NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

„... ktokolwiek grosz publiczny
do swego rozporządzenia odbiera,
wydatek onegoż usprawiedliwić winien." *

WARSZAWA
ROCZNIK LIV – NUMER 1/I (324) – STYCZEŃ – LUTY 2009 R.

ISSN 0452-5027

* Cytat z pisma ministra skarbu Księstwa Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego, wystosowanego w związku z pracami przygotowawczymi do dekretu z dnia 14 grudnia 1808 roku o Głównej Izbie Obrachunkowej.

Fot. KPRP

Lech Kaczyński
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
Prezes Najwyższej Izby Kontroli w latach 1992–1995

JUBILEUSZOWE REFLEKSJE

Najwyższa Izba Kontroli obchodzi jubileusz dziewięćdziesięciolecia istnienia. Chciałbym więc podzielić się z Państwem osobistą refleksją na temat moich doświadczeń związanych z czasem, w którym dane mi było sprawować zaszczytną funkcję prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Ze zdobytego wówczas doświadczenia czerpię do dziś i przy każdej okazji podkreślam, jak ważna dla funkcjonowania demokratycznego państwa jest niezależna kontrola.

Dziewięćdziesiąt lat temu, 7 lutego 1919 r., równolegle z kształtowaniem się nowych struktur młodej, niepodległej Polski, powstała Najwyższa Izba Kontroli Państwa. Dekret Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego sytuował ówczesny najwyższy organ kontroli państwowej jako instytucję samodzielną, powołaną do „stałej, a wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych". Dekret ten położył fundament pod rozwój nowoczesnej instytucji kontrolnej, jaką jest

dziś Najwyższa Izba Kontroli. Tragiczne doświadczenia dla polskiej państwowości, związane z II wojną światową, a następnie utrata suwerenności w okresie PRL, dotknęły także bezpośrednio Najwyższą Izbę Kontroli. Dopiero rok 1989, po wyborach czerwcowych i zmianie przepisów konstytucyjnych przywracających Rzeczpospolitą Polską, przyniósł nadzieję na zreformowanie kontroli państwowej.

Moje spojrzenie na życie publiczne i procesy zachodzące w państwie w dużej mierze ukształtowało się w okresie trudnych przemian ustrojowych i społeczno-gospodarczych na początku lat dziewięćdziesiątych. Lata 1992–1995, kiedy byłem prezesem Najwyższej Izby Kontroli, okazały się okresem zdobywania przez Izbę nowych, cennych doświadczeń. Najważniejszym dla NIK wyzwaniem było wówczas badanie obszaru kluczowego dla transformacji Polski w państwo demokratyczne, czyli szeroko rozumianych przekształceń własnościowych. NIK starała się pokazać procesy przebudowy państwa, wskazując przede wszystkim na zjawiska negatywne, zagrażające transformacji. Spotykało się to często z krytyką NIK ze strony ówczesnych decydentów.

Był to bowiem okres „dzikiej" prywatyzacji, bogacili się nieliczni, dopuszczeni do dzielenia majątku państwowego. Najwyższa Izba Kontroli stała wówczas na straży interesu publicznego, i tak jest do dziś. Przygotowywaliśmy raporty dotyczące konkretnych kontroli, jak i odnoszące się do poszczególnych sektorów gospodarki. Zdołaliśmy w tym okresie odtworzyć podstawowe schematy działań patologicznych nie tylko w sferze transformacji, ale także bieżącego funkcjonowania państwa. Gdyby kompetencje Izby ograniczały się wyłącznie do kontroli budżetowych, jak ma to miejsce w przypadku niektórych najwyższych organów kontroli państwowej w Europie, nie byłoby to możliwe. Doświadczenie, które wówczas zdobyła NIK, uważam za nie do przecenienia. Od tego czasu Najwyższa Izba Kontroli nie raz udowodniła, jak ważna jest jej rola w strukturach demokratycznego państwa polskiego.

Miałem wtedy także zaszczyt uczestniczyć w tworzeniu nowej ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, uchwalonej w 1994 r., która obowiązuje do dziś i sprawdziła się na przestrzeni ostatnich piętnastu lat. Nadając uprawnienia najwyższemu organowi kontroli w Polsce – odpowiednio do jego rangi konstytucyjnej – stanowiła ważny krok na drodze do unowocześnienia kontroli państwowej, respektowania praw kontrolowanych podmiotów, a tym samym dostosowania jej funkcji do potrzeb demokratycznego państwa.

Nie należy zapominać, że siłą Najwyższej Izby Kontroli są ludzie w niej pracujący. Ukształtowaniu się opinii o pracownikach NIK, jako pełniących swą służbę rzetelnie, fachowo i uczciwie, sprzyjają ustawowe gwarancje ich niezależności. Kompetencje, jakimi się wykazują, ich propaństwowa postawa, pozwalają pretendować pracownikom NIK do rangi funkcjonariuszy publicznych z okresu II Rzeczypospolitej, cieszących się powszechnym szacunkiem i zaufaniem.

Z okazji przypadającego 7 lutego tego roku jubileuszu dziewięćdziesięciolecia istnienia Najwyższej Izby Kontroli życzę urzędującemu Prezesowi Izby – Panu Jackowi Jezierskiemu oraz całemu Kierownictwu wytrwałości w wypełnianiu obowiązków i diagnozowaniu rzeczywistości, a wszystkim Pracownikom NIK, aby zawsze doceniano ich pracę, dostrzegając jak szczególnych wymaga kompetencji i z jakim wysiłkiem się wiąże.

90
lat
NIK

Fot. PAP/Michałowski

Janusz Wojciechowski
Poseł do Parlamentu Europejskiego
Prezes Najwyższej Izby Kontroli w latach 1995–2001

PO CO ISTNIEJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Sensem istnienia NIK nie są odzyskane pieniądze czy ujawnione nadużycia, lecz pieniądze, które nie zostały utracone i nadużycia, do których nie doszło

Najwyższa Izba Kontroli była jedną z pierwszych instytucji państwowych powołanych w niepodległej Rzeczypospolitej, zanim jeszcze ta niepodległość została obroniona i utrwalona i zanim ukształtowały się granice odrodzonego państwa polskiego. Dziewięćdziesiąt lat temu Naczelnik Państwa Józef Piłsudski i inni ówcześni przywódcy nie mieli wątpliwości, że dla sprawności państwa niezbędna jest silna instytucja kontroli państwowej.

Dziś zdarza się słyszeć pytania o sens istnienia NIK w państwie polskim. Ostatnio w jednym z tygodników można było przeczytać artykuł, którego już sam tytuł: „NIK po nic" wprost podważał sens istnienia Najwyższej Izby Kontroli. To był skrajny i w dużej mierze prowokujący pogląd, ale nie wolno go bagatelizować. Likwidacja zapewne Izbie nie grozi, ale marginalizacja jej znaczenia i roli

w państwie może następować, bo wiele osób i środowisk kontrola uwiera i przeszkadza w realizacji ich planów, niekoniecznie zgodnych z dobrem państwa.

Aby nie dopuścić do marginalizacji własnej działalności, Izba musi przede wszystkim sama dobrze wiedzieć, po co istnieje.

Skuteczność, którą trudno zmierzyć

Z oceną efektywności kontroli NIK jest pewien problem. Izba od lat ulepsza miary efektów własnej działalności, ale nie jest łatwo mierzyć efekty pracy, która ze swej istoty jest niewymierna.

Głównymi miernikami są: liczba przeprowadzonych kontroli, liczba skontrolowanych jednostek i skierowanych wystąpień pokontrolnych, liczba przesłanych do Sejmu informacji pokontrolnych. To są ważne mierniki, ale też łatwe do zakwestionowania za pomocą prostego pytania – i co z tego? Jaka jest efektywność tych tysięcy kontroli i dokumentów pokontrolnych, co się od tego poprawiło, co zmieniło na lepsze? Odpowiedź nie jest prosta, a argument, że realizacja wniosków pokontrolnych zależy od rządu czy parlamentu, nie zawsze trafia do przekonania opinii społecznej.

Izba sięga też po wskaźnik bardziej działający na wyobraźnię – efekty finansowe kontroli, liczone w coraz bardziej złożony sposób. Ale to też jest broń obosieczna. Jeśli efekty są małe, wiadomo – źle! Jeśli jednak efekty finansowe kontroli rosną, jeśli kwoty ujawnionych przez NIK nieprawidłowości i kwoty odzyskane są coraz wyższe, to z kolei nietrudno je skwitować takim oto stwierdzeniem: skoro ujawnionych nieprawidłowości jest coraz więcej, to znaczy, że kontrole na nic się zdają.

Bardziej „wyrafinowanym" miernikiem jest liczba i ciężar gatunkowy ujawnionych przez NIK, nazwijmy to umownie, „afer". Ale tu jest podobnie jak z efektami finansowymi – też istnieje możliwość dwustronnie niekorzystnej interpretacji. Jeśli Izba nie ujawnia afer, to znaczy, że nie jest efektywna, a jeśli ujawnia ich coraz więcej, to znaczy, że mimo kontroli w państwie dzieje się coraz gorzej. Tak źle i tak niedobrze.

Bez kontroli byłaby w państwie katastrofa

Jaka powinna być zatem najlepsza odpowiedź na pytania o skuteczność NIK? Moim zdaniem, przekonywająca może być następująca odpowiedź: Aby w pełni poznać efekty kontroli NIK, trzeba by na czas jakiś zawiesić jej działalność.

Gdyby na dwa-trzy lata znieść kontrolę państwową, gdyby pozostawić bez kontroli realizację budżetu państwa i wszelką działalność instytucji państwowych i samorządowych, gdyby działalność instytucji, urzędów i wszelkich władz publicznych pozostawić bez zewnętrznej kontroli – wtedy dopiero moglibyśmy się

przekonać, ile naprawdę są warte wykonywane przez NIK kontrole. Nie ma wątpliwości, że taki eksperyment zakończyłby się ogólnopaństwową katastrofą.

Niektórzy sugerują, że funkcje kontroli państwowej mógłby przejąć prywatny audyt, który rozprzestrzenia się w sferze publicznej coraz bardziej. Odpowiem tak: równie dobrze policję mogłyby zastąpić wynajęte firmy ochroniarskie.

Kontrola w państwie jest jak policja na drodze

Kontrolę państwową można w pewnym sensie przyrównać do policyjnej kontroli drogowej. Co jest miarą jej skuteczności? – Liczba skontrolowanych pojazdów, ujawnionych wykroczeń, kwota wymierzonych mandatów, liczba zatrzymanych nietrzeźwych kierowców, odebranych praw jazdy i innych temu podobnych wskaźników? Dla Komendy Głównej Policji czy dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych może tak, ale nie dla społeczeństwa.

Prawdziwą, niedającą się określić miarą skuteczności działania kontroli drogowej jest nieznana, niezmierzona liczba przestępstw, wykroczeń drogowych i wszelkich naruszeń zasad ruchu drogowego, do których nie dochodzi – właśnie dzięki temu, że kontrola drogowa istnieje, działa i odstręcza od niebezpiecznych zachowań na drodze. Rzeczywistą i najważniejszą miarą skuteczności kontroli drogowej jest stan bezpieczeństwa na drogach.

Podobnie w kontroli państwowej – prawdziwą miarą jej skuteczności nie jest kwota odzyskanych dla budżetu pieniędzy czy liczba ujawnionych nadużyć. Jest nią kwota pieniędzy, które dzięki kontroli nie zostały utracone oraz liczba nadużyć, do których dzięki kontroli nie doszło, którym kontrola państwowa zapobiegła przez samo to, że jest wykonywana.

O sile i skuteczności Najwyższej Izby Kontroli nie świadczy statystyka kontroli, efektów finansowych czy liczba skierowanych zawiadomień o przestępstwie, lecz stan funkcjonowania państwa i jego instytucji. Ten stan, mimo wielu nieprawidłowości i nagannych zjawisk, nie jest najgorszy. Zwłaszcza realizacja budżetu trzyma się w prawnych ryzach, w czym zasługa Najwyższej Izby Kontroli jest niezaprzeczalna.

Prewencja – prawdziwy sens kontroli

Efekt prewencyjny – to jest największa wartość i prawdziwy sens istnienia NIK. Moim zdaniem, powinien być on bardziej doceniany i eksponowany, także przez samą Izbę. Dlatego uważam, że plany kontroli NIK powinny być szeroko ogłaszane i rozpowszechniane – po to, żeby wprost skłaniać instytucje państwowe do unikania błędów i porządkowania swojej działalności. Zapowiedź, że NIK skontroluje, na przykład, gminy pod kątem prawidłowego udzielania pomocy socjalnej spowoduje, że wszystkie gminy (a na pewno ich większość) uporządkują

swoją działalność jeszcze przed kontrolą. I to będzie bezcenny efekt, bo przecież nie chodzi o to, żeby w czterdziestu gminach znaleźć nieprawidłowości, lecz o to, aby w dwóch tysiącach gmin nieprawidłowości nie było.

Sens i wartość kontroli państwowej najlepiej potwierdzają rzeczowe i ważne społecznie kontrole, których wyniki trafiają potem nie tyle do lekceważących je polityków, co do wrażliwego na nie społeczeństwa.

Izba musi być ofensywna w planowaniu, przygotowaniu i realizacji kontroli, a potem w dotarciu z wynikami kontroli do opinii społecznej, do zwykłych ludzi. To oni przede wszystkim muszą być przekonani, że kontrola państwowa ma sens i jest potrzebna.

Takiej ofensywnej działalności życzę wszystkim Kontrolerom NIK w roku 2009 – jubileuszowym roku dziewięćdziesięciolecia kontroli państwowej w Polsce.

Mirosław Sekuła
Zastępca przewodniczącego
sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej
Prezes Najwyższej Izby Kontroli w latach 2001–2007

W DUCHU ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA PAŃSTWO

Za dziesięć lat Najwyższa Izba Kontroli będzie obchodzić pierwszy wiek swojego istnienia. Obecne świętowanie dziewięćdziesiątych urodzin napawa dumą z jej dokonań oraz wysokiej pozycji prawnej i moralnej w naszym państwie i społeczeństwie. Jednocześnie skłania do pytania, jaka Najwyższa Izba Kontroli będzie świętowała swoje stulecie?

Zadaniem NIK jest dostarczanie władzom i społeczeństwu prawdziwych i rzetelnych informacji o funkcjonowaniu państwa. W dekrecie o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa z 7 lutego 1919 r. stwierdzono, że powołano ją „do stałej, a wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych, prawidłowości administrowania majątkiem państwa oraz gospodarki instytucji, zakładów, fundacji i funduszów, tudzież jednostek samorządowych i miast […]. Pozatem Najwyższa Izba Kontroli Państwa kontroluje wszechstronnie wykonanie budżetu”.

Obecnie zadania NIK są sformułowane bardzo podobnie, Izba „kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych" oraz „może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych […], może również kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa".

Realizowanie tych zadań wiąże się nieodłącznie ze współodpowiedzialnością za decyzje podejmowane na podstawie informacji z kontroli, wniosków i zaleceń pokontrolnych oraz proponowanych przez Izbę najlepszych praktyk. Często kontrolerzy, formułując oceny i wnioski pokontrolne, nie biorą pod uwagę siły ich oddziaływania. Nie uwzględniają tego, że nagminnym argumentem urzędników państwowych tłumaczących swoje postępowanie jest: „bo NIK tak kazał" lub „bo inaczej ci z NIK będą się czepiać". Czasami zbyt łatwe podporządkowywanie się administracji państwowej zaleceniom i wnioskom NIK doprowadza do nadmiernego skomplikowania procedur administracyjnych, zwłaszcza finansowych. W tym sensie uważam, że Najwyższa Izba Kontroli ponosi współodpowiedzialność za obecny kształt naszej administracji. Dążąc do jak najlepszego zabezpieczenia pieniędzy państwowych, rządowych i samorządowych, kontrolerzy często za mało zwracają uwagę na wykonywanie zadań i sprawność administracji. Gdy w trakcie badania kontrolnego stwierdza się konflikt między legalnością a celowością działania, to stawiany jest zarzut nielegalności. Skłania to urzędników do przedkładania czynienia zadość procedurom nad osiąganiem celów w ich działaniu.

Kontrole Izby nie mają być zarządcze – od tego są kontrole wewnętrzne w instytucjach państwowych, ale wymaga zastanowienia, w jakim stopniu wyniki kontroli mają być przydatne w zarządzaniu państwem, a w jakim mają być „historyczne", to znaczy analizować sukcesy, diagnozować przyczyny porażek i wskazywać za nie odpowiedzialnych. Trzeba odpowiedzieć na pytanie – jaki jest rozsądny czas pomiędzy stanem poddawanym kontroli a publikacją jej wyników. Nie zaniedbując „historyczności" badań kontrolerskich, na przykład tak zwanych megainformacji dotyczących procesów i zmian wieloletnich, zdecydowanie większy nacisk należy położyć na aktualność wyników kontroli. Do osiągania celu określonego w misji Izby, jaką jest „dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej", najbardziej przydatne są aktualne dane z kontroli.

Konsekwencją takiego sposobu podejścia jest dążenie do skrócenia czasu trwania procesu kontrolnego, co z kolei nie jest możliwe bez jego radykalnego

uproszczenia. Stąd też propozycja – w przygotowanym przez sejmową Komisję do spraw Kontroli Państwowej projekcie nowelizacji ustawy o NIK – połączenia protokołu kontroli i wystąpienia pokontrolnego w jeden dokument oraz znaczącego uproszczenia procedury odwoławczej jest zasadna. Rozwiązanie to ma zarówno zwolenników, jak i zagorzałych przeciwników. Jedni twierdzą, że obecna, trójstopniowa procedura: protokół – wystąpienie – informacja sprawdziła się w ponaddziesięcioletniej praktyce. Inni zwracają uwagę, że pomimo prawnego nakazu, do dzisiaj nie udało się wdrożyć zasady umieszczenia ocen już na etapie protokołu, co skutkuje często wprowadzaniem w błąd kontrolowanego, który dopiero po otrzymaniu wystąpienia pokontrolnego dowiaduje się o nieprawidłowościach i zarzutach. Również otrzymywanie przez kontrolowanych dwóch dokumentów: jednego – podpisanego przez kontrolera, a drugiego – podpisanego przez dyrektora, może prowadzić do rozbieżnych interpretacji ustaleń na etapie protokołu i wystąpienia. Jest jednak bezsporne, że procedura obecna jest długotrwała, jej skrócenie o jeden etap na pewno przyczyni się do większej aktualności wyników kontroli.

Potrzebę istotnych zmian wymusza również postęp w administracji. Coraz szersze wprowadzanie zarządzania informatycznego, tak zwanego e-governingu, wymaga nowych technik i instrumentów kontroli, a zwłaszcza nowych umiejętności kontrolerów. Konieczny jest dostęp do dokumentów i systemów elektronicznych oraz baz danych kontrolowanych instytucji. Rozwój kontroli elektronicznej pozwoli zapewne na bieżące monitorowanie przepływów finansowych i decyzji, co skróci zasadniczo czas kontroli i okres opracowywania wyników.

Kolejnym wyzwaniem jest postępująca integracja Unii Europejskiej. W najbliższych latach konieczne wydaje się przeprowadzanie zarówno wspólnych, jak i równoległych kontroli w ramach UE, zapewne także we współpracy z organami kontroli innych państw. Wymaga to również wypracowania nowych norm prawnych takiego współdziałania.

Obiecującą praktyką są stosowane coraz częściej przeglądy partnerskie. Odpowiadają one na ciągle aktualne pytanie – kto kontroluje najwyższe organy kontroli? Zalecenia ekspertów SIGMA, ujęte w raporcie „Przegląd partnerski Najwyższej Izby Kontroli w Polsce" z 2000 r., oraz kontrolerów z Urzędu Kontroli Państwowej Danii, zawarte w opracowaniu „Raport z przeglądu partnerskiego Najwyższej Izby Kontroli" z 2006 r., są cennym źródłem wiedzy o NIK. Potwierdzają one i uwiarygodniają wysoką ocenę Izby, wskazując jednocześnie ciekawe propozycje zmian.

Jeśli uda się wprowadzić prawny obowiązek odnoszenia się do wniosków z kontroli zmierzających do zmiany obowiązującego prawa, tak zwanych wniosków de lege ferenda, to otworzą się nowe możliwości wpływania na system pra-

wa, a jednocześnie będą musiały wzrosnąć wymagania wobec takich wniosków i odpowiedzialność za ich formułowanie.

Zgodnie z coraz szerszym stosowaniem konstytucyjnej zasady jawności życia publicznego, będzie się rozszerzał zakres informowania o sprawach publicznych. Proces ten wymusza ponowną dyskusję na temat tajemnicy kontrolerskiej i procedur upubliczniania wyników kontroli. Wydaje się, że publikowanie wyników kontroli dopiero po przekazaniu ich Sejmowi, w świetle konstytucyjnego prawa do informacji straciło rację bytu. Utrzymywanie takiego ograniczenia nie jest celowe, gdy kontrolowani mają obowiązek publikowania wyników kontroli.

W ustawodawstwie ostatnich kilkunastu lat widać próby uciekania spod zakresu kontroli NIK. W wielu ustawach lub nowelizacjach projektodawcy usiłują zamknąć pewne obszary przed kontrolerami Izby. Jest to być może wygodne dla niektórych instytucji, ale szkodliwe dla państwa, dlatego trzeba wzmocnić gwarancje dostępu NIK do wszelkich informacji. Trzeba przyjąć zasadę, że dostęp do dokumentów i materiałów, również zawierających informacje stanowiące tajemnicę ustawowo chronioną, może być wyłączony lub ograniczony jedynie na podstawie innych ustaw. Nie powinno się, jak obecnie, pozbawiać NIK dostępu do tajemnicy przedsiębiorstwa, jeśli przedsiębiorca nie wyrazi na to zgody. W ten sposób bowiem to kontrolowani decydują o zakresie prowadzonej kontroli, co jest niekorzystne dla uzyskania pełnego i obiektywnego jej wyniku.

Sprostanie rozważanym wyżej wyzwaniom, stojącym przed Izbą na drodze do jubileuszu stulecia, będzie możliwe tylko wtedy, gdy poziom kwalifikacji fachowych i merytorycznych pracowników będzie stale się podwyższał, a zarządzanie kadrami będzie efektywne. Stąd potrzeba nie tylko otwartego, konkursowego naboru najlepszych kandydatów do pracy w NIK, ale i ciągłego szkolenia oraz okresowego weryfikowania wiedzy i umiejętności.

Proces dostosowania Izby do stojących przed nią wyzwań usprawni postępowanie kontrolne, wpłynie na jego większą efektywność i zbliży NIK do wizji cieszącego się powszechnym autorytetem najwyższego organu kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa.

Przedstawiając te okolicznościowe rozważania z okazji dziewięćdziesiątej rocznicy powstania Najwyższej Izby Kontroli, składam wszystkim obecnym i byłym Pracownikom, Państwa rodzinom i bliskim, a także przyjaciołom i sympatykom Izby najserdeczniejsze życzenia zadowolenia i satysfakcji ze służby społeczeństwu i państwu oraz pomyślności osobistej. Życzę również, abyśmy się spotkali na obchodach setnej rocznicy!

Jacek Jezierski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

TRADYCJA W SŁUŻBIE PAŃSTWU

Jubileusze nastrajają refleksyjnie… Są okazją do podsumowań, pozwalają dostrzec zasługi, wyróżnić, pochwalić. Jubileuszom czasem zarzuca się zbyt wiele słów, zbyt wiele akademii, zbyt wiele przemówień. Tymczasem w jubileuszu ważne jest jedno – aby nie przejść obok niego obojętnie.

W tym roku Najwyższa Izba Kontroli kończy dziewięćdziesiąt lat. Jej twórcy: Józef Piłsudski, Ignacy Paderewski, Józef Higersberger – to dzisiaj dla nas prawdziwe legendy. Zawsze rzetelni, z zasadami, niezawodni, robiący coś z powołania, a nie z musu. Byli to ludzie, którzy budowali i myśleli kategoriami Państwa i Narodu. Założona przez nich Instytucja nie tylko przetrwała dziewięćdziesiąt lat, ale i przez ten czas znacząco przysłużyła się państwu.

Dzisiaj patrzymy na tamte wydarzenia z perspektywy, która pozwala na refleksję o wartościach najcenniejszych, niezmiennych mimo zmieniających się epok, realiów gospodarczych, prezesów.

Nasza instytucja zawsze odgrywała, odgrywa i mam nadzieję będzie odgrywać ważną rolę w funkcjonowaniu państwa. Uważam, że właśnie ta rola, która dla wielu stanowi jedynie metaforyczne określenie pracy kontrolerów, dla nas oznacza codzienną dbałość o profesjonalizm działania, starania o rzetelność przekazu, odpowiedzialność za formułowane oceny i wnioski.

W wypełnianiu naszych zadań równie ważna jak profesjonalizm jest postawa etyczna. Zobowiązani więc znaczeniem Izby dla funkcjonowania państwa, obok podnoszenia swoich kwalifikacji i umiejętności wciąż dbamy o podtrzymywanie standardów zachowania, o niezmienność postaw – o codzienną rzetelność, niezawodność i efektywność. To owe przymioty między innymi zdecydowały o nadaniu Najwyższej Izbie Kontroli miana kompetentnej, wiarygodnej i bezstronnej, dlatego nikogo nie trzeba przekonywać, jak ważne jest ich zachowanie, a przede wszystkim stosowanie. Nie byłoby to możliwe, gdyby nie ludzie, urzędnicy Izby – od dziewięćdziesięciu lat niezmiennie kierujący się tymi samymi zasadami, tak samo solidni, sumienni i godni zaufania, pamiętający i przyjmujący za swoje wciąż aktualne, przedwojenne zasady zachowania funkcjonariusza państwowego, wymienione w ustawie o państwowej służbie cywilnej z 1922 r., które nakazywały między innymi „[...]strzec powagi swego stanowiska, zachowywać się zawsze zgodnie z wymaganiami karności służbowej i unikać wszystkiego, co mogłoby obniżyć poważanie i zaufanie, którego stanowisko [...] wymaga".

Jako instytucja odebraliśmy w posagu niezależność i kolegialność działania, umożliwiające nam realizację celu niezmiennego od dziewięćdziesięciu lat – kontrolę wydatkowania publicznych pieniędzy i ocenę wykonania publicznych zadań. Takie dziedzictwo motywuje do pracy, podejmowania wyzwań i postawienia sobie pytania – jak poprzednikom dorównać – następców zadziwić? Jako Najwyższa Izba Kontroli mamy to szczęście, że udaje nam się – pomimo trudnego okresu powojennego w naszej historii – ochronić podwaliny naszej instytucji. Przedwojenne, dziewięćdziesięcioletnie już, sformułowane przez założycieli zasady jej działania okazały się niezawodne i ponadczasowe. Dbamy o ich zachowanie także i dzisiaj, bo pozwalają rzetelnie, profesjonalnie i godnie wypełniać nasze obowiązki, kontynuując sformułowaną przed dziewięćdziesięcioma laty misję. Ciągłość tradycji, niezmienność zasad, wartości i celów – oto nasz przekaz, który chcielibyśmy zostawić następcom oprócz kolejnego portretu w galerii.

Współcześnie inaczej rozumie się, czy może jedynie inaczej definiuje, służbę państwu. W odbiorze społecznym spowszedniały pewne zwroty, straciły na znaczeniu, zmierzając niebezpiecznie w stronę patosu, dlatego też – nawet wsparci

okolicznościami tak znaczącego dla Izby Jubileuszu – nie nadużywajmy ich. Prostymi słowami mówmy dzisiaj o skuteczniejszej kontroli wykonania zadań i efektywnej kontroli społecznej, o staniu na straży wydatkowania publicznych pieniędzy i przeciwdziałaniu niegospodarności, o stosowaniu nowoczesnych metod kontroli i najnowszych rozwiązań technicznych, po to, aby dostarczać parlamentowi i obywatelom informacji o funkcjonowaniu państwa. A czym to jest w praktyce – jeśli nie służbą państwu?

Szanowni Państwo! W tym jubileuszowym roku życzę, abyśmy byli tak rzetelni, godni zaufania i niezawodni przez – co najmniej – następnych dziewięćdziesiąt lat.

90
lat
NIK

„KONTROLA PAŃSTWOWA" NA JUBILEUSZ

Z okazji dziewięćdziesiątej rocznicy utworzenia Najwyższej Izby Kontroli przekazujemy Czytelnikom dwuzeszytowy numer jubileuszowy „Kontroli Państwowej". Przypominamy w nim dzieje NIK, godne naśladowania standardy pracy Izby oraz ludzi, którzy tworzyli jej historię.

Wydawać by się mogło, że o instytucji mającej tak długą tradycję nie można powiedzieć nic nowego, tym bardziej że wiele cennych pamiątek zaginęło w czasie wojennej zawieruchy. To wydanie „KP" dowodzi, że jest inaczej. W prezentowanych artykułach i zgromadzonych archiwaliach, obok znanych już faktów czy dokumentów, znajdą Państwo i takie, których nigdy nie publikowaliśmy.

System kontroli państwowej tworzą różne instytucje. Oprócz mającej fundamentalne znaczenie Najwyższej Izby Kontroli warto wymienić między innymi – kontrolę parlamentarną, sądową, specjalistyczne inspekcje i straże. Podsumowując dziewięćdziesiąt lat istnienia naszego naczelnego organu kontroli, postanowiliśmy prześledzić ewolucję tego systemu w Polsce, biorąc pod uwagę trzy podstawowe etapy – lata międzywojenne, czasy PRL oraz okres po 1989 r. Niezakłócone funkcjonowanie wszystkich instytucji kontroli państwowej oraz współpraca jej poszczególnych ogniw jest przecież jednym z mierników demokracji.

Obraz polskich instytucji kontroli państwowej nie byłby pełny, gdyby został zaprezentowany w oderwaniu od rozwiązań stosowanych w innych krajach, dlatego wracamy także do tradycji i współczesności naczelnych organów kontroli w Europie. Pozwala to porównać modele kontroli wypracowane w różnych państwach i odpowiednio usytuować wśród nich Najwyższą Izbę Kontroli.

Unikatowy charakter ma umieszczony w zeszycie pierwszym wybór wykładów Zenobiusza Rugiewicza – wiceprezesa NIK w latach 1925–1939, wygłoszonych w gmachu Sejmu na kursach doszkalających dla urzędników Kontroli Państwowej.

Wskazuje on, na jakich zasadach budowano system kontroli państwowej w okresie po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Sięgając do owych myśli, można dostrzec analogie z wieloma rozwiązaniami stosowanymi w Izbie do dzisiaj.

Ciekawym uzupełnieniem wykładów jest artykuł poświęcony urzędnikom Izby okresu międzywojennego, w którym wykorzystano dokumenty zgromadzone w teczkach personalnych, znajdujących się obecnie w Archiwum Akt Nowych w Warszawie. Dzięki temu łatwiej wyobrazić sobie przedwojennego kontrolera, poznać specyfikę jego pracy oraz rygory, jakim podlegała, a także status ówczesnych funkcjonariuszy.

Jubileuszowy zeszyt pierwszy zamyka nieprezentowane dotąd naszym czytelnikom „Sprawozdanie z czynności Kontroli Państwowej za rok 1922".

Zeszyt drugi jest dopełnieniem owych analiz, refleksji i dokumentów, a zarazem samodzielnym zbiorem biografii szefów najwyższego organu kontroli w Polsce od XIX wieku do końca lat czterdziestych XX stulecia. Oba zeszyty składają się na niecodzienną lekcję historii, zwłaszcza okresu budowania polskiej państwowości, z którego współczesne instytucje demokratyczne czerpią najchętniej.

Mamy nadzieję, że wydanie jubileuszowe „Kontroli Państwowej" będzie przyczynkiem do refleksji nad rolą i znaczeniem Izby, a także wpisze się w obchody święta kontroli państwowej w Polsce.

Redakcja

Jacek Jagielski

KSZTAŁTOWANIE SIĘ INSTYTUCJI KONTROLI PAŃSTWOWEJ W POLSCE

Uwagi wstępne

Inspiracją do podjęcia wskazanej w tytule problematyki jest przypadająca w 2009 r. rocznica dziewięćdziesięciolecia istnienia Najwyższej Izby Kontroli, będącej dziś naczelnym organem kontroli państwowej i utożsamianej w tradycyjnym podejściu doktrynalnym (a także praktycznym) z całą kategorią kontroli państwowej. Jubileusz NIK – jako ogniwa kontroli państwowej o bezsprzecznie podstawowym znaczeniu, ale tej kontroli niewyczerpującego – stwarza dobrą okazję do spojrzenia na tradycję i współczesność kontroli państwowej w Polsce w jej całokształcie. Zamysłem niniejszego artykułu nie jest przedstawienie rozwoju i obecnej sytuacji NIK, lecz przede wszystkim prześledzenie – w ogólnych przynajmniej zarysach – kształtowania się także innych niż NIK instytucji kontroli państwowej w naszym kraju. Najpierw jednak trzeba powiedzieć, czym jest „kontrola państwowa" oraz co należy rozumieć przez pojęcie instytucji tejże kontroli.

Pojęcie „kontrola państwowa" nie jest jednoznaczne ani od strony jurydycznej, ani też z perspektywy rozważań doktrynalnych, tudzież postrzegania tej kategorii w praktyce. Na gruncie normatywnym kontrola państwowa wiązana jest – gdy chodzi o zastosowanie wprost tego określenia – przede wszystkim z Najwyższą Izbą Kontroli. Wystarczy wspomnieć tu art. 202 Konstytucji RP czy art. 1 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], które to przepisy stanowią, że NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej. Nadanie

[1] Por. DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701.

w regulacjach prawnych przymiotu kontroli państwowej innym organom i instytucjom (czy też wykonywanym przez nie funkcjom kontrolnym) występuje rzadko i z reguły w sposób pośredni, tj. przez podkreślenie państwowego charakteru podmiotu sprawującego kontrolę. Przykładem takiej pośredniej identyfikacji kontroli państwowej mogą być państwowe inspekcje (nadzory, dozory), jak m.in. Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna. W doktrynie prawniczej podejmującej problematykę kontroli administracji pojęcie „kontroli państwowej" również odnoszone jest przede wszystkim do Najwyższej Izby Kontroli, choć równocześnie większość autorów zwraca uwagę na możliwości postrzegania kontroli państwowej także w szerszym kontekście[2]. W piśmiennictwie pojawia się więc na przykład wskazanie na państwowe organy kontroli jako składniki systemu kontroli[3], wyodrębnienie kontroli państwowej jako jednego z zasadniczych filarów systemu kontroli[4] czy też określenie kontroli państwowej, która obejmuje całokształt państwowych organów i innych podmiotów wykonujących kontrolę[5].

W świetle istniejących regulacji prawnych, jak i poglądów doktryny, o kontroli państwowej można mówić w znaczeniu wąskim oraz w znaczeniu szerokim. Kontrola państwowa wąsko rozumiana oznacza kontrolę sprawowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli. Termin „kontrola państwowa" stanowi tu konwencjonalną, swoistą nazwę (*terminus technicus*), służącą do określenia jednej z zasadniczych instytucji (form) kontroli administracji publicznej. Źródłem zastosowania tej terminologii nie są przy tym przesłanki o charakterze merytorycznym, lecz historyczna tradycja łączenia przez przepisy prawne (często w samej nazwie) organu typu NIK z przymiotem kontroli o państwowym charakterze[6].

---

[2] Por. np. M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne*. *Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 450 i nast.; J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 357; E. Ura, E. Ura: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 267 i nast.; J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*, Zakamycze, s. 410.

[3] Por. np. E. Ochendowski: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, 372 i nast.; E. Ura, E. Ura: *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 267.

[4] Por. J. Lang [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska: *Prawo administracyjne* (red. M. Wierzbowski), Warszawa 2008, s. 327 i nast.

[5] Por. J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*, jw.; J. Filipek: *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Zakamycze 2001, s. 233 – autor dość oryginalnie zaznacza, że kontrola państwowa „jest to kontrola, jaką władza ustawodawcza może podejmować w stosunku do władzy wykonawczej".

[6] Już w dekrecie Naczelnika Państwa z 7.02.1919 r. ustanowiona została Najwyższa Izba Kontroli Państwa (Dz. Praw nr 14, poz. 183), z kolei ustawa z 3.06.1921 r. o Kontroli Państwowej (DzURP nr 51, poz. 314) kontrolę państwową wprost łączyła z NIK. Podobnie czyniła to ustawa z 9.03.1949 r. o kontroli państwowej (DzU nr 13, poz. 74). Bardzo szeroko i wnikliwie na temat rodowodu NIK jako kontroli państwowej pisze A. Sylwestrzak w obszernej monografii *Najwyższa Izba Kontroli* (Warszawa 1997), zob. zwłaszcza rozdz. I; zob. też tego autora: *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006, s. 30 i nast.

W przeciwieństwie do pojmowania „kontroli państwowej" w ścisłym sensie, sprowadzającym ją do jednej wyłącznie instytucji w postaci NIK, „kontrolą państwową" w szerokim znaczeniu obejmować można każdą kontrolę wykonywaną przez podmioty o charakterze państwowym (przez jednostki państwowe). Trudno byłoby wszakże odmówić waloru „państwowego" na przykład kontroli wykonywanej przez parlament, kontroli prokuratorskiej czy też sądowej. Innymi słowy, kontrola państwowa w szerokim sensie – to kontrola wykonywana, w ramach zadań i kompetencji określonych prawem, przez państwowe jednostki organizacyjne. W ramach kategorii kontroli państwowej *sensu largo* mogą znaleźć się podmioty o różnym statusie prawnym (organy, urzędy, jednostki organizacyjne mające osobowość prawną itd.), pod warunkiem że mają **charakter podmiotów państwowych** i że są wyposażone na podstawie obowiązującego prawa w funkcję kontroli.

Jak wynika z powyższych uwag, wyodrębnienie kontroli państwowej oraz rozróżnienie jej postrzegania w ścisłym sensie bądź też w znaczeniu szerokim odwołuje się do kryterium podmiotowego (jednostki organizacyjne sprawujące funkcje kontroli). Trudno byłoby natomiast próbować wydzielić kontrolę państwową na podstawie charakterystycznych cech przedmiotowych, tj. dotyczących specyfiki funkcji kontrolnych realizowanych przez podmioty państwowe. Co najwyżej, przedmiotową stronę, traktowaną jako właściwą i wyróżniającą kontrolę państwową, można w pewnym stopniu wskazywać w odniesieniu do kontroli Najwyższej Izby Kontroli, a więc w stosunku do kontroli państwowej w tym wąskim, technicznym ujęciu. Jak już wspomniałem, kategoria kontroli państwowej może być przecież widziana szerzej niż tylko przez pryzmat NIK[7]. W kolejnych rozważaniach kategoria kontroli państwowej traktowana więc będzie w rozumieniu szerokim i według kryterium podmiotowego.

