konstytucyjny zamieścił go w rozdziale II o władzy ustawodawczej. W ten sposób wyeksponowano powiązania NIK z parlamentem, w szczególności z Sejmem. Nowoczesność samego rozwiązania polegała zatem, po pierwsze, na konstytucjonalizacji NIK, po drugie, na wyeksponowaniu w systematyce pozycji Izby, po trzecie, na zobowiązaniu parlamentu do wydania stosownej ustawy rozwijającej postanowienia art. 9, po czwarte, konstytucja przyjęła zasadę przedstawiania przez rząd corocznych zamknięć rachunków państwowych do „parlamentarnego zatwierdzenia” (art. 7), upoważniając NIK do zgłoszenia wniosku o absolutorium (art. 9). Okoliczności te zasługują na szczególne podkreślenie w świetle tego, że Konstytucja marcowa była pierwszą ustawą zasadniczą suwerennego państwa polskiego od XVIII w.

wileńską, Dz.U. RP, 1922, nr 73, poz. 660, na mocy rozporządzenia prezesa NIK z 6.9.1922 utworzono w Wilnie Izbę Kontroli, Dz.U. RP, 1922, nr 75, poz. 684.

<sup>18</sup> AAN, Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa, Mkr B-8593, k. 3.

<sup>19</sup> Patrz; Spraw. Sten. z 216 pos. SU z 8.3.1921, łam 11-12, Spraw. Sten. z 219 pos. SU z 15.3.1921, łam 52.

USTAWA Z DNIA 17 MARCA 1921 ROKU  
KONSTYTUCJA  
RZECZYPOSPOLITEJ  
POLSKIEJ



**W**IMIE BOGA WSZECHMOGĄCEGO  
MY, NARÓD POLSKI,  
dziękując OPATRZNOŚCI za  
wyzwolenie nas z półtorowiekowej  
niewoli, wspominając z wdzięcznością mełstwo i  
wytrwałość ofiarnej walki pokoleń, które najlep-  
sze wysiłki swoje sprawie niepodległości bez  
przerwy poświęcały, nawiązując do świetnej tra-  
dycji niekopalnej Konstytucji 3-go Maja - dobro  
całej zjednoczonej i niepodległej Matki-Ojczyzny  
mając na oku, a pragnąc Jej być niepodległy,  
poległy i bezpieczestwo oraz ład społeczny  
utwierdzić na wieki i na zasadach prawa i  
wolności pragnąc zarazem zapewnić rozmój  
wbystkich Jej sił moralnych i materialnych dla  
dobra całej odradzającej się ludzkości, wbystkim  
obywatelom Rzeczypospolitej równość, a pracy  
pobanowanie, należne prawa i szczególną opiekę  
Państwa zabezpieczyć - tę oto Ustawę Konsty-  
tucyjną, na Sejmie Ustawodawczym Rzeczy-  
pospolitej Polskiej uchwalamy  
i stanowimy



Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., zwanej Konstytucją marcową.

Oczywiście na tle monteskuszowskiego trójpodziału (art. 2), takie usytuowanie NIK zachęca do komentarza. Z jednej strony, ustawodawca zamieszczając NIK w rozdz. II dawał wyraz ustrojowej randze kontroli oraz jej niezawisłości. Z drugiej natomiast, pozostawiało sprawą oczywistą, że Izba nie jest organem władzy ustawodawczej, a jedynie instytucją współdziałającą z parlamentem. Samo rozstrzygnięcie miejsca NIK w systematyce konstytucji z 17 marca 1921 r., w świetle ustrojowej zasady trójpodziału władz, budziło fundamentalne wątpliwości. Ponadto usytuowanie NIK jednoznacznie zmierzające do zagwarantowania niezależności kontroli, logicznie zakładało wyłączenie jakichkolwiek ogniw władzy wykonawczej, w tym oczywiście Prezydenta RP i rządu, z podejmowania podstawowych decyzji, takich jak np. powoływanie prezesa NIK. Tak się jednak nie stało, Konstytucja marcowa i ustawa z 3 czerwca 1921 r. nie wykazały należytej konsekwencji, chociaż było to raczej rezultatem nie w pełni uświadomianych trudności z umieszczeniem kontroli w ramach monteskuszowskiego trójpodziału.

Należałoby dodać, że Konstytucja przyjmowała dwie fundamentalne z punktu widzenia NIK zasady. Po pierwsze, corocznego ustawowego uchwalania budżetu (art. 4) i po wtóre, obowiązek rządu przedstawiania zamknięcia rachunków państwowych „do parlamentarnego zatwierdzenia” (art. 7). Miały one o tyle znaczenie,

że określały kryteria działalności NIK. W wykonaniu zalecenia art. 9, Sejm uchwalił ustawę z 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej<sup>20</sup>, przedłożoną 31 maja 1921 r. w formie projektu przygotowanego łącznie przez dwie komisje sejmowe: Skarbowo-Budżetową i Administracyjną<sup>21</sup>.

Ustawa o kontroli państwowej obowiązywała do końca II RP, mimo prób jej korekty, a nawet opracowania nowego projektu w końcu lat trzydziestych. Jak wiadomo, gruntownym zmianom poddano w tym czasie samą konstytucję. Wprowadzie tzw. nowela sierpniowa z 2 sierpnia 1926 r. nie zawierała postanowień bezpośrednio o NIK, jednak w sensie ustrojowym osłabiając pozycję legislatywy, osłabiała samą Izbę<sup>22</sup>. Natomiast Konstytucja kwietniowa przewartościowała system organów państwowych, wywierając wpływ na ustrojową pozycję NIK, chociaż nie wiązało się to ze zmianą ustawy z 3 czerwca 1921 r.

Organizacja NIK przewidziana ustawą o kontroli państwowej odpowiadała założeniu, że kontrola jest „władzą” działającą kolegalnie (art. 1), „z ministerstwami równorzędną”, niezależną od rządu i „podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej”. Zaakcentowanie „podległości” Prezydentowi RP mogło budzić wątpliwości na tle konstytucyjnej zasady odpowiedzialności Prezesa NIK bezpośrednio przed Sejmem (art. 9). Wskazywało to nie tylko na brak konsekwencji, dowodziło

<sup>20</sup> Dz.U. RP, 1921, nr 51, poz. 314.

<sup>21</sup> Spraw. Sten. z 230 pos. SU z 31.5.1921, łam 22.

<sup>22</sup> Por. W. T. Kulesza: *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/75/2006; W. Komarnicki: *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system, reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w 1937 r.*, Kraków 2006 – rozdz. VII-IX, s. 80-170.



## U s t a w a

z dnia 3 czerwca 1921 r.

### o Kontroli Państwowej.

**Art. 1.** Kontrola Państwowa jest władzą, w czynnościach swoich opartą na zasadach kolegialności (art. 20 — 22), z ministerstwami równorzędną, od Rządu niezależną, podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej.

**Art. 2.** Kontrola Państwowa powołana jest do rewizji dochodów i wydatków Państwa oraz jego stanu majątkowego.

**Art. 3.** W miarę uznania Rządu, Kontrola Państwowa może być również powołana do rewizji finansowej gospodarki ciał samorządnych oraz instytucji, zakładów, fundacji, stowarzyszeń i spółek, działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją.

**Art. 4.** Spełniając swe zadania, Kontrola Państwowa bada, czy czynności gospodarcze i finansowe władz i urzędów państwowych oraz instytucji, wymienionych w art. 3, były legalne, wykonane z należytą oszczędnością i celowo, pod względem gospodarczym.

Kontrola, dokonywana przez Kontrolę Państwową, nie usuwa odpowiedzialności ministrów i kontrolowanych władz i urzędów.

Ustawa z 1921 r. była pierwszą dotyczącą funkcjonowania kontroli państwowej.

także pojawienia się już wówczas problemów z ogólniejszym usytuowaniem kontroli. Zgodnie z ustawą: „W skład Kontroli Państwowej wchodzi: 1) Prezes Najwyższej Izby Kontroli oraz dwaj wiceprezesi, 2) Najwyższa Izba Kontroli, 3) Izby Okręgowe Kontroli” (art. 14).

Prezesa NIK mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów

(art. 15 ustawy), przy czym warto zaznaczyć, że w przedstawionym Sejmowi 31 maja 1921 r. projekcie ustawy, miał być mianowany przez Prezydenta RP na wniosek Marszałka Sejmu<sup>23</sup>. Prezes NIK był równorzędny ministrom, aczkolwiek nie wchodził w skład rządu, mógł natomiast zabierać głos na posiedzeniach Sejmu i Senatu. Do jego uprawnień należało

<sup>23</sup> Problem wzbudził poważną dyskusję w Sejmie Ustawodawczym 31.5.1921, Spraw. Sten. z 230 pos. SU z 31.5.1921, łam 32, 38-40, por. w szczególności odpowiedni wniosek posła Dubanowicza, Spraw. Sten. z 231 pos. SU, łam 39. Pierwszym powołanym w tym trybie prezesem NIK był piastujący wówczas tę funkcję Jan Żarnowski, Spraw. Sten. z 246 pos. SU, 13.9.1921, łam 3. J. Żarnowski ur. w 1852 r. na Wołyniu w rodzinie ziemiańskiej, ukończył studia fizyko-matematyczne na Uniwersytecie Petersburskim, od 1904 r. pracował w rosyjskiej kontroli państwowej, doszedł do rangi „jenerał-kontrolera” wchodząc w skład kierowniczych instancji kontroli w Petersburgu. Pracował następnie w polskich przedsiębiorstwach działających w Rosji (1918–1919), dwukrotnie aresztowany przez władze radzieckie, wrócił do kraju podejmując pracę w Warszawie w Ministerstwie Skarbu. Po śmierci poprzedniego prezesa J. Higersbergera (18.5.1921) mianowany 30.6.1921 prezesem NIK, natomiast w trybie ustawy z 3.6.1921 został mianowany prezesem NIK 13.9.1921 i pełnił tę funkcję do śmierci 12.7.1926. Por. wypowiedź J. Żarnowskiego: *Rola kontroli państwowej w życiu gospodarczym państwa*, cz. 1 i cz. 2 w: „Tydzień Polski” z 23.4.1921 i 30.4.1921, AAN, Mkr B-8672, k. 113-118, k. 135-138. Następnymi prezesami NIK w II Rzeczypospolitej byli St. Wróblewski (1926–1930) i J. Krzemieński (1930–1939).

coroczne przesyłanie ministrowi skarbu preliminarza budżetowego Izby celem włączenia do budżetu państwa.

Zakres kontroli NIK obejmował „rewizję dochodów i wydatków Państwa oraz jego stan majątkowy” (art. 2). NIK mogła prowadzić kontrolę „ciał samorządowych” oraz instytucji, zakładów, fundacji, stowarzyszeń i spółek działających z udziałem finansowym Skarbu Państwa lub z jego gwarancją. Ustawa wymieniała kryteria legalności, celowości, oszczędności i gospodarności. Wyróżniono dwa rodzaje kontroli: faktyczną i następczą, rezygnując ze znanej z dekretu z 7 lutego 1919 r. kontroli wstępnej czyli prewencyjnej<sup>24</sup>. Ustawa określała tryb przeprowadzania kontroli faktycznej (art. 6) i następczej (art. 7), zobowiązując władze i urzędy do przestrzegania przepisów i instrukcji w tym zakresie oraz do udostępniania inspektorom NIK wszelkich dokumentów.

Najpełniejszym rezultatem kontroli NIK były uwagi o wykonaniu budżetu wraz z wnioskami o udzielenie rządowi absolutorium (art. 9 konstytucji i art. 7 ustawy). Izba przedstawiała je Prezydentowi RP, Sejmowi i Senatowi w terminie sześciu miesięcy od otrzymania z Ministerstwa Skarbu ogólnego zamknięcia rachunków. Także w ciągu sześciu miesięcy od upływu okresu budżetowego NIK przedstawiała tym organom sprawozdanie z czynności kontroli. Izba miała też prawo „w wypadkach szczególnej wagi lub nie cierpiących

zwłoki przedstawić Prezydentowi, Sejmowi i Senatowi sprawozdania i wnioski z poszczególnych wyników kontroli” (art. 8).

Ustawa z 3 czerwca 1921 r. określała uprawnienia NIK przy stwierdzeniu nieprawidłowości. W takiej sytuacji NIK, zgodnie z art. 13:

- zawiadamiała właściwą władzę celem usunięcia nadużyć i braków,
- mogła żądać zawieszenia w czynnościach funkcjonariuszy oraz pociągnięcia winnych do odpowiedzialności,
- stwierdzając straty Skarbu Państwa mogła żądać „ich pokrycia i zabezpieczenia”,
- w przypadku niezastosowania się jednostki kontrolowanej do zaleceń, NIK mogła żądać od władzy przełożonej wykonania swych zarządzeń (art. 11).

Oceniając ustawę z 3 czerwca 1921 r. należy podkreślić, że – jak na ówczesne warunki – był to akt bardzo nowoczesny. Nawiązywał do Izby Obrachunkowej Księstwa Warszawskiego oraz NIO Królestwa Polskiego, a w szczególności pogłębiał dorobek NIKP z 1919 r., chociaż nieobce okazały się doświadczenia kontroli carskiej, głównie w odniesieniu do kontroli faktycznej oraz kolegialności.

