

# Trochę historii

Z dziejów NIK

## Od Urzędu Obrachunkowego do Najwyższej Izby Kontroli Państwa

Na mocy dekretu wydanego 7 lutego 1919 r.<sup>1</sup> działający w Ministerstwie Skarbu Urząd Obrachunkowy zastąpiono niezależną od rządu, podlegającą tylko Naczelnikowi Państwa, Najwyższą Izbą Kontroli Państwa (NIKP). Artykuł podejmuje próbę przedstawienia przesłanek utworzenia Urzędu Obrachunkowego, powołanego 10 sierpnia 1917 r. przez Wydział Wykonawczy Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego, który stał się załącznikiem polskiej kontroli państwowej podczas I wojny światowej. Przedstawia także uwarunkowania prawne i geopolityczne odradzającego się po rozbiorach państwa oraz przypomina osoby, których wiedza i zaangażowanie doprowadziły do opracowania założeń kontroli państwowej i nowoczesnego w tamtym czasie projektu dekretu o NIKP.

**DANUTA BOLIKOWSKA**

Najwyższa Izba Kontroli Państwa – pierwszy samodzielny najwyższy organ kontroli

w Polsce niepodległej – powstała 7 lutego 1919 r. na podstawie dekretu wydanego przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego. Jak to się stało, że znalazła się

<sup>1</sup> Dekret z 7.2.1919 o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa, Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r. nr 14 poz. 183.

wśród najwcześniej powołanych instytucji tworzonego od podstaw państwa polskiego, po 123 latach zaborów, niespełna trzy miesiące po odzyskaniu przez Polaków niepodległości? Przyczyn można poszukiwać zarówno w tradycjach XIX-wiecznej polskiej kontroli państwowej, jak i w dynamicznie zmieniającej się w wyniku pierwszej wojny światowej sytuacji geopolitycznej w Europie, która doprowadziła do powstania nowych struktur administracji polskiej na odzyskanych po zaborach ziemiach.

### Kontrola państwowa w XIX wieku

W wieku XIX na ziemiach będących pod zaborami funkcjonowały poprzedniczki Najwyższej Izby Kontroli Państwa – Główna Izba Obrachunkowa Księstwa Warszawskiego (GIO, w latach 1808–1815), a następnie Najwyższa Izba Obrachunkowa Królestwa Polskiego (NIO, utworzona po Kongresie Wiedeńskim i działająca w latach 1816–1866)<sup>2</sup>. W wyniku represji po Powstaniu Styczniowym doszło do zniesienia autonomii polityczno-administracyjnej Kongresówki, a polskie instytucje były likwidowane przez zaborcę rosyjskiego. Po likwidacji w 1867 r. ukazem cara Aleksandra II, Najwyższa Izba Obrachunkowa została wchłonięta przez scentralizowaną rosyjską Kontrolę Państwową, mającą siedzibę w Petersburgu, a dla kontynuacji sprawowania kontroli na terenach byłego

Królestwa Polskiego zostały powołane trzy rosyjskie Izby Kontroli (w Warszawie, Lublinie i Łomży). Naczelnym organem kontroli był rosyjski Centralny Urząd Kontroli Państwa na czele z Kontrolerem Państwowym, któremu podlegały instancje terenowe, działające pod jednoosobowym zwierzchnictwem swoich kierowników<sup>3</sup>. Polski najwyższy organ kontroli zniknął z terenu zaboru rosyjskiego na pół wieku. Ryszard Szawłowski odnotowuje, że chociaż „od 1867 r. na poszczególnych ziemiach polskich działały wyłącznie organy kontroli państw zaborczych, Polacy dość licznie pracowali w organach kontroli państwowej rosyjskiej”<sup>4</sup>. Zajmowali nieraz wysokie stanowiska nawet w centrali, np. Jan Żarnowski, prawnik, przepracował w niej prawie czterdzieści lat (do rewolucji październikowej), w 1903 r. objął stanowisko Generalnego Kontrolera (dyrektora jednego z departamentów), następnie był członkiem Rady Kontroli Państwowej w stopniu radcy tajnego<sup>5</sup>. Zabór pruski był objęty właściwością Izby Obrachunkowej Rzeszy Niemieckiej (od 1871 r.), jednak nie było w niej reprezentacji Polaków. Natomiast w zaborze austriackim Najwyższy Urząd Obrachunkowy (z centralą w Wiedniu) zatrudniał polskich urzędników, pochodzących m.in. z Galicji. Najwyższym z nich rangą był późniejszy wiceprezes NIKP Józef Nentwig. Doświadczenia

<sup>2</sup> Szerzej R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli w Polsce w XIX wieku*, Warszawa 1999.

<sup>3</sup> D. Bolikowska, W. Robaczyński: *Najwyższa Izba Kontroli. Tradycja i współczesność*, wyd. II uzupełnione, Warszawa 2014, s. 21.

<sup>4</sup> R. Szawłowski: *Początki kontroli państwowej w Polsce w XX wieku*, „Kontrola Państwowa” nr 6/1994, s. 12.

<sup>5</sup> R. Szawłowski: *Prezesi i wiceprezesi Najwyższej Izby Kontroli Państwa i Najwyższej Izby Kontroli okresu II Rzeczypospolitej*, „Kontrola Państwowa” nr 1/II/2009, s. 32.

nabyte przez polskich urzędników w pracy w aparacie kontrolnym Rosji i Austro-Węgier okazały się bardzo przydatne w projektowaniu organizacji przyszłego organu kontroli państwowej w II Rzeczypospolitej.