W tym miejscu trzeba przyjąć pewne założenie także co do określenia „instytucje" odnoszonego do kontroli państwowej. Pojęcie „instytucja" niesie bowiem ze sobą różny sens. Na przykład, mówiąc o instytucji, można mieć na uwadze kategorię „instytucji prawnej", przez którą rozumie się zespół norm prawnych wyodrębnionych w funkcjonalną całość, regulujących określony typ stosunków prawnych[8]. W tym sensie mówi się o instytucji własności, instytucji małżeństwa, instytucji mianowania itd. Termin „instytucja" może mieć też treści organizacyjne i służyć do oznaczenia określonych, opartych na regulacjach prawnych

[7] Biorąc jednak pod uwagę wielość podmiotów, które można zakwalifikować do rzędu podmiotów realizujących kontrolę państwową, niezwykle trudno byłoby ustalić wspólną charakterystykę (wspólne cechy) działań kontrolnych podejmowanych przez te podmioty, np. odnoszącą się do zakresu kontroli, jej kryteriów czy istnienia procedur kontrolnych.

[8] Por. S. Wronkowska: *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 117.

podmiotów, takich jak organy, urzędy czy zakłady. Inaczej mówiąc, instytucje w sensie organizacyjnym odzwierciedlają oficjalne jednostki organizacyjne ustanowione i funkcjonujące w określonych dziedzinach (np. w dziedzinie administracji publicznej, kontroli). Z tej perspektywy mamy do czynienia na przykład z instytucją Rady Ministrów, instytucją wojewody, instytucją NIK i szeregiem innych jeszcze podmiotów.

W odniesieniu do instytucji kontroli państwowej pojęcie instytucji rozumiane jest tu zasadniczo w tym drugim spośród wskazanych, tj. organizacyjnym, znaczeniu. Chodzi przy tym o **instytucje prawne** kontroli państwowej, a więc takie jej formy organizacyjne (instytucjonalne), które daje się wyodrębnić na podstawie przepisów prawnych.

Mając na uwadze poczynione powyżej ustalenia, można spróbować prześledzić rozwój kontroli państwowej w Polsce, lokując go w ramach generalnych etapów, jakimi są okres międzywojenny, okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz po 1989 r.

Kontrola państwowa w okresie międzywojennym

Okres międzywojenny to, jak wiadomo, czas szczególny w dziejach naszego państwa, nacechowany specyfiką uwarunkowań związanych z odzyskaniem niepodległości i budową państwowości, wymagającą tworzenia od nowa ustroju politycznego i państwowego oraz towarzyszących temu mechanizmów i instytucji sprawowania władzy oraz wykonywania administracji publicznej. W ramach tych procesów kształtowania rozwiązań prawno-ustrojowych znajdowała się także (i to już od samego zarania II Rzeczypospolitej) problematyka kontroli państwowej, która znalazła swój instytucjonalny wyraz w ustanowieniu Najwyższej Izby Kontroli Państwa (NIKP), a następnie – Najwyższej izby Kontroli (NIK). Wspomniane instytucje stanowiły bezsprzecznie **podstawowy organizacyjnie i merytorycznie nurt kontroli państwowej w Polsce międzywojennej.**

1. Najwyższa Izba Kontroli Państwa powstała na mocy dekretu Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r.[9] Zgodnie z art. 1 dekretu, NIKP była władzą podległą bezpośrednio Naczelnikowi Państwa, samodzielną i powołaną do stałej i wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych oraz prawidłowości administrowania majątkiem państwa. Poza kontrolą gospodarki państwowej,

[9] Dekret znosił poprzedzającą NIKP instytucję Urzędu Obrachunkowego, powołanego postanowieniem Tymczasowej Rady Stanu z 10.08.1917 r., którego zadaniem była „kontrola celowości wydatkowania sum budżetowych". Zob. R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo von Borowiecky, Warszawa 2004, s. 53-64 i nast..

NIKP podlegały wszystkie rachunki tych niepaństwowych instytucji, fundacji i funduszów, które otrzymywały dotacje ze Skarbu Państwa lub też których administracja prowadzona była pod gwarancją Skarbu Państwa (art. 11). Dekret przewidywał (art. 20) istnienie terenowych izb kontroli państwowej, tworzonych rozporządzeniem prezesa NIKP (do 1921 r. powołano 6 izb terenowych). W efekcie, na gruncie dekretu o NIKP zaczął formować się system organizacyjny kontroli państwowej, opierający się na koncepcji kontroli niezależnej od rządu, podległej naczelnemu organowi państwowemu (Naczelnikowi Państwa) i powiązanej z Sejmem. System ten miał nowoczesne zasady organizacji, łączył jednoosobowe kierownictwo z kolegialnością w podejmowaniu istotniejszych decyzji (Kolegium NIKP)[10].

Rozwiązania prawne dotyczące kontroli państwowej reprezentowanej przez NIKP stały się punktem wyjścia regulacji tej kontroli w Konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r. oraz ustawie z 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej. Konstytucja marcowa, a w ślad za nią ustawa o Kontroli Państwowej, otwierały nowy etap kształtowania się kontroli państwowej w Polsce. Konstytucja marcowa przewidywała (art. 9) utworzenie Najwyższej Izby Kontroli jako organu powołanego do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, zamknięć rachunków państwa oraz przedstawiania Sejmowi wniosków w przedmiocie absolutorium. Równocześnie NIK sytuowana była w bliskim powiązaniu z Sejmem (prezes NIK odpowiadał za sprawowanie swego urzędu bezpośrednio przed Sejmem) i kontrolą parlamentarną, a szczególnie z procedurą udzielania absolutorium. Można powiedzieć, że znaczenie Konstytucji marcowej jako etapu rozwojowego kontroli państwowej polegało przede wszystkim na tym, że nastąpiło nadanie NIK rangi organu konstytucyjnego oraz że elementem jej pozycji ustrojowej stało się powiązanie z władzą ustawodawczą. Konstytucja marcowa przewidywała, że szczegółowa organizacja i tryb działania NIK uregulowane zostaną w oddzielnej ustawie.

W wykonaniu tych zapowiedzi konstytucyjnych uchwalona została wspomniana ustawa o Kontroli Państwowej. Według ustawy, Kontrola Państwowa była władzą działającą kolegialnie, równorzędną z ministerstwami, ale niezależną od rządu i podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej. To odwołanie się do podległości kontroli Prezydentowi RP stanowiło niekonsekwencję wobec rozwiązań przyjętych w Konstytucji marcowej.

Zgodnie z ustawą (art. 2), kontrola NIK obejmowała „rewizję dochodów i wydatków państwa oraz jego stan majątkowy". Zależnie od uznania rządu NIK

[10] Por. A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2006, s. 53-54.

miała również prowadzić kontrolę finansową samorządu oraz instytucji, zakładów, fundacji, stowarzyszeń i spółek działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją. Kontrola mogła być prowadzona jako kontrola faktyczna i następna oraz przy zastosowaniu kryteriów legalności, celowości, oszczędności i gospodarności.

Na podstawie wskazanych regulacji ukształtował się model kontroli państwowej (w ścisłym sensie) w postaci instytucji Najwyższej Izby Kontroli, umocowanej w konstytucji, niezależnej od rządu, podległej Prezydentowi Rzeczypospolitej, choć powiązanej też z Sejmem[11], wyposażonej w szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy funkcji kontrolnych, nakierowanych na sprawdzanie i ocenianie dochodów i wydatków państwa oraz jego stanu majątkowego, a w konsekwencji obejmujących przedstawianie uwag o wykonywaniu budżetu wraz z wnioskami o udzielenie lub odmówienie rządowi absolutorium.

Ustawa z 1921 r. i rozwinięta w niej konstrukcja kontroli państwowej w postaci NIK obowiązywała przez cały okres międzywojenny. Na pozycję i rolę NIK pewien wpływ wywarła Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. (Konstytucja kwietniowa), która stanowiła, że Kontrola Państwowa jest jednym z organów – obok rządu, Sejmu, Senatu i sądów – pozostających pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 3). W ten sposób konstytucja podporządkowała NIK Prezydentowi RP, co znalazło odzwierciedlenie w prerogatywach prezydenta do powoływania i odwoływania prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Była to dość wyraźna modyfikacja pozycji ustrojowej NIK, która zważywszy na szczególną rolę Prezydenta RP sprowadzona została do rangi organu funkcjonującego pod kierownictwem prezydenta[12]. W myśl konstytucji (art. 77), NIK działała na zasadzie kolegialności, niezawisłości i niezależności od rządu. Zasadnicze zadania pozostały niezmienione. NIK powołana była do kontroli pod względem finansowym gospodarki państwa oraz związków publicznoprawnych, badania zamknięć rachunków państwowych oraz corocznego przedstawiania wniosków o absolutorium dla rządu.

2. Kontrola NIK, choć stanowiła najważniejszy, to jednak nie jedyny składnik kontroli państwowej okresu międzywojennego. W tym czasie można dostrzec w ramach kontroli państwowej (*sensu largo*) także **kontrolę parlamentarną**, sprawowaną przez Sejm nad działalnością rządu, a tym samym nad działalnością całej podległej mu administracji rządowej. Kontrolę tę przewidywała Konstytucja

[11] Zwłaszcza w świetle konstytucji, która regulację dotyczącą NIK zawierała w rozdz. II, normującym władzę ustawodawczą, oraz przewidywała odpowiedzialność prezesa NIK za sprawowanie urzędu i podległych mu urzędników bezpośrednio przed Sejmem (por. art. 9).

[12] Por. A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji*…, op. cit., s. 61.

marcowa i wyrażała się ona zwłaszcza w prawie Sejmu do: zatwierdzania corocznie zamknięć rachunków państwowych i udzielania rządowi absolutorium (art. 7), udziału w wykonywaniu kontroli nad długami państwa (art. 8), interpelowania rządu (art. 39), żądania ustąpienia Rady Ministrów i każdego z ministrów (art. 58), powoływania komisji nadzwyczajnych do zbadania poszczególnych spraw. Również pod rządami Konstytucji kwietniowej mieliśmy do czynienia z kontrolą parlamentarną, wskazaną wyraźnie jako druga – obok funkcji ustawodawczej – podstawowa funkcja Sejmu (art. 31 ust. 1). Kontrola Sejmu odnosiła się do działalności rządu i przejawiała się w uprawnieniach wyliczonych w art. 31 ust. 2, niemalże tożsamych z tymi, które – wymienione wyżej – występowały na gruncie Konstytucji marcowej. Równocześnie Konstytucja kwietniowa przewidywała obok kontroli parlamentarnej nad rządem także odpowiedzialność polityczną rządu przed prezydentem, skutkującą możliwością odwołania prezesa Rady Ministrów i ministrów w każdym czasie (art. 28).

3. Kolejnym, bardzo istotnym nurtem kontroli państwowej w omawianym okresie była **kontrola sądowa w postaci sądownictwa administracyjnego**, powołanego do życia już w pierwszych latach odrodzonej RP.

Konstytucja marcowa z 1921 r. w art. 73 stwierdzała, że „do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele". Konstytucja przyjęła więc, że sądownictwo administracyjne będzie mieć charakter kasacyjny i będzie rozstrzygać o legalności aktów administracyjnych zarówno administracji państwowej, jak i samorządowej. Według konstytucji, sądownictwo miało być wieloinstancyjne, z tym że ustawa zasadnicza nie przesądzała o liczbie instancji. Ponadto konstytucja określała zorganizowanie sądownictwa na zasadzie współdziałania czynnika obywatelskiego i sędziowskiego.

Zapowiedziana przez konstytucję regulacja prawna dotycząca sądownictwa wprowadzona została ustawą z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym[13], która to ustawa po pewnym czasie zastąpiona została rozporządzeniem z mocą ustawy Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym[14]. Najwyższy Trybunał Administracyjny (NTA) reprezentował – wbrew zapowiedziom konstytucji – sądownictwo jednoinstancyjne.

[13] DzURP z 1926 r., nr 68, poz. 400.
[14] DzURP nr 94, poz. 806.

W okresie międzywojennym funkcjonowało w ograniczonym zakresie także niższe sądownictwo administracyjne. Tworzyły je istniejące w byłym zaborze pruskim, działające na podstawie ustaw pruskich, wydziały powiatowe jako I instancja oraz wojewódzkie sądy administracyjne spełniające rolę II lub III instancji. Ponadto w 1935 r. wprowadzony został Inwalidzki Sąd Administracyjny jako organ sądowy orzekający o legalności orzeczeń w sprawach zaopatrzenia inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach.

Kontrola sądowa stanowi z perspektywy tradycyjnego kontrolowania działalności administracji kontrolę swoistą, szczególnego rodzaju. Jej istota polega na rozstrzyganiu w sprawach indywidualnych, związanych z dochodzeniem przez jednostkę jej interesów i praw podmiotowych. Kontrola zatem nie sprowadza się tu do sprawdzania i oceniania, lecz obejmuje także orzekanie w konkretnych sprawach, oznaczające weryfikowanie (kasację) działań (aktów) administracji publicznej. Innymi słowy, kontrola sądowa oceniając określone (zaskarżone) działanie administracji, prowadzi równocześnie do oddziaływania na administrację o charakterze wiążącym, którego efektem jest „wyeliminowanie działań wadliwych i potwierdzenie działań prawidłowych".

Chociaż kontrola sądowa skoncentrowana jest na sprawdzaniu i rozstrzyganiu w zakresie indywidualnych, konkretnych działań administracji, zaskarżonych z punktu widzenia ochrony jednostkowych podmiotów, to nie ulega wątpliwości, iż tworzy ona element całego systemu kontroli w państwie. Bezsprzecznie też kontrolę tę zaliczyć należy do segmentu kontroli państwowej.

4. Szeroką płaszczyznę kontroli państwowej reprezentowały w okresie międzywojennym także różne instytucje kontroli specjalistycznej, takie jak **inspekcje**, **nadzory**, **komisje**, przy czym najczęściej adresatami działalności kontrolnej nie były tu głównie jednostki administracji publicznej, lecz inne podmioty, spoza aparatu administracyjnego. Innymi słowy, chodziło tu o kontrolę nie tyle „nad administracją", ile o kontrolę wykonywaną „przez administrację". Jako przykłady tego sektora kontroli państwowej wskazać można między innymi inspekcję pracy, Główną Inspekcję Kolejową, Główną Inspekcję Komunikacji, komisję dla kontrolowania zużytkowania i rozdziału gmachów państwowych. Również wiele różnych organów administracyjnych z racji wykonywania funkcji kontrolnych można by traktować jako instytucje kontroli państwowej – na przykład urzędy skarbowe, akcyz i monopolów, Główny Urząd Ubezpieczeń, urzędy miar.

5. Rozpatrując kontrolę państwową Polski międzywojennej, warto zwrócić uwagę, że w tym czasie, w ramach ministerstw i resortów administracyjnych występowała także kontrola wewnętrzna, choć nieunormowana według jakiegoś

jednolitego wzorca. Zgodnie z ówczesną doktryną, związana była z istnieniem hierarchicznych uprawnień władz administracyjnych w stosunku do urzędów im podległych, jak również z kontrolą instancyjną wykonywaną za pomocą środków prawnych[15]. Podkreślić też trzeba, że problematyka kontroli wewnątrz aparatu administracyjnego podjęta została szerzej w pracach Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, działającej w latach 1928–1933. Ich wynikiem było między innymi opracowanie koncepcji organizacji i funkcjonowania tzw. zwierzchniej kontroli administracyjnej, podległej bezpośrednio poszczególnym ministrom i służącej im jako instrument kierowania resortami. Inaczej mówiąc, była to koncepcja ustanowienia na jednolitych zasadach kontroli resortowej, która ujęta została nawet w postać projektu rozporządzenia Prezydenta RP[16]. Rozporządzenie to nie zostało jednak wydane.

Kontrola państwowa w Polsce Ludowej

Zakończenie II wojny światowej oznaczało w istocie zakończenie II Rzeczypospolitej i powstanie państwa polskiego w nowym kształcie społeczno-politycznym i ustrojowym, tj. Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL), trwającego ponad 40 lat. W tym okresie kontrola państwowa rozwijała się w różnych kierunkach, odzwierciedlała zróżnicowane koncepcje i rozwiązania instytucjonalne. Znamienne było to, że nie była ona jedyną płaszczyzną kontroli. Przez cały okres Polski Ludowej kontroli państwowej towarzyszyła kontrola społeczna, uznawana za drugi główny filar systemu kontroli. Do kontroli tej przywiązywano bardzo dużą wagę, co wynikało z przesłanek głównie ideologicznych i politycznych. W kontroli społecznej upatrywano bowiem płaszczyzny realizowania jednej z podstawowych głoszonych ówcześnie zasad ustrojowych, a mianowicie zasady ludowładztwa[17]. Stąd też problem rozwijania form tej kontroli i poszerzania jej oddziaływania uznawano – w różnych okresach z mocniejszym bądź słabszym akcentowaniem – za jedno z pierwszoplanowych zagadnień w zakresie organizacji i funkcjonowania nie tylko systemu kontroli, ale i całego aparatu

[15] Por. np. S. Kasznica: *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 159.

[16] Szerzej na ten temat zob. S. Raczyński: *Organizacja kontroli administracji publicznej. Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie R.M.*, t. IX, Warszawa 1933.

[17] Polityczno-ustrojowa rola kontroli społecznej była podnoszona niemalże powszechnie i w praktyce, i w ówczesnej literaturze. Trudno byłoby tu przytaczać najbardziej reprezentatywne stanowiska doktryny, skoro w tej kwestii doktryna wyrażała poglądy zbieżne. Por. przegląd piśmiennictwa w tym zakresie zawarty w opracowaniu J. Łętowski, J. Szreniawski: *Kontrola administracji* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Ossolineum 1978, s. 373 i nast.

państwowego. To przywiązywanie znacznej wagi do kontroli społecznej nie marginalizowało, co prawda, zupełnie kontroli państwowej, ale przynajmniej w niektórych okresach obniżało zainteresowanie nią. Poza tym prowadziło niekiedy do zacierania granic między kontrolą społeczną i państwową, jak na przykład w wypadku traktowania w kategoriach organów kontroli społecznej rad narodowych, mających status organów władzy państwowej.

Inną znamienną tendencją, jaką można dostrzec w kształtowaniu się kontroli państwowej w PRL, było przyznanie ważnej roli także kontroli gospodarczej i finansowej, postrzeganej jako kontrola wewnętrzna (resortowa). Przez długi czas podejmowane były próby wypracowania rozwiązań prawnych (znajdujących następnie zastosowanie w obowiązującym porządku prawnym) w dziedzinie kontroli wewnętrznej, traktowanej jako element kierownictwa w administracji.

W sposób charakterystyczny przedstawiała się kontrola parlamentarna, co wiązało się z przyjęciem rozwiązań ustrojowych opartych na zasadzie jednolitości (a nie podziale) władzy państwowej, z której w konsekwencji wynikała pełna zwierzchność Sejmu wobec Rady Ministrów i ministrów.

Jako cechę szeroko rozumianej kontroli państwowej w okresie Polski Ludowej można, z jednej strony, wskazać brak – przez większość tego okresu – kontroli sądowej w postaci sądownictwa administracyjnego (pomimo istnienia wzorca z okresu międzywojennego), z drugiej zaś – tendencję włączania do kontroli administracji instytucji prokuratury (najpierw w postaci tzw. nadzoru ogólnego prokuratury, później – prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa).

Analizując kształtowanie się w czasach PRL kontroli państwowej w szerokim ujęciu, można wyróżnić w tym procesie cztery główne etapy: okres pierwszych lat po wojnie (1945–1949), okres wczesnych lat pięćdziesiątych (1950–1956), okres po 1956 r. do 1980 r., lata 1980–1989. Wskazana periodyzacja ma charakter całkowicie konwencjonalny, a u jej podłoża leży chęć wyróżnienia okresów – jak się wydaje – charakterystycznych z punktu widzenia zainteresowania problematyką kontroli ze strony doktryny, praktyki oraz władzy, podejmowania działań i dokonań w sferze instytucjonalnej tejże kontroli czy też możliwości zidentyfikowania pewnych ogólniejszych kierunków rozwojowych w dziedzinie kontroli państwowej. Przy wytyczaniu wspomnianych etapów dodatkową determinantą stały się w pewnej mierze daty znaczące dla powstania i kształtowania się głównych instytucji interesującej nas kontroli (na przykład ustanowienie NIK w 1949 r. czy jej przywrócenie w 1957 r., przywrócenie sądownictwa administracyjnego w 1980 r.).

Okres pierwszych lat powojennych (1945–1949)

Wspomniany okres miał swoją specyfikę, na którą składały się szczególne zadania charakterystyczne dla pierwszych lat po zakończeniu wojny (sprawa granic i przesunięć terytorialnych, problem repatriacji ludności, odbudowa ze zniszczeń wojennych itd.), ale przede wszystkim wprowadzanie nowego ustroju społeczno-politycznego, gospodarczego i państwowego. Te uwarunkowania rzutowały na kształtowanie się systemu kontroli w ogóle, w tym i kontroli państwowej. Jak już wspomniałem wcześniej, wobec wprowadzenia nowego ustroju opartego na idei państwa socjalistycznego, czerpiącego wzory ze Związku Radzieckiego, bardzo ważnym kierunkiem kontroli stała się kontrola społeczna, wiązana przede wszystkim z systemem rad narodowych. Warunki przebudowy ustrojowej skutkowały też przyjmowaniem swoistych rozwiązań w zakresie kontroli państwowej.

Kontrola państwowa w ścisłym sensie znalazła wyraz po raz pierwszy w ustawie z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, która stwierdzała, że do czasu zorganizowania Najwyższej Izby Kontroli Państwa uprawnienia Izby przysługiwać będą Prezydium Krajowej Rady Narodowej, realizującemu je za pośrednictwem usytuowanego przy nim Biura Kontroli. Biuro Kontroli i jego terenowe delegatury obliczone były przede wszystkim na czas przejściowy i miały stanowić swoistą formę pośrednią, instytucjonalny pomost między NIK z okresu międzywojennego a wizją kontroli państwowej funkcjonującej w nowych warunkach ustrojowych[18].

Biuro Kontroli – od 1947 r. usytuowane przy Radzie Państwa, która zastąpiła Prezydium KRN – funkcjonowało do 1949 r. W 1949 r., **ustawą z 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej**, reaktywowano Najwyższą Izbę Kontroli[19]. Rozwiązania przyjęte w tej ustawie zasadniczo kontynuowały tradycyjny – datujący się od okresu międzywojennego – model kontroli państwowej (*sensu stricto*) niezależnej od rządu i usytuowanej przy organach przedstawicielskich. Jest to warte odnotowania tym bardziej, że omawiane rozwiązania prawne funkcjonowały w czasie narastających tendencji centralistycznych i antydemokratycznych w sferze zarządzania sprawami społeczeństwa i państwa. Te uwarunkowania społeczno-ustrojowe i polityczne powodowały, że istniejący kształt kontroli państwowej nie był w pełni wykorzystywany.

Obok kontroli państwowej w postaci wyodrębnionej instytucji – najpierw Biura Kontroli, a później NIK – istotnym składnikiem kontroli państwowej stała

[18] Por. A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba…* , op. cit., s. 104.

[19] Por. DzU nr 13, poz. 74. Jak uważa A. Sylwestrzak (w: *Najwyższa Izba…,* s. 122), ustawa ta wraz z odpowiednimi przepisami „Małej konstytucji" stanowiła jednolity system normatywny wyznaczający etap rozwoju NIK do 1952 r.

się w omawianym czasie **kontrola wewnętrzna (resortowa)**. Unormowania tej kontroli dokonano już w 1948 r. uchwałą Rady Ministrów z 26 kwietnia 1948 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej w urzędach, instytucjach i przedsiębiorstwach państwowych oraz jej współpracy z kontrolą państwową i społeczną[20]. Uchwała ta ukształtowała system kontroli wewnętrznej, oparty na następujących założeniach: a) wyodrębnienie w resortach organów kontroli jako osobnego pionu organizacyjnego (na czele z departamentem lub biurem kontroli); b) powiązanie jednostek kontroli organizacyjnie i funkcjonalnie; c) oddzielenie funkcji kontrolnych od funkcji operatywnego zarządu; d) podporządkowanie organów kontroli służbowo tylko ministrowi bądź kierownikowi tej jednostki organizacyjnej, do której były przydzielone. W tym kształcie kontrola resortowa działała do 1952 r.

Kontrolę państwową w szerokim sensie wiązać można w tym okresie także z funkcjami kontrolnymi różnych organów kształtującego się aparatu administracyjnego (na przykład organów typu inspekcyjnego czy też organów kontroli w strukturach tworzonej administracji rządowej i samorządu terytorialnego).

W pierwszych latach powojennych podjęta została dyskusja nad przywróceniem sądowej kontroli administracji. Punktem wyjścia było posiadanie przez sądownictwo (Naczelny Trybunał Administracyjny) umocowania w Konstytucji marcowej, do której odwoływały się deklaracje nowej władzy. Jednak ten szczególnie istotny fragment kontroli państwowej nie został reaktywowany, aczkolwiek podstawy prawne Naczelnego Trybunału Administracyjnego (rozporządzenie Prezydenta RP z 1932 r.) nie zostały formalnie uchylone. Dla pominięcia instytucji sądownictwa administracyjnego po wojnie decydujące znaczenie miały – jak się wydaje – względy natury ideologicznej i politycznej. Polegały one na kwestionowaniu sprzeczności interesów i praw jednostki i władzy publicznej w państwie socjalistycznym (które miało urzeczywistniać interesy wszystkich członków społeczeństwa), a w konsekwencji prowadziły do podważenia potrzeby poddawania stosunków pomiędzy administracją a jednostką odrębnej władzy sądowej. Stąd do idei sądowej kontroli podchodzono w sposób nader wstrzemięźliwy, a rozpatrywanie ewentualnych sporów między administracją a obywatelem widziano przede wszystkim na płaszczyźnie procedur administracyjnych. Takie podejście do kontroli sądowej ciążyło na poglądach władzy przez wiele lat.

Można dodać, że o ile sądownictwo administracyjne w postaci NTA (czy innych instytucji sądownictwa ogólnego) nie zostało reaktywowane, o tyle przez dość długi czas (lata 1946–1974) działało, acz w postaci niezbyt rozbudowanej,

[20] MP nr 51, poz. 292.

sądownictwo administracyjne szczególne, a mianowicie sądy ubezpieczeń społecznych. Tworzyły je okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych i Trybunał Ubezpieczeń Społecznych.

Lata 1950–1956

Wskazany powyżej przedział czasowy to okres, który przyniósł istotne zmiany w obrazie kontroli państwowej, związane z centralizacją władzy publicznej i nasilaniem się tendencji autorytarnych i antydemokratycznych w płaszczyźnie społeczno-politycznej oraz zawiadywania sprawami publicznymi. Zmiany te odnosiły się przede wszystkim do **kontroli sprawowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli.** Uchwalona 22 lipca 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie zawarła żadnej wzmianki o NIK, a także o kwestii kontroli państwowej w ogóle. Następnie zaś NIK została zniesiona i zastąpiona – w imię wyimaginowanych postulatów zapewnienia organom naczelnym kontroli bardziej operatywnej – resortem kontroli. Zmiana ta dokonana została **ustawą z 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej**[21], która ustanowiła urząd Ministra Kontroli Państwowej, kierującego Ministerstwem Kontroli Państwowej powołanym w miejsce NIK. Kontrola sprawowana przez niego włączona była do systemu aparatu administracyjnego i stanowiła instrument kontrolny wobec niższych ogniw aparatu administracyjnego. Ograniczała się do oceny działalności terenowych organów administracji i jednostek gospodarczych. Nie podlegały jej natomiast organy naczelne i centralne, co *de facto* prowadziło do całkowitego wyłączenia ich spod obiektywnego działania kontroli.

Utworzenie urzędu Ministra Kontroli Państwowej oznaczało wprowadzenie zupełnie innego niż w wypadku NIK modelu realizacji kontroli państwowej. W miejsce kontroli niezależnej od administracji, usytuowanej na zewnątrz aparatu administracyjnego i powiązanej z parlamentem, wykreowana została kontrola stanowiąca jedno z ogniw administracji rządowej, będąca w istocie instrumentem kontrolowania terenowych jednostek gospodarczych, pozostawiająca poza swoim zasięgiem praktycznie całą administrację centralną. W efekcie reforma z 1952 r. zrywała z ugruntowującą się – i mającą ciągłość historyczną – koncepcją oparcia kontroli państwowej na systemie odrębnych, niezależnych organów, działających pod zwierzchnictwem Sejmu. W kontekście ówczesnych warunków ustrojowych i rzeczywistości politycznej omawiana reforma była konsekwencją centralizacji oraz „błędów i wypaczeń" w odniesieniu do kontroli państwowej. Z tych też powodów należałoby ją poddać jednoznacznie krytycznej ocenie.

[21] DzU nr 47, poz. 316.

Druga istotna zmiana dokonana w tym okresie dotyczyła **kontroli wewnętrznej (resortowej)**. Utworzenie Ministerstwa Kontroli, którego zadaniem było między innymi wykonywanie funkcji kontrolnych we wszystkich jednostkach podległych ministerstwom, spowodowało zniesienie kontroli wewnętrznej w dotychczasowym kształcie. Nie oznaczało to, co prawda, wyeliminowania wszelkich funkcji kontrolnych w obrębie poszczególnych resortów, ale prowadziło do włączenia działalności kontrolnej do bezpośrednich czynności zarządzania. W ten sposób zarysowała się druga – obok instytucjonalnej – droga realizacji kontroli resortowej, tj. w formie funkcjonalnej. Równocześnie powołana została do życia tzw. inspekcja resortowa oraz instytucja rewidentów księgowych. Inspekcja miała na celu sprawdzanie działalności organów administracji resortowej, a przede wszystkim wykonywania uchwał rządu i zarządzeń ministra. Z kolei głównym zadaniem rewidentów księgowych było systematyczne przeprowadzanie rewizji finansowo-rachunkowej i księgowej.

Oprócz wskazanych zmian dotyczących dotychczasowych instytucji kontroli państwowej, w kształtowaniu się tej kontroli w omawianym czasie zwracają uwagę dwa inne jeszcze momenty. Po pierwsze, uchwalenie konstytucji w 1952 r. stworzyło podstawy do zaistnienia **kontroli parlamentarnej**, sprawowanej przede wszystkim przez Sejm, a także Radę Państwa. Ta kontrola miała inny wymiar niż dzisiejsza kontrola parlamentarna, gdyż sprawowana była w innym układzie organizacyjno-funkcjonalnym władzy państwowej najwyższego szczebla. Tym niemniej, można z pewnym uproszczeniem posłużyć się w odniesieniu do niej formułą kontroli parlamentarnej[22]. Po drugie, w tym czasie wyrósł nowy kierunek kontroli państwowej, mianowicie kontrola prokuratorska. Ustawa z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej[23] wprowadzała kontrolę prokuratorską administracji w postaci tzw. nadzoru ogólnego, nawiązującego wyraźnie do rozwiązań przyjętych w Związku Radzieckim. Zgodnie z ustawą, prokurator badał akty i inne czynności z punktu widzenia zgodności z przepisami prawa lub instrukcjami i wytycznymi władz zwierzchnich. Podmiotowy zakres tej kontroli był szeroki, nie obejmował jednak działalności naczelnych i centralnych organów administracji. Kontrola prokuratorska omawianego okresu, pomimo wyznaczenia jej roli strażnika praworządności, ingerowała w znacznej mierze w działalność administracyjną i gospodarczą organów państwowych i jednostek gospodarczych, a głównymi środkami działania było zaskarżenie lub skarga prokuratora.

[22] Zgodnie z art. 20 ust. 3 konstytucji, Sejm sprawował kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji, a funkcja kontrolna wymieniona była jako równorzędna z innymi funkcjami, w tym z ustawodawczą. Kontrola Sejmu uzupełniała w ramach owej kontroli parlamentarnej kontrolne i nadzorcze funkcje Rady Państwa.

[23] DzU nr 38, poz. 346.

Kontrola państwowa po 1956 roku – do roku 1980

Od strony polityczno-ustrojowej okres, o którym mowa, rozpoczął się od odnowy politycznej i państwowej po październiku 1956 r. Przebiegał krętą drogą, naznaczoną wstrząsami i kryzysami politycznymi (marzec 1968 r., grudzień 1970 r., protesty z 1976 r.), a skończył się wydarzeniami z sierpnia 1980 r., od których rozpoczął się zmierzch systemu socjalistycznego w Polsce. W tym czasie w rozwoju kontroli państwowej daje się wyróżnić kilka głównych kierunków, mniej lub bardziej obfitujących w nowe rozwiązania, zwłaszcza instytucjonalne.

Pierwszy z nich, najbardziej pod względem przemian intensywny, jak również w największym stopniu korespondujący z rozwijającą się sytuacją polityczną, dotyczył **kontroli państwowej w ścisłym sensie**. Model kontroli państwowej wprowadzonej w 1952 r., wyrosły z określonych przesłanek ideologicznych i polityczno-ustrojowych, tudzież osadzony w konkretnych realiach, stracił rację bytu wraz ze zmianami społeczno-politycznymi i ustrojowymi, jakie nastąpiły w Polsce po 1956 r. (tzw. odwilż październikowa). Problem kontroli państwowej stał się jednym z istotniejszych zagadnień podnoszonych w ocenach fatalnych doświadczeń okresu centralizacji i „kultu jednostki", jak również sygnalizowanych w ramach postulatów odnowy życia społecznego i politycznego w kraju. Reorganizacja kontroli państwowej jawiła się w tej dyskusji jako rzecz nieodzowna.

Reorganizacja taka przeprowadzona została w 1957 r. Dokonano tego dwiema **ustawami z 13 grudnia 1957 r.: o zmianie Konstytucji PRL oraz o Najwyższej Izbie Kontroli**[24]. W efekcie tych aktów NIK stała się organem konstytucyjnym, tworzącym wraz z delegaturami odrębny pion jednostek państwowych, pozostających w bezpośrednim powiązaniu z organami przedstawicielskimi. W ten sposób przestała być organem rządowym i powróciła na pozycję niezależnego organu kontroli administracji.

Kontrola państwowa sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli w kształcie ustanowionym przez regulacje prawne z 1957 r. funkcjonowała do 1976 r. Był to ważny etap w rozwoju kontroli państwowej w Polsce, odzwierciedlał bowiem kontynuację rodzimych tradycji, przy jednoczesnych próbach unowocześniania rozwiązań prawnych dotyczących NIK, zmierzających do dostosowania jej do aktualnych potrzeb i wymagań, przede wszystkim mierzonych kryteriami sprawnościowymi.

Kolejny etap funkcjonowania kontroli przypadł na okres 1976–1980. Nastąpiła zmiana w Konstytucji PRL (ustawą z 10 lutego 1976 r.) oraz uchwalona została nowa **ustawa z 27 marca 1976 r. o Najwyższej Izbie Kontroli**[25]. Regulacje te

[24] DzU nr 61, poz. 329 i 330.
[25] DzU nr 12, poz. 66.

dały wyraz nowej koncepcji kontroli – nawiązującej do modelu z lat 1952–1957 – stanowiącej jeden z tragicznych rezultatów pogłębiających się tendencji politycznych i gospodarczych, polegających na narastającej centralizacji i biurokratyzacji życia państwowego. Reorganizacja NIK wyrażała dążenie do uwolnienia organów administracji spod kontroli Sejmu i terenowych organów przedstawicielskich przez zintegrowanie powiązanej dotychczas z tymi organami kontroli NIK i jej delegatur z administracją państwową.

W świetle regulacji z 1976 r., Najwyższa Izba Kontroli znalazła się – mimo pozostawienia nazwy – w ramach aparatu administracyjnego. Konstytucja, co prawda, przyjmowała, że NIK służy Sejmowi, Radzie Państwa i Radzie Ministrów (art. 35 ust. 2), ale równocześnie stanowiła, że podlega nadzorowi Prezesa Rady Ministrów. Prezes NIK wchodził w skład Rady Ministrów, a ustawa o NIK stwierdzała wprost, że jest on naczelnym organem administracji państwowej (art. 4 ust. 1 ustawy). Rozwiązanie to stwarzało sytuację dominacji Prezesa Rady Ministrów wobec Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a w konsekwencji względem całej Izby, skoro NIK podlegała jednoosobowemu kierownictwu Prezesa.

Drugim, widocznym nurtem rozwojowym w zakresie kontroli państwowej były **przekształcenia w dziedzinie kontroli wewnętrznej (resortowej)**. Dotychczasowy stan rzeczy w tym przedmiocie, wynikający z rozwiązań przyjętych w 1952 r., oceniany był po 1956 r. jako ogólnikowy, nieprzejrzysty i mało skuteczny[26]. Stąd też podejmowane były przedsięwzięcia służące podniesieniu efektywności kontroli gospodarczej, miały one wszakże początkowo charakter działań doraźnych. Dopiero na początku lat siedemdziesiątych XX wieku podjęta została próba całościowej przebudowy systemu kontroli gospodarczej i finansowej w resortach. W 1971 r. powstało (na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 48 z 12 maja 1971 r.) Biuro Kontroli w Urzędzie Rady Ministrów, mające przeprowadzać merytoryczne kontrole wykonania przez organy administracji i jednostki gospodarki uspołecznionej zadań wynikających z aktów prawnych, decyzji i postanowień RM, Prezydium Rządu i Prezesa RM. Podstawowym aktem prawnym w zakresie reformowania tej kontroli stała się uchwała nr 191 Rady Ministrów z 10 września 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej państwowych jednostek organizacyjnych[27]. Kontrola potraktowana została tu jako „integralny element funkcji zarządzania", działający jednak w ramach określonego systemu organizacyjnego. System ten obejmował kontrolę wewnętrzną, sprawowaną przez same jednostki organizacyjne w ich obrębie, oraz kontrolę zewnętrzną,

[26] Por. A. Chełmoński: *Rola kontroli finansowo-gospodarczej w zarządzaniu gospodarką państwową,* [w:] *Zagadnienia kontroli finansowo-gospodarczej przedsiębiorstw i zjednoczeń*, red. N. Gajl, Warszawa 1973, s. 60.

[27] MP nr 48, poz. 309.

sprawowaną przez jednostki nadrzędne nad jednostkami podległymi. W ramach kontroli zarówno wewnętrznej, jak i wykonywanej przez jednostki nadrzędne przewidywane były formy kontroli instytucjonalnej oraz funkcjonalnej.