## NIK w Konstytucji kwietniowej

Konstytucja RP z 23 kwietnia 1935 r. stanowiła, że „Kontrola Państwowa” jest jednym z organów – obok rządu, Sejmu, Senatu, sił zbrojnych i sądów – pozostającym pod zwierzchnictwem Prezydenta RP

<sup>24</sup> Problem kontroli wstępnej wzbudził poważną kontrowersję w czasie debaty nad projektem ustawy. Za utrzymaniem kontroli wstępnej argumentował poseł Świda (Spraw. Sten. z 230 posiedzenia SU, 31.5.1921, łam 38-40), przeciw – poseł Dreszer (w tym samym dniu łam 52-53), również przeciw tej formie wystąpili posłowie Rauch i Rząd (w tym samym dniu), łam 38-39.

(art. 3). Szczególna rola Prezydenta RP została określona w art. 11 stanowiącym, że „jako czynnik nadrzędny w Państwie harmonizuje działalność naczelnych organów państwowych”. Dodać można, że konstytucja zaliczała do prerogatyw prezydenckich (art. 13 lit. c) mianowanie i odwoływanie prezesa NIK. Sytuacja ta oznaczała generalną zmianę pozycji NIK, sprowadzonej do rangi organu funkcjonującego pod kierownictwem Prezydenta RP, co przy względnie niskiej randze Sejmu i Senatu czyniło kontrolę w poważnej mierze nieskuteczną. Konstytucja wprawdzie zachowała szereg kontrolnych uprawnień Sejmu względem rządu (art. 31), w szczególności doniosłe było coroczne zatwierdzanie zamknięć rachunków państwowych i udzielanie rządowi absolutorium (art. 31 ust. 2 lit. d). Jednak przy wielu możliwościach rozwiązania parlamentu uprawnienie to nie miało takiej rangi, jak w dobie konstytucjonalizmu marcowego.

Konstytucja kwietniowa poświęcała NIK osobny przepis (art. 77) potwierdzający zasadę kolegalności, niezawisłości i niezależności od rządu. Izba kontrolowała gospodarkę państwową oraz związki publiczno-prawne, badała zamknięcia rachunków państwowych oraz corocznie przedstawiała wniosek o absolutorium. W przepisie tym powtórzono zamieszczone w prerogatywach prawo Prezydenta RP do mianowania i odwoływania prezesa NIK, a na jego wniosek Kolegium NIK.

Uchwalona pod rządem Konstytucji kwietniowej nowa ustawa z 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu (TS) nieporównanie

szerzej niż poprzednia z 27 czerwca 1923 r. traktowała o odpowiedzialności prezesa NIK. Podczas gdy ustawa z 1923 r. jedynie wymieniała urząd Prezesa NIK jako ponoszącego odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu (art. 26), to ustawa z 1936 r. poświęcała temu obszerny rozdział II, zatytułowany „Odpowiedzialność członków Rządu i Prezesa NIK” (art. 9-23). Otóż pociągnięcie prezesa NIK do odpowiedzialności konstytucyjnej przed TS nastąpić mogło z inicjatywy Prezydenta RP bądź „Izb Połączonych”. Prezydent kierował taki wniosek do Przewodniczącego Trybunału, a uzasadnienie całej sprawy przejmował Pierwszy Prokurator Sądu Najwyższego. Natomiast wniosek Izb Połączonych, podpisany przez co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów i senatorów, był kierowany do Marszałka Senatu. Izby Połączone wybierały komisję śledczą składającą sprawozdanie. W wypadku uznania winnym przez TS, prezes Najwyższej Izby Kontroli tracił urząd z mocy prawa; w praktyce nigdy nie zastosowano tych przepisów.

Sukcesy konstytucjonalizmu marcowego wpływały na funkcjonowanie Izby nie tylko w całym okresie II RP, ale też w Polsce Ludowej oraz w III RP. W dobie II RP NIK przeszła jednak wyraźną ewolucję, polegającą na osiągnięciu w 1926 r. punktu kulminacyjnego we współdziałaniu z legislaturą. Wówczas Sejm przyjął sprawozdanie NIK za 1924 r., a Senat za 1925 r., w obu wypadkach przygotowane we współpracy z komisjami budżetowymi każdej z izb<sup>25</sup>. Po przewrocie majowym,

<sup>25</sup> Spraw. Sten. z 298 posiedzenia Sejmu RP, 30.7.1926, łam CCXXVII/32-42, Spraw. Sten. z 141 posiedzenia Senatu RP, 15.12.1926, łam 7-49.

wraz z malejącą rolą parlamentu, słabło oddziaływanie NIK. Po tzw. wyborach brzeskich, np. w 1930 r. bezdyskusyjnie podejmowano uchwały w sprawie rozliczeń za lata 1923, 1924 i 1925<sup>26</sup>. Lata trzydzieste, z Konstytucją kwietniową będącą ich symbolem, oznaczają ciągłe dążenie do osłabienia parlamentu na rzecz umocnienia tendencji autorytarnych, co siłą rzeczy wiązało się z marginalizacją NIK.

Ogłoszone na listopad 1930 r. przedterminowe wybory do Sejmu i Senatu, powszechnie zwane brzeskimi, wyznaczały nowy etap niszczenia parlamentaryzmu. Na ich wyniki wpływ miało wywieranie presji na wyborców. Ostatecznie sanacja uzyskała 56% mandatów w Sejmie, to jest bezwzględną większość, przy jeszcze wyższym odsetku w Senacie wynoszącym aż 69%. Wybory z 8 września 1935 r., z udziałem zaledwie 45,9% uprawnionych, były swoistym plebiscytem popularności sanacji, a ostatnie wybory z 6 listopada 1938 r., przy bojkocie opozycji, nie przyniosły w układach parlamentarnych większych zmian. Stosownie do tych procesów przewartościowaniu uległa kontrolna funkcja Sejmu, nawet mimo początkowego głosowania opozycji przeciw absolutorium<sup>27</sup>. Po 1935 r. przy sprawozdaniach za lata 1936, 1937 i 1938<sup>28</sup> w zasadzie (poza jednym posłem) sprawa rozliczeń budżetowych wraz z rezultatami kontroli NIK i opinią komisji budżetowej, nie wzbudzała

poważniejszego zainteresowania izby sejmowej.

W latach trzydziestych niewielkiemu zmniejszeniu uległ stan zatrudnienia w NIK. W sprawozdaniu za 1936/1937 r. znajdujemy ciekawe zestawienie „Na początku organizacji kontroli państwowej etat jej wynosił 1020 urzędników, w 1923 r. został zmniejszony do 956, w 1924 r. do 612. W okresie budżetowym 1929/1930 zwiększono etat do 627 osób oraz ze względów oszczędnościowych w okresie 1932/1933 zmniejszono do 575 osób a w okresie 1934/1935 do 570 osób”<sup>29</sup>. Natomiast 31 marca 1938 r. zatrudniano 594 urzędników.

### Okres Polski socjalistycznej, lata 1944–1989

W tym okresie można wyróżnić następujące stadia istotne z punktu widzenia funkcjonowania kontroli państwowej:

- powołanie Biura Kontroli przy Krajowej Radzie Narodowej (1944–1947),
- uchwalenie Małej Konstytucji z 1947 r. i powołanie w 1949 r. NIK,
- uchwalenie Konstytucji PRL z 1952 r. i ustanowienie Ministerstwa Kontroli Państwowej,
- nowelizację Konstytucji z 1957 r. i powołanie NIK,
- nowelizację Konstytucji z 1976 r. i degradację NIK,
- nowelizację Konstytucji i reformę NIK z 1980 r.; ten stan przetrwał do 1989 r.

<sup>26</sup> Spraw. Sten. z 79 i 83 posiedzenia Sejmu RP, 18.2.1930, łam 15-18 i z 6.3.1930, łam 22-27.

<sup>27</sup> Spraw. Sten. ze 102 posiedzenia Sejmu RP, 23.3.1933, gdzie chodziło o zamknięcie rachunków za 1929/1930 i 1930/1931 r.

<sup>28</sup> Spraw. Sten. z 25 posiedzenia Sejmu RP, 28.3.1936, Spraw. Sten. z 52 posiedzenia Sejmu RP, 23.3.1937 i Spraw. Sten. z 81 posiedzenia Sejmu RP, 31.3.1938.

<sup>29</sup> AAN. Sprawozdanie NIK za okres 1936/1937, II/52, k. 10.

i został przejęty przez III RP w drodze tzw. Małej Konstytucji z 17 października 1992 r.

### **Biurowo Kontroli przy Prezydium KRN i Radzie Państwa**

Ustanawianie nowego aparatu państwowego następowało – jak deklarował Manifest PKWN – na podstawie ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 r. uznawanej za „jedynie obowiązującą konstytucję legalną, uchwaloną prawnie”. Założenie to miało donieść znaczenie dla kontroli, ponieważ ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (art. 16 § 1), bezpośrednio nawiązywała do art. 9 Konstytucji marcowej stanowiąc, że do czasu zorganizowania NIK uprawnienia Izby przysługują Prezydium KRN, spełniającemu je za pośrednictwem usytuowanego przy nim Biura Kontroli. Ustanawiając Biuro Kontroli przy Prezydium KRN – a nie samą NIK – KRN dawała wyraz warunkom okresu przejściowego, gdzie, w odniesieniu do kontroli, nastąpiły poważne zmiany składające się na przygotowanie ustawy o NIK, co zresztą nastąpiło dopiero 9 marca 1949 r., a więc już w dobie Sejmu Ustawodawczego.

Najbardziej istotne jest ustalenie, że ustawa z 11 września 1944 r. o radach narodowych<sup>30</sup> przesądziła usytuowanie Biura Kontroli przy organach przedstawicielskich przez przypisanie uprawnień

dawnej NIK obecnemu Prezydium KRN, wypełniającemu funkcje „przez specjalne Biuro Kontroli przy Prezydium KRN” (art. 16 § 1 ustawy o radach, niezmienny nowelą z 3 stycznia 1946 r.). Takie postawienie problemu było również nowością w porównaniu z art. 9 Konstytucji marcowej. Przesądzone tym samym sprawę zasadniczą – umieszczenia kontroli w zakresie uprawnień naczelnych organów przedstawicielskich.

Ustanawianie podstaw nowego ustroju opierającego się na gospodarce społecznej, powiększało w nieporównanie większym stopniu niż np. w przedwojennej gospodarce publicznej zakres kierownictwa państwowego, prowadząc do rozszerzania zadań kontroli. Sytuacja ta m.in. znajdowała wyraz w uchwalanych budżetach, obejmujących z jednej strony coraz dłuższe okresy, z drugiej zupełnie nowe źródła dochodów i wydatków. Dość wspomnieć, że PKWN uchwalił pierwszy miesięczny budżet na listopad 1944 r., po budżetach miesięcznych uchwalano budżety dwumiesięczne, a od połowy 1945 r. – kwartalne. Dopiero w 1946 r. budżetem objęto trzy kwartały (1 kwietnia – 31 grudnia 1946 r.), natomiast w 1948 r. uchwalono pierwszy budżet roczny<sup>31</sup>. Były to doniosłe dla kontroli okoliczności, a tzw. trójsektorowa gospodarka wpływała na zupełnie inne niż w II RP proporcje wpływów i wydatków. Przykładowo, w budżecie z 1946 r. udział tzw. gospodarki

<sup>30</sup> Ustawa z 11.11.1944 o organizacji i zakresie działania rad narodowych, tekst jednolity Dz.U., 1946, nr 3, poz. 26 wraz z późniejszymi zmianami w praktyce zwana naówczas Małą Konstytucją.

<sup>31</sup> J. Harasimowicz: *Budżet państwa*, t. I, Warszawa 1956, s. 105; J. Harasimowicz, Z. Pirożyński, E. Winter: *Budżet Państwa*, Warszawa 1957, s. 37. Dodać warto, że zasady sporządzania, uchwalania i wykonywania budżetów okresowych normowały uchwały PKWN z 10.10.1944 i 12.12.1944 o tymczasowej gospodarce budżetowej.

nieuspołecznionej w podstawowych podatkach przekraczał połowę wpływów, natomiast wydatki na cele socjalno-kulturalne i inwestycyjne wynosiły po 17%, przy nadzwyczajnym wprost przeciążeniu kosztami odbudowy i zbrojeń<sup>32</sup>. Mimo to już w latach 1947–1949 zaznaczył się wyraźny wzrost dochodu narodowego<sup>33</sup>.

Z formalnego punktu widzenia działalność Biura Kontroli podzielić można na dwa okresy:

- od ustawy z 11 września 1944 r. o radach narodowych, do uchwalenia Małej Konstytucji z 19 lutego 1947 r., kiedy przyjęto oficjalną nazwę Biura Kontroli przy Prezydium KRN;
- od Małej Konstytucji z 1947 r., do uchwalenia ustawy z 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej, powołującej NIK; wówczas, do chwili wydania ustawy z 1949 r., ze względu na likwidację Prezydium KRN, przyjęto nazwę Biuro Kontroli przy Radzie Państwa RP. Wspomniana granica postawiona w 1947 r. odpowiadała również przemianom samego Biura, ponieważ

oznaczała nie tylko zdobycie pierwszych doświadczeń, lecz również wyjście ze stadium organizacji, szkolenia i selekcyonowania kadr instruktorskich i organizowania delegatur.

