

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

§,... ktokolwiek grosz publiczny
do swego rozporządzenia odbiera,
wydatek onegoż usprawiedliwić winien.” *

WARSZAWA ROCZNIK XLVII NUMER SPECJALNY (2) MAJ 2002 R.

ISSN 0452-5027

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

**SPECJALNE POSIEDZENIE KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI,
POŚWIĘCONE PROBLEMOWI STATUSU PRAWNEGO
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W ŚWIETLE KONSTYTUCJI
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I STANDARDÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

Status prawny Najwyższej Izby Kontroli, jej ustrojowe usytuowanie w systemie organów państwa oraz przedmiotowy i podmiotowy zakres działań kontrolnych reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Zarówno przyjęty generalny model kontroli państwowej, niezależnej od rządu a podlegającej Sejmowi, jak też zasada kolegialności działań NIK, szeroko ujęta sfera jej zadań i kompetencji są w pełni zasadne, logiczne i adekwatne do miejsca i roli tego naczelnego organu kontroli państwowej funkcjonującego w systemie demokratycznego porządku prawnego.

Problematyka pozycji ustrojowej, zasad organizacji i funkcjonowania NIK budząca wciąż żywe zainteresowanie teoretyków, jak i praktyków nabiera szczególnej wagi i aktualności w sytuacji podjętych przez Polskę starań o członkostwo w Unii Europejskiej. W ramach szeroko zakrojonego procesu dostosowywania polskich regulacji prawnych do prawa wspólnotowego konieczne jest dokonanie przeglądu i oceny stopnia harmonizacji krajowych rozwiązań przyjętych w zakresie funkcjonowania naczelnego organu kontroli państwowej, jakim jest Najwyższa Izba Kontroli.

Celowi temu służyć miało zorganizowane w dniu 17 kwietnia 2002 r. posiedzenie seminaryjne Kolegium NIK nt.: „Status prawny NIK w świetle Konstytucji RP i standardów Unii Europejskiej”. W posiedzeniu, któremu przewodniczył prezes NIK Mirosław Sekuła, wzięli udział przedstawiciele nauk prawnych i ekonomicznych oraz inni zaproszeni goście z różnych instytucji i ośrodków naukowych.

*doradca prezesa NIK Alicja Pomorska
wiceprezes NIK Piotr Kownacki*

Teksty referatów oraz materiały z dyskusji są zamieszczone w niniejszym, specjalnym numerze „Kontroli Państwowej”. Na końcu numeru znajdują się „Przepisy o najwyższych organach kontroli w konstytucjach państw europejskich”.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła:

Po raz trzeci spotykamy się w gronie członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, aby dyskutować o sprawach wykraczających poza rutynowe problemy, którymi to gremium zwykle się zajmuje. Spotykamy się też w gronie szczególnym, w gronie osób, których wiedza, doświadczenie, a zarazem wpływ na kształtowanie opinii publicznej jest nie do przecenienia. Witam członków Kolegium, prelegentów, a szczególnie naszych miłych gości, którzy są mi osobiście znani. Witam pana ministra Krzysztofa Czeszejko-Sochackiego - szefa Kancelarii Sejmu RP, pana ministra Jacka Uczkiewicza - wiceministra finansów, pana Włodzimierza Koryckiego - doradcę prezesa NBP, panią Annę Stępniewską - radcę ministra Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, bardzo serdecznie witam osobę powszechnie znaną w NIK, panią Małgorzatę Niezgódkę-Medek - sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz naszego bliskiego współpracownika - Głównego Inspektora Pracy pana Tadeusza Zająca. Serdecznie witam panią prof. Marię Gintowt-Jankowicz oraz byłego członka Kolegium - pana prof. Zbigniewa Cieślaka. Witam także wszystkich tych, którzy towarzyszą nam poprzez Internet, ponieważ obrady te są bezpośrednio transmitowane do sieci internetowej. Jeżeli to doświadczenie będzie pozytywne, jeżeli będzie zainteresowanie - a możliwości techniczne się sprawdzą - to wówczas spotkania seminaryjne Kolegium będą z reguły transmitowane.