Po 1956 r. nastąpiły też pewne **zmiany w zakresie kontroli prokuratorskiej**. W swym praktycznym funkcjonowaniu przesunięto ją bardziej w kierunku przestrzegania prawa. **Nowa ustawa z 14 kwietnia 1967 r. o prokuraturze**[28] nie używała już nomenklatury „nadzór ogólny", lecz stanowiła o zadaniach z zakresu strzeżenia praworządności ludowej i zapewnienia poszanowania praw obywateli realizowanych przez organy prokuratury. Miały one podejmować przewidziane prawem środki zmierzające do zapewnienia prawidłowego i jednolitego stosowania prawa, a przede wszystkim sprawować prokuratorską kontrolę przestrzegania prawa (wobec organów terenowych administracji i innych organów działających na podobnych zasadach, ale nie wobec organów centralnych). Kontrola prokuratorska nie przestała jednak włączać się w sprawowanie i ocenianie ówczesnego aparatu administracyjnego również z punktu widzenia gospodarności czy celowości, aczkolwiek jej aktywność na tym polu była zmienna. W sumie, w latach sześćdziesiątych XX wieku kontrola prokuratorska sprawowana była dość intensywnie. W latach następnych aktywność tej formy kontroli została wyraźnie zahamowana, a w dalszym okresie jej rola zaczęła stopniowo maleć.

Intensywniej rozwijała się natomiast w całym tym okresie **kontrola specjalistyczna**, którą reprezentowały różne tzw. inspekcje specjalne, nadzory i dozory, jak również wykonujące funkcje kontrolne rozliczne organy centralne (tzw. urzędy centralne).

W ramach kontroli państwowej można też było w tym czasie wyróżnić kontrolę Sejmu i Rady Państwa (kontrolę parlamentarną), sprawowaną wszakże bez wzlotów czy upadków. Bez większych przeobrażeń pozostawały też instytucje kontroli istniejące w ramach struktur aparatu państwowego.

Lata 1980–1989

Lata 1980–1989, w których kryzys systemu komunistycznego stopniowo prowadził do jego rozpadu, charakteryzowały się bardzo istotnymi momentami w procesie kształtowania się instytucji kontroli państwowej. Jeden z nich obejmował **reformę kontroli NIK.** Dokonane w 1976 r. włączenie kontroli państwowej do systemu administracji państwowej, dominująca pozycja Prezesa Rady Ministrów wobec NIK, scentralizowanie dyspozycji co do działań kontrolnych wobec centralnych ogniw administracji w gestii szefa rządu – były tymi elementami

[28] DzU nr 13, poz. 55.

rozwiązań problemu kontroli państwowej, które bardzo szybko wypłynęły w kontekście wydarzeń politycznych w 1980 r. Przywrócenie NIK właściwej pozycji organu kontrolnego, niezależnego od administracji, stało się jednym z istotniejszych postulatów dotyczących reformy państwa i jego aparatu.

Realizacja tych postulatów nastąpiła przez uchwalenie **8 października 1980 r. ustawy o zmianie Konstytucji PRL oraz ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli**[29]. W wyniku tych ustaw kontrola państwowa sprawowana przez NIK powróciła do modelu kontroli niezależnej od administracji, wykonywanej przez odrębny pion organów, usytuowanej przy naczelnych organach przedstawicielskich i bezpośrednio powiązanej z ich aktywnością kontrolną. Jak ocenia Andrzej Sylwestrzak, na zreorganizowane w 1980 r. miejsce NIK w strukturze aparatu państwowego złożyły się trzy zasadnicze idee. Pierwsza to bezpośrednie i wielostronne powiązanie kontroli z naczelnymi, a w konsekwencji i terenowymi organami przedstawicielskimi; druga – wyodrębnienie NIK do osobnego pionu organów państwowych; trzecia – zagwarantowanie niezależności kontroli, zwłaszcza od organów administracji[30].

Zgodnie ze zmienioną konstytucją, Najwyższa Izba Kontroli podlegała Sejmowi (art. 35 ust. 1), który powoływał i odwoływał Prezesa NIK (art. 36 ust. 1). Prezes Najwyższej Izby Kontroli kierował działalnością całej Izby, ponosząc odpowiedzialność przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu oraz za podległych mu pracowników (art. 10 ust. 1 ustawy o NIK).

Najdonioślejszym momentem dla kontroli państwowej stało się jednak **wprowadzenie sądowej kontroli administracji** w postaci odrębnego sądownictwa administracyjnego. Dokonano tego **ustawą z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego**[31]. Sądownictwo było jednoinstancyjne i stanowił je Naczelny Sąd Administracyjny. Kontrola NSA obejmowała jedynie decyzje administracyjne (ostateczne) wydawane w trybie k.p.a. i tylko w sprawach enumeratywnie wskazanych (klauzula enumeracji pozytywnej).

Wydarzeniem o doniosłym znaczeniu było też **ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego** oraz **Trybunału Stanu** ustawą z **26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej**[32]. Pozycję prawną tych organów unormowały następnie: **ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu**[33] oraz **ustawa z 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym**[34]. Oba te organy nie stanowiły

[29] DzU nr 22, poz. 81 i 82, ze zm.
[30] Por. A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba…* , op. cit., s. 240.
[31] DzU nr 4, poz.8, ze zm.
[32] DzU nr 11, poz.83.
[33] T.j. DzU z 2002 r., nr 101, poz. 925, ze zm.
[34] DzU z 1991 r., nr 109, poz.470, ze zm.

(i nie stanowią) typowych instytucji kontrolnych powołanych do sprawdzania i oceniania administracji publicznej, tym niemniej od początku swym funkcjonowaniem oddziaływać zaczęły – zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny – również na aparat administracyjny. Stąd też od początku można je traktować jako ogniwa systemu kontroli administracji, aczkolwiek są to bez wątpienia ogniwa nietypowe.

Oprócz wspomnianych trybunałów – w latach, o których mowa – powołany został jeszcze jeden swoisty organ kontroli państwowej, a mianowicie **Rzecznik Praw Obywatelskich (ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich**[35]**)**. Podstawowym zadaniem RPO było i jest stanie na straży praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w konstytucji i innych aktach normatywnych. Jego działalność jest więc nakierowana przede wszystkim na ochronę jednostki. Wykonywanie tego zadania nie może się jednak obywać bez możliwości obserwowania i sprawdzania działalności aparatu administracyjnego i dokonywania jego ocen. Funkcja kontrolna jest więc niejako wpisana w realizację roli RPO.

Z omawianym okresem wiązały się też kolejne **przekształcenia w kontroli resortowej**. Nowe rozwiązania w zakresie organizacji i funkcjonowania tej kontroli przyniosła **uchwała nr 57 Rady Ministrów z 23 maja 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej**[36]. Warto zauważyć, że materia cytowanej uchwały była szeroka i obok rozwiązań dotyczących kontroli resortowej stwarzała podstawy organizacji i działania innych jeszcze form kontroli, na przykład terenowej. Kontrola resortowa w świetle przyjętych rozwiązań przybrała formy instytucjonalne. Otóż w ministerstwach i urzędach centralnych zadania kontrolne miały wykonywać wyodrębnione komórki organizacyjne jako jednostki kontroli resortowej, podporządkowane bezpośrednio ministrom i kierownikom urzędów lub upoważnionym przez nich zastępcom. Takie instytucjonalne zorganizowanie wykonywania kontroli stanowiło na tyle ścisłą regułę, że odstąpienie od niej wymagało zgody Prezesa Rady Ministrów. Przepisy wspomnianej uchwały normowały też dość szczegółowo cele i kryteria kontroli, jej zasięg przedmiotowy, a także sposób jej wykonywania i przeprowadzania czynności kontrolnych.

Z kolei ustawa z **20 czerwca 1985 r. o prokuraturze**[37] wprowadziła nowe akcenty do **kontroli prokuratorskiej**. Ustawa wyznaczyła prokuraturze zadanie stania na straży praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw i w ramach tych funkcji mieściła się prokuratorska kontrola administracji. Przepisy ustawy nie przewidziały natomiast odrębnego kierunku w działaniu

[35] T.j. DzU z 2001 r., nr 14, poz. 147.
[36] MP nr 22, poz. 124, ze zm.
[37] T.j. DzU z 2002 r., nr 21, poz. 206, ze zm.

prokuratury, polegającego na sprawowaniu kontroli administracji publicznej (ustawa nie wspominała już ani o tzw. nadzorze ogólnym, ani o prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa).

W latach 1980–1989 kontynuowany był też w ramach kontroli państwowej kierunek kontroli specjalistycznej, wzbogacany o kolejne inspekcje (nadzory, dozory) i urzędy centralne realizujące funkcje kontrolne. W niezmienionym kształcie funkcjonowała kontrola parlamentarna.

Kontrola państwowa w okresie przemian ustrojowych po 1989 roku oraz w dzisiejszym systemie kontroli

W zaznaczonym w tytule ostatnim etapie kształtowania się szeroko rozumianej kontroli państwowej w Polsce można wyróżnić dla podokresy. Pierwszy – to okres intensywnych przekształceń polityczno-ustrojowych i społeczno-gospodarczych podjętych po 1989 r. i w podstawowym zakresie zwieńczonych uchwaleniem nowej konstytucji w 1997 r. Drugi natomiast obejmuje czas od wejścia w życie konstytucji do chwili obecnej.

Rozpoczęty po 1989 r. proces transformacji ustrojowej, politycznej i społeczno-gospodarczej objął również problematykę kontroli. Zarysowała się przede wszystkim wyraźna tendencja przesuwania akcentów w obrębie form i instytucji kontrolnych. Transformacja ustrojowa niosła ze sobą przewartościowane podejście do sytuacji jednostki w państwie i jej relacji z władzą publiczną (kwestia społeczeństwa obywatelskiego, eksponowanie praw i wolności jednostki, odejście od kanonu nadrzędności interesu społecznego, nacisk na uwzględnianie interesu indywidualnego i jego ochronę). Prowadziło to do skoncentrowania uwagi przede wszystkim na problemach (i rozwoju instytucji prawnych) zapewnienia ochrony interesów indywidualnych wobec działań administracji publicznej oraz zapewnienia praworządności działania aparatu władzy publicznej. W rezultacie, w sferze zagadnień kontroli nad administracją najbardziej ważkie i nośne w nurcie przemian stały się kwestie takie, jak na przykład dotyczące kontroli sądowej czy innych instytucji ochrony praw jednostki. W odniesieniu do tego kierunku kontroli, związanego z ochroną jednostki, podejmowane działania nie przynosiły nowych rozwiązań instytucjonalnych, ale miały charakter „doskonalący" istniejące jego instytucje.

W dziedzinie kontroli sądowej doniosłą zmianę przyniosła **ustawa z 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego**[38]. Zmiana to polegała przede wszystkim na tym, że w miejsce dotychczasowej klauzuli enumeracji pozytywnej, w odniesieniu do zakresu kontroli NSA wprowadzona

[38] DzU nr 34, poz. 201.

została klauzula generalna, ograniczona klauzulą enumeracji negatywnej. Spowodowało to w efekcie, że do NSA można było zaskarżyć zasadniczo wszystkie decyzje administracyjne wydawane w trybie określonym w k.p.a. i innych ustawach szczególnych.

Następnie kształt sądowej kontroli administracji unormowany został w **ustawie z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym**[39]. Ustawa ta uchyliła dział VI k.p.a. i zagadnienia kontroli sądowej przeniosła z płaszczyzny procedury administracyjnej na płaszczyznę odrębnej regulacji prawnej postępowania sądowo-administracyjnego.

Nowe podstawy prawne otrzymała **kontrola państwowa w ścisłym sensie**, tj. kontrola NIK; stworzyła je **ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli**[40]. Wyniknęło to z konieczności dostosowania kontroli NIK do nowych uwarunkowań, jakie tworzyły się w zakresie struktur władzy publicznej, funkcjonowania gospodarki narodowej, a także rozwijającej się na bazie gospodarki rynkowej sferze indywidualnej działalności gospodarczej.

Przejście do tworzenia aparatu państwowego na nowych zasadach (podział władz, system rządów parlamentarnych, ponowne wprowadzenie samorządu terytorialnego) dało impuls do konstruowania innego niż dotychczas wymiaru **kontroli parlamentarnej** oraz kontroli w terenowych ogniwach władzy (w tym kwestia nadzoru nad samorządem). W ramach procesu transformacji ustrojowej można było też dostrzec **rozwijanie się kontroli specjalistycznej**.

Natomiast zdecydowane zahamowanie nastąpiło w zakresie kontroli resortowej. Dotychczasowe rozwiązania prawne dotyczące kontroli resortowej odnosiły się do funkcjonującego ówcześnie modelu aparatu państwowego, w którym przeważały układy scentralizowane, zarówno w sferze administracji, jak i przede wszystkim w obszarze zarządu gospodarką narodową. Wiele elementów składających się na kształt organizacyjny i funkcjonalny kontroli resortowej obliczonych było właśnie na ten model zawiadywania sprawami gospodarki i administracji. Siłą rzeczy więc dokonane po 1989 r. zmiany polityczno-ustrojowe, wprowadzenie decentralizacji w systemie administracji, oparcie gospodarki na kanonach gospodarki rynkowej niewątpliwie zachwiały przydatnością dotychczasowego kształtu kontroli resortowej w obecnej sytuacji.

Jak już wspomniałem, w procesie kształtowania się kontroli państwowej w nowej rzeczywistości polityczno-ustrojowej po 1989 r. ważnym punktem było uchwalenie konstytucji. Zamknęła ona etap podstawowej przebudowy ustroju społeczno-gospodarczego i państwowego, tworząc trwałe podstawy rozwoju państwa.

---

[39] DzU nr 74, poz. 368, ze zm.

[40] DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701.

Z punktu widzenia problematyki kontroli państwowej i kształtowania się jej instytucji znaczenie konstytucji polegało przede wszystkim na tym, że utrwaliła ona szereg najważniejszych instytucji (form) tej kontroli, ustanawiając dla nich podstawy prawne w tym najwyższym źródle prawa. Umocowanie konstytucyjne znalazły: kontrola państwowa w postaci Najwyższej Izby Kontroli, kontrola sądowa administracji, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Rzecznik Praw Obywatelskich. Można dodać, że konstytucja, normując system najwyższych władz i zasady sprawowania rządów ustanowiła zręby nowego wymiaru kontroli parlamentarnej.

W okresie jaki nastąpił po wejściu w życie konstytucji kształt kontroli państwowej zasadniczo nie zmienił się, aczkolwiek w obrębie niektórych jej płaszczyzn nastąpiły istotne przeobrażenia. Najdalej sięgały one w zakresie kontroli sądowej. W wykonaniu postanowień konstytucji, 1 stycznia 2004 r. wprowadzony został w życie nowy system sądownictwa administracyjnego, opierający się na zasadach dwuinstancyjności. Jego podstawy prawne tworzą:

– ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[41]**;**

– ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[42]**;**

– ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[43]**.**

W innych obszarach kontroli państwowej owe przeobrażenia były skromniejsze i przejawiały się stanowieniem nowych podstaw prawnych dla instytucji już istniejących (na przykład ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym[44]) czy też dokonywaniem zmian „doskonalących" w przepisach prawnych (na przykład w odniesieniu do NIK). W obszarze kontroli specjalistycznej powstały nowe instytucje, takie jak Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[45]), Komisja Nadzoru Finansowego (ustawa z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[46]) czy Centralne Biuro Antykorupcyjne (ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym[47]). Pojawiły się też zmiany instytucjonalne w sektorze inspekcji specjalnych, nadzorów i dozorów (proces kształtowania się różnych rozwiązań organizacyjnych w kręgu tych organów jest w istocie tendencją stałą na każdym etapie).

---

41 DzU nr 153, poz. 1269, ze zm.
42 DzU nr 153, poz. 1270, ze zm.
43 DzU nr 153, poz. 1771, ze zm.
44 DzU nr 102, poz. 643, ze zm.
45 T.j. DzU z 2002 r., nr 101, poz. 926, ze zm.
46 DzU nr 157, poz. 1119.
47 T.j. DzU nr 104, poz. 708, ze zm.

W ostatnich latach omawianego etapu zaczęto też podejmować próby skonstruowania nowego modelu kontroli wewnętrznej w najściślejszym sensie, tj. w ramach podstawowych jednostek organizacyjnych, jakimi są poszczególne urzędy administracyjne (na przykład urząd gminy, urząd wojewódzki, ministerstwo). Próby te zatrzymały się jednak na wstępnych projektach i jak dotąd nie przyniosły zamierzonych rezultatów. Nieudane okazały się też koncepcje unormowania procesów kontroli w skali całego aparatu administracji publicznej[48]. Równocześnie od 2002 r. w regulacjach prawnych dotyczących jednostek finansów publicznych wprowadzono rozwiązania normujące sprawowanie kontroli finansowej oraz audytu wewnętrznego[49].

Refleksja końcowa

Przedstawione uwagi nie wyczerpują podjętej problematyki i z pewnością nie pokazują kształtowania się instytucji kontroli państwowej w sposób zupełny i niepozostawiający żadnych luk. Pomijając trudność szczegółowego ujęcia tak szerokiej materii w ramach artykułu, nie było moim zamiarem wyczerpujące opisanie procesu rozwojowego kontroli państwowej w Polsce. Celem i ideą przewodnią niniejszego opracowania było jedynie zarysowanie złożonego procesu kształtowania się kontroli państwowej i wskazanie najważniejszych punktów krystalizowania się podstawowych instytucji tej kontroli. W wyniku naszkicowanych procesów rozwojowych, w obecnym obrazie kontroli państwowej, w szerokim tego słowa znaczeniu, można wyróżnić następujące podstawowe elementy: kontrolę państwową sprawowaną przez NIK (kontrola państwowa *sensu stricto*), kontrolę parlamentarną, kontrolę trybunałów (Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu), kontrolę sądową, kontrolę specjalistyczną (inspekcje, dozory i nadzory, straże).

Obraz ten uzupełniają różne rozwiązania organizacyjne w zakresie kontroli resortowej i wewnętrznej w administracji, w różnych jej sektorach i na różnych poziomach, a także kontrola prokuratorska wykonywana głównie przez udział prokuratora w procedurach administracyjnych i sądowo-administracyjnych. Oczywiste jest, że system kontroli państwowej nie jest zamknięty i stoi przed nim wiele problemów organizacyjnych, funkcjonalnych, jak i kadrowych.

prof. dr hab. Jacek Jagielski
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

[48] Por. np. projekt ustawy o przeprowadzaniu kontroli w administracji publicznej z 9.10.2002 r.

[49] Por. ustawa z 26.11.1998 r. o finansach publicznych (DzU z 2003 r., nr 15, poz. 148, ze zm.); ustawa z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz.2104, ze zm.).

90
lat
NIK

Marzena Paszkowska

NAJWYŻSZE PAŃSTWOWE ORGANY KONTROLI W EUROPIE TRADYCJA I WSPÓŁCZESNOŚĆ

Zajmując się zagadnieniem kontroli państwowej, trzeba przede wszystkim wyjaśnić, co rozumiemy przez pojęcie kontroli, w tym kontroli państwowej, jakie są jej rodzaje i zasady, zakres przedmiotowy i podmiotowy, metody oraz jak wygląda postępowanie pokontrolne[1]. Niniejszy artykuł przedstawia kwestie generalne związane z kontrolą państwową w Europie w XIX i XX wieku, jakimi są jej charakter i organizacja, usytuowanie w systemie organów władzy, podstawowe kompetencje.

Tradycje najwyższych organów kontroli w Europie sięgają średniowiecza. Instytucjami, które z pewnymi zastrzeżeniami można uznać za państwowe organy kontroli były w przedrewolucyjnej Francji izby obrachunkowe *(chambres des comptes)*, w liczbie kilkunastu, z Izbą Paryską na czele. Filip V w rozkazie z 1318 r. ustanowił Izbę Paryską, a izby prowincjonalne powstawały później, częściowo w XV, a zwłaszcza w XVI wieku. Głównym zadaniem Izby Paryskiej była kontrola rachunków przedstawianych przez rachmistrzów i kasjerów *(comptables)*.

[1] Na ten temat jest bogata literatura (por. m.in. O. Bujakowa, J. Jagielski, J. Lang: *Kontrola administracji*, Warszawa 1986; J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej, W*arszawa 2006; A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji*, Koszalin 1998; A Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczpospolitej Polskiej,* Gdańsk 2001. Osobnym zagadnieniem, mieszczącym się w ramach omawianego tematu, jest problematyka współpracy naczelnych organów kontroli państwowej, w tym NIK, z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym – por. J. Mazur: *Stosowanie międzynarodowych standardów dotyczących statusu prawnego najwyższych organów kontroli w krajach Unii Europejskiej i w Polsce. (Próba porównania),* „Kontrola Państwowa" nr 2/1997, s. 100-110; A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006.

„Co do przedstawionych rachunków Izba ferowała wyroki, które albo zawierały absolutorium dla tego, który je przedstawił, albo też zasądzały do zapłacenia wykryty przez Izbę *decess*. Najpoważniejszą gwarancją wyegzekwowania w tym ostatnim wypadku należności były składane przez *comptables* kaucje. Opieszałych w składaniu rachunków *comptables* mogła Izba skazywać na grzywny”[2]. Izba Paryska i izby prowincjonalne działały jednak bez wzajemnego powiązania, kontrolowały poszczególnych urzędników i nie formułowały uogólnień wykraczających poza daną jednostkę organizacyjną, nie ujmowały wyników swej pracy kontrolnej w skali całego państwa[3]. Dopiero później wykształciły się syntetyczne sprawozdania z kontroli, umożliwiające przedstawienie treści o szerszym znaczeniu. Równocześnie, poczynając od lat dwudziestych XX wieku, pojawiała się tendencja do zwiększania zakresu kontroli przez obejmowanie kompetencjami najwyższych organów kontroli kolejnych rodzajów podmiotów lub dziedzin: przedsiębiorstw stanowiących własność państwa, podmiotów niepaństwowych, które wykonują budżet państwa, instytucji samorządu terytorialnego, zakładów ubezpieczeń społecznych, fundacji i stowarzyszeń.

Rozwój nowoczesnej kontroli państwowej łączony jest zazwyczaj z dobą państwa konstytucyjnego, w którym egzekutywa została poddana kontroli przez legislatywę, a więc okresem kształtowania się parlamentaryzmu. Pojawiła się wtedy koncepcja niezależnych i z reguły podległych parlamentowi organów kontrolnych. Jeszcze w pierwszej połowie XIX wieku izby obrachunkowe były na ogół organami kontroli wewnętrznej, które podlegały głowie państwa lub Radzie Ministrów. Stopniowo jednak ulegały uzależnieniu od parlamentów. Rozwój zadań rządowych w państwie doby konstytucyjnej stworzył problem kontroli sposobu ich wykonywania, a szczególnie prawidłowości gospodarowania publicznymi środkami finansowymi na szczeblu ogólnopaństwowym, ujętych w formie budżetu. Wsparciem dla parlamentu w sprawdzaniu prawidłowego gospodarowania tymi środkami i poszanowania zasad ustalonych w budżecie państwa miały służyć wyspecjalizowane organy państwowe, których głównym zadaniem była kontrola rządu i administracji, sprawowana przede wszystkim z punktu widzenia finansowego. Organy kontrolne w poszczególnych państwach miały różny kształt ustrojowy i pozycję w aparacie państwowym. W XIX wieku we Francji na przykład utworzono Trybunał Obrachunkowy i nadano mu formę sądu, a w państwach niemieckich funkcjonowały izby obrachunkowe,

[2] R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli w Polsce w XIX wieku: Główna Izba Obrachunkowa Księstwa Warszawskiego oraz Izba Obrachunkowa i Najwyższa Izba Obrachunkowa Królestwa Polskiego, lata 1808-1866*, Warszawa 1999, s. 210-211. Również w średniowieczu w Anglii pierwszy Kontroler Generalny Skarbu Państwa został powołany już w 1314 r.

[3] Izby zostały zlikwidowane w dobie Wielkiej Rewolucji.

zorganizowane tak jak organy administracyjne, ale wydzielone ze struktury administracji rządowej[4].

Naczelne organy kontroli państwowej przed I wojną światową

Zorganizowana kontrola państwowa najwcześniej ukształtowała się we Francji. Za jej wzorem poszły inne kraje: Belgia i Włochy, które w porównaniu z Francją rozszerzyły zakres działania swoich izb obrachunkowych.

We Francji, dekretem Napoleona z 16 września 1807 r., powołano Izbę Obrachunkową (*Cour des Comptes*) w formie izby łącznej – jednej dla całego kraju[5]. W XIX wieku organ ten, działający kolegialnie, prowadził kontrolę kas i rachunków państwowych. Izba Obrachunkowa funkcjonowała w strukturach Ministerstwa Skarbu i pozostawała w zależności od ministra skarbu, na wniosek którego następowało powołanie prezesa i jej członków. Raporty finansowe przedstawiała ministrowi skarbu, który przygotowywał swoje uwagi i wyjaśnienia, a następnie kierował całość do parlamentu, do zatwierdzenia. Sprawdzając rachunki, Izba spełniała wyłącznie kontrolę następczą, stosując zasadnicze kryterium legalności, bez oceny na przykład celowości wydatków. Kontrola faktyczna nie była przez Izbę w ogóle dokonywana, ponieważ prowadziło ją każde ministerstwo we własnym zakresie. Kontrolą wstępną zajmowało się natomiast w oznaczonych wypadkach Ministerstwo Skarbu, za pomocą wyspecjalizowanych urzędników. W XIX wieku Izba Obrachunkowa we Francji przekształciła się w Trybunał Obrachunkowy o uprawnieniach sądowych, który wydawał wyroki podlegające wykonaniu w drodze administracyjnej.

Konstytucja III Republiki Francuskiej z 1875 r. w ogóle nie wypowiadała się w kwestii kontroli państwowej. Uczyniły to dwie następne konstytucje. Konstytucja IV Republiki z 1946 r. określała *Cour des Comptes* jako „pomocnika" Zgromadzenia Narodowego w zakresie kontroli rachunków oraz jako „odbiorcę" zaleceń pochodzących od Zgromadzenia Narodowego w dziedzinie kontroli finansowej. Konstytucja V Republiki z 1958 r. przyjęła zasadę, iż *Cour des Comptes* „pomaga" parlamentowi i rządowi w wykonywaniu kontroli budżetowej (art. 47). Tę ogólną normę konstytucyjną skonkretyzowała ustawa z 22 czerwca 1967 r. o Trybunale Obrachunkowym, która była kilkakrotnie zmieniana.

---

[4] Por. Z. Dobrowolski: *Ciągłość i zmiana. Naczelne organy kontroli państwowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Zielona Góra 2008, s. 148 i nast.

[5] Por. J. Żarnowski: *Organizacja kontroli państwowej we Francji, Belgii Włoszech, Czechosłowacji, Austrii, Niemczech, Rosji (przedwojennej) i w Polsce*, Warszawa 1926, s. 3 i nast.; R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli w Polsce w XIX wieku...*, Warszawa 1999, s. 210 i nast.

Współcześnie charakter francuskiego Trybunału pozostaje – tak jak w XIX wieku – złożony. Nie jest to tylko instytucja o uprawnieniach kontrolnych, ale stanowi swoisty organ sądowy, kierowany przez prezesa, a w jego skład wchodzą niezawiśli sędziowie. Trybunał Obrachunkowy nie został jednak wymieniony w konstytucji jako organ należący do władzy sądowniczej, a od orzeczeń Trybunału służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Członków powołuje prezydent Republiki i są oni nieodwoływalni. Trybunał Obrachunkowy wydaje wyroki, podlegające kontroli Rady Stanu w trybie postępowania kasacyjnego.

Zakres spraw, którymi zajmuje się Trybunał, jest różnorodny. Dotyczą one prawidłowości przedkładanych rachunków księgowych i wykonywania ustawy finansowej (budżetowej), ekonomicznego działania przedsiębiorstw państwowych. Trybunał ma także uprawnienia do nakładania kar i grzywien zarówno z tytułu wykrytych nieprawidłowości, jak i opóźnień oraz braku terminowości w rozliczaniu się. „Izba nie we wszystkich przypadkach występuje jako organ orzekający – w charakterze organu sądowego. Zajmuje się bowiem także, zresztą ostatnio coraz częściej, oceną prawidłowości interpretacji merytorycznej poszczególnych aktów normatywnych przez ministrów, dyrektorów administracji i jednostek publicznych, w tym przedsiębiorstw publicznych, merów, prefektów itp. Izba sama nie orzeka w przypadku stwierdzenia braków i wad występujących w tym przedmiocie, ale zwraca się do określonej sekcji dyscypliny budżetowej i finansowej w parlamencie, która wszczyna odpowiednie kroki. Jak zatem widać, przedmiot działania izby jest rozległy, a uprawnienia sądownicze i kontrolne łączą się z opiniodawczymi i administracyjnymi, co powoduje, iż jednoznaczna ocena jej charakteru jest trudna. Ma ona bowiem wielorakie zadania, które stawiają ją w randze instytucji o wielkim znaczeniu w całokształcie zarządzania i kontroli gospodarki publicznej”[6].

We Francji istotne zmiany organizacyjne dotyczące kontroli państwowej zostały wprowadzone ustawą z 10 lipca 1982 r. oraz dekretem z 11 lutego 1985 r. W 1982 r. powołano regionalne izby obrachunkowe i spowodowało to zmiany w zakresie działania Trybunału Obrachunkowego, który przestał zajmować się bezpośrednio kontrolą terenu. Powrócono tym samym do idei zarzuconej za czasów Wielkiej Rewolucji Francuskiej – kontroli sądowej rachunków i wyników finansowych na szczeblu lokalnym. „Od uchwalenia ustawy decentralizacyjnej w 1982 r. Trybunał Obrachunkowy dzieli swoje kompetencje kontrolne z regionalnymi izbami obrachunkowymi, wobec których pełni rolę instancji odwoławczej w zakresie orzeczeń. Do zadań izb regionalnych należy kontrola działających

[6] N. Gajl: *Cour des Comptes, Izba Obrachunkowa i izby regionalne we Francji,* „Samorząd Terytorialny” nr 4/1992 , s. 53.

w regionie władz samorządowych i podlegających im instytucji, lokalnych przedsiębiorstw państwowych oraz subsydiowanych podmiotów prywatnych. Nadzór nad działalnością izb regionalnych sprawuje pierwszy prezes Trybunału Obrachunkowego”[7]. Organizacja i postępowanie izb regionalnych są w znacznej mierze wzorowane na organizacji i postępowaniu Trybunału[8].

Przy Trybunale Obrachunkowym działa Urząd Prokuratora Generalnego, mianowanego przez prezesa Rady Ministrów spośród członków Trybunału lub wysokich funkcjonariuszy państwowych. Prokurator reprezentuje rząd wobec Trybunału. Jego głównym zadaniem jest prowadzenie dochodzeń na podstawie ustaleń kontroli i stawianie zarzutów pod adresem kontrolowanych jednostek oraz formułowanie wniosków końcowych, między innymi o ewentualne ukaranie winnych. Prokurator Generalny czuwa nad celowością ewidencji księgowej oraz rozliczeniami finansowymi sporządzonymi przez biegłych księgowych. Zawiadamia Trybunał o podjętych działaniach, a także sprawuje nadzór nad wykonywaniem orzeczonych kar. Nadzoruje też poczynania rzeczników interesu publicznego (odpowiednik Prokuratora Generalnego) działających przy regionalnych izbach obrachunkowych.

Dla współczesnej Francji charakterystyczne jest to, że kontrolę sprawowaną przez Trybunał wspiera system innych organów kontrolnych, między innymi Izba Dyscypliny Budżetowej i Finansów, Rada ds. Podatków[9].

W Belgii, jeszcze podczas panowania francuskiego, kontrola państwowa w formie Izby Obrachunkowej została utworzona w 1807 r. Nawiązywała do francuskiej *Cour des Comptes*[10]. Zadaniem belgijskiej Izby było badanie legalności i rzetelności rachunków państwa. Belgia – jako samodzielne państwo – powstała w 1830 r., ale już ustawą z 30 grudnia tego roku, a więc przed uchwaleniem konstytucji z 7 lutego 1831 r., ustanowiono Izbę Obrachunkową. Belgijska ustawa zasadnicza przyjęła powiązania kontroli z Izbą Deputowanych, odchodząc od ówczesnego rozwiązania francuskiego – usytuowania kontroli państwowej w strukturach władzy wykonawczej państwa i określiła zakres jej działalności jako: badanie i likwidowanie rachunków ogólnego zarządu państwowego oraz rachunków osób, które mają zobowiązania finansowe wobec Skarbu Państwa; wydawanie wyroków o rachunkach różnych władz; przedstawianie izbom parlamentu uwag o ogólnym zestawieniu rachunków państwa. Ustawę o Trybunale

---

7 Z. Dobrowolski: *Ciągłość i zmiana*..., s. 74.

8 N. Gajl: *Cour des Comptes...,* s. 53 i nast.

9 Por. szerzej N. Gajl: *Cour des Comptes, Izba Obrachunkowa...,* s. 52; J. Mordwinko: *Kontrola państwowa we Francji*, biuletyn „Ekspertyzy i Opinie Prawne”, Kancelaria Prawna, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Opinii Prawnych, nr 2/1994, s. 56-63.

10 Podobnie jak we Francji, początki kontroli państwowej Belgii sięgają XIV w.

Obrachunkowym wydano 29 listopada 1846 r.; zmieniono ją częściowo ustawą z 20 lipca 1921 r. Powiększono wówczas zakres działania belgijskiego Trybunału Obrachunkowego – nałożono nań obowiązek kontroli wstępnej wypłat pod względem legalności[11]. „Belgia nie zadowoliła się kontrolą kas skarbowych ani też kontrolą następną rocznych sprawozdań poszczególnych ministrów i ogólnego sprawozdania Ministerstwa Skarbu, lecz wprowadziła u siebie, poczynając od 1842 r., wstępną kontrolę wypłat, czyli tzw. wizę […]. Wobec tego środek ciężkości kontroli został przesunięty na kontrolę wstępną, co w wysokim stopniu wpłynęło na uporządkowanie wydatków państwa pod względem legalności, gdyż co do oszczędności i celowości Izba wypowiadać się nie ma prawa. Kontrola wstępna wypłat wpływa jednocześnie na przyspieszenie zamknięć rachunkowych. Kontroli faktycznej na miejscu Izba Obrachunkowa we Francji i Belgii nie wykonuje[12]".

Cały skład Trybunału: prezesa, radców, sekretarza generalnego i sekretarza powoływała Izba Deputowanych. Trybunał prowadził kontrolę wstępną wyłącznie z punktu widzenia legalności. Nie prowadził natomiast kontroli faktycznej, powierzonej poszczególnym ministerstwom. Poza kontrolą wstępną, rozwiązanie belgijskie wyróżnia się silniejszym powiązaniem Trybunału z parlamentem i jego niezależnością od rządu. Podobnie jak we Włoszech, Trybunał przedstawiał legislatywie uwagi do comiesięcznych sprawozdań budżetowych rządu, a w konsekwencji uwagi do rocznego zamknięcia rachunków.

Belgijski Trybunał Obrachunkowy miał także uprawnienia jurysdykcyjne – jako trybunał administracyjny, którego wyroki wykonywane były przez postępowanie administracyjne.

O oryginalności systemu belgijskiego świadczyło też ustanowienie, dekretem z 28 lutego 1921 r., Najwyższego Komitetu Kontroli, powoływanego przez króla. Badał on nie tylko rachunki i rozliczenia z zastosowaniem kryteriów celowości i gospodarności wydatków, lecz był także organem rozjemczym między administracją a przedsiębiorstwami pracującymi na rzecz państwa.

We współczesnej Belgii bieżąca kontrola wykonania budżetu sprawowana jest przez egzekutywę – Radę Ministrów, ministrów (zwłaszcza ministrów ds. budżetu, finansów i służby cywilnej), Inspekcję Finansową. Istotną rolę odgrywa również Trybunał Obrachunkowy, który między innymi kontroluje wydatki nadzwyczajne, nieujęte w ustawie budżetowej[13]. Bieżąca kontrola parlamentarna jest realizowana

[11] Poprawka do konstytucji z 1993 r. zwiększyła kompetencje Trybunału o kontrole prawidłowości ustalania i dochodzenia należności państwa, w tym z podatków.

[12] J. Żarnowski: *Organizacja kontroli państwowej we Francji…,* s. 206-207.

[13] W wypadkach nadzwyczajnych, jeśli nie istnieje możliwość wystąpienia o kredyty dodatkowe, rząd może dokonać wydatku bez autoryzacji parlamentarnej. Decyzje rządu przekazywane są niezwłocznie

w procesie ustawodawczym (wiosenna nowelizacja „dostosowawcza" i dalsze ustawy w sprawie dodatkowych kredytów) oraz przez obowiązki przekazywania informacji, nałożone na rząd i Trybunał Obrachunkowy. Niektóre z tych obowiązków mają charakter warunkowy, na przykład zmiany podziału wydatków pomiędzy poszczególne pozycje klasyfikacji ekonomicznej w ramach programów, odmowa kontrasygnaty Trybunału Obrachunkowego dla wydatku nieprzewidzianego w budżecie. Inne realizowane są niezależnie od sytuacji – Izba Reprezentantów trzykrotnie otrzymuje od ministrów ds. finansów i budżetu sprawozdanie z wykonania budżetu, opracowane według szczegółowych programów i klasyfikacji ekonomicznej, w maju (stan na 30 kwietnia), w listopadzie (stan na 31 października) i w marcu roku następnego (stan na 31 grudnia).

Kontrola *a posteriori* spoczywa głównie na Trybunale Obrachunkowym, który ocenia prawidłowość zamknięcia rachunków państwowych. W maju roku następującego, po zamknięciu roku budżetowego, Trybunał przekazuje Izbie Reprezentantów wstępne wyniki wykonania budżetu, które mogą być przedmiotem wniosku w sprawie prowizorycznego zatwierdzenia budżetu. W październiku z kolei rząd przedstawia projekt ustawy w sprawie ostatecznego zamknięcia budżetu. Izba Reprezentantów, być może z powodu rozbudowanej kontroli bieżącej, wykazuje niewielkie zainteresowanie kontrolą *a posteriori*[14].

Włoska Izba Obrachunkowa (*Corte dei Conti*)[15] powstała na podstawie ustawy z 14 sierpnia 1862 r.[16] W ciągu XIX wieku przekształciła się z organu kontrolnego, który badał poprawność księgowania rachunków, w organ kontrolny i orzekający w sprawach finansów publicznych – Trybunał Obrachunkowy. Trybunał był organem niezależnym od rządu, powiązanym z parlamentem, któremu miał być „pomocą", kontrolował dochody i wydatki instytucji państwowych, badał sprawozdawczość finansową. Kontrolując poszczególne instytucje, nie

do wiadomości Izby reprezentantów i Izby Obrachunkowej. Inną formą dokonania wydatków bez autoryzacji parlamentarnej w razie skrajnej konieczności, w związku z zagrożeniem interesów Skarbu Państwa, są zaliczki skarbowe. Wydatki w tej postaci wstępnie kontrolowane są przez Izbę Obrachunkową (odmowa Izby Obrachunkowej wstrzymuje procedurę wydatkowania środków) i wiąże się z obowiązkami informacyjnymi (rządu i Izby Obrachunkowej) względem Izby Reprezentantów.