Rozstrzygnięcie zawarte w art. 16 ustawy wrześniowej było rezultatem dyskusji nad tymczasowym kształtem kontroli w Polsce<sup>34</sup>, aczkolwiek kolejny problem powstał wraz z uchwaleniem ustawy. Dotyczył już konkretnych form organizacji i funkcjonowania Biura Kontroli. Sprawę ostatecznie rozwiązano tzw. rozporządzeniem Prezydium KRN z 7 maja 1945 r.<sup>35</sup>, a w ślad za tym zarządzeniem wewnętrznym nr 5 Dyrektora Biura Kontroli z 26 maja 1945 r. normującym organizację departamentów i wydziałów<sup>36</sup>. We wspomnianych aktach wykonawczych wychodzono z założenia, że Biuro Kontroli (nazywane również Biurem Kontroli Państwa), podlegając Prezydium KRN i Prezydentowi KRN, wykonuje kontrolę administracji i jednostek gospodarczych jej podległych

<sup>32</sup> Por. bliższe dane w: *Roczniku statystycznym finansów 1945–1967*, Warszawa 1968, s. 28–29.

<sup>33</sup> Dochód narodowy, przyjmując poziom z 1938 r. za 100, osiągnął już w 1946 r. wskaźnik 69, w 1947 r. – 89, w 1948 r. – 109 a w 1949 r. – 128; Z. Fedorowicz: *Rola finansów w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski Ludowej*, [w:] *Finanse Polski Ludowej w trzydziestoleciu*, Warszawa 1975, s. 12.

<sup>34</sup> AAN, BK przy Prezydium KRN, teczka 18, k. 89–91.

<sup>35</sup> Maszynopis „Rozporządzenia” Prezydium KRN z 7.5.1945 o organizacji i zakresie działania Biura Kontroli przy Prezydium KRN. Tekst tego aktu jako projektu „rozporządzenia Prezydium KRN” uchwalono na posiedzeniu kierowniczego aktywu Biura Kontroli 7.5.1945, lecz nigdy nie stał się on podstawą jakiegokolwiek decyzji Prezydium KRN czy Prezydenta KRN. W praktyce stosowano jednak zawarte tam rozwiązania jako obowiązujące nazywając go „Rozporządzeniem Prezydium KRN”, co już wówczas budziło zastrzeżenia kilku resortów, AAN, BK przy Prezydium KRN, Instrukcje 1945 r., teczka 39.

<sup>36</sup> Powołano wówczas sześć departamentów dzielących się na wydziały: Departament I – Kontroli administracji publicznej i przedsiębiorstw z czterema wydziałami, Departament II – Kontroli wojska i bezpieczeństwa publicznego z trzema wydziałami, Departament III – Kontroli administracji i przedsiębiorstw z czterema wydziałami, Departament IV – Kontroli samorządów z trzema wydziałami, Departament V – Ogólny z trzema wydziałami, Departament VI – Centralnej rachuby z trzema wydziałami. Struktura ta przetrwała z niewielkimi zmianami do zarządzenia Dyrektora Biura Kontroli z 13.2.1946, wydanego w porozumieniu z Prezydium KRN, ustanawiającego osiem departamentów oraz Biuro Ekonomiczno-Badawcze, AAN, BK przy RP, teczka 24.

w ścisłym współdziałaniu z kontrolą społeczną rad narodowych, samorządowymi organami inspekcyjnymi, kontrolą związków zawodowych, a szczególnie radami zakładowymi<sup>37</sup>.

Na czele stał Dyrektor Biura Kontroli mianowany przez Prezydium KRN<sup>38</sup>, mający w zastępstwie „jednego lub dwóch wice dyrektorów” (w 1946 r. powołano trzech) mianowanych przez Prezydium KRN. Dyrektor odpowiadał za cały pion organów kontroli, dostarczając informacji na żądanie KRN bądź Prezydium KRN. W praktyce dyrektor współdziałał również z rządem uczestnicząc w jego obradach, np. w okresie od 1 stycznia 1945 r. do 31 marca 1945 r. brał udział w 11 posiedzeniach rządu tymczasowego. Z zasady uczestniczył, także jako poseł do KRN, w posiedzeniach KRN, współpracując z komisjami, szczególnie tymi, których członkiem był inż. Jan Grubecki (Komisje: Odbudowy, Komunikacyjna i Skarbowo-Budżetowa).

Stan zatrudnienia na 31 marca 1948 r., a więc prawie na rok przed uchwaleniem

ustawy z 9 marca 1949 r., wynosił w Biurze Kontroli ogółem 428 pracowników. Nie było to zbyt wiele, jeśli za punkt odniesienia przyjmimy przedwojenną NIK, gdzie w 1939 r. zatrudniano 620 osób, przy czym zakres kontroli został w latach 40. znacznie rozszerzony. Oczywiście ta sytuacja nie pozostawała bez wpływu na ogólną skuteczność kontroli. Symptomatyczne było to, że 31 marca 1948 r. Biuro Kontroli dysponowało 538 etatami, a więc nie obsadzono 110 stanowisk<sup>39</sup>. Stan ten z niewielkimi zmianami przetrwał do czasu uchwalenia ustawy o kontroli państwowej z 9 marca 1949 r., aczkolwiek w latach 1947–1949 czyniono poważne wysiłki, aby wykształcić kadrę inspektorską, organizując w tym celu specjalny ośrodek szkoleniowy w Falentach, należący do Biura Kontroli, a następnie przejęty przez NIK<sup>40</sup>.

### Mała Konstytucja z 1947 r.

Uchwalenie przez Sejm Ustawodawczy 19 lutego 1947 r. tzw. Małej Konstytucji<sup>41</sup> wiązało się z określeniem instytucjonalnych

<sup>37</sup> Podkreślić można, iż problemem była demoralizacja społeczeństwa w traktowaniu własności społecznej jako niczyjej, świadczą o tym np. obrady KRN określające zjawisko jako „plagę”, „kłęskę” czy „potop”; por. wystąpienie Dyrektora BK J. Grubeckiego, Spraw. Sten. KRN z 23.7.1945, łam 221–223.

<sup>38</sup> Dyrektorem Biura Kontroli był przez cały czas (1944–1949) inż. Jan M. Grubecki (1905–1987), żołnierz I Dywizji WP, działacz ZPP, poseł do KRN i Sejmu Ustawodawczego, kierownik Resortu Komunikacji, Poczty i Telegrafu PKWN (ustawa z 21.7.1944 o utworzeniu PKWN), działacz Stronnictwa Ludowego, w KRN członek Komisji Odbudowy Komunikacyjnej a od 1945 r. I zastępca przewodniczącego Komisji Skarbowo-Budżetowej, do 1949 r. przewodniczący klubu poselskiego Stronnictwa Ludowego, profesor Politechniki Warszawskiej, specjalista w zakresie budowy dróg i mostów.

<sup>39</sup> Dodać można, że ogółem na 428 etatów w centrali zatrudnionych było 132, a w delegaturach 180 inspektorów. Inspektorów było w sumie 312 na 428 etatów pracowniczych, co dawało wielkość mniej więcej 3/4 ogólnego stanu zatrudnienia.

<sup>40</sup> Niezależnie od tego organizowano z udziałem aktywistów kontroli społecznej tzw. zjazdy wojewódzkie (w 1945 r. w 10 województwach), zjazdy powiatowe, a nawet planowano organizację zjazdów gminnych.

<sup>41</sup> Ustawa konstytucyjna z 19.2.1947 o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 18, poz. 71, por. M. Szerer: *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji*, „Państwo i Prawo” nr 11/1947, s. 81–84; C. Osękowski: *Wybory do sejmiku z 19 stycznia 1947 roku w Polsce*, Poznań 2000, s. 130 i nast.

form i zasad funkcjonowania państwa „do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 1), w tym również przewidzianej tam NIK. Mała Konstytucja obowiązywała w latach 1947–1952, podczas gdy NIK powołano ustawą z 9 marca 1949 r., a więc istniała ona w latach 1949–1952. Pod rządami Małej Konstytucji kontrolę państwową zorganizowano w dwóch formach – Biura Kontroli przy Radzie Państwa (1947–1949) i NIK (1949–1952).

Ustawodawca poświęcił NIK osobną część w Małej Konstytucji (rozdział VI). Przyjęte wówczas uregulowania budzą jednak wiele wątpliwości. Przede wszystkim zadeklarowany (art. 2) trójpodział władz nie uwzględniał NIK, aczkolwiek jednoznacznie wskazano „w zakresie ustawodawstwa” Sejm Ustawodawczy, następnie „w zakresie władzy wykonawczej” Prezydenta RP, Radę Państwa i rząd oraz niezawisłe sądy „w zakresie wymiaru sprawiedliwości”. Z drugiej strony, w systematyce Małej Konstytucji rozdział VI poświęcony NIK umieszczono po rozdziale V – „Rząd Rzeczypospolitej”, a przed rozdziałem VII „Wymiar sprawiedliwości”. Tę sytuację można wytłumaczyć znanymi już z doby konstytucjonalizmu marcowego trudnościami z umieszczeniem kontroli w doktrynie monteskiuszowskiej, a przede

wszystkim założeniem, że ów podział posiadał w Małej Konstytucji jedynie znacznie klasyfikacyjne przy zachowaniu podstawowej zasady współdziałania władz<sup>42</sup>. Przy takich przesłankach sprawa samego już umieszczenia NIK w Małej Konstytucji, nie miała tak doniosłego znaczenia.

Sejm Ustawodawczy według ustawy z 1947 r. realizował funkcję kontrolną przy pomocy komisji i NIK. Najważniejszą czynnością było zamknięcie rachunków państwowych wraz z udzieleniem rządowi absolutorium na wniosek NIK (art. 22). Wspomniane uprawnienia Sejmu nie sprowadzały się do jednorazowych czynności, musiały być poprzedzone pracą komisji, śledzącą wykonanie budżetu i planu gospodarczego. Pod tym względem Sejm nawiązywał do konstytucjonalizmu marcowego. Początkowo (18 lutego 1947 r.)<sup>43</sup> powołano 24 komisje, w tym m.in. Komisję Skarbowo-Budżetową; następnie, 17 kwietnia 1947 r. utworzono nową Komisję Narodowego Planu Gospodarczego, aby 2 lipca 1949 r. połączyć obie w ramach Komisji Planu Gospodarczego i Budżetu. Jak napisano w uzasadnieniu: „zagałnienia związane z planem gospodarczym mają w systemie gospodarki planowej tak przemożne znaczenie, że ich należyte i odpowiadające interesom ogółu rozpracowanie musi być poddane kontroli parlamentarnej”<sup>44</sup>. Na podstawie Regulaminu Sejmu

<sup>42</sup> K. Działocha: *Sejm Ustawodawczy jako organ zwierzchniej władzy narodu*, [w:] *Sejm Ustawodawczy RP 1947–1952*, pod red. M. Rybickiego, Ossolineum 1977, s. 96–98. Jednoznacznie problem interpretował S. Rozmaryn pisząc: „Władza państwowa w ustroju ludowym jest jednolita, a istotą jej jest polityczne panowanie klas pracujących, jest rewolucyjną władzą mas ludowych z klasą robotniczą na czele, których organami (organami Narodu) są wszystkie organy najwyższe Rzeczypospolitej bez względu na różnice w ich właściwościach”; S. Rozmaryn: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1948, s. 253. W SU podnoszono dążenie do „stopienia” demokratycznych zasad konstytucjonalizmu marcowego z nowym ustrojem.

<sup>43</sup> Spraw. Sten. SU z 18.2.1947, łam 54.

<sup>44</sup> Spraw. Sten. SU z 17.4.1947, łam 49–50.



Ustawodawczego z 25 czerwca 1948 r. (art. 60) dokonywano zmian w komisjach, aczkolwiek od początku były one podstawowymi dla kontroli parlamentarnej. Obok komisji stałych, powołano osiem nadzwyczajnych, w tym pięć celem przygotowania aktów prawnych, a trzy do zbadania określonych zdarzeń<sup>45</sup>.

Oceniając kontrolę w Małej Konstytucji, należy podkreślić, że zadbano o jej możliwie wszechstronne ujęcie. Postanowienia bezpośrednio dotyczące NIK osadzone zostały w szerszym kontekście uprawnień Sejmu Ustawodawczego i Rady Państwa. W sumie zadania kontrolne tych organów składały się na względnie harmonijną całość, w szczególności dzięki uzupełnianiu się funkcji Sejmu Ustawodawczego i NIK. Toteż zasadniczo ta sfera zagadnień nie budziła poważniejszych kontrowersji.

W tym znaczeniu funkcjonująca w latach 1949–1952 NIK, będąca kontynuatorką Biura Kontroli, a wcześniej Najwyższej Izby Kontroli Polski przedwrześniowej, potwierdzała trafność instytucjonalnych rozwiązań polskiego modelu kontroli.