### Przemiany powojenne

Zmiany sytuacji geopolitycznej na skutek I wojny światowej (1914–1918) miały wpływ na odrodzenie się polskiej państwowości. Polacy, zamieszkujący tereny zajęte przez trzech zaborców: Prusy, Rosję i Austro-Węgry, walczyli zarówno w siłach zbrojnych państw Ententy, jak i w wojskach państw centralnych. Przywódcy głównych polskich obozów politycznych, Józef Piłsudski i Roman Dmowski oraz orędownik sprawy polskiej na Zachodzie Ignacy Jan Paderewski zabiegali o utworzenie niezależnego państwa polskiego<sup>6</sup>. W 1914 r. w Galicji powstała tajna Polska Organizacja Wojskowa podległa Komendantowi Józefowi Piłsudskiemu, który 22 sierpnia, jeszcze jako Komendant Główny Strzelców, podpisał rozkaz o powstaniu Naczelnego Komitetu Narodowego i Legionów, będących odtąd oddzielną formacją, walczącą w strukturach Armii Austro-Węgierskiej. Skupiły one polskie organizacje paramilitarne, m.in. oddziały Związku Strzeleckiego, Polskie Drużyny Strzeleckie, a także sekcje Polskiego Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół”<sup>7</sup>.

Cesarze Niemiec i Austro-Węgier, potrzebujący wzmocnienia swych armii rekrutami z okupowanych ziem, 5 listopada 1916 r. zapowiedzieli, że z terenu zaboru rosyjskiego zostanie utworzone państwo polskie. Wkrótce, 6 grudnia 1916 r., powstała Tymczasowa Rada Stanu Królestwa Polskiego (TRS), mająca na celu stworzenie podstaw niezależnego od zaborców polskiego aparatu państwowego, w tym przygotowanie konstytucji, sejmku ustawodawczego, administracji i skarbowości. TRS działała według regulaminu uchwalonego 30 stycznia 1917 r. Organami Rady były: Zebranie Ogólne Członków Rady, Wydział Wykonawczy, Marszałek Koronny, departamenty, komisje przygotowawcze oraz komisarze miejscowi (nie powołani wskutek sprzeciwu władz okupacyjnych). Obsługę Rady zapewniała jej kancelaria. W skład kadry Wydziału Wykonawczego (namiastki rządu) weszły osobistości, zaangażowane później w utworzenie organu kontroli państwowej, m.in. Józef Piłsudski – referent wojskowy, Stanisław Dzierzbicki – dyrektor Departamentu Skarbu oraz Stanisław Bukowiecki – dyrektor Departamentu Sprawiedliwości. Rada zajęła się także kształceniem korpusu urzędniczego przyszłej polskiej administracji publicznej. Do Departamentu Sprawiedliwości TRS wszedł prawnik z Kongresówki, warszawski adwokat, wiceprezes Banku Polskiego, późniejszy minister sprawiedliwości w okresie Rady Regencyjnej – Józef Higersberger

<sup>6</sup> Szerzej D. Bolikowska: *Korzenie. 1808–1918*, w: *Najwyższa Izba Kontroli 1919–2019. Sto lat troski o państwo*, Warszawa 2018.

<sup>7</sup> A. Dziurok, M. Gałęzowski, Ł. Kamiński, F. Musiał: *Od niepodległości do niepodległości. Historia Polski 1918–1989*, Warszawa 2014.

(w 1919 r. został pierwszym prezesem Najwyższej Izby Kontroli Państwa).

Dzięki staraniom dyplomatycznym wybitnego polskiego pianisty i męża stanu Ignacego Jana Paderewskiego, dążenia narodu polskiego do odbudowy zjednoczonej i niezależnej Polski wsparł prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki Thomas Woodrow Wilson w orędziu do Senatu z 22 stycznia 1917 r.: „Zakładam, (...) że mężowie stanu są wszędzie zgodni co do tego, że winna istnieć zjednoczona, niepodległa i samorządna Polska, a także – że wszystkim narodom, które dotychczas żyły pod władzą wrogich im i kierujących złą wolą rządów, winna być zagwarantowana wolność życia, religii oraz społecznego i gospodarczego rozwoju”<sup>8</sup>. Dla sprawy polskiej szczególne znaczenie miał trzynasty punkt orędzia Wilsona: „Należy stworzyć niezależne państwo polskie, które powinno obejmować terytoria zamieszkałe przez ludność bezsprzecznie polską, któremu należy zapewnić swobodny i bezpieczny dostęp do morza i którego niezawisłość polityczną i gospodarczą oraz integralność terytorialną należy zagwarantować paktem międzynarodowym”<sup>9</sup>.

Odtąd wydarzenia potoczyły się lawinowo. Po rewolucji lutowej 1917 r. nowe władze Rosji wyraziły zgodę na utworzenie niepodległego państwa polskiego

z ziem zaboru rosyjskiego w większości zamieszkiwanych przez Polaków. W marcu 1917 r. Roman Dmowski ogłosił memoriał w sprawie odbudowy Polski, w czerwcu pod dowództwem gen. Józefa Hallera powstała we Francji Armia Polska (od koloru mundurów zwana Błękitną), która walczyła z Niemcami na froncie zachodnim. 6 kwietnia 1917 r. Stany Zjednoczone wypowiedziały wojnę Niemcom.

Tymczasowa Rada Stanu uznała za niezbędne stworzenie koncepcji wyodrębnionego organu kontrolującego finanse. Wydział Wykonawczy, na wniosek Stanisława Bukowieckiego, dyrektora Departamentu Sprawiedliwości TRS, polecił dyrektorowi Departamentu Skarbu Kazimierzowi Natansonowi<sup>10</sup> opracowanie założeń utworzenia przy Departamencie specjalnego Wydziału Kontroli, przede wszystkim dla zapewnienia mu kontroli celowości dokonywanych wydatków.

### Urząd Obrachunkowy

Pierwotnie opracowane projekty były wzorowane na rosyjskim modelu kontroli, choćby z racji kompetencji nabytych przez polskich urzędników w strukturach rosyjskiej Kontroli Państwa, którzy mieli stworzyć koncepcję komórki Departamentu Skarbu kontrolującej całokształt spraw finansowych TRS. Założenia organizacyjne nowej komórki (początkowo planowanej

<sup>8</sup> Prezydent Woodrow Wilson w orędziu do Senatu, Waszyngton, 22.1.1917, cyt. za: *Księga Stulecia Niepodległości, 1. /1918–1944*, Warszawa 2018, s. 9.

<sup>9</sup> Tamże, s. 10.