[14] Z przygotowanych corocznie od 1990 r. przez Izbę Obrachunkową wstępnych wyników wykonania budżetu jedynie dwa sprawozdania (z 1990 r. i 1993 r.) stały się przedmiotem obrad.

[15] Początki kontroli państwowej sięgają we Włoszech okresu wcześniejszego, gdy w poszczególnych państwach włoskich tworzono na wzór francuski instytucje kontroli państwowej. W Królestwie Sabaudii ustawą organiczną w 1859 r. został utworzony Trybunał Obrachunkowy, po czym uległ przekształceniom formalnoprawnym, stając się Trybunałem Obrachunkowym Królestwa Włoch (1862 r.). W okresie faszystowskim ustrój i organizacja Trybunału określone były ustawą z 12.07.1934 r.

[16] Por. ustawa z 14.08.1862 r. w przedmiocie utworzenia Izby Obrachunkowej w Państwie Włoskim – J. Żarnowski: *Organizacja kontroli państwowej we Francji*…, s. 85 i nast. Następnie częściowo zmieniona ustawą z 15.08.1867 r. i dekretem z 18.11.1923 r.

formułował uogólnień wykraczających poza daną jednostkę organizacyjną. Prezesa i jego podstawowych urzędników mianował król na wniosek ministra skarbu, wystosowany przez rząd. Trybunał sprawował kontrolę nad wydatkami państwowymi, czuwał nad dochodami publicznymi, badał sprawozdawczość finansową, przedstawiając swoje opinie parlamentowi. Włoski Trybunał wyróżniał się na tle innych organów kontroli państwowej rozbudowaną kontrolą wstępną wydatków publicznych, a kryterium podstawowym była ich legalność, z pominięciem gospodarności czy celowości[17]. Obok tego prowadził również kontrolę następczą. Można zatem stwierdzić, że system włoski względem francuskiego odznacza się pewną oryginalnością. Współczesny Trybunał Obrachunkowy ma umocowanie wynikające wprost z konstytucji z 1947 r., ale nawiązuje do Izby Obrachunkowej z 1862 r. Miejsce w systematyce konstytucji, tj. w III tytule, poświęconym rządowi, świadczy o nadaniu Trybunałowi charakteru organu pomocniczego wobec rządu. „Trybunał zwyczajowo traktowany jest w Italii jako *longa manus* izb parlamentarnych, czyli jako środek umożliwiający izbom wykonanie kontroli nad rządem i administracją publiczną państwa. To sprawia, że Trybunał charakteryzowany jest jako organ wsparcia rządu, jak i parlamentu, pozostający z tymi instytucjami w relacji pomocniczości, jednak niewykluczającej neutralności i obiektywizmu w działaniu, tym bardziej, że zasadniczym zadaniem Trybunału jest ochrona finansów publicznych państwa”[18]. Trybunał kontroluje i orzeka, jednak nie jest częścią władzy sądowej ani legislatywy i władzy wykonawczej[19]. Trybunał i jego członkowie mają ustawowo zagwarantowaną niezależność od rządu. Trybunał wykonuje kontrolę uprzednią legalności aktów rządu oraz kontrolę następczą realizacji budżetu państwa i podmiotów uzyskujących z tego budżetu subwencje. Rezultaty swych kontroli przedstawia bezpośrednio obu izbom parlamentu. Ma też kompetencje sądownicze dotyczące materii sądownictwa obrachunkowego. W tym zakresie może orzekać w sprawach odpowiedzialności obrachunkowej wszystkich podmiotów, które z jakiegokolwiek tytułu korzystają ze środków finansowych albo dóbr państwa.

Do zaprezentowanej wyżej formy naczelnych organów kontroli państwowej – tzw. trybunałów obrachunkowych, tj. organów kolegialnych, mających nie tylko uprawnienia kontrolne, ale i jurysdykcyjne – zalicza się między innymi trybunały obrachunkowe funkcjonujące w Hiszpanii, Portugalii i Grecji[20].

---

[17] Por. J. Żarnowski: *Organizacja kontroli*…, s. 78 i nast.

[18] Z. Witkowski: *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch*, Toruń 2001, s. 295.

[19] Por. Z. Dobrowolski: *Ciągłość i zmiana*…, s. 76 i nast.

[20] Por. J. Mazur, Ł. Burczyk: *Trybunał Obrachunkowy Hiszpanii*, „Kontrola Państwowa” nr 4/ 2000, s. 105-122; J. Mazur: *Notatki o funkcjonowaniu Trybunału Obrachunkowego Portugalii,* „Kontrola Państwowa” nr 5/1997, s. 120-126.

Ze względów porównawczych trzeba jeszcze powiedzieć o rozwiązaniach dotyczących organizacji kontroli państwowej w Rosji i Wielkiej Brytanii.

W Rosji systematyczna kontrola państwowa wprowadzona została na podstawie prawa z 28 kwietnia 1892 r. Na jej czele stał Kontroler Państwa w randze ministra (był członkiem Rady Ministrów), a jego zastępcą był Wicekontroler Państwa. Instytucje kontroli podzielone były na organy centralne: Radę Kontroli Państwowej, departamenty, komisję rewizyjną instytucji kontroli państwowej, komisję do rewizji sprawozdań prywatnych kolei żelaznych i organy miejscowe: izbę obrachunkową w każdej guberni lub obwodzie oraz miejscowe urzędy kontrolujące na kolejach, przy gorzelniach, fabrykach i w innych miejscach stosownie do potrzeby. Wszystkie organy przeprowadzały trzy rodzaje kontroli: kasową, administracyjną i polityczną. Kontroler Państwa obowiązany był corocznie przedstawić rządowi sprawozdanie kontroli państwowej z wykonania budżetu, uzupełnione swoimi wnioskami. Sprawozdanie to kierowane było też do obu izb: Rady Państwa i Dumy Państwowej. Rosyjskie organy kontroli państwowej nie miały uprawnień sądowych[21].

Brytyjski system kontroli opiera się na bezpośrednich powiązaniach instytucji kontrolującej z parlamentem i nie ma żadnych funkcji jurysdykcyjnych. Już w 1785 r. parlament powołał specjalnych urzędników do kontroli finansów publicznych podległych ministrowi skarbu i działających w strukturach tego resortu[22]. W 1834 r. nastąpiło znaczne usamodzielnienie i podporządkowanie tego organu parlamentowi. Zasadniczą zmianę w organizacji kontroli wprowadziła ustawa z 23 czerwca 1866 r., która stworzyła podstawy współczesnego systemu kontroli finansowej w Wielkiej Brytanii. Powołano do życia urząd Generalnego Kontrolera i Audytora, który jest urzędnikiem Izby Gmin i mimo powiązań z Ministerstwem Skarbu jest odeń niezależny. Dodać należy, iż od 1861 r. działa w parlamencie, powołana z inicjatywy premiera Gladstone'a, stała Komisja ds. Rachunków Publicznych, z czasem odgrywająca coraz poważniejszą rolę w badaniu rozliczeń finansowych rządu. Specyficznym uzupełnieniem brytyjskiego systemu kontroli są *accouting officers*, powołani w każdym resorcie i współdziałający z Generalnym Kontrolerem i Audytorem. Urzędnicy ci dokonują kontroli wstępnej wydatków w każdym z resortów oraz kontroli następczej wykonania budżetu resortowego. Mimo takiego usytuowania, cieszą się oni dużą niezależnością, wspartą bezpośrednią współpracą z Generalnym Kontrolerem i Audytorem. W obecnej postaci Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii powstał w 1983 r.[23]

---

[21] O organach kontroli państwowej w ZSRR i Federacji Rosyjskiej zob. dalej.

[22] Pierwszy Kontroler Generalny Skarbu Państwa został powołany już w 1314 r.

[23] Por. J. Mazur: *Kontroler i Audytor Generalny Wielkiej Brytanii jako organ wspomagający Izbę*

Jego działalnością kieruje Kontroler i Audytor Generalny, będący najwyższym jednoosobowym organem kontroli państwowej. Jest on niezależny od władzy wykonawczej i sądowniczej, mianowany przez królową na podstawie wniosku skierowanego do Izby Gmin przez premiera, działającego w porozumieniu z przewodniczącym parlamentarnej Komisji ds. Rachunków Publicznych. Nie istnieje prawnie określona kadencja sprawowania funkcji Kontrolera i Audytora Generalnego, który jest urzędnikiem Izby Gmin. Jego odwołanie może nastąpić tylko na wniosek obu izb parlamentu. „Brytyjska narodowa instytucja kontroli państwowej nie mieści się w koncepcji trójpodziału władzy. Jest niezależna od sądownictwa i egzekutywy, nie jest jednak legislatywą, choć uwzględniając, iż Kontroler i Audytor Generalny jest urzędnikiem Izby Gmin, a także biorąc pod uwagę jego związek z Komisją ds. Rachunków Publicznych, można go określić jako organ wspomagający Izbę Gmin w wykonaniu funkcji kontrolnej wobec organów władzy wykonawczej państwa. Kontroler i Audytor Generalny jest naczelnym organem kontroli państwowej, gdyż swoją działalnością obejmuje obszar całego kraju, podejmuje decyzje w sprawie postępowania kontrolnego samodzielnie i ostatecznie, w tym weryfikuje ustalenia kontroli jedynie w postępowaniu prowadzonym przez ten organ. Jest wyodrębniony funkcjonalnie i organizacyjnie, ma najszerszy zakres kompetencji kontrolnych wobec organów władzy wykonawczej”[24].

Naczelne organy kontroli państwowej po I wojnie światowej

W tej części artykułu będzie mowa o państwach europejskich, które wprowadziły lub też zreorganizowały kontrolę państwową w nowych realiach po zakończeniu I wojny światowej. Do tej grupy należą między innymi: Niemcy, Austria, Czechosłowacja i Polska[25]. [Polskie instytucje kontroli państwowej zostały przedstawione w artykule prof. Jacka Jagielskiego na s. 21-43 – przyp. red.].

W Niemczech ustawa z 31 grudnia 1922 r., regulująca prawo budżetowe, określiła również organizację Izby Obrachunkowej. Jej pierwowzorem była pruska

Gmin, „Kontrola Państwowa” nr 1/1995, s. 151-167; M. Bolek, M. Góra: Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii – niektóre aspekty działalności kontrolnej i organizacji, „Kontrola Państwowa” *nr 2/1996; Z. Dobrowolski: Ciągłość i zmiana…, s. 44 i nast.*

[24] Z. Dobrowolski: *Ciągłość i zmiana*…, s. 46. Tzw. rozwiązanie brytyjskie w zakresie kontroli państwowej zostało przyjęte m.in. w Danii, Irlandii.

[25] Por. m.in. A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997; R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej: Najwyższa Izba Kontroli Państwa 1919-1921 i Najwyższa Izba Kontroli 1921-1939, Najwyższa Izba Kontroli na Uchodźstwie 1940-1945/1991*, Warszawa 2004; *Kontrola państwowa w Polsce. Geneza i rozwój naczelnych organów 1808-1980,* oprac. S. Kałużny, J. Szczepaniak, Warszawa 1980.

Izba Obrachunkowa, utworzona dekretem z 27 marca 1872 r.[26] Ustawodawca niemiecki kontynuował rodzimą tradycję Izby Obrachunkowej jako organu ściśle kontrolnego, bez uprawnień jurysdykcyjnych, na czym polegała zasadnicza różnica w porównaniu z modelem francuskim[27].

W wypadku Republiki Federalnej Niemiec (RFN) kształtowanie się problemu kontroli nastąpiło przez likwidację instytucji byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD) i przejęcie w to miejsce postanowień Konstytucji RFN z 1949 r. Federalna Izba Obrachunkowa została powołana artykułem 114 ust. 2 ustawy zasadniczej[28]. Stwierdza się w nim, że Izba oparta jest na niezawisłości sędziowskiej jej członków, bada sprawozdanie pod kątem prawidłowości i gospodarności działalności budżetowej i gospodarczej, składa również – obok rządu federalnego – sprawozdanie ze swej działalności Bundestagowi i Bundesratowi. Współcześnie działalność Federalnej Izby Obrachunkowej reguluje ustawa z 11 lipca 1985 r., stanowiąca, iż Izba, będąc „jednym z najwyższych urzędów federalnych", jest organem „niezależnym", podlegającym tylko ustawie. Na czele Izby stoi prezydent i wiceprezydent, mianowani na 12-letnią kadencję. Wybiera ich Bundestag i Bundesrat na wniosek rządu, natomiast samej nominacji dokonuje prezydent RFN, mianujący także innych członków Izby na wniosek prezydenta Federalnej Izby Obrachunkowej.

Izba kontroluje gospodarkę finansową rządu federalnego, krajów związkowych oraz przedsiębiorstw państwowych. Przedmiotem inspekcji są dochody i wydatki, ich legalność, wydajność, oszczędność, upoważnienia do zaciągania zobowiązań oraz majątek kontrolowanych jednostek. Oprócz tego Izba może badać działalność innych jednostek pod kątem gospodarności i celowości, o ile wykonują one budżet, gospodarują mieniem państwowym lub otrzymują dotacje. Prywatne przedsiębiorstwa mogą podlegać kontroli tylko wtedy, gdy państwo jest ich akcjonariuszem bądź udziałowcem, a stowarzyszenia lub fundacje – jeśli Federacja lub kraj związkowy jest jego członkiem. Gospodarka finansowa krajów związkowych oraz samorządu terytorialnego kontrolowana jest przez krajowe izby obrachunkowe. Federalna Izba Obrachunkowa i krajowe

---

[26] O historii najwyższych organów kontroli w Prusach do lat siedemdziesiątych XIX w. por. R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli w Polsce w XIX wieku.,* s. 200 i nast.

[27] Prawo budżetowe z 1922 r. (§ 118) stanowiło: „Izba Obrachunkowa jest najwyższą władzą państwową, samodzielną w stosunku do rządu Rzeszy, a podlegającą tylko prawu".

[28] Por. R. Krawczyk: *Federalna Izba Obrachunkowa w Niemczech – porównania i wnioski*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1992; J. Mazur: *Niemiecka ustawa z 1985 r. o Federalnej Izbie Obrachunkowej*, „Kontrola Państwowa" nr 4/1993, s. 104-113; H. Siedentkopf: *Kontrola administracji przez izby obrachunkowe*, [w:] *Najwyższe organy kontroli w państwach demokratycznych. Wybór artykułów*, Warszawa 1992, s. 102-116; H. Wedel: *Status prawny i zadania Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec,* „Kontrola Państwowa" nr 5/1999 , s. 114-124;

izby obrachunkowe mogą dokonywać wspólnych kontroli. W następstwie kontroli organy kontroli finansowej mają prawo wydawać zarówno opinie, jak i zalecenia. Ustawa o prawie budżetowym i ustawa o ordynacji budżetowej, poza roczną kontrolą rachunków rządu, upoważniły Federalną Izbę Obrachunkową do bieżącej kontroli gospodarki budżetowej i informowania o niej parlamentu. Żaden z organów państwa, w tym także parlament, nie ma uprawnienia aby zlecić Izbie przeprowadzenie kontroli. Na podstawie rocznego sprawozdania Federalnej Izby Obrachunkowej oraz sprawozdania ministra finansów niemiecki parlament udziela rządowi federalnemu absolutorium z wykonania budżetu.

Warto podkreślić, że niemieckie tradycje związane z ustrojowym usytuowaniem Federalnej Izby Obrachunkowej czynią z niej organ kontrolujący, względnie opiniujący, bez możliwości orzekania w zakresie odszkodowań, tym zasadniczo różniąc niemiecką (pruską) koncepcję izby od modelu francuskiej *Cour des Comptes,* mającej takie uprawnienia[29].

Konstytucja Republiki Austriackiej z 1 października 1920 r. (do dziś obowiązująca ze zmianami) ustanowiła Najwyższą Izbę Obrachunkową, a ustawa z 30 lipca 1925 r. rozbudowała kontrolę na wzór pruskiej Izby Obrachunkowej[30]. Według art. 122 konstytucji, Izba podlega parlamentowi federalnemu. Jest to organ niezależny w wykonywaniu swoich zadań od władzy wykonawczej i sądowniczej. Współcześnie „pomimo nazwy, austriacka Izba Obrachunkowa nie jest organem kolegialnym. Jest urzędem kontroli państwowej, której organ wewnętrzny – prezydent, podejmuje decyzje jednoosobowo i reprezentuje ją na zewnątrz”[31]. Prezydent Najwyższej Izby Obrachunkowej jest wybierany przez parlament na okres 12 lat, bez możliwości reelekcji. Izba prowadzi kontrole finansowe z punktu widzenia legalności i rzetelności, a w wykonywaniu zadań kryteriami kontroli są: oszczędność, wydajność i skuteczność[32]. Austriacka Izba Obrachunkowa nie ma uprawnień jurysdykcyjnych. Podobnie jak w Niemczech, w Austrii, która jest państwem federacyjnym, poszczególne kraje związkowe mają własne izby obrachunkowe, niezależne od Najwyższej Izby Obrachunkowej.

---

[29] Model polskiego organu kontroli państwowej, który powstał w dwudziestoleciu międzywojennym, nawiązywał do rozwiązań niemieckich. Zrezygnowano więc z francuskich wzorów powiązania tej kontroli z organami typu sądowego. Por. R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej: Najwyższa Izba Kontroli Państwa 1919-1921 i Najwyższa Izba Kontroli 1921-1939, Najwyższa Izba Kontroli na Uchodźstwie 1940-1945/1991*, Warszawa 2004.

[30] Historia kontroli państwowej w Austrii rozpoczyna się w 1761 r., gdy utworzono Izbę Obrachunkową. Jej zadaniem była kontrola legalności działania i rzetelności rozliczeń finansowych konkretnej jednostki. Organ ten nie formułował uogólnień wykraczających poza daną jednostkę organizacyjną. Por. R. Szawłowski: *Kontrola Państwowa w Austrii*, „Kontrola Państwowa” nr 5/1957 oraz R. Szawłowski: *Najwyższe państwowe organy kontroli w Polsce w XIX wieku...,* Warszawa 1999, s. 210 i nast.

[31] Z. Dobrowolski: *Ciągłość i zmiana*…,s 124

[32] Por. szerzej Z. Dobrowolski: *Ciągłość i zmiana*…, s. 125 i nast.

W Czechosłowacji, ustawą z 20 marca 1919 r., utworzono Najwyższy Kontrolny Urząd Obrachunkowy jako organ samodzielny, równorzędny ministerstwom i zasadniczo powiązany ze Zgromadzeniem Narodowym[33]. Na czele Urzędu stał prezes powoływany przez prezydenta, odpowiedzialny przed Zgromadzeniem Narodowym w trybie stosownym dla członków rządu. Urząd prowadził kontrolę następczą rachunkowości, kontrola wstępna dotyczyła tylko kredytów dodatkowych. Kryteria kontroli obejmowały legalność, celowość i gospodarność dysponowania majątkiem państwowym. O stwierdzonych uchybieniach Urząd informował właściwe organy centralne, które w terminie trzech miesięcy obowiązane były przesłać informacje o sposobie wykonania zaleceń kontrolnych. Były to rozwiązania podobne do austriackich, a po części również belgijskich, zwłaszcza w zakresie powiązania Izby z parlamentem oraz pozbawienia jej funkcji jurysdykcyjnych[34].

Kontrola państwowa w krajach socjalistycznych

Większość państw socjalistycznych po II wojnie światowej miała zorganizowany aparat kontroli na wzór Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR)[35]. Łączył on elementy kontroli państwowej i kontroli społecznej. Specjalne miejsce zajmowała w tym modelu kontrola partyjna[36]. Wśród ważnych zadań kontroli państwowej na plan pierwszy została wysunięta kontrola wykonania planów społeczno-gospodarczych[37]. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował też badanie przestrzegania niektórych aktów prawnych, głównie tych, które przygotowywał rząd, a poza tym rozpatrywanie sposobu realizacji uchwał podejmowanych przez instancje partii komunistycznej. Ale obok tych zadań aparat kontroli w państwach socjalistycznych odgrywał inne role. „Tak na przykład organa kontroli w NRD (Inspekcja Robotniczo-Chłopska) miały za zadanie przyczyniać się do upowszechniania naukowej organizacji pracy oraz rozwijać i ugruntowywać świadomość socjalistyczną wśród mas”[38]. Szczególna rola przypadała

[33] Początki czeskiej kontroli państwowej sięgają 1761 r., gdy utworzono Izbę Obrachunkową. Jej zadaniem była kontrola legalności działania i rzetelności rozliczeń finansowych konkretnej jednostki. Organ ten nie formułował uogólnień wykraczających poza daną jednostkę organizacyjną.

[34] O kolejnych etapach rozwoju kontroli państwowej w tym kraju patrz dalej.

[35] Por. T. Wołodkiewicz: *Organizacja i zadanie kontroli państwowej w ZSRR*, „Kontrola Państwowa” nr 6/1975, s. 25.

[36] W pewnych okresach jednostki kontroli w ZSRR nosiły nazwę komitetów partyjno-państwowych; por. W. Bochenek: *Kontrola partyjno-państwowa w ZSRR*, „Kontrola Państwowa” nr 3/1965, s. 63.

[37] Por. *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych*, red. J. Łętowski, Wrocław 1983; A. Sylwestrzak: *Kontrola w państwie socjalistycznym*, Warszawa 1985 oraz *Kontrola państwowa w europejskich krajach socjalistycznych*, Warszawa 1986.

[38] M. Szewczyk: *Pozycja prawna delegatur Najwyższej Izby Kontroli*, Poznań 1909, s. 17-18. Por. J. Wosiewicz: *Kontrola państwowa w NRD,* „Kontrola Państwowa” nr 5/1961, s. 54-55.

tzw. współpracownikom kontroli ludowej, którzy mieli „mobilizować pracujących do wykonania zadań zawodowych […] kształtować właściwy stosunek do ustroju socjalistycznego, pobudzać do socjalistycznego myślenia i działania”[39].

Zakres podmiotowy kontroli w państwach socjalistycznych charakteryzowała powszechność. Oznaczało to, że była ona wykonywana na wszystkich szczeblach władzy państwowej i podlegały jej organy administracji, jednostki gospodarki narodowej oraz organizacje społeczne. Ustawodawstwo wielu państw przewidywało jednak wyjątki od tak zakreślonej powszechności. Przykładowo, w ZSRR nie podlegał kontroli Komsomoł (komunistyczna organizacja młodzieży), a w NRD wyłączone zostały resorty: obrony, bezpieczeństwa, sprawiedliwości i spraw zagranicznych[40].

Inną cechą kontroli państwowej w krajach socjalistycznych była jej wszechstronność. Miało to być nie tylko badanie zgodności działania z prawem, ale także kontrola z punktu widzenia legalności i celowości. Wśród rodzajów kontroli najważniejsza była kontrola faktyczna, mniejsze znaczenie miała kontrola następna. Kontrola wstępna wykonywana była zupełnie wyjątkowo. W strukturze organizacyjnej aparatu kontroli charakterystyczny był cały pion organów o wieloszczeblowej budowie. Można w nim było wyodrębnić organy centralne i terenowe, które dzieliły się na wiele szczebli. Ich liczba zależała zazwyczaj od przyjętego w danym państwie podziału terytorialnego. Kolejna cecha to uspołecznienie aparatu kontroli, wyrażające się w angażowaniu do procesu kontroli osób niezwiązanych zawodowo z uprawianiem działalności kontrolnej. Na przykład w ZSRR było zaangażowanych około 10 milionów kontrolerów społecznych[41].

Znamienny był również sposób wyłaniania organów kontroli. Wszystkie one pochodziły z wyborów, których dokonywały właściwe organy przedstawicielskie. Organy kontroli państwowej w krajach socjalistycznych działały w systemie podwójnego podporządkowania. Odpowiadały za swą działalność przed właściwymi organami przedstawicielskimi, które je powołały oraz przed organami kontroli wyższego stopnia. W tym zakresie istniały dwa rozwiązania. Na Węgrzech i w NRD występowało przede wszystkim podporządkowanie pionowe. Oznaczało to, że centralne organy kontroli kierowały wszystkimi terenowymi organami kontroli oraz że terenowe organy kontroli zbudowano na zasadzie hierarchicznej. Z kolei w ZSRR i Czechosłowacji bardziej wyeksponowano podporządkowanie poziome. W Czechosłowacji terenowe organy przedstawicielskie zostały upoważnione nie tylko do powoływania organów kontroli poszczególnych stopni, ale nadto do sprawowania nad nimi nadzoru.

[39] M. Nowak: *Kontrola państwowa w NRD*, „Kontrola Państwowa” nr 5/1960, s. 69.
[40] Jw., s. 70.
[41] Por. M. Szewczyk: *Pozycja prawna delegatur…,* s. 20.

Podsumowując, można wskazać, iż organy kontroli państwowej (ludowej) działające w państwach socjalistycznych (poza Polską) charakteryzowały się tym, że: nie były specjalnym instrumentem parlamentów w kontroli nad rządem, lecz raczej miały służyć rządom i partiom komunistycznym w spełnianiu przez nie funkcji kontrolnych; tworzyły rozbudowany, wieloszczeblowy aparat; były organami państwowymi o wysokim stopniu uspołecznienia[42].

Kontrola państwowa w nowych demokracjach po 1989 r.

Większość państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po rozpadzie tzw. obozu socjalistycznego odrzuciła organizacyjne modele kontroli państwowej stworzone po II wojnie światowej[43]. Na przykładzie wybranych państw, takich jak Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Węgierska, Bułgaria, Rumunia, Republika Litewska i Federacja Rosyjska można wskazać ogólne prawidłowości dotyczace kontroli państwowej w nowych demokracjach powstałych w Europie po 1989 r.[44]

W ramach jeszcze czesko-słowackiej federacji działało Federalne Ministerstwo Kontroli. Niezależnie od niego Czechy w 1991 r., na mocy ustawy konstytucyjnej (z 7 listopada) Czeskiej Rady Narodowej, powołały Najwyższy Urząd Kontrolny Republiki Czeskiej, niezawisły, zwłaszcza od organów wykonawczych. Następnie, na podstawie tej samej ustawy konstytucyjnej, Czeska Rada Narodowa przyjęła ustawę z 22 stycznia 1992 r. o Najwyższym Urzędzie Kontrolnym Republiki Czeskiej[45]. Uchwalenie Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r. stało się podstawą do przyjęcia kolejnej i obecnie obowiązującej ustawy z 20 maja 1993 r. o Najwyższym Urzędzie Kontroli. Przyjmująca zasadę trójpodziału władz Konstytucja Republiki Czeskiej z 1992 r. zawiera osobny rozdział V – „Najwyższy Urząd Kontroli", umieszczony poza rozdziałami poświęconymi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Konstytucja gwarantuje Urzędowi niezawisłość i określa jego działalność w zakresie „kontroli

[42] M. Szewczyk: jw., s. 21.

[43] Por. *Prawne podstawy działania najwyższych organów kontroli w Czechach, Polsce, Słowacji i na Węgrzech*, seminarium w Goławicach, 19-22.04.1994 r., kierownik merytoryczny J. Mazur, wyd. NIK, Warszawa 1994.

[44] Należy nadmienić, że polska koncepcja NIK przetrwała zmiany i transformacje ustrojowe lat dziewięćdziesiątych. Dokonano jedynie niezbędnych przekształceń organizacyjnych, dostosowując funkcje Izby do nowych warunków historycznych, czego wyrazem jest obecna Konstytucja RP z 1997 r. i ustawa z 23.12.1994 r. o NIK.

[45] Por. *Ustawa Czeskiej Rady Narodowej z 22 I 1992 r. o Najwyższym Urzędzie Kontrolnym Republiki Czeskiej* (weszła w życie 1.01.1993 r.), „Kontrola Państwowa" nr 4/1992 , s. 82-89, tłum. M. Niezgódka-Medek.

gospodarowania majątkiem państwowym oraz wykonania budżetu państwa". Prezydenta i wiceprezydenta Najwyższego Urzędu Kontroli mianuje Prezydent Republiki Czeskiej na wniosek Izby Poselskiej.

W czeskim rozwiązaniu dotyczącym kontroli państwowej należy zwrócić uwagę, po pierwsze, na wyraźne wyodrębnienie przez konstytucję oraz ustawę organów kontroli państwowej, jako instancji niezależnych, współdziałających z parlamentem, rządem i prezydentem. Po drugie, konstytucja sytuuje kontrolę poza monteskiuszowskim trójpodziałem władz, nie wiążąc bezpośrednio Najwyższego Urzędu Kontroli z którąkolwiek z nich[46].

Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r. ustanowiła Najwyższy Urząd Kontroli (rozdział III, dział II), a zadania, zakres działania i jego organizację określiła ustawa z 19 stycznia 1993 r. o Najwyższym Urzędzie Kontroli Republiki Słowackiej. Na tle systematyki słowackiej konstytucji widać oryginalną koncepcję podziału władz. Monteskiuszowski trójpodział został rozszerzony o nowe władze – choć konstytucja nie ujmuje tego *expressis verbis* – Najwyższy Urząd Kontroli, samorząd terytorialny oraz prokuraturę, przy czym w systematyce konstytucyjnej Najwyższy Urząd Kontroli i samorząd terytorialny znajdują się przed organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, natomiast rozdział o prokuraturze zamyka część poświęconą aparatowi państwowemu. „Rozstrzygnięcia ustawodawcy słowackiego mają kapitalne znaczenie również dla kontroli, ponieważ dają wyraz, po pierwsze, postawieniu jej poza tradycyjnym trójpodziałem władz, po drugie, sytuują NUK w osobnej części konstytucji, eksponując odrębność zadań tej instytucji, oczywiście niemieszczących się w granicach monteskiuszowskiego podziału"[47]. Postanowienia konstytucji odnoszące się do Najwyższego Urzędu Kontroli gwarantują niezawisłość kontroli, obejmującej całość gospodarki publicznej wraz z budżetem państwa. Przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Urzędu powołuje (i odwołuje) Rada Narodowa Republiki Słowackiej, na 7-letnią kadencję z możliwością jej dwukrotnego powtórzenia.

Najwyższym organem kontroli państwowej na Węgrzech jest Państwowa Izba Obrachunkowa[48]. Jej działalność regulują konstytucja z 1989 r. i akty prawne niższego rzędu. Ustawa zasadnicza gwarantuje niezależność Izby od władzy wykonawczej i sądowniczej. Na jej czele stoi prezydent, wybierany wraz z zastępcami

[46] Por. J. Verdal: *Najwyższy Urząd Kontrolny Czech,* „Kontrola Państwowa" nr 1/1997.

[47] Z. Dobrowolski: *Ciągłość i zmiana*…, s. 275-276.

[48] Na Węgrzech w 1870 r. ustanowiono osobny pion organów kontroli z Państwową Izbą Obrachunkową na czele. Usytuowano ją poza administracją, jej zadaniem było prowadzenie kontroli finansowej, czuwanie nad zadłużeniem państwa oraz dysponowanie mieniem publicznym. Izba przetrwała przez cały okres międzywojenny, pewnym modyfikacjom poddano ją w 1946 r., a ostatecznie została zniesiona w 1949 r. Por. L. Nyikos: *Osiągnięcia i dylematy kontroli Państwowej Izby Obrachunkowej na Węgrzech,* „Kontrola Państwowa" nr 4/1994.

przez parlament na jedną, 12-letnią kadencję. Państwowa Izba Obrachunkowa jest organem kontrolnym parlamentu, badającym finanse publiczne i zarządzanie finansowe niektórych instytucji spoza sfery budżetu państwa, szczególnie tych, które przedkładają informacje parlamentowi. Izba kontroluje działalność administracji rządowej i samorządowej, legalność finansowania partii politycznych, wykonanie budżetu banku narodowego. Kontrole podejmowane są z własnej inicjatywy, na zlecenie parlamentu, na wniosek rządu, NATO, komisji Unii Europejskiej oraz innych międzynarodowych organizacji, których członkiem są Węgry.

Naczelne organy kontroli państwowej w Bułgarii i Rumunii są również izbami obrachunkowymi, tj. kolegialnym organami kontroli państwowej, pozbawionymi funkcji jurysdykcyjnej, podległymi konstytucyjnie parlamentom.

Obecny najwyższy organ kontroli państwowej w Rumunii, zgodnie z konstytucją z 1991 r. (zmienioną w 2003 r.), przeprowadza kontrolę w sektorze publicznym i jest niezależny w wykonywaniu zadań kontrolnych od władzy wykonawczej państwa. „[…] choć nosi nazwę Trybunału Obrachunkowego, należy zaklasyfikować go do grupy izb obrachunkowych, gdyż nie posiada uprawnień jurysdykcyjnych”[49].

Współczesna Izba Obrachunkowa Bułgarii jest kolegialnym, konstytucyjnym, najwyższym organem kontroli państwowej. Jej działalność określa ustawa o Izbie Obrachunkowej Bułgarii z 2001 r., zmieniająca poprzednią ustawę z 1995 r. Izba kontroluje wykonanie budżetu instytucji państwowych, jednostek samorządu terytorialnego, państwowego funduszu ubezpieczenia społecznego i wykonanie innych budżetów uchwalonych przez parlament.

W Republice Litwy, zgodnie z konstytucją z 1992 r., kontrola państwowa wykonywana jest przez Urząd Kontroli Państwowej[50]. Jest to najwyższy organ kontroli państwowej, podległy parlamentowi, niezależny w realizowaniu zadań od władzy wykonawczej. Na czele Urzędu stoi Kontroler Państwowy i Rada Kontroli Państwa. Ani konstytucja Litwy, ani ustawa o urzędzie, nie wymieniają zasady kolegialności w jego funkcjonowaniu, stąd Rada Kontroli ma charakter doradczy. Litewski organ kontroli państwowej należy zaliczyć do urzędów kierowanych przez jednoosobowy organ wewnętrzny[51]. Kontroler Państwowy wybierany jest na okres pięciu lat przez parlament, na wniosek prezydenta Litwy[52].

---

[49] Z. Dobrowolski: *Ciągłość i zmiana*…, s. 101.

[50] Pierwszy organ kontroli państwowej na Litwie został utworzony w 1919 r. Jego zadaniem była kontrola administracji państwa w zakresie legalności i rzetelności. Konstytucja Litwy z 6.08.1922 r. stanowiła o utworzeniu urzędu Kontrolera Państwa, powoływanego przez prezydenta republiki, ponoszącego odpowiedzialność przed Sejmem, do zadań którego należało badanie dochodów, wydatków, majątku i długu publicznego.

[51] Z. Dobrowolski: *Ciągłość i zmiana…,* s. 120.

[52] A. Sylwestrzak: *Kontrola Państwowa w Republice Litewskiej*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2002, s. 127.

Generalną tendencję powrotu do instytucji izb obrachunkowych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 r. potwierdza Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r., stanowiąca, iż „w celu sprawowania kontroli nad wykonaniem budżetu federalnego Rada Federacji wspólnie z Dumą Państwową" powołuje Izbę Obrachunkową. Izba niższa parlamentu, czyli Duma Państwowa, powołuje przewodniczącego Izby Obrachunkowej oraz połowę jej składu, natomiast izba wyższa – Rada Federacji – jego zastępcę i połowę składu Izby Obrachunkowej. W konstytucji rosyjskiej, przyjmując zasadę trójpodziału władz, nie wyodrębniono osobnej części poświęconej Izbie Obrachunkowej, a odpowiednie postanowienia zamieszczone są w rozdziale V – „Zgromadzenie Federalne", odnoszącym się do najwyższego organu przedstawicielskiego. Ustawę federalną o Izbie Obrachunkowej uchwalono 18 listopada 1994 r. W ten sposób ostatecznie zerwano z tradycją organów kontroli państwowej istniejących w różnych formach instytucjonalnych od 1917 r.[53] Zadaniem Izby Obrachunkowej jest kontrola polityki finansowej państwa.

Na podstawie zarysowanego obrazu organów kontroli państwowej w krajach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 r. można wskazać kilka prawidłowości. Po pierwsze, w zasadzie powszechna jest tendencja ujęcia organów kontroli państwowej w samej konstytucji[54]. Po drugie, wszystkie ustawy zasadnicze przyjmują monteskiuszowską zasadę trójpodziału władz i w tej płaszczyźnie stosowane są różne rozwiązania – od umieszczenia Izby Obrachunkowej w Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 r. w części mówiącej o władzy ustawodawczej, do rozwiązań Konstytucji Republiki Słowackiej z 1992 r., rozbudowującej tradycyjny katalog władz (ustawodawcza, wykonawcza, sądownicza) o nowe władze – kontrolujące. Po trzecie, wszystkie konstytucje, zmierzając do połączenia aktywności organów kontroli państwowej z nadzorczymi zadaniami parlamentu, gwarantują im jednocześnie niezawisłość czy niezależność funkcjonowania. Po czwarte, zdecydowana większość konstytucji opiera się na instytucji absolutorium dla rządu za wykonanie budżetu, przewiduje także przygotowanie przez organy kontroli stosownych sprawozdań.

dr Marzena Paszkowska
adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

[53] Por. A. Sylwestrzak: *Kontrola państwowa w ZSRR*, „Studia Prawnicze" nr 4/1976.
[54] Nie mówi o organach kontroli państwowej konstytucja chorwacka z 22.12.1992 r.

Wybór i komentarz
Jacek Szczerbiński

WYKŁADY O KONTROLI PAŃSTWOWEJ WICEPREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZENOBIUSZA RUGIEWICZA

Zenobiusz Rugiewicz był związany z Najwyższą Izbą Kontroli przez prawie całe dwudziestolecie międzywojenne. Pracę w NIK rozpoczął od stanowiska dyrektora Departamentu I. Nominację, na wniosek skierowany do Naczelnika Państwa przez ówczesnego prezesa NIK Jana Żarnowskiego, otrzymał 31 sierpnia 1921 r. Od 31 sierpnia 1925 r. do wybuchu II wojny światowej sprawował funkcję wiceprezesa NIK, z krótką przerwą między lipcem a październikiem 1926 r., kiedy po śmierci prezesa J. Żarnowskiego pełnił obowiązki prezesa NIK. Był postacią znaną i cenioną za wiedzę o systemie kontroli państwowej. Z pewnością można powiedzieć, że stworzył podstawy teorii oraz metodyki kontroli, której liczne elementy dość łatwo daje się odnaleźć w dzisiejszej NIK. W pierwszych latach pracy w Izbie przygotował liczne dokumenty służące tworzeniu tego systemu w niepodległej Polsce, między innymi projekt „Ogólnej instrukcji o sposobie wykonywania kontroli przez Kontrolę Państwową" (1922 r.) oraz instrukcje szczegółowe dotyczące sposobu wykonywania kontroli gospodarki kolei państwowych, kontroli gospodarki władz i urzędów Ministerstwa Spraw Wojskowych czy kontroli faktycznej zapasów wojennych (1923 r.).