### Ustawa z 9 marca 1949 r. o NIK<sup>46</sup>

Projekt ustawy o kontroli państwowej uchwalono w drugim czytaniu 9 marca 1949 r. jednogłośnie, po czym z uwagi na nagłość sprawy (art. 50 pkt 6 regulaminu) przystąpiono do trzeciego czytania zakończonego również tym samym rezultatem<sup>47</sup>. Bezpośrednio po tym Sejm Ustawodawczy dokonał wyboru prezesa NIK<sup>48</sup>. Ustawa z 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej, wraz z odpowiednimi przepisami Małej Konstytucji, stanowiły jednolity system źródeł prawa uzupełniony Statutem NIK z 5 sierpnia 1949 r.<sup>49</sup>, obowiązujący do uchwalenia Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. oraz kolejnej ustawy o kontroli państwowej z 22 listopada 1952 r.

Na czele Najwyższej Izby Kontroli stał Prezes, następnie wiceprezysi, Kolegium. W skład Izby wchodziło dziewięć departamentów dzielących się na wydziały oraz trzy biura: Biuro Studiów, Planowania i Sprawozdawczości; Biuro Finansowo-Gospodarcze oraz Biuro Kadr, każde mające własne wydziały. W terenie powołano 14 „delegatur miejscowych”, odpowiadających ówczesnemu podziałowi na województwa.

<sup>45</sup> Były to: Komisja Specjalna do Opracowania Regulaminu Obrad Sejmu Ustawodawczego, Komisja Specjalna do Opracowania Ustawy o Ustroju Władz Naczelných Rzeczypospolitej, Komisja Specjalna do Rozpatrzenia Projektu Ustawy o Amnestii, Komisja Konstytucyjna i Komisja Ordynacji Wyborczej. Natomiast celem zbadania faktów powołano Komisję dla ustalenia ścisłości danych w przemówieniu posła Załęskiego, Komisję Nadzwyczajną dla zbadania sytuacji zniszczonych terenów przyczółkowych, Komisję dla zbadania sprawy ucieczki posła Mikołajczyka i towarzyszy.

<sup>46</sup> Ustawa z 9.3.1949 o kontroli państwowej, Dz.U. nr 13, poz. 74.

<sup>47</sup> Spraw. Sten. SU z 9.3.1949, łam 56-57.

<sup>48</sup> Wobec rezygnacji dotychczasowego prezesa NIK H.Kołodziejskiego oraz wybrania go na członka Rady Państwa, Sejm Ustawodawczy wybrał F. Józwiaka „Witolda” na to stanowisko (Spraw. Sten. SU z 9.3.1949, łam 58-59) zajmowane przezeń do 1952 r., czyli do likwidacji NIK. Nadmienić warto, że inż. J.Grubecki piastował do czasu powołania NIK stanowisko dyrektora Biura Kontroli.

<sup>49</sup> Do 5.8.1949 zadania tymczasowego Statutu NIK spełniało zarządzenie Prezesa NIK nr 4 z 31.3.1949, AAN, NIK 1949–1952, teczka 3, k. 14-16. Statut NIK oficjalnie stanowił „Wyciąg z protokołu nr 18/81 z posiedzenia Rady Państwa z 5 VIII 1949 r.”, AAN, NIK 1949–1952, teczka 1.

Prezesa NIK wybierał Sejm Ustawodawczy (art. 21 ust. 1 MK), przy czym ustawa o kontroli dodawała, że wybiera i odwołuje go parlament (art. 7). Kierując pracą NIK Prezes ponosił odpowiedzialność przed Sejmem udzielając informacji i wyjaśnień (art. 9 ust. 2 ustawy). Przewodnicząc Kolegium NIK, Prezes reprezentował Izbę na zewnątrz, w szczególności przed Sejmem Ustawodawczym, Radą Państwa – w skład której wchodził – i Radą Ministrów. Należy wziąć pod uwagę, że ówczesny prezes Franciszek Jóźwiak – „Witold” zasiadał w latach 1948–1956 w Biurze Politycznym KC PZPR, reprezentując tam najbardziej dogmatyczną linię, odpowiadającą skrajnym wzorcom „stalinizmu”. Zapewne była to cena jaką przyszło zapłacić za powołanie niezależnej NIK, zdecydowanie odbiegającej od radzieckiego modelu ministerstwa kontroli.

Jeśli chodzi o ustrojową pozycję urzędu Prezesa NIK odnotować wypada znaczące różnice względem rozwiązań przyjętych w dopiero formalnie uchylonej ustawie z 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej<sup>50</sup>. Otóż wówczas, przypomnijmy, Prezesa NIK mianował Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów (art. 15 ustawy z 3 czerwca 1921 r.), a przyjęcie przez obie ustawy zasady niezależności kontroli od rządu bardziej logiczny wyraz znajdowało w rozwiązaniach z lat

czterdziestych<sup>51</sup>. Ustawa z 1949 r. stanowiła, że w zarządzaniu NIK współdziałają z prezesem trzej wiceprezesa<sup>52</sup>, mianowani przez Radę Państwa (art. 10). Zasadę kolegialności urzeczywistniało Kolegium NIK, jednak w dość wąskim składzie: Prezes NIK i wiceprezesa (art. 11). Odpowiednio ustawa z 3 czerwca 1921 r. przewidywała Kolegium składające się z prezesa, dwóch wiceprezesów, dyrektorów departamentów i ich zastępców (art. 20), przy czym ówczesny zakres kolegialności obejmował kolegia w departamentach i izbach okręgowych, z czego w 1949 r. zrezygnowano.

Interesujące wydaje się pytanie o kilka szczegółów stanu kadrowego NIK. Otóż przyjmując za punkt wyjścia informację dyrektora J. Grubeckiego z 1 marca 1949 r., Biuro Kontroli 31 stycznia 1949 r., a zatem na miesiąc przed uchwaleniem ustawy z 9 marca 1949 r., zatrudniało 476 pracowników działających w 9 departamentach centrali i 14 wojewódzkich delegaturach<sup>53</sup>. Liczba ta na koniec 1949 r. wzrosła do 589, mimo to do pełnej obsady brakowało jeszcze około 300 pracowników, w związku z czym w październiku 1949 r. rozpoczęto w Falentach sześciomiesięczny kurs z udziałem 120 osób<sup>54</sup>. W warszawskiej centrali zatrudniano wówczas 299, a w delegaturach 290 pracowników, uzyskując właściwe proporcje

<sup>50</sup> Art. 16 ustawy z 9.3.1949 formalnie uchylał ustawę z 3.6.1921 o kontroli państwowej oraz wskazywał na utratę mocy obowiązującej art. 16 ustawy z 11.9.1944 o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

<sup>51</sup> Por. ogólniejsze rozważania: A. Peretiatkiewicz: *Konstytucja marcowa a konstytucja lutowa*. „Państwo i Prawo” nr 11/1947, s. 47, 56-59; I. Klajnerman: *Zagadnienia ustrojowe w Manifeście lipcowym i ich realizacja w ustawodawstwie Polski Ludowej*. „Rada Narodowa” nr 14-15/1949.

<sup>52</sup> Statut NIK poświęcał wiceprezesom część V składającą się z trzech paragrafów (33-35).

<sup>53</sup> Spraw. Sten. SU z 1.3.1949, tam 8.

<sup>54</sup> AAN, NIK 1949–1952,teczka 48, k. 2-3.

– 418 inspektorów (na 589 ogółu pracowników), stanowiących w przybliżeniu 2/3 całej kadry. Przy czym planowano dalsze zatrudnienie do poziomu 894 pracowników. Na koniec 1950 r. w NIK zatrudniano ogółem 711 pracowników, w tym w centrali 342, a w delegaturach 369, przy czym wspomniane proporcje nieznacznie się poprawiły; w Izbie pracowało 458 inspektorów w grupie 711 pracowników<sup>55</sup>. Sytuacja nie uległa poważniejszej zmianie do końca funkcjonowania NIK.

### Kontrola w Konstytucji PRL z 1952 r.

Formalnie Konstytucja z 1952 r. obowiązywała do końca socjalizmu w Polsce, zmieniona w 1989 r. na Konstytucję RP; w tej wersji stała się elementem tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. Została uchylona w całości dopiero przez obecną Konstytucję RP z 1997 r. Była ustawą zasadniczą nowelizowaną bardzo często, co wpływało także na ustrojową rolę kontroli<sup>56</sup>. W wersji uchwalonej 22 lipca 1952 r. nie było mowy o NIK, ponieważ

przyjmując zasadę jednolitości władz, odwołano się do radzieckiego modelu ministerstwa kontroli. Odpowiedź przyniosła pierwsza sesja Sejmu I kadencji, który jako pierwszą (druk sejmowy nr 1) uchwalił ustawę z 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej<sup>57</sup>. Na nowo określiła ona funkcje kontroli traktowanej odtąd jako jeden z resortów. Przed uchwaleniem ustawy, 21 listopada 1952 r., Sejm powołał rząd, w skład którego wchodził już Minister Kontroli Państwowej (MPK)<sup>58</sup>. Przeprowadzona dyskusja poselska opierała się na uzasadnieniu dotychczasowego prezesa NIK F. Józwiaka i została zakończona jednomyślnym głosowaniem, wskazując na wręcz entuzjastyczny stosunek Sejmu do likwidacji NIK<sup>59</sup>.

Były to lata dogmatycznego „stalinizmu” związanego z kopiowaniem ustrojowych wzorców radzieckich, w tym kontroli. W miejsce dotychczasowej niezależności kontroli, jaką cieszyło się Biuro Kontroli a następnie NIK, wprowadzono całkowitą jej zależność od rządu, premiera,

<sup>55</sup> AAN, NIK 1949–1952, teczką 49, k. 88.

<sup>56</sup> Patrz: A. Gwiżdż: *Organizacja i tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji PRL* [w:] *Sejm Ustawodawczy RP*; M. Rybicki: *Geneza i przygotowanie Konstytucji PRL z 1952 roku*, „Dzieje Najnowsze” nr 4/1983; K. Działocha: *Geneza Konstytucji PRL*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo LXVIII, 1983, s. 3-31; J. Surowiec: *Spór o koncepcję ustroju państwowego Polski w okresie KRN 1944–1946*, Acta, XCIII, 1981; J. Mordwiłko: *Polityczne przesłanki uchwalenia Konstytucji PRL z 1952 r.*, „Państwo i Prawo” nr 12/1988. Natomiast materiały Komisji Konstytucyjnej A i B w Centralnym Archiwum KC PZPR, nr 259/256, 237; VIII-154, 237/V/108, 237/V/109.

<sup>57</sup> Dz.U. nr 47, poz. 316.

<sup>58</sup> Spraw. Sten. Sejmu PRL z 21.11.1952, łam 44. Ministrem Kontroli Państwowej został były prezes NIK F. Józwiak, pełniący tę funkcję do 16.4.1955. Zrezygnował z niej obejmując urząd wicepremiera. Rada Państwa powołała na to stanowisko R. Zambrowskiego (uchwałą Rady Państwa z 16.4.1955 zatwierdził Sejm 19.5.1955). R. Zambrowski pełnił tę funkcję do 24.10.1956 rezygnując z niej w związku z powołaniem na stanowisko sekretarza KC PZPR. Premier J. Cyrankiewicz zaproponował Sejmowi – w świetle bliskich perspektyw ustanowienia NIK – niepowoływanie Ministra Kontroli Państwowej, lecz powierzenie tej funkcji jednemu z wiceministrów jako kierownikowi resortu do czasu rozwiązania całego problemu organizacji kontroli. Spraw. Sten. Sejmu PRL z 24.10.1956, łam 86-87.

<sup>59</sup> Spraw. Sten. Sejmu PRL z 21.11.1952, łam 21-22, Spraw. Sten. Sejmu PRL z 22.11.1952, łam 17-39.

## U S T A W A

z dnia 22 listopada 1952 r.

## o kontroli państwowej.

W celu kontroli przez Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej realizacji narodowych planów gospodarczych i wykonania uchwał Rządu oraz czuwania nad przestrzeganiem dyscypliny państwowej, gospodarczej i finansowej — stanowi się, co następuje:

## R o z d z i a ł 1.

## Urząd Ministra Kontroli Państwowej.

**Art. 1.** Tworzy się urząd Ministra Kontroli Państwowej.

**Art. 2.** Minister Kontroli Państwowej kieruje kontrolą państwową.

## R o z d z i a ł 2.

## Zakres działania kontroli państwowej.

**Art. 3.** Zakresem działania kontroli państwowej są objęte:

- 1) ministerstwa, komisje i komitety oraz centralne urzędy, sprawujące funkcje naczelnych organów administracji państwowej, jak również podległe im urzędy,
- 2) przedsiębiorstwa, zakłady i instytucje państwowe oraz pozostające pod zarządem państwowym,
- 3) spółdzielnie oraz organizacje i przedsiębiorstwa spółdzielcze,
- 4) organizacje i instytucje korzystające z pomocy Państwa albo wykonujące czynności zlecone przez Państwo.

## R o z d z i a ł 3.

**Zadania kontroli państwowej i tryb jej przeprowadzania.**

**Art. 4.** Do zadań kontroli państwowej należy:

- 1) kontrola działalności produkcyjnej, gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej kontrolowa-

wanych jednostek, a w szczególności ewidencjonowania, przechowywania i rozchodowania środków pieniężnych i materiałowych oraz gospodarowania nimi,

- 2) kontrola wykonywania uchwał Rządu i zadań planowych,
- 3) przedstawianie Rządowi uwag do sprawozdań o wykonaniu budżetu Państwa w terminie i trybie ustalonym przez Radę Ministrów,
- 4) przedstawianie Rządowi w przypadkach szczególnej wagi sprawozdań i wniosków z poszczególnych wyników kontroli, wymagających rozpatrzenia przez Rząd.