Dzisiejsza dyskusja dotyczy spraw najbliższych Izbie, to znaczy jej statusu prawnego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz standardów Unii Europejskiej. Mam również nadzieję, że wystarczy nam czasu, aby podjąć inne wątki, w których doświadczenia Izby mogą stanowić punkt wyjścia szerszej debaty.

Pytania o status prawny NIK w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nawiązują do spraw podstawowych, takich jak: kształt i rola kontroli państwowej i jej znaczenie dla demokratycznego państwa prawnego, uznanie lub dyskusja nad konstytucyjnie określonym podziałem władzy, kompetencji i odpowiedzialności czy postrzeganie zasady rozliczalności publicznej.

Z satysfakcją chcę państwa zapewnić, że pozycja ustrojowa NIK wyznaczona przez Konstytucję odpowiada międzynarodowym standardom zarówno w zakresie gwarancji niezależności, łącznie ze swobodą kształtowania tematyki kontroli i doboru jednostek poddawanych kontroli, czy zakresem uprawnień kontrolnych, niezależnością finansową Izby, powoływaniem prezesa i trwałością jego kadencji, jak i dostępu do dokumentów i informacji. Wcale nie musi to jednak oznaczać, że osiągnęliśmy stan optymalny i niczego już nie trzeba zmienić. Dyskusja nad pozycją ustrojową NIK - w zakresie jej uprawnień kontrolnych czy ewentualnego przyznania kompetencji do egzekwowania zaleceń pokontrolnych, zakresu podległości parlamentowi - toczy się od wielu lat i nasila się zawsze przy okazji podejmowania kompleksowych reform w państwie.

Może warto przypomnieć niektóre z nich, np.: kontrowersje, które powstały w związku z reformą systemu opieki zdrowotnej i wątpliwościami dotyczącymi przynależności kas chorych do sektora finansów publicznych, a zatem możliwości kontrolowania ich przez Izbę, spory dotyczące kompetencji kontrolnych NIK wobec bankowego funduszu gwarancyjnego, a także to, z czym spotykają się nasi kontrolerzy w codziennej praktyce - dopuszczalność obejmowania kontrolą spółek z udziałem kapitału państwowego i prywatnego.

Warto postarać się też o znalezienie odpowiedzi na kilka, moim zdaniem, zasadniczych pytań: czy określona w Konstytucji RP i uszczegółowiona w ustawie o NIK zasada podległości NIK Sejmowi zagraża czy też nie zagraża jej niezależności; czy zakres uprawnień kontrolnych Izby jest wystarczający, zbyt wąski, czy zbyt szeroko ujęty; czy ograniczenie uprawnień Izby do oceny działalności jednostki kontrolowanej i sformułowania wniosków pokontrolnych jest, czy nie jest wystarczającą gwarancją realizacji zasady rozliczalności publicznej. Inne kwestie, które być może będą dzisiaj przedyskutowane lub nawet uzyska się na nie odpowiedzi, to: czy kontrola sprawowana przez NIK ma zachować swój dotychczasowy charakter kontroli następczej, czy też Izba powinna podejmować kontrole wstępne i bieżące i co będzie wtedy z jej pozycją współadministradora - o co się wiele osób obawia; jak powinien kształtować się udział NIK w procesie udzielenia absolutorium rządowi - czy jest wystarczający, czy ma ulec zmianie; bardzo trudne i kontrowersyjne pytanie - czy należy zachować odrębność organizacyjną regionalnych izb obrachunkowych, czy utrzymać zarazem podwójną kontrolę samorządów, czy raczej wyłączyć NIK wtedy z kontroli samorządu lub może (to też pojawia się w wypo- wiedziach) włączyć regionalne izby obrachunkowe do NIK i utworzyć jedną instytucję kontroli państwowej.