Żywo interesował się jakością kadry kontrolerskiej. Nadzorując funkcjonowanie systemu kontroli państwowej, w 1935 r. przeprowadził lustrację wszystkich departamentów i okręgowych izb kontroli (ówczesnych delegatur). Doświadczenie i ogromną wiedzę upowszechniał prowadząc od stycznia 1931 r. tzw.

doszkolenia na kursach dla urzędników Kontroli Państwowej – swoisty pierwowzór aplikacji kontrolerskiej. Pokłosiem tych kursów były wydane po raz pierwszy w 1931 r. i po raz drugi w 1937 r. „Wykłady wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli Zenobjusza Rugiewicza wygłoszone na kursach doszkolenia dla urzędników Kontroli Państwowej", stanowiące pierwszy w historii NIK „podręcznik kontrolera".

Przedstawiając wybór fragmentów tych wykładów, mam świadomość, że jest to wybór subiektywny. Nie sposób jednak oddać całości poglądów na temat ówczesnego systemu kontroli państwowej. Mimo to uważny czytelnik z łatwością dostrzeże wiele elementów spójnych z dzisiejszym zdefiniowaniem roli tego systemu w demokratycznym państwie oraz z dzisiejszą metodyką kontroli. Cechy dobrej kontroli, takie jak rzetelność i obiektywizm, podobny do obecnego sposób przeprowadzania czynności kontrolnych i ich dokumentowania czy standardy sprawozdawcze, wskazują wyraźnie, że dorobek Najwyższej Izby Kontroli w budowaniu nowoczesnych standardów kontroli ma głębokie źródło w tradycji. Z tych względów, w dobie dyskusji o zmianach standardów, warto wrócić pamięcią do owego dorobku kontroli państwowej i poświęcić choć chwilę refleksji naszej kontrolerskiej zbiorowej mądrości, która sięga już dziewięćdziesięciu lat. Czy jest to powód do dumy, czy tylko do zadumy – odpowiedź zostawiam czytelnikom. Tych, którzy poczują niedosyt mam przyjemność poinformować, że całość wykładów ukaże się niebawem drukiem w formie reprintu oryginalnego przedwojennego wydania, znajdującego się obecnie w bibliotece Sejmu RP.

dr Jacek Szczerbiński
dyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej NIK

*

KONTROLA PAŃSTWOWA

WYKŁADY WICEPREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
ZENOBJUSZA RUGIEWICZA
WYGŁOSZONE NA KURSACH DOSZKOLENIA
DLA URZĘDNIKÓW KONTROLI PAŃSTWOWEJ
POPRAWIONE I UZUPEŁNIONE WE WRZEŚNIU 1937 ROKU

Wstęp[1].

Działalność ludzka nie zawsze jest doskonała, nie jest ona wolna od błędów i usterek, wynikających czy to z niedostatecznej wiedzy, zaniedbania lub opieszałości, czy też niekiedy i ze złej woli. To też we wszystkich dziedzinach pracy uznawano zawsze za konieczne, by każda odpowiedzialna czynność czy to w trakcie jej wykonywania, czy też po jej ukończeniu, była w tej lub innej mierze sprawdzana przez czynniki, niebiorące bezpośrednio udziału w jej wykonywaniu. To sprawdzanie oraz wszelki nadzór nad czynnościami wykonawców, przyjęto nazywać „kontrolą" […].

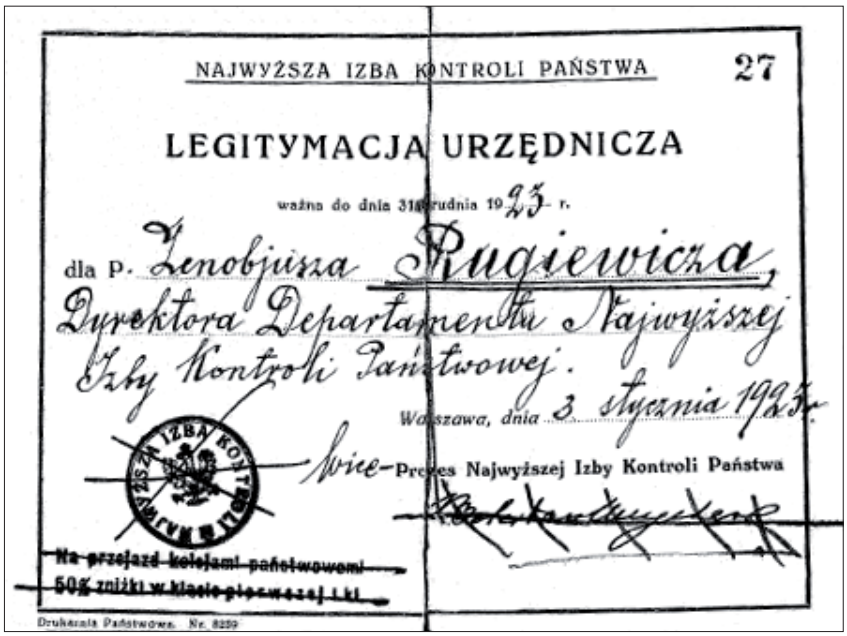
[…] Wymaga czujnej kontroli również i wszelki zarząd prowadzenia interesów majątkowych, a tym więcej jest ona konieczną, gdy chodzi o administrowanie groszem publicznym, czerpanym drogą opodatkowania majątku narodowego. Najbardziej wydajne źródła podatków wyczerpują się stopniowo i wreszcie wysychają, gdy wydatkowanie dochodów publicznych oddane jest bez kontroli na los gospodarki rozrzutnej i nieprzewidującej. […]

[…] Polityka oszczędności, stanowiąca największą troskę władzy, świadomej swych obowiązków względem podatnika, znajdzie najtrwalszą gwarancję, najpewniejszy punkt oparcia w dobrze zorganizowanej K o n t r o l i […] .

Ogólne zasady kontroli.

Ogólnym zadaniem każdej kontroli finansowej gospodarki Państwa jest wszechstronne czuwanie nad interesami Skarbu Państwa. By spełnić to zadanie,

[1] Wybrane fragmenty przedstawiono w brzmieniu oryginalnym [przyp. red.].



Fot. Archiwum Akt Nowych w Warszawie

należy baczyć: by wszelkie podatki i opłaty na rzecz Skarbu były wymierzane we właściwej wysokości, zgodnie z odpowiednimi ustawami, przepisami i normami i wpłacane w należytym czasie, by wydatki dokonywane były na cele i w granicach określonych w budżetach, zgodnie z postanowieniami prawa budżetowego (Ustawy Skarbowej) oraz z zasadami i postanowieniami właściwych ustaw, przepisów i statutów i by wszelkie opłaty ze Skarbu dokonywane były za czynności i świadczenia potrzebne, pożyteczne i w istocie dla Państwa wykonane. […]

Sposoby wykonywania kontroli.

Bez względu na to przez jakie czynniki kontrola jest wykonywana – są trzy zasadnicze sposoby kontroli:

I. Kontrola wstępna lub prewencyjna. Sama nazwa tego rodzaju kontroli wyjaśnia, że jest to sprawdzanie czynności zamierzonych przed ich wykonaniem. Do tego rodzaju kontroli w pierwszym rzędzie zaliczyć wypada rozpatrywanie preliminarzy budżetowych i przedłożeń o dodatkowych kredytach, rozpatrywanie umów lub transakcyj majątkowych przed ich zawarciem, sprawdzanie na podstawie przedłożonych dowodów projektowanych wypłat, sprawdzanie prawidłowości sporządzania asygnat przed ich zrealizowaniem i.t.p.

Kontrola wstępna ma na celu zapobieżenie nadmiernemu obciążeniu Skarbu państwa na skutek zamierzeń Rządu włączonych bez koniecznej potrzeby do preliminarzy, a także niedopuszczenie do zawarcia niekorzystnych dla Skarbu transakcyj, oraz nieprawidłowych lub nieudokumentowanych wypłat.

II. Kontrola faktyczna jest to: ustalenie rzeczywistego stanu gotówki i wogóle majątku państwowego na miejscu, gdzie ten majątek się znajduje, ustalenie ilości i jakości wykonanych w rzeczywistości robót lub dostaw tam, gdzie roboty są wykonywane, a materiały dostarczane, wreszcie sprawdzenie, w jakim stanie znajduje się rachunkowość poszczególnych organów państwowych tam, gdzie jest ona prowadzona.

Kontrola faktyczna ma na celu stwierdzenie, zgodnie ze stanem robót i dostaw, właściwej i jedynie pewnej podstawy do ustalenia prawidłowości już dokonanych, lub zamierzonych wypłat […]. W poszczególnych wypadkach, jedynie kontrola faktyczna daje możność stwierdzić prawidłowość pobierania dochodu i dokonywania wydatków i rzeczywisty stan majątku państwowego.

III. Kontrola następna – jest to kontrola czynności finansowo-gospodarczych po ich dokonaniu. Polega na sprawdzaniu prawidłowości pod każdym względem wszelkiego rodzaju dokumentów i transakcyj, które były podstawą do pobrania opłat skarbowych i dokonania wydatków, oraz na sprawdzaniu pra-

widłowości zarachowania poszczególnych operacyj finansowych na te lub inne pozycje budżetowe i nareszcie na stwierdzaniu prawidłowości zamknięć rachunkowych i wykonania budżetu […].

Najwyższa Izba Kontroli w Warszawie
(Dekret Naczelnika Państwa z dn. 7.II.1919 r.).

[…] Zgodnie z art. 1 dekretu „Najwyższa Izba Kontroli w Warszawie" była władzą podległą bezpośrednio Naczelnikowi Państwa, s a m o d z i e l n ą i powołaną do stałej i wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych, prawidłowości administrowania majątkiem Państwa […]. Najwyższa Izba wykonywała:

a) wszechstronną kontrolę wstępną czyli prewencyjną, o której zakresie decydowała Najwyższa Izba. Jednakże wszystkie wydatki na inwestycje podlegały kontroli wstępnej przede wszystkim i bezwarunkowo;

b) kontrolę następną czyli represyjną, która miała być prowadzona nad rachunkami, składanymi Najwyższej Izbie Kontroli stosownie do zarządzeń i instrukcyj, wydanych w porozumieniu z władzami centralnymi;

c) kontrolę faktyczną kas i rachunkowości kasowej przez delegowanie na miejsce funkcjonariusza Kontroli (art. 12). […]

[…] W razie stwierdzenia braku w gotówce, zapasach, ubytku majątku i. t. p. Najwyższa Izba Kontroli m i a ł a p r a w o z a w i e s i ć w czynnościach podejrzanych funkcjonariuszów, a w wypadku stwierdzenia złej woli w gospodarce – o b o w i ą z a n y był Prezes Najwyższej Izby Kontroli, lub upoważniony przez niego delegat, wystosować bezzwłocznie doniesienie do prokuratora (art. 15). Najwyższa Izba Kontroli winna była otrzymywać zamknięcia roczne z gospodarki, podlegającej jej kontroli, sprawdzać je i przedstawiać Władzy Najwyższej i Sejmowi wraz ze swoimi uwagami. […]

Ustawa z dn. 3 czerwca 1921 r. Organizacja N.I.K. i zakres jej działania.

[…] W myśl art. 9 Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z Ustawą, jest powołana do rewizji dochodów i wydatków Państwa oraz jego stanu majątkowego.

Poza tym, w myśl postanowień art. 3 ustawy, Kontrola Państwowa może być również powołana w miarę u z n a n i a R z ą d u do rewizji finansowej gospodarki ciał samorządowych oraz instytucyj, działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją […].

[…] Ustaliwszy w ten sposób z a d a n i a Kontroli Państwowej, Ustawa w art. 4 wskazuje, na czym winno polegać ich wykonanie, a więc: „spełniając swe zadania, Kontrola Państwowa bada, czy czynności gospodarcze i finansowe władz i urzędów państwowych oraz instytucyj wymienionych w art. 3 były legalne, wykonane z należytą oszczędnością i celowe pod względem gospodarczym".

Na czym ma polegać badanie l e g a l n o ś c i czynności finansowo-gospodarczych jest, zdawałoby się, zupełnie jasne i zrozumiałe. Polega ono na stwierdzeniu, czy władze i urzędy były uprawnione do wykonania danych czynności finansowych przez ustawę skarbową, lub przez inne ustawy, i czy zostały one wykonane w granicach ustawami ustalonych i zgodnie z zasadami i postanowieniami obowiązujących przepisów. Oczywiście, że wszystkie czynności finansowo-gospodarcze, niezgodne z tymi wymaganiami, winny być uznane za nielegalne. Zdawałoby się, że również nie powinno by być dwóch zdań co do tego, jaką gospodarkę należy uważać za o s z c z ę d n ą , a jaką za nieoszczędną.

Wszelkie czynności finansowe, które pod względem swej natury i wysokości odpowiadają rzeczywistej potrzebie, należy uznać za wykonane z należytą oszczędnością. Natomiast kupowanie, dajmy na to, luksusowego urządzenia wewnętrznego dla gmachów biur czy to urzędów, nie mających charakteru reprezentacyjnego, używanie bez potrzeby drogich materiałów do wykonania robót, czy też przedmiotów, które z tym samym skutkiem mogłyby być wykonane z materiałów tańszych, należy uznać za gospodarkę nieoszczędną. Nieoszczędną gospodarką będzie również utrzymywanie np. zbędnych urzędów.

Utrzymywanie nadmiernej ilości urzędników w stosunku do wykonywanej pracy – musimy również uważać za gospodarkę nieoszczędną. […]

Jak należy rozumieć żądanie, by Kontrola Państwowa badała, czy czynności gospodarcze i finansowe były dokonane c e l o w o pod względem gospodarczym? […] Być może w danym wypadku słowo „celowo" zostało wybrane niezbyt szczęśliwie, gdyż ma ono różne znaczenie. Lecz nie powinno być rozumiane i nie jest rozumiane przez Kontrolę Państwową w tym znaczeniu, by upoważniało ją do krytyki z a r z ą d z e ń administracji. […]

Na czym więc winno polegać badanie, czy czynności gospodarczo-finansowe były wykonane celowo? – Należy stwierdzić, czy w y k o n a n e czynności okazały się dla Skarbu potrzebne, pożyteczne i korzystne.

Naturalnie w pierwszym rzędzie wszystkie czynności, wykonane bez należytej oszczędności, będą niecelowe w tej sumie wydatków, jaką obciążyły Skarb bez rzeczywistej potrzeby. Tak np. w projekcie i kosztorysie budowy jednego

z gmachów przewidziano bazy pod kolumny dwóch portyków z betonu, natomiast bez żadnej potrzeby i korzyści dla trwałości budynku zrobiono bazy granitowe ciosane. Zwiększyło to zupełnie niecelowo wydatek o 18.000 zł. [...]

[…] Rozpoczęto budowę uznanych za potrzebne warsztatów. Budowa była przewidziana w budżecie, a więc czynność była legalna. Roboty wykonano prawidłowo i nie drogo – a więc z należytą oszczędnością. Ale z braku kredytów w następnych okresach robotę przerwano. Skarb dokonał znacznego wydatku, a nie ma z tego pożytku. Więc oczywiście wykonana czynność gospodarcza okazała się niecelową […].

Oczywiście, że zarządzenia finansowo-gospodarcze administracji, które w skutkach swych były dla Skarbu szkodliwe, nie mogą być przez Kontrolę uznane za słuszne.

Na tym miejscu należy jeszcze zaznaczyć, że dla istoty rzeczy byłoby obojętne, gdyby ustawa nie zastrzegała, że spełniając swe zadania „Kontrola bada, czy czynności gospodarcze władz i urzędów były oszczędne i celowe". Kontrola Państwowa i w tym wypadku miałaby obowiązek badać gospodarkę władz i urzędów pod każdym względem, gdyż art. 9 Konstytucji powołał Najwyższą Izbę Kontroli d o k o n t r o l i gospodarki finansowej bez żadnych zastrzeżeń: a więc do kontroli wszechstronnej […].

Ażeby Kontrola mogła zbadać, względnie sprawdzić, czynności finansowo-gospodarcze, musi mieć zapewniony dostęp do aktów, rachunków, ksiąg i dokumentów. To też Ustawa zastrzega delegatom Kontroli Państwowej prawo ich badania, a właściwe władze i urzędy obowiązuje dawać delegatom Kontroli Państwowej potrzebne wyjaśnienia tak ustne, jak i na piśmie. […]

Ustawa nie wyjaśnia, o jakich aktach, dokumentach i dowodach jest mowa. Ale, oczywiście, delegatom Kontroli, powołanym do badania czynności finansowo-gospodarczych, mogą być potrzebne tylko dowody i dokumenty dotyczące tej gospodarki, a nie wszelkie akta o charakterze administracyjnym, nie mające nic wspólnego z gospodarką finansową. Wyjaśnienia od władz i urzędów można również żądać tylko w sprawach finansowo-gospodarczych.

Do bardzo poważnych zadań, do których powołuje Kontrolę Państwową art. 12 ustawy, należy uzgadnianie wszelkiego rodzaju przepisów kasowych i rachunkowych, wydawanych przez Ministerstwo Skarbu, jak również i przez inne Ministerstwa, dla różnego rodzaju władz i urzędów państwowych. […]

Nareszcie do zadań Kontroli Państwowej należy badanie zamknięć rachunków Państwa i przedstawianie uwag o wykonaniu budżetu za poszczególne okresy. Uwagi te oraz wnioski o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorium Kontrola Państwowa przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej, Sejmowi

i Senatowi, a w odpisie Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Skarbu, w terminie sześciomiesięcznym od dnia otrzymania od Ministerstwa Skarbu ogólnego zamknięcia rachunków z całej gospodarki państwowej […].

Postanowienia 13 artykułu ustawy nie dają Kontroli Państwowej właściwej egzekutywy, jaką dawał jej dekret Naczelnika Państwa z dn. 7 lutego 1919 r. Zgodnie z dekretem Najwyższa Izba Kontroli miała prawo s a m a zawieszać w czynnościach podejrzanych urzędników – obecnie ma tylko prawo zwrócić się z takim żądaniem do władz i urzędów, które mogą tego żądania nie wykonać. […]

Ogólna instrukcja o sposobie wykonywania kontroli przez Kontrolę Państwową.

Wstęp.

[…] „Ogólna instrukcja o sposobie wykonywania kontroli przez Kontrolę Państwową" została wydana przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli […] w dniu 11 listopada 1922 r. i ogłoszona w „Monitorze Polskim" z dnia 23 listopada 1922 r. Nr 267.

„Instrukcja" ustala szczegółowo, co i jak należy sprawdzać, by dojść do przekonania, że poszczególne czynności gospodarcze są wykonywane, czy też zostały wykonane, zgodnie z interesami Skarbu i prawidłowo – t. j. zgodnie z właściwymi ustawami i przepisami, ale treści tych przepisów i ustaw nie przytacza, gdyż nie jest to jej zadaniem.

Dlatego też jest koniecznym, by każdy kontroler gruntownie przestudiował organizację administracji państwowej oraz wszelkie ustawy i przepisy, regulujące rachunkowość pieniężną, materiałową i.t.d., i był doskonale obeznany z budżetem państwowym i jego strukturą. Wtenczas dopiero kontroler będzie miał możność zdać sobie wyraźnie sprawę, w jaki sposób ma się zastosować do wszelkich wymagań „Instrukcji" przy dokonywaniu poleconej mu kontroli, czy to faktycznej, czy następnej. […]

Kontrola umów.

[...] Kontrola bada umowę nie przed jej zawarciem, co byłoby kontrolą wstępną, ale po jej zawarciu; należałoby więc to badanie zaliczyć do kontroli następ-

nej. Jeżeli jednak ustawa zaliczyła badanie umów do kontroli faktycznej, to należy przypuszczać, że chciano w danym wypadku podkreślić konieczność badania umów w czasie jak najrychlejszym po ich zawarciu, by w ten sposób w pewnej mierze zastąpić tym badaniem nieprzewidzianą w Ustawie z dn. 3 czerwca 1921 r. wstępną kontrolę umów. W istocie, o ile umowa została zbadana zaraz po jej zawarciu, to wyniki badania mogą być zakomunikowane władzy, która zawarła umowę, jeszcze przed rozpoczęciem jej wykonywania, a w każdym razie przed jej ostatecznym wykonaniem. Daje to władzy możność zapobiec ewentualnym stratom Skarbu w tym wypadku, gdyby badanie stwierdziło, że interesy Skarbu nie były przy zawarciu umowy należycie zabezpieczone. Mając to na względzie, Kontrola Państwowa wymaga, by władze i urzędy przysyłały organom Kontroli odpisy umów na p o w a ż n i e j s z e t r a n z a k c j e w terminie jak najrychlejszym po ich zawarciu. Otrzymane umowy Kontrola w pierwszym rzędzie winna zbadać pod względem formalnym w urzędzie Kontroli […].

W celu zbadania prawidłowości zawarcia umowy pod względem merytorycznym – należy delegować do urzędu, który zawarł umowę, kontrolera, który winien zbadać na miejscu akta, dotyczące zawarcia umowy, a to w celu stwierdzenia, czy zgodnie z ofertami umowa została zawarta w sposób dla Skarbu najbardziej dogodny (§7).

By zbytnio nie obciążać władz i urzędów, które zawierają większe ilości umów, można się ograniczyć żądaniem przysyłania miesięcznych wykazów umów, zawartych na p o w a ż n e sumy. W tym wypadku należy po rozpatrzeniu wykazów żądać przysłania odpisów tych tylko umów, których z a w a r c i e u z n a n o z a p o t r z e b n e z b a d a ć, czy też umowy mogą być badane na miejscu ich zawarcia i pod względem formalnym i pod względem merytorycznym […].

Rewizja kas.

[…] Delegaci Kontroli Państwowej, wyznaczeni do przeprowadzenia rewizji, winni przybyć do kasy niespodziewanie i oznajmić kierownikowi działu rachunkowo-kasowego kasy, lub jego zastępcy cel swego przybycia z okazaniem polecenia dokonania rewizji oraz powiadomić o rozpoczęciu rewizji naczelnika urzędu skarbowego.

[…] każda Kasa urzędu skarbowego powinna by być poddana rewizji przez Kontrolę Państwową nie mniej niż raz do roku, a kasy specjalne w miarę możności raz do roku. Jednych i drugich kas jest bardzo dużo. Szczególnie wiele jest specjalnych kas kolejowych i pocztowych, to też Kontrola nie miała fizycznej możności stosować się do wymagań „Instrukcji", zwłaszcza wobec znacznego

zmniejszenia jej personelu. Z tego też powodu Kolegium Najwyższej Izby […] uznało za konieczne zmienić postanowienie tego paragrafu „Instrukcji". Mianowicie, […] uchwaliło zwolnić Okręgowe Izby Kontroli od obowiązku dokonywania corocznych rewizyj w każdej Kasie urzędu skarbowego z tym jednak zastrzeżeniem, że w ciągu każdego roku budżetowego winny być dokonane rewizje kas urzędów skarbowych o większych obrotach, oraz rewizje kas, których sprawność nasuwa pewne uwagi, pozostałe zaś kasy należy kontrolować w miarę możności i według uznania Izb Okręgowych […]. Ale, oczywiście, kontrola kas musi być dokonywana ściśle, z pełną znajomością rzeczy. Źle przeprowadzona kontrola mimowolnie jakby pokrywa nadużycie, o ile ono już miało miejsce, a nie zostało ustalone wobec niezastosowania odpowiednich metod kontroli […].

Przyczyną złego wykonywania rewizji kasy bywa przeważnie niezorientowanie się kontrolera, co w danej kasie podlega stwierdzeniu i w jaki sposób powinna być dokonana rewizja kasy, by mieć pewność, że wszystko jest w porządku […].

Nieraz spotykaliśmy się z protokółami rewizji kasy kolejowej, w których kontroler stwierdzał, że stan gotówki odpowiada ilości biletów sprzedanych z szafki biletowej i uznał, że kasa jest w porządku. Nie wiedział, czy też zapomniał o tym, że każda kasa biletowa posiada zawsze pewną ilość paczek z zapasem biletów i stanu tych biletów nie sprawdził. Tymczasem, kasjer sprzedawał niekiedy bilety z zapasowych paczek i pieniądze za te bilety brał sobie do kieszeni. Gdyby kontroler sprawdził te paczki, stwierdziłby, że nie wszystko jest w porządku, zapobiegłby dalszym malwersacjom, które ustalono dopiero podczas późniejszej, dobrze przeprowadzonej rewizji kasy, czy też przy kontroli odebranych od pasażerów biletów […].

Udział kontroli przy określaniu strat.

[…] Zadanie delegata Kontroli, który jest obecny przy oględzinach uszkodzonego lub niepotrzebnego majątku, polega na tym, by wyjaśnić, czy rzeczywiście poddane oględzinom materiały lub przedmioty można uważać za niezdatne do użytku i podlegające sprzedaży czy też zniszczeniu [...].

Delegat, obecny przy sprzedaży, powinien stwierdzić, czy przy dokonywaniu sprzedaży nie naruszono interesów Skarbu, a więc, czy nie dokonano sprzedaży po cenie niewłaściwej; obecny przy niszczeniu winien baczyć, czy zniszczono to, co było przeznaczone do zniszczenia. Delegat obecny przy określeniu strat, powstałych wskutek nadzwyczajnych wypadków – np. pożaru – winien w pierwszym rzędzie dążyć do ustalenia, z czyjej winy powstał pożar, a więc i strata, czy przedmioty, które urząd wykazuje jako zniszczone przez ogień, mogły się znajdować w spalonym obiekcie, zgodnie z danymi ksiąg i dokumentów.

Kontrola robót i dostaw.

We wszystkich działach gospodarki Państwowej, których zadaniem jest wykonywanie nie tylko czynności administracyjnych, lecz w znacznej mierze i czynności gospodarczych, a także we wszelkiego rodzaju przedsiębiorstwach wytwórczych – przeważna część czynności finansowo-gospodarczych polega na dokonywaniu zakupu materiałów, czy też surowców, a także na prowadzeniu robót, na co w budżecie państwowym, lub w planach finansowo-gospodarczych przedsiębiorstw i monopoli przewidziane są bardzo znaczne sumy, sięgające setek milionów. […] dopilnowanie, by te ogromne fundusze były zużyte na właściwe cele, zgodnie z rzeczywistą potrzebą, dobrze i oszczędnie i z rzeczywistą korzyścią dla Państwa – jest głównym zadaniem i obowiązkiem […] Kontroli Państwowej. Zadanie to może być osiągnięte za pomocą kontroli na miejscu wykonywania robót, lub dostaw, t.j. za pomocą kontroli faktycznej.

Należy jednak pamiętać o tym, że w wielu wypadkach Kontrola nie będzie mogła stwierdzić, że roboty lub dostawy zostały wykonane dobrze, gdy będzie je badała po ich ukończeniu, gdyż pewne składowe części roboty, pewne jej momenty mogą być sprawdzone jedynie podczas ich wykonywania, po ukończeniu bowiem całokształtu roboty stwierdzenie tego, w jakiej ilości i jak zostały wykonane pewne poszczególne roboty, będzie wymagało wielkiego nakładu pracy i wydatków, albo też nie da się zupełnie stwierdzić. Szkodliwe zaś skutki niewłaściwego wykonania – okażą się później [...].

Delegaci Kontroli, biorąc udział w definitywnych odbiorach niektórych materiałów, nie zawsze mogą ściśle ustalić jakości odbieranego towaru w trakcie odbioru przez zewnętrzne obejrzenie, i stwierdzić jego zgodność z warunkami technicznymi, tworzącymi integralną część danej umowy, co ilustrują przytoczone poniżej przykłady:

Przypuśćmy że koc żołnierski winien zawierać 50% wełny żywej o jakości wedle każdorazowo załączonego wzoru surowca i 50% ścinków (odpadki sukna mundurowego i płaszczowego otrzymane z rozkroju). W czasie definitywnego odbioru koców nie można dokładnie stwierdzić jakości użytej wełny żywej, a tym bardziej oznaczyć procentu wełny ponownej, pochodzącej ze ścinków (co może być ustalone w chwili sporządzenia mieszanki), zewnętrzny zaś wygląd koców może nie dawać podstaw do ich zakwestionowania.

Przy badaniu sukna w czasie definitywnego odbioru można uzgodnić kolor, wygląd, zapach i czystość wykończenia sukna, natomiast jakości użytych surowców i ich wzajemny stosunek są bardzo trudne do oceny z wyglądu zewnętrznego. Jedynie stały nadzór nad przebiegiem produkcji może dać gwarancję prawidłowej oceny jakości użytych surowców […].

Niemożność stwierdzenia w takich wypadkach właściwej jakości odbieranego materiału winna być zaznaczona przez delegata Kontroli w protokóle odbioru […]. Kontroler, który sprawdza pewne roboty w tym stadium, w którym nie wszystkie, poszczególne uprzednio wykonane roboty mogą być z całą ścisłością sprawdzone, tak co do ilości, jak i co do jakości – powinien w odpowiednich aktach wyraźnie zastrzec, czego w tym momencie stwierdzić nie mógł […].

O ile kontroler zaznaczy wyraźnie w protokóle, na czym mianowicie polegał dokonany w jego obecności odbiór danego obiektu – zastrzega się co do odpowiedzialności za możliwe konsekwencje niedokładnego wykonania tych robót, w których odbiorze udziału nie brał.

Możemy przytoczyć jeden z poważniejszych przykładów niewłaściwego załatwienia sprawy odbioru robót przez kontrolera.

Na jednej z budujących się kolei w Rosji miejscowa administracja dokonywała odbioru kilku niedużych mostów już po ich ukończeniu z udziałem delegata Kontroli. Mosty obejrzano wszechstronnie, wypróbowano ich wytrzymałość i w wyniku dokonanych oględzin i prób – Komisja odbiorcza uznała, że mosty mogą być przyjęte. Kontroler podpisał akt odbioru bez żadnych zastrzeżeń, przyłączając się w ten sposób do decyzji Komisji. Przedsiębiorca, który budował mosty, otrzymał należne pieniądze – i sprawę uznano za zakończoną. W następnym roku po otwarciu ruchu na kolei, po obfitych deszczach i znacznym podniesieniu się poziomu wody, w pewnym momencie, gdy pociąg przechodził przez jeden z tych mostów, jeden z filarów mostowych nachylił się i pociąg wykoleił się. Poziom wody w dniu katastrofy był niższy od przypuszczalnego największego, jaki przyjęto za podstawę przy ustalaniu technicznych warunków budowy mostu. Błędów w obliczeniu nie znaleziono, materiały, użyte do budowy filaru, były dobre. Ale gdy odkopano ziemię przykrywającą fundament filaru, stwierdzono, że fundament został założony na mniejszej głębokości, niż to było przewidziane w warunkach technicznych, które obowiązywały przedsiębiorcę. Dokonano badania innych mostów, budowanych przez tegoż przedsiębiorcę, i wszędzie stwierdzono niewłaściwe założenie fundamentu. W rezultacie przedsiębiorca otrzymał pieniądze za robotę niewykonaną. Do odpowiedzialności pociągnięto tych, co mieli bezpośredni nadzór nad budową. Ale i kontrolera nie pozostawiono w spokoju, gdyż prawidłowość wykonania całości budowy stwierdził swoim podpisem.

Cóż powinien był zrobić kontroler? Powinien był na akcie wyraźnie zaznaczyć, przy oględzinach jakich mianowicie robót był obecny, a jakich w jego obecności nie sprawdzano.

[…] W ocenę technicznego wykonywania robót oraz technicznej wartości materiałów, o ile są zgodne z warunkami technicznymi, przez właściwe władze

zatwierdzonymi, przedstawiciel Kontroli nie wchodzi. Jednakże ma on prawo i obowiązek zaznaczyć swoją opinię co do przyjęcia ich w razie niezgodności z warunkami umowy i w razie oczywistej nieprzydatności materiałów [...].

Protokół o wynikach kontroli.

Waga i znaczenie kontroli faktycznej, wykonywanej albo przez delegatów władz i urzędów przy udziale przedstawicieli Kontroli, albo przez delegatów Kontroli w obecności przedstawicieli zainteresowanych władz i urzędów, polega głównie na tym, że stan rzeczy, jaki został ustalony w czasie wykonywania kontroli, jest stwierdzany dwustronnie. Ażeby wyniki kontroli nie mogły być następnie kwestionowane, czy to przez bezpośrednią władzę, której podlega kontrolowany obiekt, czy też przez władzę zwierzchnią – stan rzeczy, ustalony przez każdą kontrolę faktyczną, winien być zawsze stwierdzany protokółami. Protokóły winny być sporządzane przez delegatów władzy lub delegatów Kontroli, którzy kontrolę wykonywali, a podpisane przez tego, który bezpośrednio wykonywał kontrolę, a także przez delegata Kontroli, czy też przez przedstawiciela kontrolowanego urzędu, który był obecny przy dokonywaniu kontroli. Z reguły sporządzane protokóły winny zawierać dane o tym, co, gdzie, kiedy, przez kogo, w czyjej obecności poddano kontroli i utrwalać obiektywnie tylko fakty i dane stwierdzone przez kontrolę.

Jest rzeczą niedopuszczalną, by delegat Kontroli włączał do sporządzanego przez niego protokółu jakiekolwiek bądź wnioski i uwagi rewizyjne, które stanowią jego subiektywny pogląd na sprawę [...].

Protokół winien być jedynie odbiciem faktycznego stanu rzeczy i zauważonych odchyleń od obowiązujących przepisów […].

Nie należy potwierdzać w protokóle jakichkolwiek bądź danych czy faktów, które nie były lub nie mogły być przez delegata Kontroli stwierdzone czy też sprawdzone – a są mu wiadome ze słów przedstawicieli urzędu. Takie dane mogą być na żądanie przedstawiciela urzędu włączone do sporządzonego przez delegata Kontroli protokółu – z wyraźnym jednakże zaznaczeniem, że są to dane, fakty, czy wyjaśnienia, zakomunikowane przez tego przedstawiciela, delegatowi nieznane, przez niego nie stwierdzone, a więc jednostronne […].

W razie nieuwzględnienia w protokóle ich zastrzeżeń – przedstawiciel urzędu jest uprawniony a delegat Kontroli obowiązany – przy podpisywaniu protokółu wpisać własnoręcznie uwagi, lub zastrzeżenia, jakie były przez nich podane do protokółu, lecz w protokóle nie uwzględnione […].

Protokóły winny być sporządzane w 2-ch egzemplarzach, bezwzględnie na miejscu dokonywania rewizji i tamże podpisane przez delegata Kontroli i przed-

stawicieli kontrolowanego urzędu. Gdyby z jakichkolwiek powodów przedstawiciel kontrolowanego urzędu odmówił podpisania sporządzonego przez delegata Kontroli protokółu – ten ostatni zaznacza to osobiście w protokóle.

Jeden egzemplarz protokółu otrzymuje delegat Kontroli, drugi – przedstawiciel urzędu. Delegat Kontroli składa swojej władzy protokół kontroli przy sprawozdaniu, w którym podaje swoje ewentualne osobiste uwagi i spostrzeżenia, mające na celu dać pewne oświetlenie faktów, stwierdzonych protokólarnie […].

Ogólne uwagi o kontroli faktycznej.

Z reguły wszystkie kontrole faktyczne winny być niespodziewane, to też władza urzędu, którego czynności finansowo-gospodarcze mają być poddane kontroli, jest zawiadamiana o tej kontroli dopiero z chwilą, gdy kontrola ma być rozpoczęta.

Rozpoczynać kontrolę należy w godzinach urzędowych, by zastać na miejscu kierownika urzędu, jaki ma być kontrolowany, lub – jego zastępcę. Gdyby po przybyciu na miejsce delegat Kontroli nie zastał ani właściwego kierownika urzędu, ani też jego zastępcy, lub też gdyby kierownik urzędu nie dopuścił kontrolera do wykonywania kontroli, winien kontroler sporządzić jednostronny protokół, stwierdzający niemożność dokonania kontroli, a jeżeli chodzi o sprawę poważną – sporządza protokół w obecności przedstawiciela władzy administracyjnej [...].

Istota rzeczy z całą stanowczością stwierdza konieczność i pożytek kontroli faktycznej, tym więcej, że szereg ewentualnych nieprawidłowości czy nadużyć, a więc i strat Skarbu – można stwierdzić jedynie przy pomocy we właściwym czasie przeprowadzonej kontroli faktycznej.

Zakup materiałów, prowadzenie robót.

Wydatki rzeczowe, dokonywane przez wszystkie działy gospodarki państwowej, są to wydatki na wszelkiego rodzaju zakupy materiałów i przedmiotów rozmaitego rodzaju, oraz na prowadzenie wszelkiego rodzaju budowli, czy robót sposobem gospodarczym lub przez przedsiębiorców. Na tego rodzaju wydatki w budżetach poszczególnych władz i urzędów oraz w planach finansowo-gospodarczych przedsiębiorstw i monopoli są preliminowane bardzo znaczne sumy. Prawidłowe, oszczędne, celowe i bez szkody dla Skarbu Państwa wykonywanie tych czynności nie tyle zależy od stosowania się do wszelkiego rodzaju przepisów, ile od zapobiegliwości, sumienności i dobrej woli tak bezpośrednich wykonawców, jak również i organów nadzoru, wobec czego na tego rodzaju czynności

gospodarcze Kontrola Państwowa winna mieć jak największe baczenie i kontrolować je w miarę możności jak najskrupulatniej.

Badając dokonane przez wszelkie organa państwowe zakupy i roboty, należy przede wszystkim ustalić, czy na dokonanie tych czynności był przyznany w budżecie kredyt, a następnie, jak te czynności są wykonywane […].

Ponieważ, jak wyżej mówiliśmy, o odbiorze znacznych robót i dostaw władze i urzędy winny zawiadamiać właściwe organa Kontroli, to o ile delegat Kontroli nie brał udziału w odbiorze, należy stwierdzić, czy Kontrola była powiadomiona o tym odbiorze we właściwym czasie […].