**Art. 5.** Kontrola państwowa czuwa nad ochroną własności społecznej i przestrzeganiem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości w całokształcie działalności kontrolowanych jednostek oraz prowadzi walkę z przestępami aparatu administracyjnego i z biurokratyzmem.

**Art. 6.** 1. Kontrola państwowa w pracy swej opiera się na czynnym współdziałaniu mas pracujących.

2. Kontrola państwowa współdziała z kontrolą społeczną rad narodowych. Tryb współdziałania określi Rada Państwa.

**Art. 7.** 1. Kontrola państwowa dokonuje:

- 1) kontroli wstępnej, tj. kontroli czynności zamierzonych,
  - 2) kontroli faktycznej, tj. kontroli czynności w toku ich wykonywania,
  - 3) kontroli następnej, tj. kontroli czynności dokonanych.
2. Kontrola wstępna wykonywana jest jedynie w przypadkach określonych odrębnymi uchwałami Rządu.

**Art. 8.** 1. Kontrola państwowa przeprowadza kontrole planowe oraz dorywcze z własnej inicjatywy i na zlecenie Rządu.

2. Tryb przeprowadzania kontroli państwowej określili szczegółowo Rada Ministrów na wniosek Ministra Kontroli Państwowej.

Dz.U. 1952 nr 47 poz. 316

W listopadzie 1952 r. Ministerstwo Kontroli Państwowej zastąpiło Najwyższą Izbę Kontroli.

w praktyce również wicepremierów<sup>60</sup> oraz „superministerstwa” w postaci Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego. Chodziło o ukierunkowanie kontroli na terenowe jednostki gospodarcze, pozostawiając całą administrację centralną poza zasięgiem działalności MKP. Co charakterystyczne, w 1976 r.

również chodziło o osiągnięcie tego celu, aczkolwiek wówczas bardziej zdecydowanie podporządkowano kontrolę Prezesowi Rady Ministrów. Ostatecznie dopiero w 1955 r. unormowano tryb sporządzania i zatwierdzania sprawozdań z wykonania budżetu państwa<sup>61</sup>, precyzyjnie określając zadania Ministra Kontroli

<sup>60</sup> Por. J. Stembrowicz: *O koncepcji i roli rządu*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, Warszawa 1984, s. 48-51, 59-62.

<sup>61</sup> Uchwała nr 318 Rady Ministrów z 29.4.1955 w sprawie zasad i trybu sporządzania oraz zatwierdzania rocznych sprawozdań z wykonania budżetu państwa, M.P. nr 48, poz. 471.

Państwowej, polegające na przedkładaniu Radzie Ministrów uwag do sprawozdania z wykonania budżetu, jak również do sprawozdań przygotowywanych przez poszczególne resorty. Była to nader doniosła procedura, ponieważ dotychczasowe uwagi, np. z wykonania budżetu państwa za 1952 r., zawarte na 69 stronach maszynopisu, raziły ogólnikowością i buchalteryjnym potraktowaniem resortów, bez ocen dotyczących trafności kierunków polityki budżetowej czy wskazania niedociągnięć<sup>62</sup>.

### Najwyższa Izba Kontroli, lata 1957–1976

Kryzys i tzw. odnowa z 1956 r. złożyły się na postulaty likwidacji MKP. Powołana w tym celu Komisja Nadzwyczajna przygotowała trzy projekty aktów prawnych. Sejm 13 grudnia 1957 r. jednogłośnie uchwalił ustawę o zmianie Konstytucji PRL<sup>63</sup>, ustawę o NIK<sup>64</sup> oraz uchwałę o trybie przedkładania Sejmowi sprawozdań i zlecenia przez Sejm zadań NIK<sup>65</sup>. Nowelizacja konstytucji polegała na wprowadzeniu nowego rozdziału 3a o NIK, usytuowanego po „naczelnym organach władzy ustawodawczej” (rozdz. 3), a przed naczelnymi organami administracji (rozdz. 4). Rozdział 3a składał się z czterech artykułów 28a–28d, odsyłających do ustawy o NIK (art. 28c ust. 3).

Tym samym dokonano „konstytucjonalizacji” NIK.

Charakteryzując reorganizację kontroli państwowej z 1957 r., podkreślić należy kilka zupełnie szczególnych cech. Po pierwsze, NIK stała się organem wymienionym w ustawie zasadniczej, dającej z formalnego punktu widzenia wyraz jej ustrojowej randze. Po drugie, powołanie Izby nawiązywało do polskich tradycji organizowania kontroli. Po trzecie, reforma kontroli spotkała się z najszerzym uwzględnieniem postulatów społecznych. Po czwarte, uchwalone w 1957 r. akty prawne o NIK wytrzymały próbę czasu obowiązując przez osiemnaście lat, to jest do zmiany Konstytucji PRL i kolejnej ustawy o NIK z 1976 r.

Powołanie NIK nie oznaczało powrotu do miejsca, jakie zajmowała ona przed 1952 r. a więc w ustawie z 9 marca 1949 r. Ustawa z 13 grudnia 1957 r. przyjęła jako zasadę bezpośrednie powiązanie NIK z Sejmem, wiążącą się w konsekwencji z gruntowną zmianą szczególnej roli Rady Państwa, tak charakterystyczną dla stanu prawnego z lat 1949–1952, która jednak oddzielała NIK od Sejmu<sup>66</sup>. Ogólnie oceniając zakres powiązań NIK z Sejmem podkreślić należy, z jednej strony, dążenie ustawodawcy do ustanowienia znaczących możliwości współdziałania w toku całej kadencji Sejmu i jego organów, a zwłaszcza

<sup>62</sup> AAN, MKP, teczka 2/50.

<sup>63</sup> Dz.U. nr 61, poz. 329.

<sup>64</sup> Dz.U. nr 61, poz. 330.

<sup>65</sup> M.P. nr 99, poz. 578.

<sup>66</sup> Por. W. Zakrzewski: *Sejm PRL jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej*, [w:] *Sejm PRL*, pod red. A. Burdy, Ossolineum 1975, s. 130-131; J. Stembrowicz: *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 86.

komisji sejmowych z NIK. Z drugiej, organizacja kontroli zmierzała do włączenia NIK w proces podejmowania przez Sejm fundamentalnych decyzji, np. udzielania absolutorium, przygotowania narodowego planu gospodarczego (NPG), zamknięcia rachunków państwowych i innych. NIK z mocy konstytucji przedstawiała Sejmowi coroczne uwagi o wykonaniu budżetu i NPG oraz wniosek w przedmiocie absolutorium (art. 28d). Ilościowo materiały kierowane przez NIK do Sejmu utrzymywały się na zbliżonym poziomie, wskazującym na dużą aktywność kontroli. Przykładem mogą być liczby sprawozdań z wyników kontroli, które NIK skierowała do Prezydium Sejmu: w II kadencji – 63, III – 324, IV – 235, V – 224, VI – 244. Sprawozdania NIK kierowane do poszczególnych komisji: w II kadencji – 71, III – 355, IV – 322, V – 271, VI – 325<sup>67</sup>. Sprawozdania z wyników kontroli zmierzają do ujęć syntetycznych, np. w 1958 r. kontrolą objęto 7641 jednostek, w 1959 r. – 8288, a w 1960 r. – 8650. Tematycznie sprawozdania obejmowały całokształt znaczących dla gospodarki problemów. W III kadencji, np. przemysłu dotyczyły 74 sprawozdania, inwestycji i budowni-

ctwa 63, rolnictwa 44; w IV kadencji przemysłu 35, rolnictwa 40, oświaty, kultury, zdrowia i spraw socjalnych 41, inwestycji 28. Materiały dostarczone przez NIK stawały się przedmiotem obrad komisji (niekiedy powoływano osobne podkomisje), wspierały formułowanie dezyderatów oraz niejednokrotnie były cytowane w wystąpieniach poselskich.

Na czele stał Prezes NIK<sup>68</sup> powoływany i odwoływany – zgodnie z art. 28-c ust. 1 konstytucji i art. 12 ust. 1 ustawy o NIK – przez Sejm<sup>69</sup>. Prezes NIK<sup>70</sup> kierował działalnością NIK i ponosił przed Sejmem odpowiedzialność za sprawowanie funkcji oraz za podległych mu pracowników (art. 13 ust. 1 ustawy o NIK). Brał udział w posiedzeniach Sejmu i Rady Ministrów (art. 13 ust. 2 ustawy), a na żądanie parlamentu udzielał informacji i wyjaśnień (art. 13 ust. 3). Na wniosek Prezesa, Rada Państwa powoływała i odwoływała wiceprezesów NIK (art. 12 ust. 2). W skład NIK wchodziły: Kolegium NIK, zespoły i departamenty, a w terenie delegatury obejmujące obszar województwa<sup>71</sup>.

Zasadę kolegialności urzeczywistniało Kolegium NIK oraz kolegia w delegaturach. Kolegium NIK działało w składzie: Prezes

<sup>67</sup> Dane zaczerpnięte z: *Informacja o działalności Sejmu PRL (II, III, IV, V i VI kadencji)*, por. L. Garlicki, H. Walkus-Gierałt, S. Zawadzki: *Współpraca NIK z komisjami sejmowymi (na tle praktyki V i VI kadencji)*, „Studia Iuridica”, 1976, IV.

<sup>68</sup> Sejm 30.12.1957 powołał na stanowisko Prezesa NIK dotychczasowego Kierownika MKP K. Dąbrowskiego, następnie w związku z wyborem K. Dąbrowskiego do Rady Państwa (27.6.1969) Sejm powołał na Prezesa NIK (28.6.1969) Z. Nowaka a po objęciu przezeń stanowiska ambasadora w Moskwie powołano na Prezesa NIK M. Moczara (22.6.1972), Spraw. Sten. Sejmu PRL z 22.6.1972, łam 9-10.

<sup>69</sup> Zgodnie z uchwałą Sejmu z 28.12.1957 o zmianie Regulaminu Sejmu PRL wprowadzono m.in. do regulaminu z 1.3.1957 nowy art. 47-a: „Sejm powołuje i odwołuje Prezesa NIK bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów”, (M.P. 1958 r. nr 1, poz. 1).

<sup>70</sup> Zrezygnowano z propozycji przedłożonej w Komisji Nadzwyczajnej określenia rangi Prezesa NIK jako odpowiadającego zastępcy Przewodniczącego Rady Państwa.

<sup>71</sup> Statut NIK powoływał 18 delegatur pokrywających się z terenem ówczesnych województw, z tym, że powołano osobne Delegatury na m.st. Warszawę i na województwo warszawskie.

NIK jako przewodniczący, wiceprezesi oraz członkowie. Tych ostatnich powoływała Rada Państwa spośród pracowników NIK. Członków kolegów delegatur w liczbie od trzech do pięciu powoływał spośród pracowników delegatury Prezes NIK. Kolegium NIK podejmowało uchwały (art. 16 ust. 1 ustawy) w zasadniczych sprawach:

- uchwalania uwag do sprawozdań Rady Ministrów i wniosków w sprawie absolutorium dla rządu,
- uchwalania projektu Statutu NIK,
- uchwalania projektu przepisów o trybie przeprowadzania i koordynacji kontroli,
- uchwalania planów kontroli,
- uchwalania corocznych sprawozdań z działalności NIK,
- uchwalania projektu budżetu NIK, oceny wyników ważniejszych kontroli skierowanych pod obrady kolegium przez Prezesa NIK.

Obowiązywanie ustawy z 13 grudnia 1957 r. było podstawą ukształtowania liczącej się praktyki, szczególnie w zakresie współpracy kontroli z organami przedstawicielskimi. Zaznaczyć warto, że czas obowiązywania tego aktu można porównać jedynie z ustawą z 3 czerwca 1921 r., nie licząc dziewiętnastowiecznej NIO (1815–1866). Był to w socjalizmie najdłuższy okres aktywności NIK w dziele wspomagania kontrolnych uprawnień Sejmu, jak również rozwijania szerzej pomyślanych, przede wszystkim

w sensie problemowym, zadań kontrolnych. W III RP obecna ustawa z 23 grudnia 1994 r. o NIK ma już dłuższy staż. Ustawa z 13 grudnia 1957 r. o NIK stanowiła kontynuację rodzimych tradycji w dziedzinie kontroli, nawiązujących do konstytucjonalizmu marcowego, a przede wszystkim do tradycji Biura Kontroli oraz NIK działającej na podstawie ustawy z 9 marca 1949 r.

### NIK w latach 1976–1980

Reorganizacja NIK z 1976 r. prowadziła do degradacji kontroli przebiegającej na tle ogólnej degradacji praworządności. Zmiana Konstytucji PRL z 10 lutego 1976 r.<sup>72</sup> oraz ustawa z 27 marca 1976 r. o NIK<sup>73</sup>, stanowiły jeden z tragicznych rezultatów centralizacji i biurokratyzacji. Przekształcając NIK w organ administracji, mimo utrzymania dotychczasowej nazwy, nawiązano do rozwiązań z lat 1952–1957, przy czym reorganizacja z 1976 r. poszła dalej w ustanowieniu podległości NIK rządowi, a szczególnie Prezesowi Rady Ministrów, niż miało to miejsce w 1952 r. Lata podporządkowania NIK, względnie MKP rządowi (1952–1957 i 1976–1980) zapisały się jako okresy wręcz dramatycznych, jak to wówczas określano, „błędów i wypaczeń”, wiążących się nie tylko z ogólną demoralizacją, lecz z narastaniem malwersacji będących podstawą ogólniejszego kryzysu<sup>74</sup>.