<sup>10</sup> Kazimierz Natanson (1853–1935) – prawnik, ekonomista, bankier, członek TRS, filantrop, następca Dzierżbickiego. Stanisław Dzierżbicki (1854–1919) był dyrektorem Departamentu Skarbu TRS do 2.7.1917. Inżynier, ziemianin, działacz społeczny, członek TRS, w 1918 r. minister rolnictwa i dóbr państwowych, wicepremier w rządzie Jana K. Steczkowskiego.

jako Komisja Obrachunkowa przy Departamencie Skarbu) w formie „Memoriału do projektu Departamentu Skarbu w sprawie Komisji Obrachunkowej” opracował pod koniec lipca 1917 r. Józef Eysymontt, prawnik, wysoki urzędnik Departamentu Skarbu TRS (potem Ministerstwa Skarbu). Projekt przygotował, odwołując się właśnie do rozwiązań funkcjonujących w rosyjskiej kontroli państwowej: „W praktyce gospodarstwa państwowego przyjętem jest, że instytucje kontroli podlegają rewizji specjalnego organu, wyłonionego ze zwierzchniczych działów centralnych tychże instytucji. W Rosji np. kontrola instytucji Ministerium Kontroli Państwowej włożoną była na Komisję Rewizyjną przy Ministerium (...)”<sup>11</sup>.

Projektując nowy urząd kontrolny, Eysymontt odwoływał się także do tradycji polskich organów kontroli działających w XIX wieku<sup>12</sup>: „Tworzący się polski urząd kontrolujący projektuje się nazwać Komisją Obrachunkową, ze względu iż termin „obrachunkowy” był już i dawniej w organizacji polskiej przyjęty, zaś oddano pierwszeństwo nazwaniu urzędu Komisją, a nie Wydziałem, ponieważ w innych Departamentach wydziały względnie samodzielne noszą obecnie nazwy Komisji, np. Rolnictwa, Handlu, Windykacji strat wojennych itp.”.

W memoriale Eysymontt wskazywał, iż projekt uwzględnił dość wąsko uprawnienia kontrolne nowej komórki, przewidując jedynie przeprowadzanie kontroli

dokumentów, dowodowej, dokonywanej *ex post*, czyli kontroli następczej. Projekt nie zakładał tzw. kontroli uprzedniej, kontroli faktycznej czy „niespodziewanych i periodycznych rewizji kas”. Uznano bowiem, że przy ówczesnej organizacji Tymczasowej Rady Stanu czynności te nie są niezbędne. Należy tu jednak podkreślić, iż wizją projektodawców było, aby w przyszłości, gdy tworzące się ministerstwa będą miały szerszy zakres działalności, ustanowić „niezależny organ Kontroli Państwowej, wyposażony w najdalej idące funkcje rewizyjne”. Eysymontt postulował, ażeby „po przyjęciu przez T. Radę Stanu statutu organizacyjnego Komisji Obrachunkowej – stosownie opracować regulamin wewnętrzny i przepisy rewizyjne dla Komisji, oraz przepisy przychodowania i wydatkowania sum budżetowych – dla podlegających kontroli działów T. Rady Stanu”.

Tymczasowa Rada Stanu, 10 sierpnia 1917 r., w celu kontroli finansowej swych ośmiu departamentów powołała nie komisję, lecz Urząd Obrachunkowy (UO). Nie był to jednak, jak wskazywała nazwa, niezależny urząd, lecz wydział podległy dyrektorowi Departamentu Skarbu, który powoływał do niego urzędników na ogólnych zasadach obowiązujących w TRS. Urząd mógł się posługiwać pieczęcią państwową Królestwa Polskiego z napisem wokół herbu państwa: „Urząd Obrachunkowy przy Departamencie Skarbu Tymczasowej Rady Stanu”. Jego

<sup>11</sup> Archiwum Akt Nowych (AAN), Tymczasowa Rada Stanu, sygn. I/1, nr 10-Protokoły posiedzeń TRS, Protokół 36. posiedzenia z 27.7.1917, k. 594-596.

<sup>12</sup> Głównej Izby Obrachunkowej Księstwa Warszawskiego i Najwyższej Izby Obrachunkowej Królestwa Polskiego.

kompetencje kontrolne określono w regulaminie<sup>13</sup>, uchwalonym przez Zebranie Ogólne TRS – stał się on, jak twierdzi prof. Andrzej Sylwestrzak, podstawą działania kontroli w Królestwie Polskim<sup>14</sup>. Jednym z zadań UO było sporządzanie i przedstawianie Radzie opatrzonych opinią sprawozdań z wykonania budżetu. Pracami urzędu kierował referent Józef Kochanowski<sup>15</sup>. Działalność Urzędu Obrachunkowego miała wiele cech audytu wewnętrznego, a jednocześnie stanowił załączek zewnętrznej kontroli państwowej, ale ze skromnymi kompetencjami. Na podstawie § 4 pkt 1 i 2 regulaminu Urząd Obrachunkowy miał prowadzić kontrolę „wykonywania budżetu przez poszczególne działy Tymczasowej Rady Stanu, tj. sprawdzenie wpływu dochodów i uiszczenia wydatków przez budżet przewidzianych oraz zestawienie porównawcze tychże”. Oprócz kontroli budżetowej był uprawniony do wykonywania kontroli szczegółowej „dowodów przychodowych i rozchodowych z uwzględnieniem: prawidłowości pobrania przychodu w stosunku do samego prawa, jak również i do pobranej sumy (kryterium legalności) – przy sprawdzaniu wpływów oraz słuszności wydatku (wg R. Szawłowskiego – kryterium celowości), nieprzekroczenia cen rynkowych i przyznanych przez budżet kredytów (kryterium oszczędności/gospodarności), jak również zachowania prawnych