Konieczność [...] ścisłego powiązania kontroli następnej wydatków na roboty i dostawy z kontrolą faktyczną t y c h s a m y c h r o b ó t i d o s t a w – nie może ulegać żadnej wątpliwości. Przytaczam tu tylko jeden przykład z dawnych rosyjskich czasów – a takich moglibyśmy przytoczyć więcej, do czego doprowadziło stwierdzenie tylko przez kontrolę następną prawidłowości rozrachunku z przedsiębiorcą za budowę niedużego mostu. W ten sposób stwierdzono, że zgodnie z umową, korzystnie zawartą, zapłacono pewną, dość znaczną sumę, za wykonanie jakiegoś mostu. Ponieważ wszystkie dowody były w porządku, a więc: projekty, kosztorysy, akt odbioru, rachunki, Kontrola zatem nie miała żadnych powodów do kwestionowania wydatków. Przedsiębiorca otrzymał pieniądze i był oczywiście zadowolony. Po jakimś czasie, przy kontroli następnej stwierdzono, że zgodnie z dokumentami, dokonywano wypłat za naprawę nawierzchni (nasypu kolejowego) w tym samym miejscu, gdzie był most. Zwrócił na to uwagę kontroler i zakomunikował komu należy. Władze pojechały sprawdzić i stwierdziły, że na tym miejscu mostu wcale nie było. Okazało się, że zapłacono legalnie – za wykonaną oszczędnie robotę, która zupełnie nie była uskuteczniona […].

Miejsce dokonywania kontroli następnej i jej wyniki.

Kontrola następna, jak zaznaczyliśmy wyżej, wykonywana jest w znacznej mierze przez przedstawicieli Kontroli Państwowej, delegowanych do właściwego urzędu, w którym przechowywane są dowody kasowe i rachunkowe.

Kontrola tych dowodów w biurze urzędu nie może być żadną miarą zaliczona do kontroli faktycznej (kontrola na miejscu) tylko dlatego, że jest wykonywana nie w biurze Kontroli, a w biurze kontrolowanej władzy, gdyż nie ma ona na celu d w u s t r o n n e g o stwierdzenia nieulegającego żadnej wątpliwości stanu rzeczy – co jest wymagane przy kontroli faktycznej.

Czy kontrola dowodów jest wykonywana przez urzędnika Kontroli w biurze Kontroli, czy w lokalu biura urzędu, zachowuje ona ściśle charakter prac rewizyjnych – jednostronnych.

Uwagi i wnioski delegata, który przeprowadza kontrolę w biurze urzędu, wyprowadzane na podstawie zbadanych dokumentów, jak również otrzymanych na miejscu w myśl art. 9 Ustawy z dnia 3 czerwca 1921 r. potrzebnych od władz i urzędów wyjaśnień, przeznaczone są do wewnętrznego użytku organu Kontroli Państwowej, przedstawicielem którego jest delegat, nie mogą przeto przybierać f o r m y p r o t o k ó ł u , jak to ma miejsce przy kontroli faktycznej […].

Wyniki dokonanej kontroli dokumentalnej wraz z wnioskami i uwagami delegata winny być zamieszczane w sprawozdaniu, przedstawianym Urzędowi Kontroli […].

Rejestracja i ustalenie wyników kontroli.

Organa Kontroli powinny mieć możność w każdej chwili stwierdzić, co i kiedy zostało skontrolowane, i jakie są wyniki dokonanej kontroli, jak również powinny mieć możność dopilnowania, jakie, w związku z wynikami poszczególnych kontroli, wydano zarządzenia oraz ostateczne ich skutki, wobec czego wyniki dokonanej kontroli, czy to faktycznej, czy też następnej winny być odpowiednio rejestrowane. W tym celu opracowane zostały przepisy o biurowości Kontroli Państwowej […].

Przepisy te poza dziennikami, księgami i rejestrami, które są potrzebne dla utrzymania ładu i porządku w ogólnej biurowości, wprowadzają: księgi otrzymanych sprawozdań władz i urzędów, księgę zleceń i delegacyj, księgi wyników kontroli, księgi sum zawieszonych w wyniku badań zamknięć rachunków Państwa i rejestr spraw, wyznaczonych i rozpatrywanych na Kolegium […].

Postępowanie na podstawie wyników kontroli faktycznej i następnej.

Protokóły kontroli, które winny być sporządzane w wyniku każdej kontroli faktycznej, delegat Kontroli przedstawia swojej władzy przy sprawozdaniu, w którym, zaznaczając kiedy kontrolę rozpoczęto i kiedy ją zakończono, omawia swoje spostrzeżenia, dotyczące kontrolowanej przez niego jednostki gospodarczej, o ile uważa to za potrzebne w celu lepszego oświetlenia wyników kontroli, o których mowa w protokóle.

Wyniki kontroli następnej nie powinny być protokołowane, z wyjątkiem wypadków, o których mówiliśmy wyżej. Bez względu na to, czy kontrola następna była dokonywana w urzędzie, gdzie są dowody rachunkowe, czy też w siedzibie organu Kontroli, kontroler po ukończeniu poleconej mu kontroli winien przedstawić swojej władzy sprawozdanie, w którym, zaznaczając w jakim okresie

czasu kontrola była wykonana, stwierdza co było przedmiotem jego kontroli, pod względem cyfrowym i formalnym, jak i co do istoty dokonanych czynności.

W sprawozdaniu należy ściśle wykazać, jakie asygnaty, dowody i dokumenty były kontrolowane. Poza tym w sprawozdaniu lub w wykazie, kontroler podaje te nieprawidłowości i braki, które zostały przez niego stwierdzone w trybie kontroli następnej.

Po rozpatrzeniu przez właściwych zwierzchników w szczegółowy i wszechstronny sposób wyników dokonanej kontroli – organ Kontroli zawiadamia właściwy Urząd, czy to w formie pisma, czy też w formie „rejestru uchybień" według ustalonego szematu – o stwierdzonych nieprawidłowościach, czy brakach i wzywa urząd do zakomunikowania niezbędnych wyjaśnień w przeciągu miesiąca.

W razie stwierdzenia w czasie wykonywania kontroli braku w gotówce, roztrwonienia majątku i w ogóle działań, nacechowanych brakiem troski o dobro publiczne – organa Kontroli w myśl art. 13 Ustawy o Kontroli Państwowej z dnia 3 czerwca 1921 r. mają prawo zażądać zawieszenia w czynnościach właściwych funkcjonariuszów i pociągnięcia winnych do odpowiedzialności osobistej i materialnej. O ile zaś Kontrola ujawniła fakty, mające cechy przestępstwa karnego, organa Kontroli komunikują o tym natychmiast władzom zwierzchnim, które o wydanych zarządzeniach zawiadamiają bezzwłocznie organa Kontroli.

Otrzymane w odpowiedzi na żądanie Kontroli wyjaśnienia, organa Kontroli winny rozpatrzyć nie później, jak w ciągu miesiąca.

O ile zgodnie z żądaniem Kontroli władze i urzędy wydały odpowiednie zarządzenia w celu usunięcia zauważonych braków lub nieprawidłowości, albo wniosły do Skarbu niepobrane opłaty skarbowe, lub niewłaściwie wydatkowane sumy, albo też dały wyjaśnienia, uznane przez organa Kontroli za słuszne – daną sprawę uznaje się za wyczerpaną.

Jeżeli wyjaśnienie urzędu uznano za niewystarczające, sprawa winna być wniesiona do właściwego Kolegium Departamentu lub Izby Okręgowej. Do tego Kolegium winna być wniesiona każda sprawa, która na skutek ujawnionej złej gospodarki, braku gotówki, lub roztrwonienia majątku, może spowodować zawieszenie w czynnościach lub odpowiedzialność materialną i osobistą.

[…] Uchwały Kolegium zapadają większością głosów i w żadnym wypadku nie mogą być zmienione; w razie ujawnienia nowych faktów i okoliczności, wymagających zmiany zapadłych orzeczeń, Kolegium Departamentu (Izby) przedstawia sprawę Kolegium Najwyższej Izby.

Zapadłe orzeczenia Departament (Izba) komunikuje właściwej władzy, która winna je natychmiast wykonać. Władza może jednakże w przeciągu dni 14 od dnia doręczenia orzeczenia wnieść odwołanie do Kolegium Najwyższej Izby przez właściwy Departament.

[…] Uchwały Kolegium Najwyższej Izby w sprawach, wynikłych wskutek odwołania się od orzeczenia Kolegium Departamentów i Izb Okręgowych – są ostateczne.

Najwyższa Izba Kontroli przesyła je przełożonym władzom do natychmiastowego wykonania.

O wydanych na skutek orzeczeń zarządzeniach winny władze i urzędy zawiadamiać organa Kontroli nie później, jak w terminie miesięcznym od dnia doręczenia orzeczenia. O ile w tym terminie organa Kontroli nie zostaną powiadomione o wydanych zarządzeniach, występują do przełożonej władzy danego urzędu z wnioskiem o wykonanie orzeczenia i czuwają nad tym, ażeby orzeczenie było wykonane.

Kontrola rocznych zamknięć rachunkowych i uwagi o wykonaniu budżetu.

[...] Podstawę do oceny wyników ogólnej finansowej gospodarki Państwa, oraz gospodarki poszczególnych władz i urzędów, a także właściwy materiał do uwag o wykonaniu ustawy skarbowej i budżetu państwowego za dany okres budżetowy, mogą dać jedynie wyniki kontroli wykonywania budżetu […].

[…] W uwagach do zamknięć d o c h o d ó w budżetowych należy w miarę możności zaznaczyć, z jakich powodów sumy dochodu, wykazane w zamknięciach jako pobrane, są mniejsze, lub większe od sum preliminowanych. Należy również stwierdzić, z jakiego tytułu powstały zaległości, wykazane w zamknięciach.

Uwagi o wykonaniu budżetu w y d a t k ó w winny mieć na celu stwierdzenie, czy wykonano budżet z g o d n i e z u s t a w ą s k a r b o w ą, a więc czy przeniesienia kredytów zostały dokonane w granicach tą ustawą dozwolonych, czy dodatkowe kredyty zostały otwarte w trybie, w Ustawie Skarbowej ustalonym […].

[…] Najwyższa Izba Kontroli może i powinna zaznaczyć w swoich uwagach, jakie zdaniem jej, są potrzebne zarządzenia, natury gospodarczej, któreby wpłynęły na polepszenie gospodarki finansowej tych lub innych działów […].

Te uwagi ogólne, łącznie z uwagami Departamentów o wykonaniu poszczególnych budżetów i planów finansowo-gospodarczych stanowią, jako całość, „uwagi o wykonaniu budżetu za dany okres budżetowy”.

Na podstawie tych uwag Kolegium Najwyższej Izby Kontroli stawia odpowiedni w n i o s e k o absolutorium dla Rządu […].

Zakres kontroli, kontrola wyrywkowa, plany kontroli.

[…] Nie może ulegać żadnej wątpliwości, że wykonanie kontroli całokształtu finansowej gospodarki wszystkich bez wyjątku władz, urzędów, instytucyj i przedsiębiorstw państwowych w całości byłoby ponad siły Kontroli Państwowej, która na ogół rozporządza niezbyt wielkim aparatem kontrolnym […].

To też siłą rzeczy Kontrola Państwowa stanęła na stanowisku, że kontrola faktyczna wszelkiego rodzaju obiektów winna być dokonywana w miarę potrzeby, kontrola następna obrotów kasowych winna być wykonywana w 100%, a kontrola następna pod względem rachunkowym, formalnym i co do istoty dokonywanych czynności – może być dokonywana wyrywkowo […].

Aby czynności Kontroli były prowadzone we właściwym kierunku, koniecznym jest, by one były wykonywane systematycznie, a więc według planu, ułożonego odpowiednio do zasad kontroli wyrywkowej w ten sposób, aby następne przedstawienie wyników wykonania planu mogło rzucić należyte światło na gospodarkę Państwową [...].

Wszystkie organa Kontroli winny ustalać, jakie działy gospodarki państwowej mają być skontrolowane szczegółowo w następnym okresie tak przez kontrolę faktyczną, jak i przez kontrolę następną. Należy przy tym mieć zawsze na względzie, że jak najwięcej i najintensywniej należy kontrolować operacje gospodarcze i wydatki rzeczowe […].

[…] O ile to będzie uznane za potrzebne, Departamenty podają we właściwym czasie do wiadomości Izbom Okręgowym, w celu włączenia do planów Izb, jakie działy gospodarki i w jakim zakresie mają być poddane kontroli […].

[…] Po otrzymaniu planów od Izb Okręgowych – Departamenty opracowują ostateczne ogólne plany kontroli na następny okres budżetowy – dla każdego działu gospodarki państwowej oddzielnie […].

Plany winny być przedstawione przez Departamenty do aprobaty Prezesowi Najwyższej Izby przed końcem bieżącego okresu budżetowego.

[…] Każdy kontroler, któremu polecono dokonanie kontroli gospodarki takich np. jednostek, jak majątki rolne, nadleśnictwa, dyrekcje kolejowe, warsztaty, wytwórnie, przedsiębiorstwa, urzędy ziemskie itp. – powinien opracować szczegółowy plan zamierzonej kontroli, oparty na organizacji i zakresie działania tej jednostki z uwzględnieniem poszczególnych obiektów, których gospodarka, czy stan majątkowy ma być skontrolowany.

Plan ten winien być zaakceptowany przez właściwego zwierzchnika, który jednocześnie wyznacza przybliżony termin ukończenia kontroli […].

Sprawozdanie z czynności.

Niezależnie od uwag o wykonaniu budżetu, Najwyższa Izba Kontroli po upływie każdego okresu budżetowego sporządza s p r a w o z d a n i a z c z y n n o ś c i kontroli, dokonanych w tymże okresie na podstawie opracowanego planu kontroli. Sprawozdanie to w myśl ustawy o kontroli państwowej, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia najpóźniej w 6 miesięcy po upływie okresu budżetowego Prezydentowi Rzeczypospolitej, Sejmowi i Senatowi […].

Sprawozdania za ostatnie kilka okresów składają się z dwóch części: ogólnej i szczegółowej.

Część ogólna zawiera: *ogólny* zakres wykonanych przez organa Kontroli czynności kontrolnych we wszystkich działach, ogólne wyniki tych czynności, wysokość sum, które na skutek żądań Kontroli wpłynęły do Skarbu oraz dane o organizacji Kontroli Państwowej i Jej etatach. W części szczegółowej, po za wyszczególnieniem wykonanych w okresie sprawozdawczym czynności kontrolnych, są omawiane poważniejsze wyniki kontroli poszczególnych działów gospodarki państwowej […].

Niezależnie od rocznego sprawozdania z czynności, […] Najwyższa Izba Kontroli ma prawo […] przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej, Sejmowi i Senatowi, oraz w odpisach Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Skarbu, sprawozdania i wnioski z poszczególnych wyników kontroli.

Kontrola działalności organów kontroli.

Kontrolę zewnętrzną nad działalnością Kontroli Państwowej sprawuje Sejm, któremu Najwyższa Izba Kontroli składa coroczne sprawozdanie ze swych czynności. Czynności organów Kontroli, oraz poszczególnych kontrolerów są sprawdzane przez ich zwierzchników w trybie kontroli wewnętrznej – administracyjnej.

Do wykonywania tej kontroli służą: dzienniki zatrudnień, księgi zleceń i delegacyj, sprawdzanie przez naczelników wydziałów czynności kontrolnych, wykonywanych na miejscu w kontrolowanych urzędach, wykazy niezałatwionej korespondencji, okresowe sprawozdania z wykonania planów kontroli i wreszcie lustracje […].

Wszystkie organa Kontroli przedstawiają Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli o k r e s o w e s p r a w o z d a n i a , które stwierdzają, czy zatwierdzone przez niego plany kontroli na dany okres budżetowy są wykonywane.

Wreszcie ostatnim etapem kontroli wewnętrznej nad działaniem organów Kontroli są l u s t r a c j e tych organów, wykonywane z ramienia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli […].

Nr 6771/2181 Pr.

81
52

3 lipca 1931

Do

Pana Zenobjusza RUGIEWICZA,

Wice-Prezesa

Najwyższej Izby Kontroli.

Utworzony z rozkazu mojego pierwszy kurs przygotowawczy dla urzędników Kontroli Państwowej został zakończony 30 czerwca 1931 r.

Wyniki pracy wykładowców wogóle jak również słuchaczów kursu uznałem jako zadowalniające.

Wykłady Pana Wice-Prezesa o Kontroli Państwowej wprowadziły słuchaczów w nowy dla nich zakres pojęć, a colloquia i prowadzone z nimi ćwiczenia praktyczne umożliwiły im zapoznanie się z zasadami kontroli i sposobem jej wykonywania.

Wysoki poziom wykładów, wpojenie słuchaczom pojęcia o powadze, znaczeniu i należytem sprawowaniu kontroli - jest niewątpliwą zasługą Pana Wice-Prezesa. Za ten wielki wysiłek pracy w kierunku wyszkolenia nowej kadry młodych kontrolerów i za bardzo staranne przygotowanie swego wykładu na podstawie długoletniego doświadczenia - składam Panu Wice-Prezesowi w imieniu służby serdeczne podziękowanie.

P R E Z E S

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

[illegible] do wiadomości w odpisie potwierdzenia [illegible] Kontroli Państwowej

Fot. Archiwum Akt Nowych w Warszawie

Zakończenie.

[...] Celem działalności Kontroli powinno być, by komunikując Rządowi bezstronnie i obiektywnie wyniki kontroli, żądając usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, braków lub nieporządku w gospodarce finansowej, żądając pociągnięcia do odpowiedzialności tych, co przez nieudolną gospodarkę stratę spowodowali, i pokrycia przez nich strat; żądając pociągnięcia do odpowiedzialności karnej i materialnej tych, co dopuścili się nadużycia – pomagać administracji do wprowadzenia ładu i porządku i dążyć do osiągnięcia uczciwej, prawidłowej i oszczędnej finansowej gospodarki państwowej, a więc prawidłowego wykonywania budżetu.

Aby kontrola spełniła swe zadania i osiągnęła zamierzony cel, musi być:

a) niezależna od tych, których czynności finansowo-gospodarcze kontroluje,

b) musi być fachową, tj. być odpowiednio przygotowaną do kontroli danej czynności,

c) musi być przeprowadzona z największą dokładnością, intensywnością i oszczędnością czasu,

d) musi być najzupełniej obiektywną, nie powinna być uprzedzona do administracji i uważać ją a priori za niezdolną do prawidłowego i sumiennego wykonywania powierzonych jej czynności, a tym więcej, nie mając do tego dostatecznych dowodów, podejrzewać, że administracja działa ze złą wolą i robi nadużycia,

e) powinna być najzupełniej apolityczną, niezależną od jakichkolwiek wpływów partyjnych.

[…] Ani wskazówki, ani instrukcje, o których była mowa, nie mogą, oczywiście, objąć wszystkich bez wyjątku czynności kontroli i wszelkich okoliczności, w jakich mogą się one odbywać, nie mogły więc objąć przepisów co do tego, w jaki sposób ma być wykonywana kontrola we wszystkich bez wyjątku wypadkach […].

[…] Wiedząc, jak należy dane czynności wykonywać, i opierając się na ogólnych zasadach kontroli, kontroler zawsze znajdzie odpowiedni sposób, by należycie te czynności sprawdzić i właściwie je ocenić, co da mu jednocześnie moralne zadowolenie ze spełnionego sumiennie obowiązku.

Kontrola nad groszem publicznym, o ile jest wykonywana dobrze, sumiennie i uczciwie, wywiera dobroczynny wpływ na dobrobyt ogólny i na pomyślność finansową kraju. A więc i działalność Kontroli Państwowej i jej pracowników będzie dla Państwa pożyteczna, o ile zadania, do których została powołana, będą wykonywane z całą wiedzą i pełnym poczuciem odpowiedzialności. Byście wy, młodzi kontrolerzy, powiększając grono pracowników Kontroli Państwowej, kroczyli tą właśnie drogą i jak najgorliwiej pracowali dla dobra Państwa, ja, stary kontroler, życzę wam z całego serca.

90
lat
NIK

Opracowanie
Małgorzata Włodarczyk

Z HISTORII NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI REFLEKSJE O URZĘDNIKACH IZBY* W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

Najwyższą Izbę Kontroli Państwa powołał Naczelnik Państwa Józef Piłsudski 7 lutego 1919 r., a 19 lutego jej prezesem został Józef Higersberger – prawnik, minister sprawiedliwości w okresie Rady Regencyjnej. Dokonał on ogromnego dzieła, organizując Izbę od podstaw – począwszy od stworzenia przepisów dotyczących organizacji pracy i kontroli („Tymczasowej instrukcji o zastosowaniu i zakresie kontroli" oraz „Tymczasowego regulaminu NIKP i jej organów"), po zatrudnienie i utrzymanie w kontroli państwowej jak najlepiej wykwalifikowanych urzędników.

Zgodnie z art. 6 ustawy o służbie cywilnej z 1922 r., wprowadzonej w życie za czasów drugiego prezesa NIK – Jana Żarnowskiego: „Urzędnikiem państwowym może być mianowany jedynie obywatel polski, o nieskazitelnej przeszłości, posiadający zdolność do działań prawnych oraz uzdolniony fizycznie i umysłowo do pełnienia odnośnych obowiązków służbowych, tudzież władający biegle językiem polskim w mowie i piśmie"[1].

Od funkcjonariusza NIK wymagano ponadto, aby wyniki jego pracy, sposób postępowania podczas przeprowadzanej kontroli oraz zachowanie nie przynosiły ujmy kontroli państwowej. Pragmatyka służbowa określała wymagania stawiane kontrolerom w taki oto sposób[2]:

---

* W artykule wykorzystano dokumenty znajdujące się w teczkach personalnych urzędników NIK okresu międzywojennego, przechowywanych w Archiwum Akt Nowych w Warszawie.

[1] Art. 6 ustawy o służbie cywilnej z 17.02.1922 r., ze zm. (DzU z 1922 r., nr 21, poz. 164, ze zm.).

[2] E. Nowakowski: *Kontrola państwowa w Polsce międzywojennej*, „Kontrola Państwowa" nr 2/1957, s.11-17.

– postępowanie kontrolera wobec jednostki kontrolowanej powinno być bez zarzutu;

– kontroler powinien gruntownie znać budżet i plan finansowo-gospodarczy tego działu gospodarki, który kontroluje, jak również przepisy ustalające organizację, zakres czynności i przepisy finansowe obowiązujące w kontrolowanej jednostce;

– kontroler powinien mieć umiejętność pisania protokołu kontroli i sprawozdania ze swoich czynności;

– w toku kontroli kontroler powinien zachowywać się z godnością i bez drażliwości – jego zadaniem jest ustalenie stanu faktycznego, a nie pouczanie kontrolowanego;

– urzędnicy kontroli państwowej nie mogą w żaden sposób uzależniać się od kontrolowanego urzędu, przyjmować jakichkolwiek korzyści, jak również udzielać postronnym informacji o wynikach kontroli.

Dlatego wszelkie inne, niż wynikające z obowiązków służbowych, relacje z kontrolowanymi (np. skorzystanie u nich z noclegu lub posiłku) uzasadniał jedynie stan wyższej konieczności, ale i tak należało o nich poinformować przełożonych. Obrazuje to zamieszczony obok dokument[3].

Aktami normatywnymi regulującymi stosunek służbowy oraz stan spoczynku urzędnika (funkcjonariusza) państwowego w okresie międzywojennym były:

– ustawa z 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej (DzU nr 51, poz 314);

– ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (DzU nr 21, poz. 164, ze zm.);

– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 października 1933 r. o uposażeniu funkcjonariuszów państwowych (DzU nr 86, poz. 663);

– rozporządzenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 9 stycznia 1934 r. o zasadach zaszeregowania funkcjonarjuszów kontroli państwowej, o dodatkach funkcyjnych, lokalnych i służbowych oraz o terminie płatności uposażenia i umundurowaniu niższych funkcjonarjuszów kontroli państwowej (DzU nr 4, poz. 27);

– rozporządzenie Rady Ministrów z 6 marca 1934 r. o zasiłku wyrównawczym dla prowizorycznych funkcjonariuszów państwowych (DzU nr 22, poz. 165);

– ustawa z 28 listopada 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (DzU nr 51, poz. 396).

[3] Pismo Warszawskiej Okregowej Izby Kontroli w sprawie korzystania z przysług urzędników władz kontrolowanych, z 8.07.1925 r., do Najwyższej Izby Kontroli, AAN, I/133.

'ARSZAWSKA OKRĘGOWA
IZBA KONTROLI

№ 12984/547

WARSZAWA, ZŁOTA 22, TEL. 266-16

9-7-1925

Wł. Person.

DNIA 8 lipca 19 25 R.

Do

Najwyższej Izby Kontroli.

ODPOWIEDŹ NA №

W SPRAWIE korzystania z przysług urzędników władz kontrolowanych.

Najwyższa Izba Kontroli Państwowej
№ 11136 wpłynęło dn. 16/VII 25
Dep. № załącz.

Delegowany do Nadleśnictwa Różany w sprawie służbowej, pom.referenta tutejszej Izby Z.Broszkiewicz, po powrocie z podróży, zameldował, że w czasie przejazdu zmuszony był korzystać z gościnności leśniczego na futorze Macówka /nocleg i śniadanie/, oraz leśniczego przy tartaku Michalin /mleko i kawałek mięsa/, z powodu znacznej odległości powyższych miejscowości od najbliższej osady przy st.Błudeń, wynoszącej w pierwszym wypadku 34 i w drugim - 22 kilometry.-

O powyższem tutejsza Izba ma zaszczyt zawiadomić w myśl okólnika z dn.18 maja r.b.N.27, niepozwalającego pod żadnym pozorem na korzystanie nie tylko z uprzejmości i grzeczności, ale i z gościnności urzędników władz kontrolowanych, - nadmieniając, że postępowanie p. Broszkiewicza wywołanem zostało warunkami podróży do miejscowości, gdzie nie miał możności przenocować.-

Prezes

Naczelnik Wydziału

nia Państwowa № 26308. 25-X 24. 1000.

Fot. Archiwum Akt Nowych w Warszawie

Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli byli funkcjonariuszami (urzędnikami) Kontroli Państwowej[4] – ich stosunek pracy był stosunkiem służbowym, nawiązywanym przez mianowanie stałe (na czas nieokreślony) lub prowizoryczne (na z góry określony czas).

Dobór kadr, kwalifikacje, nawiązywanie stosunku służbowego

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości funkcjonariusze Najwyższej Izby Kontroli wywodzili się z instytucji kontroli państw zaborczych, mając zazwyczaj spore doświadczenie w tej dziedzinie, ale słabe wykształcenie, co dosadnie opisał w pamiętniku Mieczysław Dębski, dyrektor Departamentu I Najwyższej Izby Kontroli: „[…] Któregoś dnia Niewiadomski doręczył mi nominację na naczelnika Wydziału Kontroli Lasów. Nie powiem, by mi tym zrobił przyjemność […]. Chciałem mieć w tym wydziale dobre fachowe siły, ale ani Żarnowski, ani Niewiadomski nie widzieli bezwzględnej konieczności. Ani rosyjska, ani austriacka kontrola nie uganiały się za fachowością. Do nowo tworzącego się wydziału przydzielono, z innych wydziałów […] różnych nierobów i tępaków, których inni naczelnicy chcieli się pozbyć jako zbędnego balastu […]”[5].

W miarę upływu lat do służby zaczęli być przyjmowani urzędnicy coraz lepiej wykształceni, wśród których nie brakowało funkcjonariuszy z tytułem doktorskim (szczególnie doktora praw).

Kandydat do pracy w kontroli państwowej składał podanie o przyjęcie, opisując swoje wykształcenie, kwalifikacje, przebieg dotychczasowej służby oraz przedkładał listy polecające (jeśli takich nie miał, był proszony o ich dostarczenie). Preferowano kandydatów legitymujących się wykształceniem przydatnym w kontrolowaniu danego sektora (leśników, chemików, ekonomistów, prawników). Za każdym razem sprawdzano, czy kandydat jest notowany w rejestrach Policji Państwowej, Policji Politycznej, Urzędu Śledczego oraz badano jego stan zdrowia.

Pierwszą posadą obejmowaną w NIK przez kandydata było zazwyczaj stanowisko prowizorycznego urzędnika od XII do VII stopnia, czyli pomocnika referenta, na okres od roku do trzech lat. Pomocnikiem referenta kandydat do służby był mianowany niezależnie od wykształcenia, jednak stopień służbowy (uposażenie) przyznawano w zależności od wykształcenia. Osoby mające wyższe wykształcenie otrzymywały stopień służbowy i uposażenie według grupy X,

[4] Ustawa z 3.06.1921 r. o Kontroli Państwowej (art. 1) upostaciowała kontrolę państwową, mówiąc o niej z wielkich liter jako o „Kontroli Państwowej”, która jest „władzą”, niezależną od rządu, podległą Prezydentowi Rzeczypospolitej. [Przyp.red.].

[5] *Z pamiętnika Mieczysława Dębskiego. (Fragmenty)*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2004.

legitymujące się wykształceniem gimnazjalnym – uposażenie grupy XI, a wykształceniem niższym niż gimnazjalne – grupy XII. Wyjątek stanowili kandydaci, zazwyczaj świetnie wykształceni, których Izba chciała pozyskać oferując im wyższe, akurat wakujące stanowiska, na przykład naczelnika wydziału czy dyrektora departamentu.

Po odbyciu służby przygotowawczej funkcjonariuszy prowizorycznych mianowano urzędnikami kontroli państwowej na czas nieokreślony, z uposażeniem o stopień wyższym niż w trakcie służby prowizorycznej.

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesów, prezesów okręgowych izb kontroli (OIK) i dyrektorów departamentów mianował Prezydent Rzeczypospolitej – prezesa na wniosek Rady Ministrów, natomiast wiceprezesów, prezesów OIK i dyrektorów departamentów – na wniosek prezesa NIK. Pozostali pracownicy byli mianowani przez prezesa NIK po zasięgnięciu opinii dyrektora właściwego departamentu (zainteresowanego zatrudnieniem pracownika) lub na wniosek prezesa okręgowej izby kontroli. Urzędników okręgowych izb poniżej VIII stopnia służbowego mianował prezes właściwej okręgowej izby kontroli.

Osoby spokrewnione i spowinowacone do trzeciego stopnia włącznie (małżonkowie, krewni wstępni i zstępni, krewni w linii bocznej) nie mogły być członkami tego samego kolegium (w okresie międzywojennym w NIK działały: Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, kolegia okręgowych izb kontroli oraz kolegia departamentów).

Zasady objęcia służby

Objęcie służby następowało w dniu wyznaczonym w akcie nominacyjnym albo w ciągu piętnastu dni od doręczenia pisma nominacyjnego lub stwierdzającego dopuszczenie do służby przygotowawczej. Przystąpienie do wykonywania obowiązków potwierdzał przełożony, składając odpowiednią adnotację na piśmie nominacyjnym i w aktach osobowych.

Nowo mianowany funkcjonariusz kontroli państwowej składał w formie pisemnej ślubowanie służbowe. (Przykładowe protokoły, z 1919 r.[6] oraz 1930 r.[7], dokumentujące składanie przysięgi – patrz s. 92-93).

Tak jak obecnie, dla każdego urzędnika państwowego (także praktykanta) prowadzono akta osobowe, zwane wykazem służbowym, do którego wpisywano wszystkie istotne dane dotyczące przebiegu jego służby, zwłaszcza mające

[6] Protokół złożenia przysięgi przez funkcjonariusza Najwyższej Izby Kontroli Państwa, AAN, sygn. I/166.

[7] Protokół ze złożenia przysięgi przez funkcjonariusza Najwyższej Izby Kontroli, AAN, sygn. I/1103.

20

PROTOKUŁ.

Działo się dnia 15 Lipca 1919 r.
w Warszawie

W myśl art 8 „Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych“ (Dz. Pr. 1918, № 6, poz. 16) i Dekretu Rady Regencyjnej z dnia 20 lutego 1918 r. (Dz. Pr. 1918, № 4, poz. 6) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1918 r. (Dz. Pr. 1918, № 18, poz. 49) Prezes Najwyższej Izby Kontroli Państwa wezwał p. Adama Fijalskiego
mianowanego dnia 4 Lipca 1919 r. na stanowisko Kontrolera Najwyższej Izby Kontroli Państwa
do złożenia przysięgi.

Wezwany oświadczył, że jest wyznania Rzymsko-Katolickiego poczem, zgodnie z art. 5 wyżej powołanego Dekretu, złożył przysięgę według roty następującej:

„Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu w Trójcy Świętej Jedynemu, Ojczyźnie i Narodowi Polskiemu na powierzonym mi urzędzie przyczyniać się do ugruntowania wolności, niepodległości i potęgi mojej Ojczyzny, pożytek Państwa Polskiego oraz dobro publiczne mając zawsze przed oczyma; Republice Polskiej wierności dochować; Narodowi Polskiemu z całej duszy wiernie służyć, wszystkich obywateli kraju w równem mając zachowaniu; przepisów prawa strzedz pilnie, obowiązki urzędu mego spełniać gorliwie i sumiennie, polecenia przełożonych wykonywać dokładnie, tajemnicy urzędowej dochować.

Tak mi Panie Boże dopomóż i niewinna Syna Jego Męka“.

Po złożeniu przysięgi i doręczeniu egzemplarza „Tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych“, p. Adam Fijalski
stosownie do art. 12 wzmiankowanych przepisów, oświadczył, że im się poddaje.

Podpis składającego przysięgę: Adam Fijalski

Podpis odbierającego przysięgę: J. Rzeszberg

Podpisy osób, asystujących przy przysiędze:

Fot. Archiwum Akt Nowych w Warszawie

25

PROTOKÓŁ

Działo się..15. października.1930r.
w.....Warszawie.....

W myśl art.15 ustawy o państwowej służbie cywilnej z dnia 17.I.1922 r. / Dz.Ust.Rz.P.Nr.21 poz.164 /.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli wezwał p. rachmistrza Adama Przesmyckiego do złożenia przysięgi.

Wezwany oświadczył, że jest wyznania rzymsko-katolickiego ,poczem złożył przysięgę według następującej roty:

"Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, że na powierzonem mi stanowisku urzędowem przyczyniać się będę w mym zakresie działania ze wszystkich sił do ugruntowania wolności,niepodległości i potęgi Rzeczypospolitej Polskiej ,której zawsze wiernie służyć będę, wszystkich obywateli kraju w równem mając zachowaniu, przepisów prawa strzec będę pilnie , obowiązki mego urzędu spełniać gorliwie i sumiennie, polecenia mych przełożonych wykonywać dokładnie , a tajemnicy urzędowej dochowam.

Tak mi Panie Boże dopomóż."

Podpis składającego przysięgę:
Adam Przesmycki

Podpis odbierającego przysięgę:
DYREKTOR DEPARTAMENTU

Podpisy osób, asystujących przy przysiędze:

MS.

Fot. Archiwum Akt Nowych w Warszawie

wpływ na przyznanie wyższego uposażenia służbowego, wymiar pensji emerytalnej oraz zaopatrzenie należne wdowie lub dziecku (zwane pensją wdowią lub sierocą). Funkcjonariusz obowiązany był do składania dokumentów świadczących o wszelkich zmianach zachodzących w powyższych stosunkach oraz miał prawo do przeglądania swojego wykazu służbowego.

Od 1931 r. nowo przyjmowani funkcjonariusze odbywali kurs doszkalający (przygotowawczy). Kurs trwał dwa tygodnie i składał się z wykładów teoretycznych i ćwiczeń praktycznych, zakończonych egzaminem zaliczeniowym[8].

Zmiana, rozwiązanie oraz wygaśnięcie stosunku służbowego

Co cztery lata funkcjonariuszowi kontroli państwowej przysługiwał awans o jeden stopień służbowy uposażenia. Obowiązywała „kolejka", tzn. funkcjonariusz, który nabył prawo do zmiany stopnia służbowego, otrzymywał go dopiero wtedy, gdy urzędnik czekający dłużej niż on dostał awans.

Usunięcie ze służby urzędnika kontroli państwowej było możliwe tylko prawomocnym zarządzeniem prezesa NIK, wydanym na podstawie ustawy o państwowej służbie cywilnej lub orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Członka Kolegium Najwyższej Izby Kontroli można było usunąć ze służby jedynie uchwałą Sejmu, większością 3/5 głosujących[9]. Zasada nieusuwalności członka Kolegium NIK nie dotyczyła członków kolegiów departamentów i okręgowych izb kontroli, aczkolwiek korzystali oni z ustawowych przywilejów sędziów.

Stosunek służbowy urzędnika NIK wygasał w chwili przejścia funkcjonariusza w stan spoczynku (na emeryturę). Świadczenia emerytalne przyznawane były przez Najwyższą Izbę Kontroli w porozumieniu z Ministerstwem Skarbu[10].

Przeniesienie w stan spoczynku następowało na wniosek funkcjonariusza bez względu na wiek, jeżeli funkcjonariusz stał się trwale niezdolny do pracy, a po ukończeniu 60 lat życia – bez względu na zdolność do służby lub jeśli funkcjonariusz uzyskał prawo do pełnego uposażenia emerytalnego i ukończył 55 lat.

Prezes NIK mógł również przenieść funkcjonariusza w stan spoczynku bez jego wniosku – gdy urzędnik nie pełnił służby z powodu choroby dłużej niż na to pozwalały przepisy ustawy o państwowej służbie cywilnej; gdy w wyniku choroby stał się trwale niezdolny do pełnienia służby; gdy przekroczył 60 lat

[8] Informacja o prowadzonych kursach z pisma prezesa J. Krzemieńskiego do wiceprezesa Z. Rugiewicza z 3.08.1931 r., AAN, sygn. I/1189.

[9] Art. 9 Konstytucji RP z 17.03.1921 r. (DzU z 1921 r., nr 44, poz. 267).

[10] Ustawa z 11.12.1924 r. o zaopatrzeniu emerytalnem funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (DzU nr 6, poz. 46).

i uzyskał prawo do pełnego uposażenia emerytalnego oraz gdy w ciągu sześciu miesięcy po przeniesieniu go w stan nieczynny nie został powołany do służby czynnej. Przeniesienie funkcjonariusza bez jego wniosku w stan spoczynku po przekroczeniu 60 lat i uzyskaniu prawa do pełnego uposażenia emerytalnego nie dotyczyło członków kolegiów NIK (także departamentów i okręgowych izb kontroli).

Pracownicy byli przenoszeni w stan spoczynku bez swojej zgody także w razie prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Komisja miała prawo w wyniku postępowania dyscyplinarnego orzec przejście w stan spoczynku, często dodatkowo zmniejszając wymiar uposażenia emerytalnego (maksymalnie o 25%) za takie działania funkcjonariusza, które przynosiły ujmę Izbie. Przykładowo, orzeczenie komisji dyscyplinarnej Najwyższej Izby Kontroli z kwietnia 1930 r.[11] zmniejszyło wymiar emerytury funkcjonariusza o 10% za udział w grach hazardowych i pożyczanie pieniędzy od kontrolowanego.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli i członkowie Kolegium NIK również podlegali „przymusowemu" przejściu w stan spoczynku, tyle że uchwałę musiał podjąć Sejm.