Najbardziej znaczące było przesunięcie NIK – nie odwołano się do poprzedniej nazwy ministerstwa – do organów

<sup>72</sup> Tekst jednolity Konstytucji PRL opublikowany w Dz.U. z 1976, nr 7, poz. 36.

<sup>73</sup> Dz.U. z 1976 r., nr 12, poz. 66.

<sup>74</sup> Por. np. wystąpienia posłów S. Zawadzkiego i J. Waleczka 8.10.1980 w Sejmie w toku debaty nad projektem nowej ustawy o NIK. Spraw. Sten. Sejmu PRL z 8.10.1980, łam 7 i 33.

administracji, będące całkowitym odejściem od rozwiązań przyjętych w 1957 r. Konstytucja wprawdzie przyjmowała zasadę, że działalność NIK służy Sejmowi, Radzie Państwa i Radzie Ministrów (art. 35 ust. 1), aczkolwiek poddawała NIK „nadzorowi” Prezesa Rady Ministrów (art. 35 ust. 2). To postanowienie odczytać można – na tle napięć wewnątrz ekipy rządzącej – jako podporządkowanie Mieczysława Moczara zwierzchnictwu Piotra Jaroszewicza. Prezes NIK powoływał i odwoływał Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów złożony w porozumieniu z Przewodniczącym Rady Państwa (art. 36 ust. 1). Zmieniono także skład Rady Ministrów (art. 39) przez powołanie do rządu Prezesa NIK. Tekst konstytucji jednoznacznie nie przesądzał o ustrojowej pozycji Prezesa NIK, chociaż z jego uczestnictwa w rządzie można było wnosić, że chodzi o naczelny organ administracji. Z drugiej strony, ustanowienie nadzoru premiera nad NIK uzasadniało wątpliwości, czy w ogóle jest to organ naczelny, jeśli dodatkowo wziąć pod uwagę, że zadania wykonywane przez kontrolę nie odpowiadają treściom działalności administracji; powstają zatem wątpliwości, czy klasyfikacyjnie jest to organ administracji<sup>75</sup>. Problem rozstrzygnęła ustawa stanowiąc,

że Prezes NIK jest naczelnym organem administracji państwowej (art. 4 ust. 1) i w tym charakterze (art. 39 ust. 1 konstytucji) wchodzi w skład Rady Ministrów<sup>76</sup>. Stąd też dylemat<sup>77</sup>, czy naczelnym organem kontroli jest Prezes NIK, czy też sama NIK, został rozwiązany. W tej sytuacji celowe z punktu widzenia systematyki ustawy zasadniczej stawało się pytanie dotyczące sensowności wyodrębnienia rozdziału IV poświęconego NIK.

Okres obowiązywania ustawy o NIK z 1976 r. oceniany jest, podobnie jak ustawy z 22 listopada 1952 r., wielce krytycznie. Na tle wzmagającej się centralizacji, dowolności w podejmowaniu nawet najważniejszych decyzji, ukształtował się pesymistyczny obraz sytuacji, w której niezależna kontrola, według ustawy z 1957 r., stałaby się zbyt silnym hamulcem ugruntowujących się praktyk. Umieszczając sprawę ustawy o NIK z 1976 r. „na samym dnie lamusa historii”<sup>78</sup> raz jeszcze wypada przypomnieć wynikające stąd wnioski, wskazujące właśnie – na tle ustrojowej roli kontroli – niebezpieczeństwa płynące z pozbawienia NIK niezależności.

## Izba w latach 1980–1994

Masowy protest symbolicznie określany jako „Sierpień 1980” wyznaczał

<sup>75</sup> Por. głos w dyskusji Z. Jarosza na XXI Ogólnopolskiej Sesji Zakładów Prawa Państwowego (Ślesin, 24-25.5.1979) [w:] L. Lewartowski: *Sprawozdanie z XXI Ogólnopolskiej Sesji Zakładów Prawa Państwowego*, „Państwo i Prawo” nr 12/1979, s. 167.

<sup>76</sup> Rozstrzygnięcie przez ustawę problemu, że NIK weszła w skład organów administracji, w zasadzie czyniło bezzasadną argumentację zmierzającą do podkreślenia, iż w dalszym ciągu organy kontroli stanowią osobny pion organów państwowych. Argumenty takie m.in. rozważał W. Sokolewicz: *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 125-126.

<sup>77</sup> Por. K. Siarkiewicz: *Pozycja ustrojowa NIK*, „Państwo i Prawo” nr 10/1976, s. 13.

<sup>78</sup> M. Rybicki: *Szansa i nadzieja – NIK po czterech latach*, „Kultura” z 19.10.1980, nr 42, s. 9.



perspektywę upadku socjalizmu. Wysuwane postulaty przebudowy życia politycznego nie pozostawały bez znaczenia dla radykalnej zmiany kontroli przyjętej w ustawie z 1976 r. Oczywiście postulaty reorganizacji NIK pojawiły się na tle ogólniejszych zagadnień uzdrowienia systemu państwowego, gdzie pomyślana w nowy sposób kontrola, nawiązująca do wzorców ustawy z 13 grudnia 1957 r., stałaby się jedną z gwarancji praworządności.

W rezultacie Sejm 8 października 1980 r. uchwalił dwie ustawy: o zmianie Konstytucji PRL<sup>79</sup> oraz ustawę o NIK<sup>80</sup>, dokonując zmian w regulaminie Sejmu<sup>81</sup>. Jeśli chodzi o miejsce NIK w konstytucji, utrzymano dotychczasowy rozdział 4 i artykuły 34-36, aczkolwiek całkowicie przebudowano ich treść. Akty te stały się podstawą nowego usytuowania NIK bezpośrednio powiązanej z organami przedstawicielskimi. Stosownie do tego, 8 października 1980 r. Sejm dokonał wyboru Prezesa NIK: „Prezydium Sejmu, zgodnie ze stanowiskiem Komisji Współdziałania Partii i Stronnictw Politycznych, na stanowisko prezesa NIK proponuje powołać obywatela Mieczysława Moczara”. Marszałek Sejmu przedstawił biografię kandydata, po czym dokonano jednomyślnego wyboru<sup>82</sup>.

Dokonane wówczas zmiany dotyczące NIK, na tle dotychczasowych rozwiązań, oznaczały radykalne odejście od kontroli

w strukturach rządu, a przyjęcie ugruntowanego w polskich tradycjach usytuowania kontroli przy organach przedstawicielskich. Sprawa wydaje się doniosła nie tylko z punktu widzenia współdziałania kontroli z parlamentem, lecz również w świetle obserwacji dotyczących historycznego ewoluowania wspomnianego systemu w powojennej Polsce. Podstawowy problem na tle nowej NIK sprowadzał się nie tylko do jej współpracy z Sejmem, lecz zasadniczo wiązał się z dążeniem do podniesienia ustrojowej pozycji parlamentu. Założenia te miały prowadzić do urzeczywistnienia fundamentalnej idei skuteczności kontroli. W tym dopiero świetle możliwa staje się ocena zmian w NIK dokonanych ustawami z 8 października 1980 r.

Przyjęcie zasady powiązania NIK z Sejmem i Radą Państwa oznaczało wyłączenie kontroli z dotychczasowej podległości administracji, a szczególnie premiera, co przy licznych aspektach sprawy wiązało się także z obiektywnością ustaleń. Rozwiązanie z 1980 r. umożliwiała ujmowanie NIK jako samodzielnej funkcji państwa, bezpośrednio powiązanej z kontrolą parlamentarną. Otóż ustawy z października 1980 r. powróciły do idei usamodzielnienia kontroli, szczególnie względem administracji, a powiązanie Najwyższej Izby Kontroli z organami przedstawicielskimi stało się tego doniosłą

<sup>79</sup> Dz.U. nr 22, poz. 81. „Za ustawą o zmianie Konstytucji PRL głosowało 358 posłów (jednogłośnie)”, Spraw. Sten. Sejmu PRL z 8.10.1980, łam 47.

<sup>80</sup> Dz.U. nr 22, poz. 82 (również ustawę o NIK uchwalono jednogłośnie).

<sup>81</sup> M.P. nr 24, poz. 109.

<sup>82</sup> Spraw. Sten. z 8.10.1980, łam 48. M. Moczar pełnił funkcję prezesa NIK do 23.3.1983, przeszedł na emeryturę w wieku 70 lat. Tego samego dnia Sejm dokonał wyboru gen. dyw. T. Hupałowskiego na to stanowisko, Spraw. Sten. Sejmu PRL z 23.3.1983, łam 190.

gwarancją. Nawiązano tym samym do zasadniczych idei w usytuowaniu kontroli, ugruntowanych na doświadczeniach konstytucjonalizmu marcowego i kontynuowanych w nowych warunkach w latach 1944–1952 i 1957–1976. Kolejne ustawy z 1944, 1949, 1957, 1980 i 1994 r., przyjmujące koncepcję usytuowania kontroli przy parlamencie, wyznaczały stadia postępu na drodze krytycznego wykorzystania doświadczeń.

### Mała Konstytucja z 1992 r.

Uchwalenie konstytucji pełnej, mimo licznych prac i inicjatyw związanych z jej przygotowaniem, nie rokowało w bliskiej perspektywie sukcesu. W tej sytuacji Sejm i Senat w 1992 r. zdecydowały o odwołaniu się do tzw. Małej Konstytucji. Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>83</sup>, nawiązywała do polskich tradycji ustanowienia aktu tymczasowo spełniającego rolę konstytucji, obowiązującego do czasu wejścia w życie nowej ustawy zasadniczej. Tę właśnie ideę eksponowała preambuła stanowiąca, że: „w celu usprawnienia działalności naczelnych władz Państwa, do czasu uchwalenia nowej Konstytucji RP” obowiązuje ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. Z formalnego punktu widzenia postanowienia Małej Konstytucji składały

się z dwóch grup przepisów. Po pierwsze, z samej przyjętej w tym dniu ustawy oraz, po drugie, z części utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji RP z 1952 r. (art. 77 MK). Warto dodać, że z punktu widzenia NIK, obie części miały równie doniosłe znaczenie.

Postanowienia Małej Konstytucji w zakresie kontroli, a w szczególności odnoszące się do NIK, można podzielić na pięć grup:

- przyjęcie fundamentalnej zasady trójpodziału władz,
- uprawnienia Sejmu i Senatu,
- zadania i uprawnienia organów wykonawczych, tj. Prezydenta RP i rządu,
- pozycja samorządu terytorialnego,
- utrzymane w mocy przepisy Konstytucji RP z 1952 r., odnoszące się do NIK (art. 34-36).

W świetle przyjętej przez Małą Konstytucję zasady trójpodziału władz (art. 1), podkreślić należy dwie okoliczności. Po pierwsze, ustawa ta nie tylko recypowała rozwiązanie ustrojowe wypracowane w latach 1989–1992, znajdujące odzwierciedlenie w postanowieniach Konstytucji RP z 1952 r., lecz w odniesieniu do podstaw ustroju państwowego wyraźnie je rozwinęła, ustanawiając po raz pierwszy w III RP zasadę trójpodziału władz. Po drugie, na tym tle powstał problem klasyfikacji wielu naczelnych organów państwowych niemieszczących się w granicach przyjętego podziału władz<sup>84</sup>. I tak:

<sup>83</sup> Dz.U. nr 84 poz. 426, wraz z późniejszymi zmianami. O historycznych warunkach uchwalenia Małej Konstytucji patrz: M. Kallas: *Mała Konstytucja*, Warszawa 1993.

<sup>84</sup> Por. P. Sarnecki: *Współczesne rozumienie podziału władz*, [w:] *Nowa konstytucja RP, wartość, jednostka, instytucje*, pod red. K. Jankowskiego, Toruń 1992; J. Ciemniewski: *Podział władz w „małej konstytucji”*, [w:]

1. Mała Konstytucja utrzymując w mocy przepisy rozdziału I Konstytucji RP z 1952 r., siłą rzeczy zachowała katalog zasad ustrojowych sformułowany w 1989 r., rozbudowując go o trójpodział władz. Nie ulegało wątpliwości, iż nowelizacja z 29 grudnia 1989 r. odrzuciła zasadę jednolitości władzy, nie wprowadziła jednak *expressis verbis* podziału władz. Mała Konstytucja ustanawiając trójpodział władz nie tylko w istotny sposób uzupełniła katalog ustrojowych zasad III RP, lecz wyszła naprzeciw postulatam wszystkich ugrupowań politycznych. Rozdział I Małej Konstytucji („Zasady ogólne”) traktować należało jako rozbudowanie utrzymanego w mocy rozdziału I Konstytucji RP („Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego”) w sumie określające zasady ustrojowe III RP.