przepisów obowiązujących (stemplowych i innych), oraz stwierdzenia tytułu prawnego odbiorcy pieniędzy – przy sprawdzaniu wydatkowania sum budżetowych”. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 3 regulaminu, do zadań Urzędu Obrachunkowego należało przygotowanie „(układanie) i przedstawianie Tymczasowej Radzie Stanu sprawozdań z wykonania budżetu, opatrzonych opinią urzędu”. Regulamin w § 5 zobowiązywał wszystkie działy Tymczasowej Rady Stanu do składania Urzędowi Obrachunkowemu do kontroli szczegółowych dowodów przychodowych i rozchodowych za miesiąc ubiegły (najpóźniej 25 każdego miesiąca). W § 6 regulaminu nadano UO kompetencje do pobierania wyjaśnień: „W razie gdyby Urząd uznał przedstawione do kontroli dowody za niedostateczne, uprawniony jest żądać odpowiednich dopełnień lub wyjaśnień”. Po stwierdzeniu zasadności wpływów i wydatków w stosunku do wysokości oraz prawidłowości wypłaty i celowego użycia sum, Urząd Obrachunkowy był zobowiązany, na podstawie § 8 regulaminu, do przedstawiania Tymczasowej Radzie Stanu – za pośrednictwem Departamentu Skarbu – wniosku o udzielenie absolutorium skontrolowanym działom za poddany kontroli miesięczny okres. W razie stwierdzenia nieprawidłowości UO miał obowiązek informować o nich – za pośrednictwem dyrektora Departamentu Skarbu

<sup>13</sup> Regulamin Urzędu Obrachunkowego przy Departamencie Skarbu z 10.8.1917, w: AAN, Tymczasowa Rada Stanu, nr 36, *Prace departamentów i biur Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego wykonane lub przygotowane przez czas jej istnienia, tj. od dnia 15 stycznia do 1 września 1917 r.*, zał. 56, k. 101.

<sup>14</sup> A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997, s. 35.

<sup>15</sup> Od sierpnia 1917 r. do lutego 1919 r., następnie został radcą w NIKP. Józef Kochanowski wcześniej pracował w firmie prywatnej, potem w Banku Handlowym w Warszawie i Paryżu.



– Wydział Wykonawczy TRS (§ 9 regulaminu). Zgromadzone dowody po skontrolowaniu były przechowywane w archiwum urzędu (§ 10 regulaminu). Regulamin przewidywał w § 11 także formę nadzoru nad Urzędem Obrachunkowym – jego czynności i dokumenty podlegały kontroli tzw. specjalnej delegacji Departamentu Skarbu.

W lipcu 1917 r. Tymczasowa Rada Stanu uchwaliła projekt tymczasowej organizacji polskich naczelnych władz państwowych, w którym zarezerwowała dla siebie uprawnienie do powołania regenta. Po „kryzysie przysięgowym” i internowaniu legionistów polskich w Magdeburgu, TRS 30 sierpnia 1917 r. rozwiązała się i wyznaczyła Radę Regencyjną<sup>16</sup>. Na ostatnim posiedzeniu postanowiła poprosić prof. Jerzego Michalskiego<sup>17</sup> (późniejszego ministra skarbu) z Krakowa i urzędników skarbowych z Galicji o rozpoczęcie prac nad stworzeniem modelu organizacji skarbowości w odradzającej się Polsce.

Prof. Michalski wkrótce przybył do Warszawy i utworzył Biuro dla Organizacji Skarbowości, które zaczęło działać 1 października 1917 r. Jako kierujący biurem, Michalski zaprosił do współpracy kwiat ówczesnej palestry: wybitnych prawników, legislatorów, notariuszy oraz urzędników skarbowych zarówno z zaboru

austriackiego, jak i rosyjskiego. Należy tu przypomnieć nazwiska współtwórców wielu ówczesnych projektów legislacyjnych, m.in. projektów dekretu i ustaw o kontroli państwowej. Z Wiednia i terenów zaboru austriackiego przybyli: dr Lubomir Wyszatycki, dr Włodzimierz Kraus, dr Achilles Rosenkranz, Herman Wiesenberg, z zaboru rosyjskiego – Bolesław Markowski, Konstanty Sienkiewicz i Lucjan Lubowidzki<sup>18</sup>. Z biurem aktywnie współpracował wspomniany już Józef Eysymontt, zastępca dyrektora Departamentu Skarbu TRS Kazimierza Natanson. Biuro prowadziło prace legislacyjne nad projektem ustawy o kontroli państwowej. Zaczęto od analiz zagranicznych uregulowań, w tym prawa budżetowego, w celu pozyskania materiałów nawiązano współpracę z Ministerstwami Finansów w Karlsruhe i w Darmstadt. Projektowana ustawa miała opierać się na wynikach analizy porównawczej ośmiu ustawodawstw zagranicznych: Prus, Austrii, Hesji, Badenii, Francji, Belgii i Włoch oraz Rosji. Analizę dotyczącą systemów kontroli finansów w tych państwach zaprezentował Eysymontt w jednym z wykładów, opublikowanych w 1918 r.

Tymczasem, wraz z rozpoczęciem 27 października 1917 r. działalności przez Radę Regencyjną – trzyosobową

<sup>16</sup> Po aresztowaniu J. Piłsudskiego, który do 2.7.1917 był członkiem TRS oraz w wyniku tzw. kryzysu przysięgowego w Legionach Polskich Tymczasowa Rada Stanu rozwiązała się, wysunąwszy uprzednio kandydatury do Rady Regencyjnej; na czele Tymczasowej Rady Stanu stał W. Niemojowski; źródło: <<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Tymczasowa-Rada-Stanu;3990477.html>>, (dostęp 3.2.2022).

<sup>17</sup> Jerzy Michalski (1870–1956) – ekonomista, docent w katedrze skarbowości Uniwersytetu Jagiellońskiego, profesor Politechniki Lwowskiej, dyrektor naczelny Banku Krajowego Królestwa Galicji i Lodomerii we Lwowie, minister skarbu w dwóch gabinetach Antoniego Ponikowskiego.

<sup>18</sup> R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 53, 68-69.

władzę państwową w Królestwie Polskim nominowaną przez okupantów<sup>19</sup> – kompetencje Urzędu Obrachunkowego uległy rozszerzeniu, a jego urzędnicy mogli przeprowadzać kontrole finansowe, zgodności stanu kasy danej instytucji oraz badać prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych. Były to te rodzaje badań, które weszły do standardów kontroli państwowej.