Szczególne obowiązki i prawa funkcjonariuszy[12] oraz odpowiedzialność za ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie

Urzędnik państwowy obowiązany był wypełniać każde polecenie swoich przełożonych, o ile wyraźnie nie sprzeciwiało się ono obowiązującym przepisom ustawowym. W razie konieczności powinien wykonywać, na zlecenie przełożonych, również te czynności urzędowe, które nie należały do jego zwykłych czynności służbowych. Szczegółowe zasady dokumentowania wykonanej pracy określały między innymi instrukcje wydawane przez kierującego Izbą (patrz kolejne strony)[13].

Funkcjonariusz kontroli państwowej był obowiązany zachowywać w tajemnicy wszystkie informacje, które uzyskał dzięki swemu stanowisku służbowemu, zarówno w czasie trwania służby, jak i po przejściu w stan nieczynny lub na emeryturę oraz po rozwiązaniu stosunku służbowego, niezależnie od powodu jego rozwiązania.

---

[11] Orzeczenie komisji dyscyplinarnej NIK z kwietnia 1930 r., AAN, sygn. I/51.

[12] Ustawa z 17.02.1922 r. o państwowej służbie cywilnej (DzU z 1922 r., nr 21, poz. 164); Tymczasowy regulamin NIKP i jej organów (MP nr 41 z 7.02. 1920 r.; MP nr 42 z 21.02.1920 r.).

[13] *Instrukcja w sprawie dziennika zatrudnień dla urzędników Departamentu I Najwyższej Izby Kontroli* z 1937 r., AAN, sygn. II/113.

I n s t r u k c j a

w sprawie dziennika zatrudnień dla urzędników
Departamentu I Najwyższej Izby Kontroli

Celem ujednostajnienia prowadzenia dziennika zatrudnienia w Departamencie I zarządzam, by z dniem 1 lutego 1937r. podwładni Panu Naczelnikowi urzędnicy zaprowadzili dzienniki zatrudnienia według załączonego szematu:

Jednocześnie wyjaśniam, co następuje:

1/ ilość dni pracy po upływie miesiąca należy wykazać po odliczeniu świąt i nieobecności /rubr.4/,

2/ do rubryki 5 /praca kontrolna/ należy zaliczać dnie, spędzone na kontroli oraz zużyte na sporządzenie sprawozdania i wystąpienia w związku z wynikami kontroli, jak również dnie, zużyte na udział w komisjach i konferencjach;

3/ do rubryki 7 /praca biurowa/ podlegają zaliczeniu dnie, zużyte na załatwienie bieżącej korespondencji, sporządzenie planów kontroli, różnych wykazów, prowadzenie ksiąg wydziałowych, opracowywanie zleconych zagadnień prawnych lub gospodarczo statystycznych, ewidencjonowanie ustaw i rozporządzeń etc.

4/ do rubryk. 8 i 9 /sumy skontrolowane/ należy wpisywać w tysiącach sumy poddane kontroli, obięte budżetem i rocznymi zamknięciami; - inne zaś skontrolowane sumy należy uwidaczniać w rubryce 10, przy czym suma skontrolowana pod względem cyfrowym i formalnym winna się znaleźć w liczniku, zaś pod względem merytorycznym w mianowniku.

5/ Poza tym nie mniej jak dwa razy miesięcznie Naczelnik Wydziału stwierdza swym podpisem przejrzenie zapisów dziennika i ewentualnie czyni swe adnotacje.

DYREKTOR DEPARTAMENTU
/-/ M.Dębski.

TK.

Fot. Archiwum Akt Nowych w Warszawie

Rok 1937..... Miesiąc Kwiecień-Maj

1	2	3	4	5
Data		Miejsce i rodzaj czynności	Nieobecność z powodu urlopu, zwolnienia lub choroby.	Praca kontrolna, udział w Komisjach i konferencjach.
od	do		dni	dni
29	30	Kontrola w Dyrekcji CłE we Lwowie	—	6 1/2
Maj 1	8			
9	–	Niedziela		
10	–	Opracowywanie sprawozdania z kontroli (z załącznikami).	—	1
11	–	Zatwierdzenie spraw Nr 386, 442, 497.	—	—
12	29	Opracowywanie rocznego sprawozdania z czynności N.T.K. w okr. 1936/37 (celnictwo)	—	—
30	–	Niedziela		
31	–	Opracowywanie ogólnej charakterystyki gospodarki finansowej w zakresie cłnictwa (do części og. sprawozdania rocznego).	—	—

Ogółem od początku roku ... .

Razem dni świąt

Pracy dni

Fot. Archiwum Akt Nowych w Warszawie

Rok 1937 Miesiąc Wrzesień

1	2	3	4	5
Data		Miejsce i rodzaj czynności	Nieobecność z powodu urlopu, zwolnienia lub choroby.	Praca kontrolna, udział w Komisjach i konferencjach.
od	do			
/			dni	dni
1	5	Kontrola w Urz. Cel. w Bydgoszczy	—	5
6	18	" " " " " Gdyni	—	13.
19	—	Niedziela		
20	21	Opracowywanie sprawozdania z kontroli w u.c. w Bydgoszczy	—	2
22	23	Opracowywanie sprawozdania z kontroli w u.c. w Gdyni	—	2
24	25	Opracowywanie wykazów do lustracji Departamentu I (Wydz. 1).	—	—
26	-	Niedziela		
27	28.	Załatwienie wystąpień do Dep. Ceł w sprawie kontroli u.c. w Bydgoszczy i Gdyni. Opiniowanie załatwienia wyników kontroli, dokonanych przez kursantów w zakresie celnictwa	—	2
29	30	Przeglądanie dzienników urzędowych oraz studjowanie i notowanie ostatnio wydanych przepisów w zakresie celnictwa	—	—

Ogółem od ~~początku roku~~ 1.IX.36 do 1.IX.37.

Razem dni 365 świąt 70

Pracy 295 dni, w tym 155 dni pracy biurowej, 96 dni pracy kontrolnej i 44 dni urlopu.

Fot. Archiwum Akt Nowych w Warszawie

Podstawowe zasady zachowania funkcjonariusza państwowego:

– „pracownik państwowy powinien strzec powagi swego stanowiska, zachowywać się zawsze zgodnie z wymaganiami karności służbowej i unikać wszystkiego, co mogłoby obniżyć poważanie i zaufanie, którego stanowisko jego wymaga; również po przeniesieniu w stan nieczynny winien zachowywać się w sposób, któryby powadze jego stanowiska nie ubliżał;

– pracownikowi państwowemu nie wolno wchodzić w związki lub zmowy, które mogą zakłócić należyty bieg zarządu państwowego, lub normalnego toku urzędowania;

– wobec swych przełożonych pracownik państwowy powinien zachowywać się z uszanowaniem, w stosunku zaś z innymi pracownikami państwowymi i podwładnymi z uprzejmością;

– pracownikowi państwowemu bez zezwolenia władzy służbowej niewolno w żadnej formie wytaczać w prasie spraw, związanych z jego urzędowaniem, jak również spraw, dotyczących jego stosunku służbowego”[14].

Ustawa o kontroli państwowej nie dopuszczała jednoczesnej ze służbą w NIK pracy w innych urzędach, zarządach i radach nadzorczych przedsiębiorstw, a w wypadku wyższych funkcjonariuszy – również sprawowania mandatu posła czy senatora RP. Za zgodą prezesa NIK dopuszczona została możliwość pracy naukowej czy literackiej, o ile nie powodowała ona uszczerbku w wykonywaniu obowiązków służbowych.

Urzędnik kontroli państwowej cieszył się szczególną ochroną prawną – do odpowiedzialności karnej z powodu wykonywania swoich czynności urzędowych mógł być pociągnięty tylko za zgodą prezesa NIK.

Po przesłużeniu przynajmniej jednego roku w służbie państwowej funkcjonariusz miał prawo do corocznego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 30 dni, o ile nie zachodziły przeszkody służbowe. Od wymiaru urlopu odliczano wszystkie urlopy udzielone w ciągu roku, z wyjątkiem krótkich, służących załatwieniu ważnych spraw osobistych, rodzinnych i majątkowych, nieprzekraczających jednorazowo trzech dni.

Jeżeli funkcjonariuszowi odmówiono urlopu lub skrócono jego czas, to w miarę możliwości uwzględniano to przy wymiarze urlopu w roku następnym, przedłużając jego wymiar o dni niewykorzystane. Funkcjonariusz mógł również otrzymać urlop dla poratowania zdrowia. Jeśli jednak trwał on nieprzerwanie dłużej niż sześć miesięcy, a urlop z innych powodów dłużej niż dwa miesiące, wstrzymywano wypłacanie uposażenia służbowego i nie wliczano czasu przedłu-

[14] Ustawa z 17.02.1922 r., op.cit.

żonego urlopu do okresu służby czynnej. Urlop bez uposażenia nie mógł przekroczyć dwóch lat.

Szczególną ochroną otaczano kobiety w ciąży. Kobieta oczekująca dziecka miała prawo przerwać pracę na okres dwunastu tygodni, z których co najmniej dwa powinny przypadać przed, a co najmniej osiem po porodzie, pozostałe zaś dwa tygodnie mogły być wykorzystane dowolnie – bądź bezpośrednio przed obowiązkową dwutygodniową przerwą przed porodem, bądź bezpośrednio po obowiązkowej ośmiotygodniowej przerwie po porodzie. W okresie powyższych przerw w pracy nie wolno było zatrudnić kobiety nawet za jej zgodą. Zabronione było zatrudnianie kobiet od czwartego miesiąca ciąży oraz mających dzieci w wieku do osiemnastu miesięcy – poza przepisowymi godzinami zajęć służbowych, w godzinach nocnych (między 20^{00} a 5^{00}) oraz poza stałym miejscem pracy[15].

Urzędnicy państwowi i ich najbliższa rodzina mieli prawo do opieki lekarskiej i środków leczniczych. Posiadali również prawo do przejścia w stan nieczynny lub na emeryturę, natomiast wdowa i osierocone dzieci byli uprawnieni do zaopatrzenia wdowiego i sierocego na zasadach unormowanych w ustawie emerytalnej[16].

Przeniesienie urzędnika w stan nieczynny było możliwe w sytuacji, gdy nie było dla niego czasowo odpowiedniego stanowiska służbowego w NIK, na przykład na skutek reorganizacji lub gdy zaszły okoliczności niepozwalające, ze względu na dobro służby, na dalsze jej pełnienie. W czasie pozostawania w stanie nieczynnym funkcjonariusz pobierał w pełnej wysokości należne mu uposażenie służbowe, a okres ten zaliczano do wymiaru emerytury. Jeżeli ponowne powołanie do służby nie nastąpiło w ciągu pół roku od chwili przeniesienia w stan nieczynny, zwalniano go ze służby przy zastosowaniu przepisów ustawy emerytalnej.

Każdemu funkcjonariuszowi państwowemu, zarówno w służbie czynnej, jak i w stanie nieczynnym, przysługiwało prawo do wystąpienia ze służby państwowej.

Funkcjonariusz, który w ciągu bezpośrednio po sobie następujących trzech lat otrzymał dwukrotnie niedostateczną ocenę kwalifikacyjną, powinien być zwolniony ze służby, przy zachowaniu nabytych praw emerytalnych.

Odpowiedzialność dyscyplinarna i służbowa

W zależności od kategorii urzędniczej, funkcjonariusze kontroli państwowej podlegali różnym przepisom dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli za czynności urzędowe niezgodnie z obowiązującym ustawodawstwem mógł być pociągnięty do odpowiedzialności jedynie

[15] DzU z 1922 r., nr 21, poz. 164.
[16] Ustawa emerytalna z 11.12.1923 r. (DzU nr 6, poz. 46).

przez Sejm lub Senat i podlegał przepisom dyscyplinarnym ustanowionym dla ministrów[17].

Członkowie wszystkich kolegiów (Najwyższej Izby Kontroli, okręgowych izb kontroli i departamentów) podlegali przepisom dyscyplinarnym ustanowionym dla sędziów. Instancją dyscyplinarną dla członków kolegiów był zespół złożony z trzech sędziów Sądu Najwyższego, uzupełniony o dwóch członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wybieranych na jeden rok. Funkcję prokuratora dyscyplinarnego pełnił jeden z dyrektorów departamentu lub jego zastępców, wyznaczony przez prezesa NIK.

Do pozostałych urzędników Kontroli Państwowej stosowane były przepisy ustawy o państwowej służbie cywilnej. Funkcjonariusz kontroli ponosił odpowiedzialność dyscyplinarną za występki służbowe, a odpowiedzialność porządkową za wykroczenia służbowe. Występkiem służbowym było takie naruszenie obowiązków służbowych, które powodowało obrazę interesu publicznego lub narażało dobro publiczne na szkodę, natomiast wykroczeniem służbowym każde naruszenie obowiązku służbowego, niemające znamion występku służbowego.

Zbieg kilku wykroczeń służbowych, ich powtarzanie się, jak również wykroczenie, które miało okoliczności szczególnie obciążające – uważało się za występek służbowy.

Funkcjonariusz Kontroli Państwowej, skazany prawomocnym wyrokiem sądu karnego, podlegał wydaleniu ze służby bez postępowania dyscyplinarnego, o ile skazanie pociągało utratę zdolności do piastowania urzędu.

Za występki służbowe groziły kary dyscyplinarne: nagany; odliczenia lat służby (od wymiaru emerytury) od jednego roku do trzech; obniżenia grupy uposażenia o jedną albo dwie, z zawieszeniem możliwości awansu na okres jednego roku do trzech lat; przeniesienia w stały stan spoczynku z pomniejszeniem uposażenia emerytalnego lub pomniejszeniem odprawy maksymalnie o 50%; wydalenia ze służby.

Kary dyscyplinarne nakładała w drodze orzeczenia komisja dyscyplinarna, powoływana przez prezesa NIK, na podstawie postępowania dyscyplinarnego przeprowadzonego zgodnie z ustawą o postępowaniu dyscyplinarnym. Przy wymierzaniu kar dyscyplinarnych w każdym wypadku komisja oceniała doniosłość (ważność) występku służbowego i powstałych z jego powodu szkód oraz stopień winy, biorąc pod uwagę dotychczasowe zachowanie się pracownika państwowego. Orzeczenia dyscyplinarnego nie można było zmienić ani uchylić zarządzeniem administracyjnym.

Przy zastosowaniu kary odliczenia lat służby, nie zaliczano do czasu służby czynnej (do wysługi lat) okresu kary wskazanego w orzeczeniu.

[17] Art. 30 ustawy z 3.06.1921 r. o Kontroli Państwowej (DzU nr 51, poz. 314).

60.

USTAWA

z dnia 30 stycznia 1920 roku

w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku.

Art. 1. Urzędnik winny popełnienia w związku z urzędowaniem i z pogwałceniem obowiązków urzędowych lub służbowych:

1) kradzieży lub przywłaszczenia (sprzeniewierzenia) albo udziału w tychże (art. 51 k. k. ros. z r. 1903, § 5 aust. u. k. z r. 1852, §§ 47 — 49 niem. k. k. z r. 1871), jeśli mienie, skradzione lub przywłaszczone (sprzeniewierzone), było mu dostępne lub powierzone z powodu służby lub stanowiska służbowego;

2) oszustwa lub udziału w niem (art. 51 k. k. ros. z r. 1903, § 5 austr. u. k. z r. 1852, §§ 47 — 49 niem. k. k. z r. 1871), jeżeli oszustwo popełniono w ten sposób, że winny w zamiarze osiągnięcia dla siebie lub osoby trzeciej nieprawnej korzyści majątkowej wyrządził innemu szkodę majątkową przez wprowadzenie w błąd lub utrzymywanie w błędzie za pomocą przedstawienia okoliczności fałszywych albo przekręcania lub ukrywania prawdziwych —

będzie karany śmiercią przez rozstrzelanie.

Art. 2. Urzędnik winny:

1) przyjęcia bądź podarunku lub innej korzyści majątkowej, bądź obietnicy takiego podarunku lub korzyści majątkowej, danych w zamiarze skłonienia go do pogwałcenia obowiązków urzędowych lub służbowych, albo żądania takiego podarunku lub korzyści majątkowej;

2) innego przestępstwa służbowego, popełnionego z chęci zysku i z pogwałceniem obowiązków urzędowych lub służbowych w b. dzielnicy rosyjskiej i pruskiej, a w b. dzielnicy austrjackiej nadużycia władzy urzędowej, popełnionego z chęci zysku —

będzie karany śmiercią przez rozstrzelanie.

Art. 3. Urzędnik, winny przyjęcia w związku z rozstrzyganiem spraw urzędowych lub służbowych, bądź podarunku lub innej korzyści majątkowej, bądź obietnicy takiego podarunku lub korzyści majątkowej, danych bez zamiaru skłonienia go do pogwałcenia obowiązków urzędowych lub służbowych, albo żądania takiego podarunku lub korzyści majątkowej, — ulegnie karze ciężkiego więzienia (domu karnego) od lat 4 do 15.

Art. 4. W wypadkach mniejszej wagi, lub w razie uznania okoliczności łagodzących, sąd mocen jest wymierzyć za przestępstwa, przewidziane w art. 1 i 2, karę ciężkiego więzienia (domu karnego) od lat 4 do 15, a za przestępstwa, przewidziane w art. 3, karę ciężkiego więzienia (domu karnego) od roku jednego do lat 4.

Dalsze złagodzenie kary jest niedopuszczalne.

Art. 5. Usiłowanie przestępstw, w art. 1, 2 i 3 przewidzianych, ulega karom, przepisanym powyżej za czyny dokonane.

Art. 6. W razie skazania za przestępstwa, przewidziane w art. 2 i 3 niniejszej ustawy, należy otrzymany podarunek lub wartość tegoż uznać za przepadłe na rzecz Skarbu Państwa.

Fot. Archiwum Akt Nowych w Warszawie

Art. 7. Przestępstwa, wymienione w ustawie niniejszej, uważane będą zawsze za zbrodnie.

Art. 8. Osoby cywilne, winne w czasie trwania niniejszej ustawy karygodnego przekupienia urzędnika w celu skłonienia go do popełnienia jednego z przestępstw przewidzianych w art. 1 lub w punkcie 2 art. 2, w art. 3 niniejszej ustawy, tudzież winne udziału w jednem z tych przestępstw (art. 51 kod. kar. ros. z 1903 r., § 5 austr. ust. kar. z 1852 r., §§ 7—49 niem. kod. kar. z 1871 r.) mają podlegać karom na zasadzie tej ustawy i w tym samym trybie postępowania. Osoby te jednak będą wolne od odpowiedzialności karnej, jeżeli przedtem, zanim władza powołana do ścigania dowie się o ich czynie, przyczynią się do wykrycia lub udowodnienia dokonanego przekupstwa.

Art. 9. Urzędnikiem w rozumieniu ustawy niniejszej jest ten, kogo odpowiednia ustawa karna w chwili popełnienia przestępstwa za urzędnika uważa (art. 636 cz. 4 ros. kodeksu karnego z r. 1903, § 101 austr. ustawy karnej z r. 1852 i § 359 niem. kodeksu karnego z r. 1871).

Art. 10. Z pod działania ustawy niniejszej wyjęci są urzędnicy, którzy w chwili popełnienia przestępstwa nie ukończyli lat 21.

Art. 11. Przepisy ustawy niniejszej nie stosują się do udziału, przewidzianego w § 49a niem. kod. karnego z r. 1871, tudzież do wypadków, przewidzianych w art. 151 cz. 3 ros. kodeksu karnego z r. 1903 i § 9 austr. ustawy karnej z r. 1852.

Art. 12. Przepisy szczególne ustaw karnych, stanowiące o karach łagodniejszych, lub o bezkarności kradzieży, lub przywłaszczenia (sprzeniewierzenia), nie będą stosowane do urzędników, odpowiadających według ustawy niniejszej. Jeśli jednak winny kradzieży lub przywłaszczenia (sprzeniewierzenia) dobrowolnie zwrócił mienie kradzione lub przywłaszczone (sprzeniewierzone), albo w inny sposób wynagrodził szkodę, zanim jego wina ujawniona została przed władzą, do ścigania przestępstw powołaną, wolny będzie od kary.

Art. 13. Ustawa niniejsza nie stosuje się do przestępstw, popełnionych przed jej wejściem w życie.

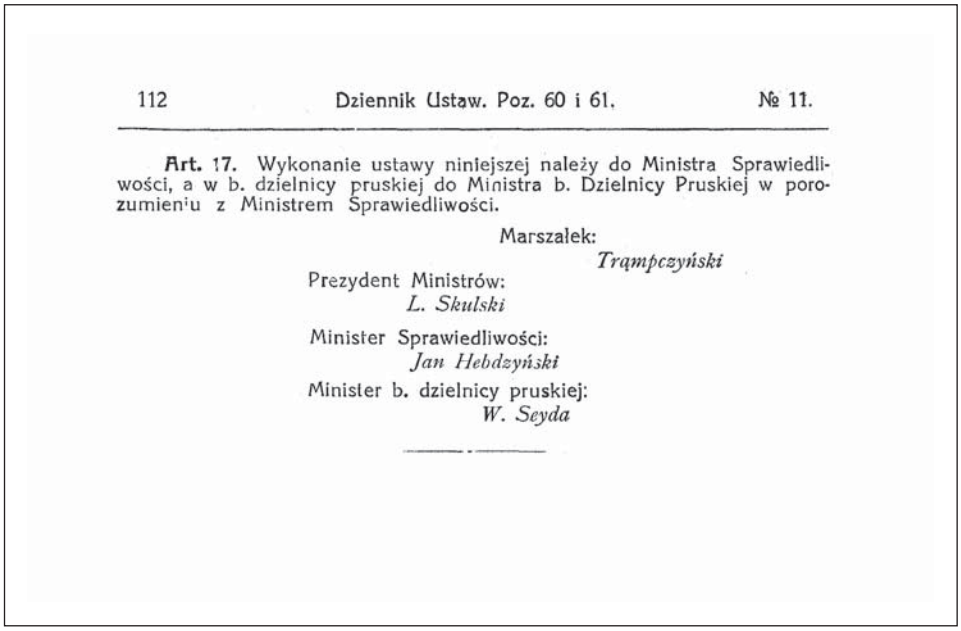
Art. 14. Sprawy o przestępstwa, przewidziane w ustawie niniejszej, rozpoznawane będą co do winy i kary we wszystkich instancjach przez sąd karny w składzie trzech sędziów państwowych.

Jeśli winę w pierwszej instancji orzeczono jednomyślnie, wyrok jest prawomocny z chwilą ogłoszenia (w b. dzielnicy rosyjskiej z chwilą ogłoszenia sentencji).

Oskarżonemu musi sąd wyznaczyć obrońcę z urzędu, jeżeli nie ma on obrońcy z wyboru.

Art. 15. Do osób wojskowych stosować należy ustawę z 1 sierpnia 1919 r. (№ 64 Dz. Praw poz. 386).

Art. 16. Rada Ministrów władna będzie uchylić moc obowiązującą ustawy niniejszej uchwałą, zatwierdzoną przez Naczelnika Państwa i ogłoszoną w Dzienniku Ustaw. Z chwilą uchylenia tej ustawy postanowienia ustaw karnych, uchylone, zmienione lub ograniczone w swem działaniu skutkiem przepisów ustawy niniejszej, odzyskują moc prawną.



112 Dziennik Ustaw. Poz. 60 i 61. № 11.

Art. 17. Wykonanie ustawy niniejszej należy do Ministra Sprawiedliwości, a w b. dzielnicy pruskiej do Ministra b. Dzielnicy Pruskiej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości.

Marszałek:
Trąmpczyński

Prezydent Ministrów:
L. Skulski

Minister Sprawiedliwości:
Jan Hebdzyński

Minister b. dzielnicy pruskiej:
W. Seyda

Okres trwania tej kary odliczało się od czasu służby czynnej (wysługi lat) niezależnie od okresów odliczanych z czasu służby czynnej (wysługi lat) z innych powodów. Po zastosowaniu kar dyscyplinarnych nagany i odliczenia lat służby pracownik państwowy nie mógł awansować: otrzymawszy naganę – przez rok, karę odliczenia lat – przez czas trwania tej kary.

Jeżeli na skutek postępowania dyscyplinarnego nastąpiło wydalenie pracownika państwowego ze służby, pociągało to za sobą utratę wszystkich praw związanych ze statusem urzędnika państwowego, do utraty prawa do emerytury włącznie.

W wyjątkowych okolicznościach, zasługujących na szczególne uwzględnienie, można było przyznać członkom rodziny wydalonego pracownika odpowiedni stały zasiłek na utrzymanie, który nie mógł przekroczyć zaopatrzenia wdowiego lub sierocego. Zasiłek taki przyznawano już z chwilą wstrzymania wypłaty uposażenia wydalonego pracownika państwowego, albo od dnia jego śmierci.

Ściganie występków i wykroczeń służbowych nie podlegało przedawnieniu.

Przez kilka lat po odzyskaniu niepodległości (do czerwca 1923 r.) funkcjonowała ustawa z 30 stycznia 1920 r. w przedmiocie odpowiedzialności urzędników za przestępstwa popełnione z chęci zysku[18], której postanowienia dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników państwowych były szczególnie drastyczne.

[18] DzU z 1920 r., nr 11, poz. 60.

Wedle ustawy, funkcjonariusz, który przyjął korzyść majątkową (a nawet jej obietnicę) daną w celu skłonienia do niezgodnego z prawem wypełnienia obowiązków służbowych, podlegał karze śmierci przez rozstrzelanie (reprint dokumentu – patrz s. 102-104). Kara ta mogła być złagodzona na skutek wystąpienia okoliczności łagodzących, ale nie bardziej niż do kary ciężkiego więzienia od lat 4 do 15.

Ubezpieczenia i świadczenia medyczne

Funkcjonariusze państwowi w ramach ubezpieczenia na wypadek choroby mieli prawo do świadczeń medycznych w postaci pomocy leczniczej (nie dłużej niż przez 26 tygodni w poszczególnym wypadku choroby) obejmującej opiekę lekarską, zaopatrzenie w leki (bezpłatne, za opłatą ryczałtową lub częściową odpłatnością) oraz środki pomocnicze ortopedyczno-rehabilitacyjne[19].

Przysługiwało również prawo do zasiłku chorobowego za każdy dzień stwierdzonej niezdolności do pracy wskutek choroby, nie wyłączając niedziel i świąt, nie dłużej niż przez 26 tygodni, przy czym okres zasiłkowy liczono od pierwszego dnia wypłacania zasiłku.

Świadczenia powyższe przysługiwały również członkom rodziny ubezpieczonego, najdłużej przez 13 tygodni w poszczególnym wypadku choroby w roku kalendarzowym. Po wyczerpaniu okresu świadczeń ubezpieczalnia społeczna udzielała pomocy leczniczej przez okres nie dłuższy niż 13 tygodni tylko w razie ostrych chorób, których wykaz ustalał Zakład Ubezpieczenia na Wypadek Choroby i zatwierdzał minister opieki społecznej.

Jeśli stwierdzono nałóg pijaństwa, ubezpieczalnia miała prawo bez upoważnienia ubezpieczonego wypłacać świadczenia pieniężne na ręce osób przez niego utrzymywanych.

Kwalifikacje i uposażenie

Uposażenie funkcjonariuszy kontroli państwowej regulowały dwa akty prawne: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 października 1933 r. o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych[20] oraz wydane w porozumieniu z ministrem skarbu rozporządzenie prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 9 stycznia 1934 r. o zasadach zaszeregowania funkcjonarjuszów Kontroli Państwowej, o dodatkach funkcyjnych, lokalnych i służbowych oraz terminie płatności uposażenia i umundurowaniu niższych funkcjonarjuszów Kontroli Państwowej[21].

---

19 Ustawa o ubezpieczeniach społecznych z 31.03.1933 r. (DzU nr 51, poz. 396).

20 DzU nr 86, poz. 663.

21 DzU nr 4, poz. 27.

Na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP ustanowiono 12 grup uposażenia zasadniczego, o wysokości pensji zgodnej z poniższą tabelą:

Grupa uposażenia	Kwota uposażenia miesięcznego w złotych
I	3.000
II	2.000
III	1.500
IV	1.000
V	700
VI	450
VII	335
VIII	260
IX	210
X	160
XI	130
XII	130

Rozporządzenie prezesa NIK ustalało szczegółowe zasady zaszeregowania funkcjonariuszy kontroli państwowej, określając uposażenia poszczególnych kategorii urzędników. Wiceprezesi Najwyższej Izby Kontroli otrzymywali pensję w grupie III, najstarszy nominacją radca – w grupie IV.

Funkcjonariusze mający wyższe wykształcenie mogli otrzymać uposażenie do wysokości grupy IV, a niemający go awansowali najwyżej do VII grupy. Niżsi funkcjonariusze otrzymywali przy przyjęciu na służbę XII grupę uposażenia i awansowali najwyżej do grupy X.

W wyjątkowych wypadkach prezes Najwyższej Izby Kontroli (III grupa uposażenia) mógł zezwolić na rozpoczęcie służby na stanowisku urzędniczym w wyższej grupie uposażenia niż przysługiwało to z mocy powyższego rozporządzenia, tzn. na awansowanie urzędnika niemającego wyższego wykształcenia do grupy uposażenia wyższej niż VII i na awansowanie niższego funkcjonariusza do grupy uposażenia wyższej niż X.

Pracownikom Kontroli Państwowej zajmującym stanowiska kierownicze przysługiwały dodatki funkcyjne, ustalone w czterech stawkach:

– pierwszej, w wysokości 1500 zł miesięcznie dla wiceprezesów NIK;

– drugiej, w wysokości 600 zł miesięcznie dla dyrektorów departamentów, naczelnika Centralnej Rachuby, prezesów okręgowych izb kontroli (i Urzędu Kontroli w Katowicach);

– trzeciej, w wysokości 300 zł miesięcznie dla naczelników wydziałów;

– czwartej, w wysokości 200 zł miesięcznie dla naczelników wydziałów w okręgowych izbach kontroli (i Urzędzie Kontroli w Katowicach).

Ponadto obowiązywały dodatki służbowe w kwocie od 50 do 100 zł miesięcznie, w zależności od stopnia zaszeregowania.

Dla porównania, w 1933 r. przeciętne miesięczne zarobki mężczyzn w Polsce wynosiły odpowiednio: w przypadku osób z wykształceniem wyższym 580 zł, z wykształceniem średnim 331 zł, a z wykształceniem niższym 273 zł[22]. Zestawiając te dane z uposażeniami funkcjonariuszy kontroli państwowej łatwo zauważyć, że zarobki wyższych funkcjonariuszy mieściły się w średniej płac pracowników z wykształceniem wyższym, natomiast pozostali funkcjonariusze NIK mieli uposażenie niższe od średniej krajowej w ich grupie wykształcenia.

Dodatki funkcyjne i lokalne obowiązywały również dla innych stanowisk w państwie i były bardzo zróżnicowane; na przykład w 1939 r. wynosiły: w administracji państwowej od 3000 zł (minister) do 50 zł (naczelnik więzienia III klasy), w szkolnictwie od 500 zł (rektor uniwersytetu) do 5 zł (kierownik szkoły powszechnej), w sądownictwie od 2000 zł (pierwszy prezes Sądu Najwyższego) do 50 zł (kierownik sądu grodzkiego), w policji od 800 do 40 zł, w wojsku od 3000 zł do 75 zł, w PKP od 600 zł do 25 zł. Dodatki lokalne otrzymywali funkcjonariusze pracujący w wyszczególnionych miastach: w Gdyni – średnio w wysokości 20% uposażenia zasadniczego, w Warszawie – 15%, na Helu, w Katowicach, Chorzowie, Tarnowskich Górach, Mysłowicach, Cieszynie, Bielsku-Białej – 10%.

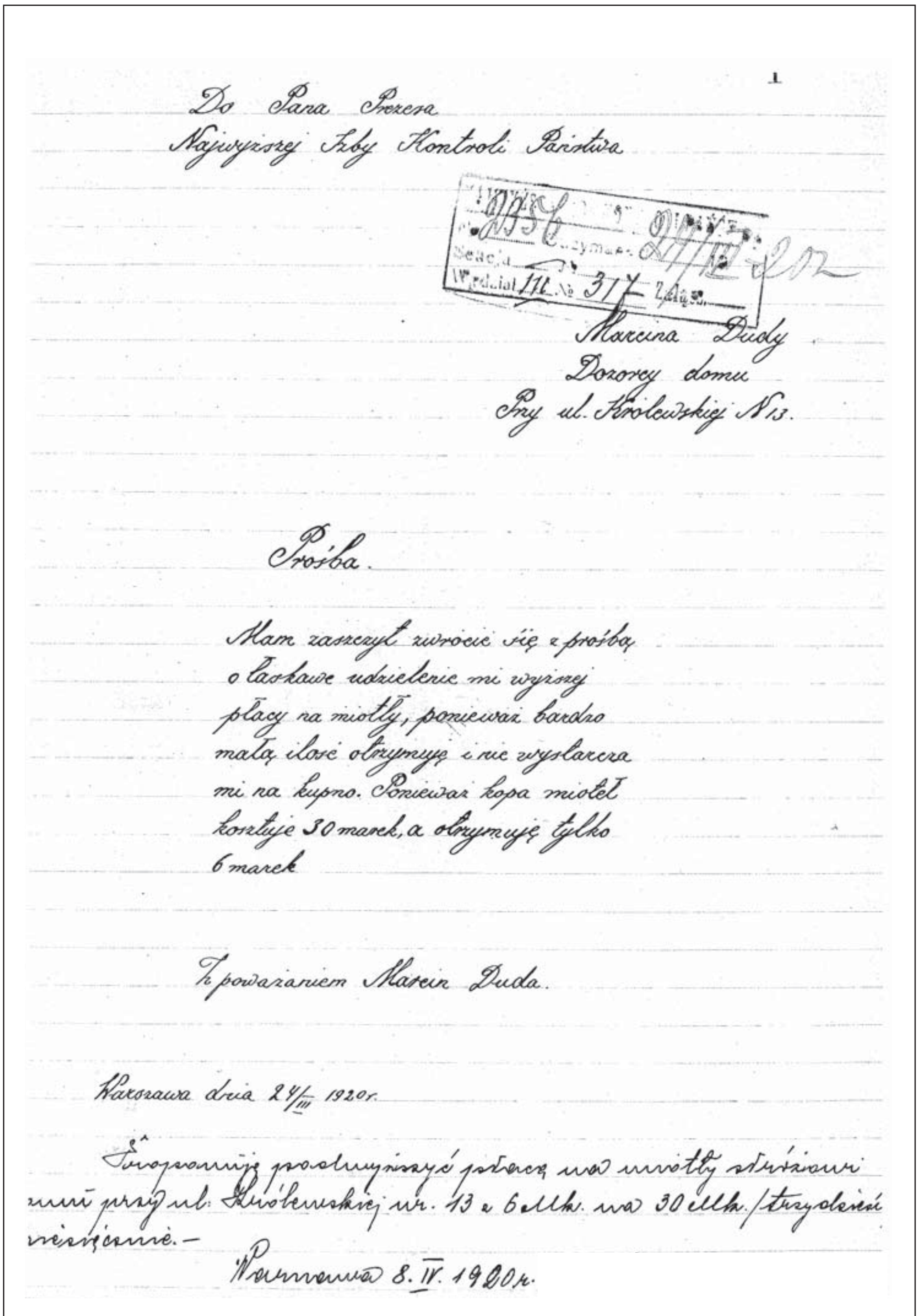
Przegląd akt osobowych pracowników NIK z okresu międzywojennego pozwala wnioskować, że byli oni raczej rozgoryczeni wysokością poborów. Bardzo często zwracali się do prezesa NIK z prośbą o zapomogi lub chociażby wypłacenie zaliczek na poczet przyszłych pensji, mimo że porównując ich uposażenie do zarobków przedstawicieli innych zawodów, czasem trudno dostrzec powody do narzekań (szczególnie jeśli chodzi o wyższych funkcjonariuszy). Zdarzały się też wnioski o podwyższenie płacy związanej z zakupem narzędzi pracy[23] (patrz s. 108).

Uposażenie emerytalne

Wymiar emerytury i jej pochodnych – pensji wdowiej i sierocej, określano zgodnie z ustawą o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych i wojska, a dla członków kolegiów zgodnie z ustawą o uposażeniu sędziów i prokuratorów,

[22] *Historia Polski w liczbach*, pod red. dr. F. Kubiczka, t. 1, *Państwo i społeczeństwo*, GUS, Warszawa 2003.

[23] Prośba pracownika z 24.03.1920 r. do prezesa Najwyższej Izby Kontroli, AAN, sygn. I/298.



1

Do Pana Prezesa
Najwyższej Izby Kontroli Państwa

2956 ... 29/III ...
Sekcja
Wydział III № 377 Załącz.

Marcina Dudy
Dozorcy domu
Przy ul. Królewskiej N 13.

Prośba.

Mam zaszczyt zwrócić się z prośbą
o łaskawe udzielenie mi wyższej
płacy na miotły, ponieważ bardzo
małą ilość otrzymuję i nie wystarcza
mi na kupno. Ponieważ kopa mioteł
kosztuje 30 marek, a otrzymuję tylko
6 marek

Z poważaniem Marcin Duda.

Warszawa dnia 24/III 1920 r.

Proponuję podwyższyć płacę na miotły stróżowi
domu przy ul. Królewskiej nr. 13 z 6 Mk. na 30 Mk. /trzydzieści/
miesięcznie.–

Warszawa 8. IV. 1920 r.

Fot. Archiwum Akt Nowych w Warszawie

zależnie od grupy i kategorii służbowej, do której był zaliczony funkcjonariusz. Pracownicy państwowi nabywali prawo do uposażenia emerytalnego po dziesięcioletniej nieprzerwanej służbie państwowej, o ile spełniali wyżej opisane przesłanki. W sytuacjach wyjątkowych, na przykład związanych z trwałym uszczerbkiem na zdrowiu wynikłym z powodu wypadku przy pracy, można było nabyć prawo do uposażenia emerytalnego bez przepracowania wymaganych ustawą lat.

Podstawą do wyliczenia emerytury było ostatnie wynagrodzenie funkcjonariusza, przy czym jeżeli nie przepracował w służbie państwowej dziesięciu lat, wynosiło ono 40% podstawy wymiaru i wzrastało o 2,4% za każdy następny rok służby. Żonaty funkcjonariusz w stanie spoczynku otrzymywał ponadto dodatek na żonę (o ile był w związku małżeńskim jeszcze w trakcie trwania służby w NIK), a w wyjątkowych wypadkach można było przyznać, za zgodą ministra skarbu, dodatek na jedno dziecko.