2. Kolejną sprawą w ramach trójpodziału władz były tradycyjne już trudności z klasyfikacją wielu organów, z powodu niemożności ich umieszczenia w ramach którejkolwiek z monteskiuszowskich władz. Nie budziła wątpliwości klasyfikacja przeprowadzona przez Małą Konstytucję; do władzy ustawodawczej należały Sejm i Senat RP, do władzy wykonawczej – Prezydent RP i rząd, a „w zakresie władzy sędowniczej” funkcjonowały niezależne sądy. Natomiast Mała

Konstytucja nie wypowiedziała się o miejscu takich organów jak NIK czy Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO). Otóż w tej sytuacji można było mówić, po pierwsze, o organach mieszczących się w granicach monteskiuszowskiego trójpodziału oraz, po drugie, o grupie organów pozostających poza tym podziałem. Do tych ostatnich należała np. NIK czy RPO, a przyczyn tego stanu rzeczy upatrywać należało w tym, że ich pierwowzory wykształciły się już po Monteskiuszu i siłą rzeczy nie mogły być przedmiotem rozważań w pomnikowym „Duchu Praw”.

3. Pozostaje zatem problem organów niemieszczących się w trójpodziale, np. NIK. Celowe jest więc rozszerzenie tradycyjnej klasyfikacji przez wypracowanie teorii nowych władz. Z pewnością można wyodrębnić dwie a nawet trzy kolejne, mianowicie „władzę kontrolującą”, „władzę samorządową” oraz „władzę neutralną” prezydenta. Wprawdzie analizy wokół dwóch ostatnich nie wiążą się z zasadniczym kierunkiem poszukiwań, chodzi jednak o podkreślenie samej konieczności rozbudowy trójpodziału. Pozwala to na jednolite ujmowanie całości organów państwowych, gdzie punktem wyjścia staje się monteskiuszowski trójpodział.

Utrzymany w mocy art. 35 ust. 1 Konstytucji RP z 1952 r. stanowiący,

---

„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, pod red. M. Kruk, Warszawa 1993; M. Gulczyński: *Współczesne problemy legitymizacji władzy prezydenta i parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] „Mała Konstytucja”... op.cit., s. 155; A. Pułto: *Podział władzy we współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993; F. Siemieński: *Czy zasada trójpodziału władz jest istotną gwarancją demokracji?* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 52-57; A. Pułto: *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/1993.

że NIK podlega Sejmowi obowiązywał w wersji uchwalonej 8 października 1980 r. określając podstawową normę ustrojowego miejsca Izby oraz wyznaczając kształt relacji NIK z innymi organami. Przepis ten stał się również fundamentalną normą „legitymizującą” NIK jako otrzymującą pełnomocnictwa z woli Sejmu. Pominięcie Senatu wydawało się niczym nieuzasadnione, dając jedynie wyraz asymetrii obu izb. Oczywiście dwuizbowość parlamentu rodziła skutki rzutujące na pozycję NIK, która mogła być podporządkowana legislatywie jako całości. Konsekwencją było rozwinięcie art. 36 ust. 1 Konstytucji RP w noweli z 7 kwietnia 1989 r. stanowiącej, że Sejm powołuje i odwołuje Prezesa NIK za zgodą Senatu, i ta wersja art. 36 ust. 1 została utrzymana w mocy w Małej Konstytucji. Warto dodać, że Regulamin Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. stanowił, iż Sejm powołuje i odwołuje Prezesa NIK na wniosek Marszałka Sejmu lub co najmniej 35 posłów (art. 27 ust. 1) bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art. 28). Natomiast Regulamin Senatu z 23 listopada 1990 r. głosił, że Senat wyraża zgodę uchwałą zwykłą (art. 66 ust. 1), mogąc przed jej podjęciem wezwać kandydata lub urzędującego prezesa do złożenia wyjaśnień (art. 66 ust. 2).

Osobną grupę stanowiły utrzymane w mocy przepisy Konstytucji RP z 1952 r. zawarte w jej rozdziale 4, m.in. dotyczące NIK (art. 34-36), w tym wspomniany już art. 35. Chodziło o podkreślenie konstytucyjnej normy definiującej przedmiotowy i podmiotowy zakres kontroli NIK przebiegającej na podstawie czterech kryteriów: legalności, gospodarności, celowości

i rzetelności (art. 34 ust. 1). Mimo kilku zmian tych przepisów w Konstytucji RP z 1952 r., Mała Konstytucja utrzymała je w mocy w wersji z 8 października 1980 r., wraz ze skreśleniem ust. 4 w art. 35, dokonanym nowelizacją z 7 kwietnia 1989 r., wprowadzającą także wspomnianą „zgodę Senatu” przy powoływaniu i odwoływaniu Prezesa NIK (art. 36 ust. 1). Natomiast nie podlegała zmianom od 1980 r. konstytucyjna norma stanowiąca, że NIK „działa” na zasadach kolegalności (art. 36 ust. 2).

Biorąc pod uwagę, że utrzymane w mocy przepisy Konstytucji RP z 1952 r. obowiązywały również w dobie przygotowania i uchwalenia nowej ustawy o NIK z 23 grudnia 1994 r., daje się zauważyć pozostawienie w dwóch miejscach pojęć rażąco archaicznych. Chodzi mianowicie o „gospodarkę nieuspołecznioną” (art. 34 ust. 2) oraz wspomniane już sprawozdania rządu z „wykonania narodowego planu społeczno-gospodarczego” (art. 35 ust. 2). Podkreślić także należy, że rozdział 4 Konstytucji RP z 1952 r., umieszczony w ustawie zasadniczej w 1957 r., (rozdz. 3a), pozostający w niej według jednolitej numeracji przyjętej w 1976 r. jako rozdz. 4, początkowo poświęcony był wyłącznie NIK. Z czasem lokowano tam kolejno ustanawiane organy: Trybunał Stanu (1982), Trybunał Konstytucyjny (1985), Rzecznika Praw Obywatelskich (1987) oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT) (1992) obok NIK. Oznaczało to, z jednej strony, rozszerzanie merytorycznej zawartości rozdziału, z drugiej, dowodziło braku głębszej myśli ustawodawcy. Tłumaczono to „tymczasowością” MK w świetle perspektywy uchwalenia nowej Konstytucji RP.

## Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>85</sup>

Obecna ustawa jest finalnym rozstrzygnięciem szerszych poszukiwań nowoczesnego modelu kontroli opartego na instytucji Najwyższej Izby Kontroli. Całość procesów obejmujących inicjatywy związane z przygotowaniem kolejnych projektów ustaw dotyczących NIK, włącznie z uchwaleniem obecnej ustawy z 23 grudnia 1994 r., podzielić można – ze względu na metodologiczne – na kilka etapów. Pierwszy – obejmujący inicjatywy z lat 1990–1991; drugi – mający za przedmiot przedłożony Sejmowi w 1992 r. projekt nowelizacji ustawy z 8 października 1980 r. o NIK; trzeci – prace powołanej przy Prezesie NIK komisji oraz pierwsze czytanie projektu ustawy w Sejmie 18 marca 1994 r. Czwarty zaczyna się od drugiego czytania 26 października 1994 r., wraz z pracą w komisjach; piąty, to trzecie czytanie wraz z uchwaleniem 17 listopada 1994 r. ustawy o NIK; szósty – stanowisko Senatu z 9 grudnia 1994 r.; siódmy – stanowisko Sejmu i uchwalenie ustawy 23 grudnia 1994 r.; ósmy – wydanie przewidzianych ustawą aktów wykonawczych.

W niniejszym opracowaniu byłoby trudno przedstawić całościową analizę ustawy, można natomiast wskazać ogólniejszą jej ocenę. Trudność tkwi nie tyle w samym okresie jej obowiązywania, ale w tym, że jest obowiązującym aktem prawnym. Można jednak wskazać kilka spraw pozwalających na zarysowanie jej osiągnięć,

zwłaszcza w nawiązaniu do tradycji NIK w konstytucjonalizmie polskim.

Po pierwsze, ustawa z 23 grudnia 1994 r. wyznacza kolejny etap funkcjonowania NIK. Uchylając poprzednią ustawę, z 8 października 1980 r., ustanawia rozwiązania bardziej nowoczesne, odpowiadające wymaganiom transformacji gospodarki polskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Wyrazem urzeczywistnienia tego zadania jest nowe ujęcie podmiotowego i przedmiotowego zakresu kontroli. Również nowa organizacja Izby, opierająca się na kadencyjności Prezesa NIK, gwarancjach stabilności i niezawisłości jego urzędu, Kolegium NIK oraz całej kadry kontrolerskiej, powinna stać się widocznym rezultatem urzeczywistnienia założeń ustrojowych odpowiadających wzorcom demokratycznego państwa prawnego.

Po drugie, na tle dotychczasowych tradycji, obecna ustawa o NIK nie wiązała się z uchwaleniem czy głębszą nowelizacją Konstytucji RP. Mimo głosów w dyskusji nad jej projektem, postulujących nowelizację Konstytucji RP z 1952 r. właśnie pod kątem unowocześnienia ustrojowych zasad kontroli, ustawodawca nie zdecydował się na takie rozwiązanie. Ustawa z 1994 r. w fazie przygotowywania była kształtowana w nawiązaniu do obowiązujących dość ogólnikowych postanowień Konstytucji RP z 1952 r. i Małej Konstytucji z 1992 r. W rezultacie zarysowała się swoista dialektyka zgodności i niezgodności między dążeniem do wypracowania w miarę

<sup>85</sup> Ustawa z 23.12.1994 o NIK, tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 524.

**USTAWA**

z dnia 23 grudnia 1994 r.

**o Najwyższej Izbie Kontroli.****Rozdział 1****Zadania i zakres działania**

**Art. 1. 1.** Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej.

2. Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi.

3. Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegiałości.

**Art. 2. 1.** Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych.

2. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych.

3. Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych innych niż wymienione w ust. 1 i 2, w zakresie, w jakim jednostki i podmioty te:

- 1) wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo,
- 2) wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego,
- 3) organizują lub wykonują prace interwencyjne albo roboty publiczne,
- 4) działają z udziałem mienia państwowego lub komunalnego albo rozstrządzają takim mieniem,
- 5) korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy lub gwarancji albo poręczenia państwa lub samorządu terytorialnego,
- 6) wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

**Art. 3.** Najwyższa Izba Kontroli, kontrolując jednostki wymienione w art. 2, bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej tych jednostek.

Ustawa z 23 grudnia 1994 r. na nowo określiła pozycję ustrojową NIK i zakres jej uprawnień oraz reguły postępowania kontrolnego.

nowoczesnych rozwiązań a tradycyjnym tekstem postanowień konstytucyjnych. Przykładem mogą być wątpliwości dotyczące kadencji prezesa czy fakultatywnej kontroli samorządu, wymagające zazwyczaj stosowania tzw. dynamicznej wykładni prawa. Wszystkie te problemy na korzyść ustawy z 23 grudnia 1994 r. rozstrzygnęła Konstytucja RP z 1997 r.

Zatem ustawa z 1994 r. o NIK obowiązywała pod rządami Konstytucji RP z 1952 r. i Małej Konstytucji z 1992 r. i zachowała aktualność po uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 r.

Po trzecie, sukcesem obecnej ustawy okazuje się bardziej precyzyjne unormowanie sprawy zasadniczej, czyli tzw. postępowania kontrolnego. Również widoczna konsekwencja w założeniu, że będzie to właśnie postępowanie kontrolne, bez działania nadzorczego, wskazuje na jednoznaczne metodologiczne podejście twórców ustawy. Jest to wyraźny postęp względem poprzedniej, z 8 października 1980 r., chociaż odpowiedni rozdział ustawy z 23 grudnia 1994 r. wydaje się nadmiernie drobiazgowy. W pewnym sensie rozdział ten wpływa na ogólne „przeciążenie” ustawy wieloma szczegółowymi kwestiami, a warto dodać, że jest ona najbardziej rozbudowaną w historii polskiej kontroli.

Po czwarte, osobnym problemem wydaje się zagwarantowanie, po raz pierwszy w historii NIK, szerokich podstaw kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym. Tendencja jest widoczna także w postępowaniach kontrolnych w większości państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, głównie nawiązujących do instytucji izby obrachunkowej. Na jej potwierdzenie można przywołać wydaną w Federacji Rosyjskiej (FR), w nawiązaniu do Konstytucji FR z 12 grudnia 1993 r., ustawę federalną z 18 listopada 1994 r. o Izbie Obrachunkowej FR<sup>86</sup>. Podobnie działają naczelnne organy kontroli

<sup>86</sup> Ustawa o Izbie Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej (O sziotnoj Pałatie Rossijskoj Federacji) uchwalona przez Dumę Państwową 18.11.1994, zatwierdzona przez Radę Federacji 7.12.1994, podpisana przez Prezydenta FR 11.1.1995.

w Czechach i Słowacji. W opiniach dotyczących projektu polskiej ustawy prognozowano, że gwarancje te mają szansę doprowadzić w przyszłości do wykrystalizowania w procesie kontrolnym postępowania quasi-sądowego.

Po piąte, ustawa w artykułach poświęconych organizacji NIK zmierza do zharmonizowania uprawnień Prezesa NIK z zasadą kolegalności. Dość wyraziste kompetencje prezesa nie umniejszają wprawdzie roli Kolegium NIK, jednak zakres kolegalności, sprowadzający się do istnienia jednego Kolegium w centrali, przedstawia się nieco konserwatywnie w porównaniu z kolegalnością wprowadzoną np. ustawą z 3 czerwca 1921 r. Także dość wyraźna przewaga w Kolegium NIK etatowych pracowników nad przedstawicielami nauk prawa i ekonomii, daje podstawy do formowania przyszłościowej koncepcji Kolegium NIK opartego na przewadze tzw. czynnika społecznego.