Oto jak prowadził czynności kontrolne Urząd Obrachunkowy: „Po uprzednim uporządkowaniu wszystkie dowody kasowe wraz z załącznikami za cały okres ubiegły zostały poddane wszechstronemu zbadaniu. Obok niewielu omyłek rachunkowych, zostały ujawnione dość liczne niedokładności formalne. W celu uniknięcia ich na przyszłość została opracowana, rozesłana w końcu września wszystkim departamentom, szczegółowa instrukcja. Dla udzielenia wyjaśnień i wskazówek w manipulacjach rachunkowych Urząd Obrachunkowy miał cały szereg konferencji z referentami poszczególnych departamentów. Jednocześnie były opracowane schematy rachunkowe i specjalne. Nadsyłane przez Departamenty dowody kasowe były sprawdzane i przesyłane do zaksięgowania Departamentowi Skarbu. Rewizja ksiąg buchalteryjnych D-tu Skarbu, które obejmują rachunkowość wszystkich

departamentów, została dokonana ostatnio w końcu października i wykazała zgodność ksiąg z dowodami”<sup>20</sup>.

Wkrótce (w grudniu 1917 r.) Rada Regencyjna powołała pierwszy rząd Królestwa Polskiego, pod kierownictwem Prezydenta Ministrów Jana Kucharzewskiego<sup>21</sup>, a 3 stycznia 1918 r. wydała dekret o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim<sup>22</sup>. Sytuował on Prezydenta Ministrów, Radę Ministrów oraz samych Ministrów w organach władzy wykonawczej. Wraz z przejmowaniem kolejnych sfer działań państwa, w tym sądownictwa i szkolnictwa, dawne departamenty Rady Regencyjnej zostały przekształcone w ministerstwa. Natomiast Urząd Obrachunkowy, nadal kierowany przez naczelnika Józefa Kochanowskiego, wszedł w skład Ministerstwa Skarbu i poszerzył kompetencje oraz swój zasób kadrowy, m.in. została tam zatrudniona pierwsza polska kontrolerka – Jadwiga Marusieńska (po utworzeniu Najwyższej Izby Kontroli Państwa aplikowała do jej prezesa o przyjęcie i tam pracowała przez rok)<sup>23</sup>. Ministrem Skarbu został Jan Kanty Steczkowski, który następnie został Prezydentem Ministrów kolejnego rządu powołanego przez Radę Regencyjną.

W 1918 r. Józef Eysymontt zorganizował dla urzędników nowego Ministerstwa

<sup>19</sup> Do Rady zostali powołani: arcybiskup A. Kakowski, książę Z. Lubomirski oraz ziemianin J. Ostrowski. Szerzej o Radzie Z. J. Winnicki: *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego (1917–1918)*, Wrocław 2017.

<sup>20</sup> *Sprawozdanie Departamentu Skarbu Rady Regencyjnej za listopad 1917 r.* [w:] R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy...*, op.cit., s. 48–49.

<sup>21</sup> Rząd ten istniał od 7.12.1917 do 27.2.1918. W sumie Rada Regencyjna powołała pięć gabinetów.

<sup>22</sup> Dz.U. z 1918 r. nr 1 poz. 1.

<sup>23</sup> Pracowała w NIKP od lipca 1919 r. do czerwca 1920 r., stamtąd odeszła na bardziej intratną posadę w sektorze prywatnym. Zachowała się jejteczka personalna w AAN. Por.: R. Szawłowski, op. cit., s. 52.



Skarbu kursy skarbowości państwowej. Wykłady spisał i wydał w broszurze zatytułowanej „Zasady kontroli państwowej”, które stały się podstawą tworzenia metodyki kontroli państwowej i pierwszym podręcznikiem kontrolera: „Konieczność kontroli w ogóle uznana być musi nie tylko w związkach gospodarczych, politycznych i społecznych, lecz także i w każdym pojedynczym gospodarstwie prywatnym. 'Pańskie oko konia tuczy', mówi staropolskie przysłowie, czyli że tylko własny wgląd we wszystkie szczegóły gospodarki – może dać wyniki zadawalniające. Jeżeli w pojedynczym prywatnym gospodarstwie niezbędność kontroli uznana być musi, to tem bardziej kontrola konieczną jest w tak obszernym i złożonym gospodarstwie, jakim jest gospodarstwo państwowe. Jednak funkcjonowanie kontroli państwowej uzależnionem jest od zaprowadzenia w państwie gospodarstwa, z ramienia władz zwierzchnich na budżecie opartego”<sup>24</sup>.

Eysymontt zwracał uwagę nie tylko na samą potrzebę utworzenia kontroli państwowej, ale podkreślał znaczenie jej niezależności od władz. Uznając, że działalność kontroli państwowej zaczyna się od chwili zatwierdzenia i rozpoczęcia realizacji budżetu państwa, a kończy się w momencie zamknięcia budżetu, uchwalanego prawem, postulował model powiązania kontroli z władzą ustawodawczą, całkowicie niezależnej

od władzy wykonującej budżet: „(...) kontrola państwowa, która od początku do końca baczny, aby prawo to ściśle zostało wykonane – jest przez to samo organem bezpośrednim tej władzy, która budżet uchwaliła, tj. władzy prawodawczej (krony lub parlamentu), wobec czego zależność kontroli państwowej od rządu stałaby w sprzeczności z samą ideą przewodnią kontroli”. Aby kontrola państwowa mogła realizować swe zadania i cele, „winna być zupełnie samodzielną, niezależną od poddawanych kontroli organów i instytucji, musi być instytucją, stojącą poza resztą instytucji państwowych, aby działalność jej krytyczna nie była krępowaną przez żadne wpływy uboczne”<sup>25</sup>. Eysymontt postulował nadanie przyszłemu organowi kontroli szerokich uprawnień, m.in. prawa do żądania od instytucji kontrolowanych, aby przedstawiały one wyjaśnienia, rachunki i dowody, usprawiedliwiające ich działania i decyzje gospodarcze. Jego koncepcja została wykorzystana podczas formułowania projektu dekretu ustanawiającego organ kontroli zewnętrznej (NIKP).