Wdowa po funkcjonariuszu bądź osierocone dziecko mogli otrzymać tzw. pensję wdowią lub sierocą. Wymiar pensji wdowiej wynosił 50% uposażenia emerytalnego funkcjonariusza, natomiast pensji sierocej – jedną czwartą pensji wdowiej gdy wdowa żyła, w przeciwnym wypadku połowę jej pensji. W razie ponownego zamążpójścia wdowa po funkcjonariuszu kontroli państwowej miała wybór – albo zatrzymać prawo do pensji wdowiej wypłacanej gdy ponownie owdowiała, albo otrzymać jednorazową odprawę w wysokości rocznej lub dwuletniej pensji wdowiej (gdy nie skończyła 45 lat). Zgodnie zaś z art. 80 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnem funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych, „wdowom po funkcjonariuszach państwowych, względnie zawodowych wojskowych wyznania mahometańskiego, jeżeli pozostało ich dwie po jednej i tej samej osobie, przyznaje się do równego podziału pensję wdowią według norm, przypadających na jedną wdowę”[24].

Najwyższa Izba Kontroli w pierwszych miesiącach kształtowania się niepodległej Rzeczypospolitej, a zarazem pierwszych miesiącach swojej działalności, zatrudniała około 80 urzędników (dane zaczerpnięte z pisma prezesa Józefa Higersbergera do Sejmu z lutego 1920 r.). Następnie ich liczba stopniowo rosła aż do 1020, w 1923 r. spadła do 956 osób, rok później do 612. W okresie budżetowym 1929/30 zwiększono etaty do 627, lecz ze względów oszczędnościowych w okresie 1932/33 znowu zredukowano kadrę do 575 urzędników, a w okresie 1934/35 do 570[25]. Tak duże redukcje w 1924 r. były spowodowane

[24] Ustawa z 11.12.1924 r. o zaopatrzeniu emerytalnem funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (DzU nr 6, poz. 46).

[25] Por. *Sprawozdanie Kontroli Państwowej za 1936/1937 r., część ogólna*, [za:] R. Szawłowski: *Najwyższe organy kontroli II Rzeczypospolite*j, Warszawa 2004.

oszczędnościami budżetowymi na ten rok. Najdotkliwiej odczuły je okręgowe izby kontroli.

Według wykazu etatów osobowych administracji cywilnej w budżecie na 1939–1940 r., dla Kontroli Państwowej przewidziano 599 funkcjonariuszy[26]. Z ostatnich przedwojennych danych liczbowych, zawartych w sprawozdaniu NIK za 1938 r. wynika, że w Izbie pracowały 594 osoby (stan na marzec 1938 r.).

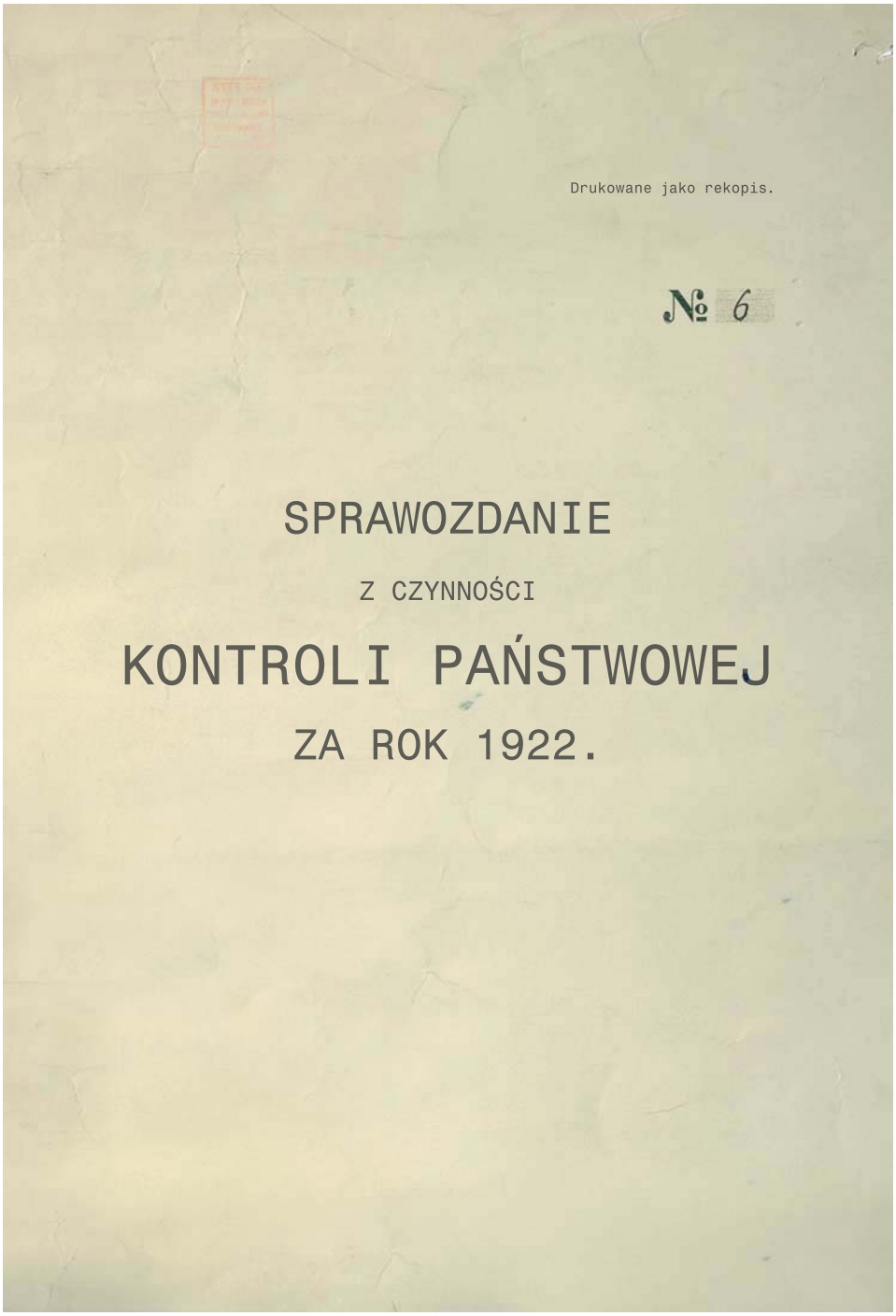
opracowała
Małgorzata Włodarczyk
kierownik Archiwum NIK

[26] DzU z 1939 r., nr 27, poz. 177.

DOKUMENTY ARCHIWALNE

Sprawozdanie pochodzi z zasobów Archiwum Akt Nowych w Warszawie.

90
lat
NIK



Drukowane jako rekopis.

№ 6

SPRAWOZDANIE

Z CZYNNOŚCI

KONTROLI PAŃSTWOWEJ

ZA ROK 1922.

SPIS RZECZY

Wstęp.	Organizacja Kontroli Państwowej.
Zeszyt I	Naczelnik Państwa.
	Sejm Ustawodawczy.
	Prezydjum Rady Ministrów.
	Ministerstwo Spraw Zagranicznych.
Zeszyt II.	Ministerstwo Spraw Wojskowych.
Zeszyt III.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.
	Ministerstwo Sprawiedliwości.
	Ministerstwo Pracy
	i Opieki Społecznej.
Zeszyt IV.	Ministerstwo Skarbu.
Zeszyt V.	Ministerstwo Przemysłu i Handlu.
Zeszyt VI.	Ministerstwo Kolei Żelaznych.
Zeszyt VII.	Ministerstwo Rolnictwa
	i Dóbr Państwowych.
	Główny Urząd Ziemski.

Zeszyt VIII. Ministerstwo Wyznań Religijnych
i Oświecenia Publicznego,
Ministerstwo (Departament) Sztuki.
Ministerstwo Zdrowia Publicznego.
Zeszyt IX. Ministerstwo Poczt i Telegrafów.
Zeszyt X. Ministerstwo Robót Publicznych.
Zeszyt XI. Główny Urząd Likwidacyjny.
Ministerstwo Aprowizacji
(w likwidacji).
Główny Urząd Walki z Lichwą.
Tymczasowy Wydział Samorządowy
we Lwowie.
Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej.
b. Litwa Środkowa.
Zeszyt XII. Ogólna Rachunkowość Państwowa.

WSTĘP.
ORGANIZACJA KONTROLI PAŃSTWOWEJ.

Niniejsze sprawozdanie jest trzeciem z kolei, jakie ze swych czynności składa Najwyższa Izba. Pierwsze sprawozdanie przedstawił b. Prezes Najwyższej Izby ś.p. Higersberger 1 lipca i dodatkowo 10 listopada 1920 r., drugie w wykonaniu 2 ustępu art. 8 Ustawy o Kontroli Państwowej z dnia 3 czerwca 1921 r. przedstawiono w czerwcu 1922 r. z czynności dokonanych w 1921 r., obecne zaś sprawozdanie zawiera streszczenie czynności i wyników pracy Kontroli w roku 1922, niezależnie od okresów budżetowych, do jakich te czynności się odnoszą.

Po przeczytaniu sprawozdania nasuwa się wniosek ogólny, że pomimo pięciu lat pracy nad zbudowaniem własnego aparatu administracji państwowej, administracja nie jest jeszcze ustaloną. Wszystkie działy tego sprawozdania wskazują, że w każdem Ministerstwie zachodziły zmiany organizacyjne. Musiały one koniecznie następować w miarę stopniowego zlewania się odrębnych dzielnic i powiększania granic Państwa.

Z drugiej strony jednak słusznem będzie zauważyć, że na to powolne kształtowanie się ustroju Państwa w wielkiej mierze wpływały częste przesilenia gabinetowe.

Od chwili zapoczątkowania własnej administracji mieliśmy 16 gabinetów. Obecny gabinet jest z kolei siedemnastym. Żaden z byłych gabinetów nie przetrwał rocznego okresu budżetowego. Oczywiście nie każdy gabinet mógł wypracować plan gospodarki państwowej na dłuższą metę, a jeżeli wypracował, to nie miał czasu do wprowadzenia go w życie. W takich warunkach każdy z gabinetów musiał poprzestawać na załatwianiu tylko najpilniejszych spraw państwowych, jakich odłożyć nie było można, albo jakie sam uważał za najpilniejsze. Żyliśmy więc z dnia na dzień bez stałego planu gospodarczego. Ta bezplanowość gospodarcza musiała wpłynąć na stopniowe pogorszenie naszych finansów i doprowadzić je do stanu, w jakim one obecnie się znajdują.

Wielkiem dla nas jest szczęściem, że mamy mocną armję, która już czynem dowiodła, że potrafi obronić Państwo od najezdników, możemy więc pod jej ochroną budować nasze Państwo i wprowadzać w niem ład i porządek, jaki musi istnieć w praworządnem Państwie.

Do tych warunków istnienia naszego Państwa zmuszoną była stosować się Kontrola Państwowa.

Właściwie Kontroli Państwowej brak podstawy prawnej do czynienia uwag o wykonaniu budżetu państwowego, gdyż budżet ani na jeden okres nie był przez Sejm zatwierdzonym. Projekty ustaw skarbowych dołączane do preliminarzy budżetowych pozostały projektami. Uchwalone przez Radę Ministrów preliminarze budżetów i etatów były przez tęż Radę, albo przez poszczególnych Ministrów w porozumieniu z Ministrem Skarbu, lub nawet samoistnie zmieniane.

Jeżeli do tej płynności budżetów i etatów dołączyć niezadawalniający na ogół stan rachunkowości państwowej, to będzie jasnem, w jak nienormalnych warunkach musiała pracować Kontrola Państwowa. Stan rachunkowości państwowej wyświetla osobny zeszyt sprawozdania temu przedmiotowi poświęcony. Tutaj wystarcza nadmienić, że od czasu wyjścia okupantów ani za jeden okres budżetowy zamknięć rachunków państwowych nie sporządzono. Przedstawione w tak zwanej żółtej księdze zamknięcia rachunkowe, z wyjątkiem dwóch pierwszych okresów: od 17 stycznia 1917 r. do 30 czerwca 1918 r. i od 1 lipca do 31 października

1918 r., są tylko zestawieniami kasowo-skarbowemi, gdyż nie obejmują wpływów nieprzelanych do Kas Skarbowych, lecz zużytych bezpośrednio na wydatki, nie obejmują także i tych bezpośrednich wydatków (Ministerstwo Kolei i inne).

Na wniosek obecnego Marszałka Sejmu ma być przez Ministra Skarbu i Prezesa Najwyższej Izby wniesiona do Sejmu nowela o zamknięciach rachunkowych za ubiegłe okresy do 1921 roku włącznie i o sposobach kontroli tych zamknięć. W noweli będą przewidziane ulgowe sposoby sporządzenia i kontroli zamknięć. Z jednej strony bowiem stan rachunkowości nie pozwala sporządzić szczegółowych i dokładnych zamknięć za ubiegłe lata do 1921 r. włącznie, z drugiej strony szczegółowa kontrola tych rachunków wymagałaby wiele kosztów, a co ważniejsze w większości wypadków byłaby zupełnie bezowocną z powodu trudności powetowania strat i ustalenia i znalezienia osób, za te straty odpowiedzialnych.

Uznając potrzebę i znaczenie ścisłej dla Państwa rachunkowości, Kontrola Państwowa uczyniła próbę chociażby prowizorycznego zestawienia rachunków za 1921 r. Pracę tę w niektórych Ministerstwach Kontrola

musiała wykonać sama, gdyż urzędy albo odmawiały, albo też odkładały sporządzenie zestawień na czas bardzo długi.

Zestawienie to jako osobny załącznik niniejszego sprawozdania ułożone wedle części, działów i paragrafów — daje w przybliżeniu obraz wpływów i wydatków za 1921 rok, pierwszy po inwazji bolszewickiej.

Wykonywując tę żmudną pracę, Kontrola Państwowa chciała wyświetlić stan rachunkowości w każdem Ministerstwie, jak również dać Sejmowi, Senatowi i Rządowi obraz bliski rzeczywistego stanu rzeczy, zanim władze i urzędy przedstawią zamknięcia rachunkowe. Praca ta jako pierwszy krok w tym kierunku odniosła już ten dobry skutek, że pobudziła Ministerstwa do uregulowania rachunkowości u siebie. Należy bowiem zaznaczyć, że dotychczas tak Rząd, jak poszczególne Ministerstwa traktowały obojętnie ten dział gospodarki państwowej i ścisłe i terminowe prowadzenie ksiąg i rachunków prawie powszechnie nie było przestrzegane. Nalegania Kontroli Państwowej co do uporządkowania rachunków, jak również żądania Ministerstwa Skarbu w tymże celu nie zawsze odnosiły pożądany skutek. Tymczasem nieodzownym warunkiem

praworządności w Państwie jest ścisła i terminowa rachunkowość, gdyż i Naród i Rząd muszą w swoim czasie wiedzieć, jakie i ile wpłynęło do Skarbu podatków i opłat, w jakiej sumie i na co były zrobione wydatki. Państwo może mieć ustalony kredyt zagranicą tylko, jeżeli bilans rachunków rocznych będzie zawsze jasno i w porę zestawiony.

Z punktu widzenia Kontroli Państwowej dwa są warunki nie tylko potrzebne ale i niezbędne w życiu wewnętrznem Państwa: 1) jasny plan polityki państwowej gospodarczej, ściśle i bez chwiejności przeprowadzanej, 2) ścisła i terminowa rachunkowość państwowa. Pierwszy zainicjowany pod przewodnictwem Pana Prezydenta Rzeczypospolitej wprowadza się obecnie w życie i należy mieć nadzieję, że nic nie stanie na zawadzie jego urzeczywistnieniu. Również należy się spodziewać, że i rachunkowość państwowa, która musi iść równocześnie z porządkowaniem finansów Państwa, więcej niż dotychczas zajmie uwagę administracji państwowej.

Brak zamknięć rachunkowych i ogólny niezadawalniający stan rachunkowości państwowej wpłynął na charakter i kierunek działalności Kontroli Państwowej.

Dążąc do wyświetlenia stanu rzeczywistego gospodarki finansowej Państwa — Najwyższa Izba i podległe jej Izby Okręgowe Kontroli wykonywały kontrolę faktyczną, oraz kontrolę następną rachunków, nie wyczekując ich zestawienia, a to w celu możliwego zbliżenia momentu rewizji do czasu dokonania wydatków. Że ta czynność w dziedzinie obydwóch rodzajów kontroli nie była bezowocną i w wielu wypadkach powodowała powetowanie strat Skarbu, a co najważniejsze usunięcie szkodliwych dla interesów Skarbu czynności, liczne dowody tego znajdują się we wszystkich prawie częściach sprawozdania.

Wykonywując kontrolę w różnych działach gospodarki państwowej, Kontrola Państwowa działała ze wszelką ostrożnością szczególniej w tych dziedzinach, jakie wymagają specjalnej znajomości przedmiotu, jak naprzykład w przedsiębiorstwach państwowych. To też Najwyższa Izba poruczała tę pracę odpowiednim fachowcom, którzy oświetlali finansowo — techniczną i rachunkową stronę przedsiębiorstw.

W działach o Ministerstwach: Kolei, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa i Dóbr Państwowych a także i w innych znalazło to swoje odbicie.

Przechodząc do organizacji Kontroli Państwowej należy zaznaczyć, że rok 1922 był pierwszym, w którym Kontrola Państwowa dla wykonania zadań na nią włożonych przez Ustawę z dnia 3 czerwca 1921 roku (Dz. Ust. Nr. 54, poz. 314) objęła wszystkie tereny Rzeczypospolitej z wyjątkiem Śląska.

Po przejęciu w końcu 1921 r. od Ministerstwa Spraw Zagranicznych czynności działu kontrolnego w Wilnie, a od Ministerstwa b. dzielnicy Pruskiej czynności dawnej Izby Obrachunkowej, rok sprawozdawczy upłynął w nieustannej trosce i wśród zabiegów o pomieszczenie dla biur oraz o możliwie najlepszy dobór pracowników we wszystkich organach Kontroli Państwowej.

Warunki mieszkaniowe stanowiły wielką trudność szczególniej w Kowlu, w Kielcach i Poznaniu. Brak pomieszczenia nie dozwolił otworzyć Izby Okręgowej w Krakowie, jaka miała i ma odciążyć Izbę Lwowską i objąć teren Śląski.

Kowel, obrany na siedlisko Izby Okręgowej przymusowo, gdyż w miastach, gdzie są władze wojewódzkie i Skarbu w Brześciu i Łucku, nie było wcale lokali, okazał się dla Izby Okręgowej nieodpowiedni z uwagi nie tylko na odległość od siedliska władz wojewódz-

kich, ale i dlatego, że pomieszczenie jest nader niedogodne i ciasne i nie odpowiada najskromniejszym wymaganiom kulturalnym. Wobec tego powstaje potrzeba przeniesienia Izby do Brześcia, co może nastąpić dopiero wtedy, gdy Skarb udzieli kredytów dla odbudowy odpowiedniego ze zniszczonych budynków skarbowych dla pomieszczenia Izby, oraz dla mieszkań niezbędnych dla urzędników.

W Kielcach Izba Okręgowa mieściła się na dwóch odległych od siebie ulicach; przeważna część biur w niewielkich, na dwóch piętrach położonych numerach hotelowych, do których schody prowadzą jednocześnie do restauracji, wanien i do pozostałych pokojów hotelu „Wersal", reszta zaś rozlokowaną była również w maleńkich i niskich pokoikach w skarbowym drewnianym budynku przy ulicy Karczówkowskiej.

Rozpoczęta przed dwoma laty budowa gmachu na siedzibę Izby Okręgowej w Kielcach posuwa się bardzo powoli z powodu braku w odpowiednim czasie potrzebnych kredytów, a coraz silniejsze zmniejszanie się wartości kupczej marki, powoduje rażącą niezgodność preliminowanych kosztów z istotną ich wysokością. Wątpić należy, czy budowa ta będzie ukończoną w roku 1923.

W Poznaniu lokal Izby Okręgowej, jakkolwiek na jednej z głównych ulic położony (aleja Marcinkowskiego), jest tak ciasny, że praca w nim w miarę kompletowania personelu stawała się bardzo utrudnioną. Ponieważ jednak dom, w którym się ten lokal znajduje, zajęty częściowo na hotel i restaurację, został wystawiony na sprzedaż przymusową, a w dniu 28 marca 1923 nabyty przez Skarb Państwa, spodziewać się można, że warunki mieszkaniowe ułożą się dla Izby Poznańskiej pomyślnie.

W Krakowie do czerwca 1923 r. nie udało się uzyskać i przygotować pomieszczenia dla Izby Okręgowej, otworzenie której jest już bezwzględnie konieczne, ponieważ ona ma objąć niedokonywaną dotychczas kontrolę wpływów i wydatków, ponoszonych przez Państwo na Śląsk, a także odciążyć, jak już wzmiankowano, Izbę Lwowską, gdyż ta ostatnia nie może podołać czynnościom na całym terenie Małopolski.

Sprawa spiesznego otworzenia Izby Krakowskiej jest koniecznością państwową, aby nie dopuszczać na Śląsku wytwarzania rachunkowego chaosu.

W Warszawie pomieszczenie Najwyższej Izby Kontroli Państwowej jest bardzo niedogodne, przedewszystkiem

z powodu rozrzucenia jej biur w czterech punktach miasta: przy ul. Żórawiej 44, przy Daniłowiczowskiej 18, przy Złotej 22 i przy Marszałkowskiej 61, co nader ujemnie wpływa na bieg spraw wewnętrznych. Staje się koniecznem nadbudowanie 2-ch pięter na domu przy ul. Żórawiej, aby zgrupować wszystkich pracowników Najwyższej Izby Kontroli w jednem pomieszczeniu.

Dobór odpowiednich pracowników napotykał przeszkody trudne do zwalczenia: jeżeli wogóle brak wykwalifikowanego personelu w administracji państwowej daje się odczuwać dotkliwie, to w Kontroli Państwowej jest tem dokuczliwszy, że charakter zajęć kontrolnych wymaga połączenia w jednej osobie tych zalet i warunków, jakie u pracowników innych gałęzi pracy państwowej mogą być dzielone. Jeżeli bowiem od urzędników ogólnie wymaganą jest fachowość, uczciwość i pracowitość, to urzędnicy Kontroli muszą nadto posiadać czułą etykę, inteligencję, spostrzegawczość, inicjatywę, krytycyzm, takt, jakie to przymioty nie zawsze, a raczej rzadko kiedy są połączone w jednej osobie.

Jeżeli do powyższego dołączyć ogólnie znaną pobłażliwość przy udzielaniu opinji przez osoby,

na które kandydaci się powołują i przyjąć pod uwagę, że, jak wzmiankowano wyżej, Kontrola Państwowa wraz z czynnościami kontrolnymi urzędów w Wilnie i w Poznaniu przejęła ryczałtowo prawie cały personel w tych urzędach poprzednio zajęty, to będzie jasnem, dlaczego w roku sprawozdawczym było kilka wypadków w Wilnie, w Kowlu i w Poznaniu uwolnienia urzędników Okręgowych Izb Kontroli ze służby, jako nieodpowiednich. W jednym wypadku nawet, w Wilnie sprawę dwóch przewinień urzędnika oddano prokuratorowi, który jednak dochodzenie jednego z decyzji sądu umorzył — a co do drugiego przewinienia jeszcze nie zakończył badania. Brak mieszkań prywatnych jest jednym z powodów, że trudno dobrać dla Izb Okręgowych odpowiednich pracowników, posiadających wymagane kwalifikacje, ale również i potrzeby kulturalnego mieszkania; pod tym względem w najgorszem położeniu są Izby Kowelska i Kielecka; w Kowlu liczna rodzina nieraz mieści się w jednym wilgotnym pokoiku tak, iż były wypadki, że pracownik, przybywszy na miejsce, co prędzej prosił o uwolnienie, nie mogąc w żaden sposób w tych warunkach żyć i pracować, a właśnie Kowelska Izba, z uwagi na teren kresowy swego dzia-

łania, musi mieć jeszcze większe wymagania co do jakości i zalet swoich pracowników.

Wysokie przymioty charakteru i umysłu, jakich Kontrola Państwowa wymaga od swych współpracowników, nie mają ekwiwalentu w wynagrodzeniu urzędników. W sądownictwie np. pracownicy (sędziowie) mają uposażenie wyższe niż urzędnicy administracyjni w Ministerstwach, co wynika z potrzeby zabezpieczenia niezawisłości sędziowskiej, pracownicy zaś Kontroli Państwowej, jakkolwiek także muszą być niezależni w swych czynnościach, mają uposażenie równe ze wszystkiemi innemi resortami cywilnemi. Ponadto Ustawa o Kontroli Państwowej ogranicza możność pracownikom Kontroli zarobkowania dodatkowego, gdyż zarobkowanie takie może przeszkadzać bezstronnemu wykonaniu czynności kontroli. Nieliczny skład i odosobnienie Kontroli Państwowej z pomiędzy instytucji rządowych pozbawia możności utworzenia własnych kooperatyw z szeroką i skuteczną działalnością i stoi na przeszkodzie do połączenia z kooperatywami innych urzędów. Stąd wynika potrzeba zmiany tych warunków w kierunku polepszenia bytu pracowników Kontroli.

W roku sprawozdawczym Najwyższa Izba Kontroli odbyła lustrację Izb Okręgowych w Wilnie, w Kielcach i Kowlu, a w początku roku bież. We Lwowie i w Poznaniu. Lustracje te oddziaływały bardzo skutecznie na poprawę wewnętrznych porządków Izb lustrowanych przez ujednostajnienie sposobów prowadzenia biurowości i rewizji drogą bezpośredniego kontaktu z personelem Izb Okręgowych i wglądu w miejscowe warunki i niedomagania.

W kierunku unormowania pracy w całej Kontroli Państwowej zrobiono w roku 1922 duży krok naprzód nie tylko przez polepszenie doboru pracowników, ale i przez uzgodnienie z Ministrami wypracowanej jeszcze w r. 1921, a zastosowanej do zmienionej Ustawy, „Ogólnej instrukcji o sposobie wykonywania kontroli przez Kontrolę Państwową". Początkowe różnice w poglądach ogólnych — zostały ostatecznie wyrównane i instrukcja ta wydrukowaną została w Monitorze Polskim z dnia 23 listopada 1922 r. Nr. 267.

Nadto opracowano następujące instrukcje szczegółowe:

1) o sposobie wykonywania przez Kontrolę Państwową kontroli gospodarki Kolei Państwowych;

2) o sposobie wykonywania kontroli budowy Państwowych Kolei Żelaznych;

3) o sposobie wykonywania przez Kontrolę Państwową kontroli gospodarki władz i urzędów Ministerstwa Spraw Wojskowych;

4) o sposobie wykonywania przez Kontrolę Państwową kontroli faktycznej zapasów wojennych.

Instrukcje te uzgodniono z Ministerstwami w początku roku 1923.

W ten sposób otrzymawszy do zastosowania ujednostajnione instrukcje, obowiązujące wszystkie organa i urzędy państwowe na całym obszarze Rzeczypospolitej prócz Śląska, cały aparat Kontroli Państwowej działał w składzie: Najwyższej Izby i sześciu Okręgowych Izb Kontroli.

Najwyższa Izba, podzielona stosownie do art. 23 Ustawy na cztery Departamenty i dwa niezależne od nich Wydziały Personalny i Rachuby Centralnej, obejmowała nie tylko całokształt kontroli centralnych organów pojedynczych Ministerstw i Głównych Urzędów, ale również rozważanie wątpliwości i załatwianie trudności, napotykanych przez Izby Okręgowe Kontroli przy rewizji podległych każdemu z tych centralnych

organów urzędów, a to dla ujednostajnienia interpretacji wydanych przepisów i instrukcji, i dla jednolitości sposobów rewizji we wszystkich organach i w obydwóch instancjach Kontroli Państwowej.

Podział pracy między departamentami utrzymano według planu, nakreślonego w końcu roku 1921 z tą zmianą, iż kontrolę Ministerstwa Kolei Żelaznych oddano Departamentowi II-mu wzamian za kontrolę Ministerstwa Przemysłu i Handlu, powierzoną Departamentowi III-mu.

Tak więc na rok 1922 powierzono:

Departamentowi I-mu, podzielonemu na 5 wydziałów, Ministerstwa: Skarbu, Rolnictwa i Dóbr Państwowych oraz Główny Urząd Ziemski;

Departamentowi II-mu, podzielonemu na 7 wydziałów, Ministerstwa: Spraw Wojskowych i Kolei Żelaznych;

Departamentowi III-mu, podzielonemu na 3 wydziały, Ministerstwa: Robót Publicznych i Żeglugę Państwową, Ministerstwo Poczt i Telegrafów oraz Ministerstwo Przemysłu i Handlu;

Departamentowi IV-mu, podzielonemu na 4 wydziały, wszystkie pozostałe Ministerstwa i Główne Urzędy.

Wydział Personalny załatwiał sprawy ogólno-administracyjne i personalne, wreszcie

Wydział Rachuby Centralnej bada ogólne zamknięcia rachunków Państwa, opinjuje projekty ogólnych przepisów kasowych i rachunkowych, przedstawianych przez Główny Urząd Kasowy Ministerstwa Skarbu, uzgadnia projekty szczegółowych przepisów kasowych i rachunkowych, przedstawianych przez władze i urzędy państwowe, z ogólnemi przepisami kasowemi i rachunkowemi, prowadzi kontrolę działalności Centralnej Kasy Państwowej i Centralnej Księgowości Ministerstwa Skarbu, oraz kontroluje rachunki Najwyższej Izby i Izb Okręgowych Kontroli Państwowej.

Jak wzmiankowano już w sprawozdaniu za rok 1921, na zjeździe Prezesów Izb Okręgowych, zwołanym przez Prezesa Najwyższej Izby w październiku 1921 r. postanowiono, że Izby Okręgowe swą wewnętrzną organizację i podział czynności zastosują równolegle do organizacji i podziału czynności Najwyższej Izby. To też w roku sprawozdawczym wszystkie zostały podzielone na cztery główne wydziały, odpowiadające czterem Departamentom, kierowane przez naczelników w V stopniu służbowym, zaś wydziały główne podzie-

lono na odpowiednie pododdziały, kierowane również przez odpowiedzialnych naczelników (radców) w VI stopniu służbowym.

Izby Okręgowe Kontroli kontrolowały urzędy I i II instancji z podziałem ich między Izbami według terenów, na których te urzędy działają. Wyjątek stanowiły: zarządy leśne, koleje żelazne, urzędy pocztowe i Dowództwa Okręgowe Korpusów Wojskowych, nad któremi kontrolę powierzano Izbom zależnie już to od terytorjum, na którem znajdują się zarządy leśne, Dyrekcje kolejowe lub pocztowe, już to od łatwości dojazdu do siedziby Dowództwa Okręgu Wojskowego.

Tak więc Izby Okręgowe obejmowały:

Warszawska: tereny województw: Warszawskiego, Łódzkiego i Białostockiego i Dyrekcję Kolejową Warszawską.

Kielecka: tereny województw: Kieleckiego i Lubelskiego i Dyrekcję Kolejową Radomską.

Lwowska: tereny województw: Lwowskiego, Stanisławowskiego, Tarnopolskiego i Krakowskiego i Dyrekcje kolejowe: Lwowską, Krakowską i Stanisławowską.

Kowelska: tereny województw: Wołyńskiego i Poleskiego.

Wileńska: tereny województw: Wileńskiego i Nowogródzkiego i Dyrekcję Kolejową Wileńską.

Poznańska: tereny województw: Poznańskiego i Pomorskiego i Dyrekcje kolejowe: Poznańską i Gdańską.

Wydatki na utrzymanie Kontroli Państwowej wyniosły w roku 1922:

w Najwyższej Izbie	598,727.701,82
w Izbie Okręgowej Warszawskiej	264,238.657,—
„ „ „ Lwowskiej	102,955.480,—
„ „ „ Kieleckiej	222,606.527,—
„ „ „ Kowelskiej	86,387.058,—
„ „ „ Poznańskiej	128,801.417,81
„ „ „ Wileńskiej	194,498.583,—
Ogółem	1.598,215.424,63

Kolegjum Najwyższej Izby odbyło w roku sprawozdawczym 24 posiedzeń, na których rozważało sprawy, wynikające z czynności przy wykonywaniu kontroli przez Najwyższą Izbę oraz z odwołania od orzeczeń Izb Okręgowych i Departamentów, nadto rozważało projekty przepisów i instrukcji, o których wyżej wspomniano.

Kolegja Departamentów odbyły 81 posiedzeń, z nich Departament 1-szy 25, Departament II-gi 24, Departament III-ci 14 i Departament IV-ty 18.

Kolegja Izb Okręgowych odbyły 188 posiedzeń.

Prezes Najwyższej Izby
Kontroli Państwowej
(–) Jan Żarnowski.

Naczelnik Wydziału Personalnego
(–) Konstanty Pęcherzewski.

90
lat
NIK

SPIS TREŚCI

Lech Kaczyński – *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Najwyższej Izby Kontroli w latach 1992–1995*
Jubileuszowe refleksje 3

Janusz Wojciechowski – *Poseł do Parlamentu Europejskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli w latach 1995–2001*
Po co istnieje Najwyższa Izba Kontroli 7

Mirosław Sekuła – *Zastępca przewodniczącego sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej, Prezes Najwyższej Izby Kontroli w latach 2001–2007*
W duchu odpowiedzialności za państwo 11

Jacek Jezierski – *Prezes Najwyższej Izby Kontroli*
Tradycja w służbie państwu 15

„Kontrola Państwowa" na Jubileusz – słowo od redakcji 19

Jacek Jagielski – **Kształtowanie się instytucji kontroli państwowej w Polsce** 21

Marzena Paszkowska – **Najwyższe państwowe organy kontroli w Europie. Tradycja i współczesność** 45

Wykłady o Kontroli Państwowej wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli Zenobiusza Rugiewicza – wybór i komentarz Jacek Szczerbiński 63

Z historii Najwyższej Izby Kontroli. Refleksje o urzędnikach Izby w okresie międzywojennym – opracowanie Małgorzata Włodarczyk 87

Dokumenty archiwalne
Sprawozdanie z czynności Kontroli Państwowej za rok 1922 113

CONTENTS

*The first 2009 issue of **the State Audit** has a special character, because the date of its publication comes close the 90th anniversary of establishing of the Supreme Chamber of Control [of the State], which took place on 7 February, 1919. This occasion has inspired the **the State Audit** editing team to prepare a two-part anniversary issue.*

Part I divides clearly into three sections. The opening is made by the three Former Presidents of the Supreme Chamber of Control – President of the Republic of Poland Lech Kaczyński, Deputy for the European Parliament Janusz Wojciechowski and Member of the Polish Parliament Mirosław Sekuła – with articles presenting their reflections, and the concluding utterance contributed by the President in Office Jacek Jezierski.

The second section contains articles devoted to the evolution of the institution of state audit in Poland, and tradition vs. modernity in the European Supreme Audit Institutions. Next comes a unique material composed of excerpts from lectures delivered in 1925–1939 in the Parliament building by Zenobiusz Rugiewicz Vicepresident of the Supreme Chamber of Control as a part of up-grading courses held for state audit staff members. Its interesting supplement is the article on the staff members employed at the Supreme Chamber of Control in the period between the two World Wars; it is based on the documents from their personal files, at present kept at the Central State Archives – New Records, Warsaw.

*Anniversary Book I finds conclusion in **The Report from 1922 Activities of the Supreme Chamber of Control**, never before presented to the readers of **the State Audit.***

Part II supplements the above collection of reflections, analyses, and documents. Yet it can also be read as a separate whole, as it collets biographic notes of the heads of the supreme audit bodies which were in existence in the Polish territories in XIX and XX centuries (until late 1940s').

Lech Kaczyński – *President of the Republic of Poland, President of the Supreme Chamber of Control in 1992–1995*
Anniversary Reflections 3

Janusz Wojciechowski – *Deputy for the European Parliament, President of the Supreme Chamber of Control in 1995–2001*
The Supreme Chamber of Control – What For it Exists 7

Mirosław Sekuła – *Member of the Polish Parliament, President of the Supreme Chamber of Control in 2001–2007*
In the Spirit of Responsibility for the State 11

Jacek Jezierski – *President of the Supreme Chamber of Control*
The State Service Tradition 15

"Kontrola Państwowa" on Anniversary 19

Jacek Jagielski – **The Evolution of the Institution of State Audit in Poland** 21

Marzena Paszkowska – **The Supreme Institutions of State Audit in Europe. Tradition vs. Modernity** 45

Lectures on State Audit by Vice-President of the Supreme Chamber of Control Zenobiusz Rugiewicz – selection and comment by Jacek Szczerbiński 63

Reflections on the Staff Members Employed at the Supreme Chamber of Control in the Epoch between the two World Wars – prep. by Małgorzata Włodarczyk 87

From the SCC Archive
Report from 1922 Activities of the Supreme Chamber of Control 113

90
lat
NIK

KOMITET REDAKCYJNY:

Zbigniew Cieślak, Jacek Jagielski, Adam Lipowski, Teresa Liszcz,
Jacek Mazur, Małgorzata Niezgódka-Medek,
Marzena Repetowska-Nyc (redaktor naczelna),
Czesława Rudzka-Lorentz, Janusz Witkowski, Marek Zająkała.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji: Najwyższa Izba Kontroli, 00-950 Warszawa, ul. Filtrowa 57, Telefon: centrala NIK: (022) 444-5000; redaktor naczelna Marzena Repetowska-Nyc, p. 5026, tel. (022) 444-5311; z-ca redaktor naczelnej Barbara Dolińska, p. 5011, tel. (022) 444-5739; red. Joanna Kulicka, p. 5013, tel. (022) 444-5401; red. Barbara Odolińska, p. 5012, tel. (022) 444-5781.

Skład i łamanie: Joanna Zakrzewska.
Fotografie na s. 11 i 15: Zofia Swoczyna.

Nasz adres w sieci INTERNET: e-mail: KPred@nik.gov.pl; http://www.nik.gov.pl

Cena egzemplarza – 12 zł. Prenumerata roczna – 72 zł.
Wpłaty na konto:
NBP O/O Warszawa, nr 14 1010 1010 0036 8122 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli.

Nakład 1500 egz. Papier xerox 80 g.
Projekt okładki: Studio Graficzne „File".
Druk okładek: OFICYNA DRUKARSKA, ul Sokołowska 12a, Warszawa.
Oddano do druku w styczniu 2009 r.
Druk i oprawa: Poligrafia NIK.

Dokumenty archiwalne wykorzystano za zgodą Archiwum Akt Nowych w Warszawie.