Formułowane w toku dyskusji krytyczne uwagi do projektu ustawy, że nie rozwija ona problematyki miejsca NIK w strukturze aparatu państwowego w nawiązaniu do konstytucyjnej zasady trójpodziału władz, wydają się niezwykle twórcze. W jakimś sensie na usprawiedliwienie tego stanu można przyjąć, że ustawę uchwalono w dobie swobodnego *interregnum* konstytucyjnego, mającego miejsce między aktami konstytucyjnymi wyraźnie tymczasowymi a przekonaniem o względnie nieodległym

przyjęciu nowej Konstytucji RP. U podstaw takich rozwiązań leży m.in. głębszy problem widocznego nihilizmu teorii „państwa prawa” w poszukiwaniu odpowiedzi wskazujących drogi rozszerzenia monteskiuszowskiego trójpodziału<sup>87</sup>.

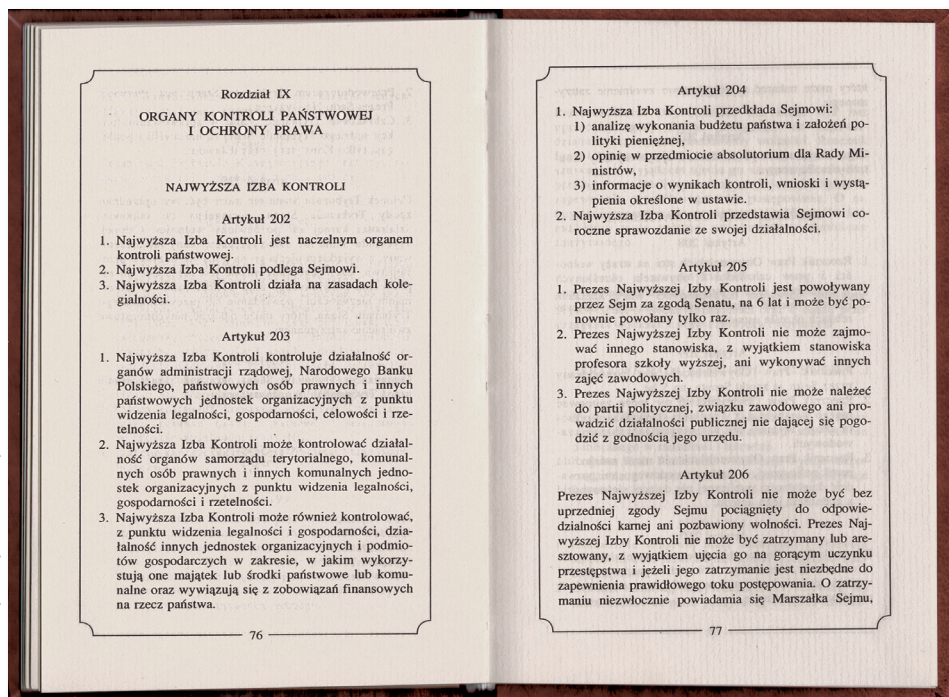
### Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.

Konstytucja RP z 1997 r. wyznacza szczególny etap formowania instytucjonalnego kształtu NIK. Ocena obowiązującej ustawy zasadniczej z tej perspektywy dotyczyć będzie istnienia Izby w kontekście podziału władz oraz kwestii o charakterze ogólnym.

Sprawa pierwsza to konstytucyjny podział władz. Otóż mówiąc najogólniej, w polskim konstytucjonalizmie dominowały dwie tendencje: pierwsza, nawiązująca właśnie do trójpodziału władz w wersji monteskiuszowskiej i druga, odrzucająca podział władz w imię ustanawiania autorytarnych rządów jednostki, np. króla (Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r., art. 36: „Osoba królewska jest święta i nietykalna”) czy Prezydenta RP (Konstytucja RP z 1935 r.), bądź odrzucająca podział władz z racji doktrynalnych i opierająca się na zasadzie ich jednolitości (Konstytucja PRL z 1952 r.).

Oczywiście, do pierwszej grupy konstytucji opierających się na trójpodziale władz należą: Konstytucja z 3 maja 1791 r., Konstytucja RP z 17 marca 1921 r., Mała Konstytucja z 19 lutego 1947 r., Mała Konstytucja z 17 października 1992 r.

<sup>87</sup> Por. liczne wypowiedzi publicystyczne, np. M. Henzler: *NIK po nic. Ćwierć miliarda z budżetu, 1,7 tys. etatów i... mało widoczne efekty. NIK sama nadaje się do kontroli*, „Polityka” nr 47 z 22.11.2008; M. Mikołajczyk: *O niedoli w kontroli*, „Nie” nr 23/2011 r.; M. Mikołajczyk: *Węszenie w NIK*, „Nie” nr 2/2012 r.; wywiad M. Jałoszewskiego: *Kwiatkowski, ja tu tylko kontroluję*, „Gazeta Wyborcza”, 10.12.2014.



Konstytucja RP z 1997 r. wyznacza szczególny etap formowania instytucjonalnego kształtu NIK.

oraz obecna Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Do tej grupy zaliczyć też można Małą Konstytucję z 20 lutego 1919 r. ustanawiającą głównie podział na władzę ustawodawczą (Sejm Ustawodawczy) i wykonawczą (Naczelnik Państwa i rząd), chociaż powoływano wówczas również niezależne sądy w pełni realizując zasadę trójpodziału. Konstytucja RP z 1997 r. ustanawiając zasadę trójpodziału władz (art. 10 ust. 1), wymienia organy (art. 10 ust. 2) reprezentujące poszczególne władze: Sejm i Senat sprawujące władzę ustawodawczą, Prezydenta RP i Radę Ministrów będące władzą wykonawczą oraz sądy i trybunały piastujące władzę sędziowską. Konstytucja nie wypowiada

się w sprawie klasyfikacji innych organów, których działania normuje; w tym wypadku chodzi o samorząd terytorialny oraz organy kontroli wymienione w katalogu zawartym w rozdz. IX, a więc NIK, RPO i KRRiT, chociaż należałoby dodać RPD i Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO). Na kanwie tych klasyfikacji powstaje pytanie, do której z władz należy je zaliczyć.

Wydaje się, że analiza konstytucyjnych władz, z punktu widzenia ich immanentnej jednolitości, czy też poszukiwanie wyraźnych podziałów w ramach władz wyodrębnionych, otwiera nowe możliwości klasyfikacyjne. Zakładając, iż do zaakceptowania są podziały wewnętrzne, wówczas klasyfikacja „trzy plus jeden” ulega



rozbudowaniu na podgrupy. W ramach szeroko pojętej władzy ustawodawczej wyróżniamy wówczas władzę ustrojodawczą i władzę ustawodawczą tradycyjną. Władzę wykonawczą dzielimy na trzy grupy: władzę reprezentacyjną prezydenta, władzę wykonawczą rządu i władzę samorządową. W ramach władzy sądowniczej wyróżniamy: władzę trybunałów i władzę sądów. Władzę kontrolującą dzielimy na trzy grupy: władzę NIK i RIO; władzę rzeczników – RPO i Rzecznika Praw Dziecka (RPD) oraz KRRiT a także władzę kontroli finansowej Narodowego Banku Polskiego i Rzecznika Praw Pacjenta (art. 227).

W odniesieniu do Konstytucji RP z 1997 r. widzianej głównie z perspektywy uregulowań dotyczących NIK, jej ocenę można sprowadzić do kilku punktów.

Po pierwsze, umieszczenie NIK w osobnej części konstytucji, usytuowanej poza rozdziałami odpowiadającymi monteskiuszowskiej systematyzacji władz, dowodzi podjęcia trafnej próby rozbudowania tradycyjnego trójpodziału o oddzielną władzę kontrolującą. W ten sposób Konstytucja RP z 1997 r. po raz pierwszy logicznie rozwiązuje ten problem, proponując własne rozumienie miejsca NIK. W tej sprawie różni się od Konstytucji marcowej, a bardziej nawiązuje do rozwiązań Małej Konstytucji z 1947 r. Wprawdzie Konstytucja RP z 23 kwietnia 1935 r. również poświęciła NIK osobny rozdział, jednak nie opierała się na zasadzie podziału władz. Tym samym

Konstytucja RP z 1997 r. daje podstawy do budowy teorii o rozszerzeniu monteskiuszowskiego trójpodziału na władzę czwartą – kontrolującą.

Po drugie, Konstytucja RP z 1997 r. odpowiada potrzebom ustrojowym z punktu widzenia obecnego stadium przekształceń NIK. Pod tym względem nie zerwano z rozwiązaniami ostatniej noweli Konstytucji RP z 1952 r. (z 8 października 1980 r.), dążąc do ich przetworzenia i wykorzystania – dotyczy to np. bezpośrednich powiązań NIK z Sejmem czy podmiotowego ujęcia obligatoryjnej kontroli NIK<sup>88</sup>. Oczywiście obecna konstytucja odrzuciła nieaktualne sformułowania, np. organizację „związków spółdzielczych”, jak i samej kontroli spółdzielczości, pojęcie „administracji państwowej”, „jednostek gospodarki nieuspołecznionej” czy „narodowego planu społeczno-gospodarczego”. W tym samym stopniu wprowadziła pojęcia nowe, np. fakultatywnej kontroli samorządu terytorialnego.

Po trzecie, ustawodawca kształtował postanowienia Konstytucji RP z 1997 r., mając na uwadze rozwiązanie ustawy z 23 grudnia 1994 r. o NIK. Dowodzi to, z jednej strony, nowoczesności samej ustawy, z drugiej – zasadniczej zgodności konstytucji z wcześniejszą o prawie trzy lata ustawą o NIK. Na tym tle warto podkreślić, iż Konstytucja RP z 1997 r. zasadniczo usankcjonowała stan prawny uformowany ustawą z 23 grudnia 1994 r. o NIK. Niezależnie od tego, postanowienia Konstytucji RP z 1997 r. układają się w harmonijną linię

<sup>88</sup> Por. poprzedni art. 34 ust. 1 Konstytucji RP z 1952 r. z obecnym art. 203 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

ewolucyjnego kształtowania kontroli z poszanowaniem tradycji NIK.

Po czwarte, Konstytucja RP z 1997 r. umacnia ustrojową pozycję NIK jako samodzielnego „naczelnego organu kontroli” (art. 202 ust. 1), a jeśli chodzi o użyte sformułowania, nawiązuje do ustawy z grudnia 1994 r. o NIK (art. 1 ust. 1). Dalszą konsekwencją umacniania pozycji Izby jest uczynienie z kontroli liczącej się gwarancji praworządności. W tym sensie postanowienia dotyczące NIK bezpośrednio korespondują z zasadami z rozdziału I: „Rzeczpospolita”, w szczególności ustanawiającymi „demokratyczne państwo prawne” (art. 2), zobowiązując organy „władzy publicznej” do działania „na podstawie i w granicach prawa” (art. 7). Liczącą się ustrojową instytucją gwarantującą obiektywność i skuteczność kontroli dotyczącej poszanowania prawa, głównie w sferze finansów publicznych, jest NIK. Kształtując w ten sposób pozycję Izby, Konstytucja RP z 1997 r. nawiązuje do postępowych ustaw zasadniczych, zdecydowanie odrzucając skompromitowane rozwiązania z lat 1952–1957 i 1976–1980.

Konstytucyjna pozycja NIK wskazuje na trwałe zdobycze tej instytucji, stanowiące gwarancję poszanowania prawa w mijającym stuleciu Polski niepodległej. NIK powstała w dobie formowania

podstaw liberalno-burżuazyjnej II Rzeczypospolitej, dalej funkcjonowała ze zmiennymi losami i przerwami w Polsce socjalistycznej, aby w pełni wykazać swą przydatność w III Rzeczypospolitej. Przyjęta po 1989 r. ustrojowa formuła „demokratycznego państwa prawnego” wymagała należytego rozbudowania instytucjonalnych gwarancji praworządności, będących również gwarancjami rządów demokratycznych. W tej perspektywie kontynuacja dorobku NIK, zarówno z II RP, jak i stanu prawnego z 1980 r., dowodzi racjonalności działania polskiego ustawodawcy. Kolejne wyzwanie postawiła przed Izłą akcesja Polski do Unii Europejskiej, chociaż dotychczasowa praktyka wskazuje, że w warunkach zjednoczonej Europy NIK pozostała również trwałym fundamentem kontroli wykonania zadań związanych z wykorzystaniem polskich i – odpowiednio – unijnych finansów publicznych.

prof. zw. dr hab. ANDRZEJ SYLWESTRZAK  
działek Wydziału Administracji  
i Nauk Społecznych Elbląskiej Uczelni  
Humanistyczno-Ekonomicznej w Elblągu,  
wieloletni dziekan i prodziekan  
Wydziału Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Gdańskiego

**Słowa kluczowe:** stulecie NIK, Konstytucja RP, kontrola państwowa, Najwyższa Izba Kontroli, polski konstytucjonalizm, ustawa o NIK

**Key words:** centenary of NIK, Constitution of Poland, state audit, Supreme Audit Office, Polish constitutionalism, Act on the Supreme Audit Office