### Po odzyskaniu niepodległości

Rada Regencyjna, 7 października 1918 r., ogłosiła odezwę „Do Narodu Polskiego”. Proklamowała w niej niepodległość Polski. W tym czasie członkowie Rady rozpoczęli działania zmierzające do przekazania władzy tworzącemu się kolejnemu

<sup>24</sup> J. Eysymontt: *Wykład I*, [w:] *Zasady kontroli państwowej. Cykl wykładów wygłoszonych w 1918 r. przez J. Eysymontta na kursach skarbowości państwowej, zorganizowanych przez Królewsko-Polskie Ministerstwo Skarbu*, Warszawa 1918, przedruk w „Kontrola Państwowa” nr 1/1999, s. 41-63.

<sup>25</sup> Tamże, *Wykład II*, s. 48.

rządowi. W Warszawie z ramienia Rady Regencyjnej Józef Świeżyński utworzył 23 października 1918 r. nowy (czwarty już) gabinet, w którym obok przedstawicieli Królestwa Polskiego mieli zasiadać reprezentanci innych dzielnic kraju. Tekę ministra skarbu Świeżyński zaproponował przedstawicielowi Wielkopolski – Józefowi Englishowi. 30 października 1918 r. English przybył do Warszawy, przyjął tekę i objął funkcję ministra skarbu<sup>26</sup>. Gabinet ten przetrwał zaledwie do 4 listopada 1918 r. Po nim powstała Rada Kierowników Ministerstw jako prowizorium rządowe kierowane przez Władysława Wróblewskiego, miała charakter rządu tymczasowego. Kierownikiem Ministerstwa Skarbu został Franciszek Jossé<sup>27</sup>.

Sytuacja polityczna w kraju zmieniała się bardzo dynamicznie. W wyzwolonym od okupacji austriackiej Lublinie 7 listopada 1918 r. powstał Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej, utworzony przez lewicę niepodległościową (PPS, wspieraną przez POW), pod kierownictwem Ignacego Daszyńskiego. 11 listopada 1918 r. Rada Regencyjna przekazała brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu, przybyłemu do Warszawy z więzienia w Magdeburgu, władzę wojskową i naczelne dowództwo nad Polską Siłą Zbrojną, a 14 listopada – także pełnię władzy cywilnej. Sama Rada ustanowiła urząd Tymczasowego Naczelnika Państwa, do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego i rozwiązała się. W tym czasie

przygotowano projekt dekretu o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, który Naczelnik Państwa podpisał 28 listopada 1918 r.<sup>28</sup>

Warunki powojenne, w których formowało się młode państwo polskie, były nadzwyczaj trudne. Należy pamiętać, że na obszarach porozbiorowych działały trzy różne systemy administracyjne, obowiązywały trzy kodeksy karne, różne przepisy podatkowe, różne prawa handlowe, spadkowe, małżeńskie. W obiegu funkcjonowały cztery waluty (korona austriacka, marka niemiecka, ruble rosyjskie i marka polska), należało przeprowadzić reformę monetarną i najpierw zasiłić, a następnie ustabilizować w czasie szalejącej inflacji finanse publiczne.

Kolejny nowy rząd socjalistycznego premiera Jędrzeja Moraczewskiego (kontynuujący prace prowizorium Wróblewskiego) został powołany 17 listopada 1918 r. przez Józefa Piłsudskiego i także działał dość krótko, do 16 stycznia 1919 r. Szybko zmieniające się rządy pracowały jednak intensywnie nad zorganizowaniem odradzającego się aparatu państwowego. Powoływane były nowe ministerstwa, urzędy, instytucje i służby, m.in. zostały utworzone: Milicja Ludowa (5 grudnia 1918 r.), Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa (7 grudnia), Kancelaria cywilna Naczelnika Państwa (11 grudnia), Urząd Patentowy (13 grudnia), Straż Graniczna (18 grudnia), Komisje Ziemskie Okręgowe (22 grudnia).

<sup>26</sup> Z. Landau: *Minister Skarbu Józef English (próba biografii)*, „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka”, t. 34, nr 1/1979, s. 37-53.

<sup>27</sup> Z. J. Winnicki, op. cit., s. 125-127.

<sup>28</sup> Dz.U. z 1918 r. nr 18 poz. 46.

W kraju walczącym o ustalenie granic obowiązywał stan wyjątkowy, wprowadzony dekretem Naczelnika Państwa 2 stycznia 1919 r.<sup>29</sup>. Nie przeszkodził on w tworzeniu niezbędnych struktur administracyjnych w państwie, m.in. 3 stycznia 1919 r. został wydany dekret tymczasowy o urządzeniu i działalności inspekcji pracy, 9 stycznia – dekret o organizacji policji komunalnej, 11 stycznia utworzono Państwową Radę Aproprowizacji oraz Urząd do walki z lichwą i spekulacją przy Ministerstwie Aproprowizacji, 16 stycznia – urzędy ochrony lasów oraz Ministerstwo Robót Publicznych, a 31 stycznia – Główny Urząd Likwidacyjny.

Przełom lat 1918/1919 przyniósł Polsce ważne rozstrzygnięcia systemowe. „Skuteczne Powstanie Wielkopolskie, starcia zbrojne na wschodzie i południu – przesądzają o części polskich terytoriów. Powołanie rządu Ignacego Jana Paderewskiego osłabia wewnętrzne spory ideologiczne. Wybory do Sejmu Ustawodawczego (po raz pierwszy z udziałem kobiet) i pierwsze jego posiedzenia dają nadzieję na opanowanie chaosu w kraju, boleśnie odczuwającym skutki minionej wojny”<sup>30</sup>. Gabinet Paderewskiego został utworzony 16 stycznia 1919 r. przez Józefa Piłsudskiego, po ustąpieniu rządu Jędrzeja Moraczewskiego i funkcjonował prawie cały rok – do 9 grudnia 1919 r. Tekę Ministra Skarbu objął w nim ponownie Józef English. Rada Ministrów systematycznie uchwalała kolejne projekty dekretów tworzących polskie instytucje, m.in. Prokuratorię

Generalną, samorząd miejski, Poczтовую Kasę Oszczędności. Stopniowo regulowano kolejne sfery funkcjonowania państwa.

## Utworzenie NIKP

Jak doszło do utworzenia przez Radę Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (pod kierunkiem Prezydenta Ministrów Ignacego J. Paderewskiego) – w miejsce Urzędu Obrachunkowego – całkiem nowej instytucji, ukierunkowanej na przeprowadzanie zewnętrznej kontroli finansów publicznych? W sytuacji przejmowania przez młode państwo terenów od państw zaborczych i ustanawiania administracji polskiej, w tym nowych ministerstw, instytucji bankowych, pożyczkowych, administracji specjalnej, rządowej i samorządowej, służb wewnętrznych, lasów państwowych, kolei żelaznej, poczt, majątków i przedsiębiorstw – niezbędne stało się jak najszybsze powołanie wyodrębnionej i wyspecjalizowanej instytucji pilnującej prawidłowego gospodarowania finansami publicznymi.

Kulisy jej powołania naświetla nam dokument przechowywany w Archiwum Akt Nowych pn. „Motywy do projektu dekretu o Najwyższej Izbie Kontroli”, który został załączony do Protokołu 27. posiedzenia Rady Ministrów RP, odbywającego się 3 lutego 1919 r. – a więc na cztery dni przed podpisaniem dekretu. Jak uznała Rada Ministrów: „ściśła i wszechstronna kontrola dochodów oraz wydatków konieczną jest we wszystkich gospodarstwach publicznych, przede wszystkim

<sup>29</sup> Dekret o wprowadzeniu stanu wyjątkowego (Dz. Pr. PP z 1919 r. nr 1 poz. 7, ze zm.).

<sup>30</sup> *Księga Stulecia Niepodległości, 1./1918–1944*, Warszawa 2018, s. 40.

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 przeprowadzenie kontroli i powodują trudności w stosunku do różnych ministerstw<sup>31</sup>.

Tak więc to konieczność objęcia kontrolą wydatków i dochodów tworzonych nowych podmiotów państwowych, a nade wszystko niemożność prowadzenia niezależnej kontroli pozostałych resortów przez podlegającą ministrowi skarbu małą komórkę kontrolną o wąskich kompetencjach – stały się asumptem do wyodrębnienia niezależnego od rządu organu służącego do kontrolowania wydatków ministerialnych. Utworzenie – tak jak w innych państwach Europy – organu kontroli, niezawisłego od władz centralnych i im równorzędnego, wyposażonego w daleko idące prawa wszechstronnego badania gospodarki państwowej stało się kwestią nagłą. Eysymontt na podstawie analizy systemów kontroli funkcjonujących w Anglii, Austrii, Belgii, Francji, Królestwie Polskim, Prusach, Rosji i we Włoszech, postulował w opracowanym przez siebie modelu kontroli państwowej ustanowienie systemu parlamentarnego organizacji

kontroli państwowej, tj. ścisłego i stałego jej powiązania z ustawodawcą uchwalającym prawo budżetowe, a zapewnienia niezależności od rządu i niezawisłości sędziowskiej.

Profesor Andrzej Sylwestrzak w obu monografiach poświęconych Najwyższej Izby Kontroli wskazuje, jaki model został przyjęty przez twórców dekretu o NIKP: „U podstaw ustrojowej koncepcji NIKP legły wzorce kontroli z Rosji po reorganizacji z 1905 r., jednak bez możliwości orzekania o odszkodowaniach. Podkreślić należy dążenie do wyposażenia NIKP w uprawnienia gwarantujące prowadzenie kontroli finansów publicznych<sup>32</sup>.

Do lutego 1919 r. za podstawę prawną działalności kontrolnej Urzędu Obrachunkowego przy Departamencie Skarbu TRS (a potem Ministerstwie Skarbu) służył jego regulamin i stał się on punktem wyjścia do opracowania projektu dekretu o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa, który szedł o wiele dalej: likwidując Urząd Obrachunkowy (*de facto* spełniający zadania kontroli wewnętrznej), ustanawiał organ kontroli zewnętrznej, mający szerokie kompetencje do „wykonywania wszechstronnej kontroli wstępnej, zstępnej i faktycznej, a to gospodarki państwa, prowadzonej przez władze i urzędy cywilne i wojskowe, tudzież określonych bliżej w projekcie zakładów, instytucji, związków samorządowych i większych miast<sup>33</sup>. Wszelkie władze

<sup>31</sup> AAN, *Protokoły posiedzeń Rady Ministrów RP*, t. V, *Motywy do projektu dekretu o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa*, k. 566.

<sup>32</sup> A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006, s. 38. Por.: A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli*, s. 36.

<sup>33</sup> AAN, *Protokoły posiedzeń Rady Ministrów RP*, t. V, *Motywy do projektu dekretu o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa*, k. 566.

i urzędy państwowe, nie tylko cywilne, ale i wojskowe, oraz instytucje, zakłady, fundacje i fundusze, jednostki samorządowe i miasta – były zobowiązane stosować się do zarządzeń Najwyższej Izby Kontroli Państwa, a jej kontroli podlegały wszystkie ich rachunki, a także rachunki tych niepaństwowych instytucji, zakładów i fundacji, które otrzymywały dotacje ze Skarbu Państwa lub których administracja była prowadzona pod gwarancją Skarbu Państwa. Zarysowuje się tu wyraźnie dążenie autorów projektu dekretu do objęcia kontrolą całości administracji i gospodarki państwa, zgodnie z koncepcją kontroli państwowej przedstawioną w 1918 r. przez Józefa Eysymontta, który podkreślał: „Kontroli podlegać winny wszystkie instytucje państwowe, społeczne i prywatne o charakterze państwowym lub społecznym. Żadne fundusze państwowe spod kontroli wyjęte być nie mogą; fundusze dyspozycyjne i tajne dopuszczone być nie mogą. Nie podlega kontroli jedynie lista cywilna panującego lub naczelnika państwa”<sup>34</sup>.

Rada Ministrów, obradująca 3 lutego 1919 r. pod przewodnictwem premiera Ignacego Jana Paderewskiego uznała, że w aktualnej sytuacji politycznej najlepszym modelem, zapewniającym niezależność kontroli od rządu,

ale jednocześnie mającą nad sobą „władzę najwyższą państwa” – będzie organ podległy bezpośrednio władzy najwyższej, tj. Naczelnikowi Państwa<sup>35</sup>. Proponowana nazwa tego organu wywodziła się od jego kardynalnego zadania: „Najwyższa Izba Kontroli Państwa”. Jak uzasadniano w motywach do przedłożonego Radzie Ministrów projektu dekretu, „(..) wobec wielkiego zakresu działania NIKP, 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 NIKP, wydane w porozumieniu z Prezydentem Ministrów”<sup>36</sup>.

Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, 3 lutego 1919 r., uchwaliła dekret o utworzeniu izby kontrolnej oraz projekt budżetu nowej instytucji – Najwyższej Izby Kontroli Państwa – na okres od 1 marca do 30 czerwca 1919 r. Przewidziano w nim wydatki na personel etatowy i nieetatowy oraz umundurowanie urzędników, prace organizacyjne, wynajęcie lokalu i jego urządzenie, koszty podróży i diety, wydawnictwa oraz rezerwę na inne niezbędne wydatki (łącznie zaplanowano

<sup>34</sup> J. Eysymontt, op. cit., s. 61.

<sup>35</sup> Postulowane przez Eysymontta ściślejsze powiązanie NIK z parlamentem częściowo zmaterializowało się w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17.3.1921, m.in. przez ujęcie w art. 4 zapisu: „Do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absoltorium – jest powołana Najwyższa Izba Kontroli. (...) Prezes Najwyższej Izby Kontroli (...) jest za sprawowanie swego urzędu i za podległych mu urzędników odpowiedzialny bezpośrednio przez Sejmem” (Dz.U. z 1921 r. poz. 267).

<sup>36</sup> AAN, *Protokoły posiedzeń Rady Ministrów RP*, t. V, *Motywy do projektu dekretu o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa*, k. 566.

kwotę 729,8 tys. marek). Projekt dekretu, sygnowany przez Prezydenta Ministrów Ignacego Jana Paderewskiego oraz przez Ministra Skarbu Józefa Englicha, skierowano do Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, który złożył pod nim swój podpis 7 lutego 1919 r. I tak oto Urząd Obrachunkowy Ministerstwa Skarbu został zlikwidowany, a w jego miejsce powstał pierwszy w odrodzonej Polsce organ kontroli

państwowej – Najwyższa Izba Kontroli Państwa.

#### DANUTA BOLIKOWSKA

główny specjalista kontroli państwowej w Departamencie Strategii NIK, zastępca przewodniczącego Zespołu ds. Historii i Upamiętnienia w Najwyższej Izbie Kontroli

**Słowa kluczowe:** Urząd Obrachunkowy, Tymczasowa Rada Stanu, Rada Regencyjna, Ministerstwo Skarbu, Najwyższa Izba Kontroli Państwa, kontrola państwowa, Jerzy Michalski, Józef Eysymontt

#### Bibliografia:

1. Bolikowska D., Robaczyński W.: *Najwyższa Izba Kontroli. Tradycja i współczesność*, wyd. II uzupełnione, Warszawa 2014.
2. Bolikowska D.: *Korzenie. 1808–1918*, [w:] *Najwyższa Izba Kontroli 1918–2019. Sto lat troski o państwo*, pod red. D. Bolikowskiej, Warszawa 2018.
3. Dziurok A., Gałęzowski M., Kamiński Ł., Musiał F.: *Od niepodległości do niepodległości. Historia Polski 1918–1989*, Warszawa 2014.
4. Eysymontt J.: *Zasady kontroli państwowej. Cykl wykładów wygłoszonych w 1918 r. przez J. Eysymontta na kursach skarbowości państwowej, zorganizowanych przez Królewsko-Polskie Ministerstwo Skarbu*, Warszawa 1918, przedruk [w:] „Kontrola Państwowa” nr 1/1999.
5. Landau Z.: *Minister Skarbu Józef Englich (próba biografii)*, „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka”, t. 34, nr 1/1979.
6. *Księga Stulecia Niepodległości, 1. /1918-1944*, Warszawa 2018.
7. Sylwestrzak A.: *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.
8. Sylwestrzak A.: *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006.
9. Szawłowski R.: *Najwyższe państwowe organy kontroli w Polsce w XIX wieku*, Warszawa 1999.
10. Szawłowski R.: *Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004.
11. Szawłowski R.: *Początki kontroli państwowej w Polsce w XX wieku*, „Kontrola Państwowa” nr 6/1994.
12. Szawłowski R.: *Prezesi i wiceprezesi Najwyższej Izby Kontroli Państwa i Najwyższej Izby Kontroli okresu II Rzeczypospolitej*, „Kontrola Państwowa” nr 1/II/2009.
13. Winnicki Z. J.: *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego (1917–1918)*, Wrocław 2017.



#### ABSTRACT

##### **From the Office of Accounts to the Supreme Office of State Audit – NIK's History**

On the basis of the decree of 7 February 1919 by the Head of State, the Office of Accounts that operated from August 1917 to February 1919 at the Ministry of Treasury was replaced with the body independent of the government, and subordinate only to the Head of State – the Supreme Office of State Audit (NIKP). The article is an attempt to present the premises for establishing the foundations of Polish state auditing during the First World War – the Office of Accounts, created on 10 August 1917 by the Executive Department of the Temporary State Council of the Kingdom of Poland. The Office of Accounts, being less frequent in historiography, has been discussed in more detail in the article. The author also presents, from the perspective of a state audit historian, legal and geopolitical conditions of the Polish state that was being re-established after the years of partitions, and she reminds of the persons whose knowledge and involvement led to the development of state audit assumptions, and the draft decree on the NIKP, which was a modern document at the time.

**Danuta Bolikowska**, senior public audit expert, Department of Strategy, Deputy Chair of the Team for History and Remembrance of the Supreme Audit Office

**Key words:** Office of Accounts, Temporary State Council, Reagent Council, Ministry of Treasury, Supreme Office of State Audit, state audit, Jerzy Michalski, Józef Eysymontt