Te i inne pytania dadzą się sprowadzić właściwie do dwóch podstawowych kwestii. Pierwsza - co można i należy zrobić, aby NIK jak najlepiej wykorzystała swoją pozycję ustrojową, niezależność i kompetencje oraz druga - co można i należy zrobić, aby wyniki kontroli Izby były jak najlepiej wykorzystywane. Przypuszczam, że podczas dzisiejszych obrad chociaż na część tych pytań znajdziemy odpowiedzi. Dziękuję referentom, że zgodzili się podzielić swoją wiedzą. Referaty, tak jak jest w programie, wygłoszą: pan prof. dr hab. Cezary Kosikowski, pan prof. dr hab. Paweł Sarnecki, pan prof. dr hab. Andrzej Sylwestrzak oraz pan dr Jacek Mazur. Proszę pana prof. Cezarego Kosikowskiego o zabranie głosu.

prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski

STATUS PRAWNY NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I STANDARDÓW UNII EUROPEJSKIEJ (Aspekty prawnofinansowe)

I. Zakres rozważań

1. Znając cel opracowania oraz specjalizację naukową pozostałych Autorów referatów w sposób świadomy ograniczam swe rozważania przede wszystkim do prawnofinansowych aspektów zagadnienia. Zakładam bowiem, że inne referaty będą poświęcone głównie przedstawieniu standardów, według których trzeba oceniać status Najwyższej Izby Kontroli oraz będą dotyczyć oceny rozwiązań przyjętych wobec NIK w Konstytucji RP. W tej sytuacji koncentracja na prawnofinansowych aspektach zagadnienia pozwoli nie tylko wypełnić pewną lukę w ocenie NIK, lecz także zachować wyznawaną przeze mnie dewizę, iż wypowiadam się tylko na tematy, na których się znam. Mam też nadzieję, że moje spostrzeżenia, oceny i wnioski oraz propozycje uzupełnią materiał, na podstawie którego można w sposób całościowy ocenić obecny status prawny NIK.

2. Mając na uwadze przyjęte wyżej założenia referatu, ocenę statusu prawnego NIK ograniczam do następujących zagadnień:

- zakresu zadań NIK w kontroli finansów publicznych;

- decydowania o planie kontroli NIK, w tym o kontrolach dotyczących finansów publicznych;
- kryteriów i trybu kontroli NIK w dziedzinie finansów publicznych;
- wykorzystywania wyników kontroli NIK w dziedzinie finansów publicznych przez Sejm i inne podmioty;
- współdziałania NIK z innymi organami kontroli finansów publicznych i wykorzystywania ich wyników kontroli lub odwrotnie;
- niezależności finansowej NIK i kontroli jej działalności.

3. Do oceny zagadnień wymienionych w pkt 2 biorę pod uwagę obowiązujące rozwiązania prawne zawarte w przepisach Konstytucji RP, ustawy o NIK, ustawy o finansach publicznych i w miarę potrzeby także w innych aktach normatywnych (np. w Regulaminie Sejmu). Natomiast do standardów, w świetle których należy oceniać przyjęte w Polsce rozwiązania prawne dotyczące NIK, zaliczam przede wszystkim postanowienia wynikające z: „Deklaracji z Limy” z 1977 r., „Międzynarodowych standardów kontroli INTOSAI” z 1989 r., „Wytycznych w sprawie standardów kontroli wewnętrznej” z 1991 r., tzw. ustaleń waszyngtońskich z 1992 r. oraz „Deklaracji kairskiej” z 1995 r.¹ Nie wydaje mi się natomiast, aby dobrym oparciem dla oceny obecnego statusu prawnego NIK były wyłącznie lub przede wszystkim postanowienia art. 246 - 248 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dotyczące Trybunału Obrachunkowego Wspólnoty. Organ ten ma bowiem inne częściowo zadania niż krajowe organy kontroli państwowej². Stąd też tylko niektóre rozwiązania przyjęte w odniesieniu do Trybunału Obrachunkowego Wspólnoty mogą być porównywalne z rozwiązaniami odnoszącymi się do krajowych organów kontroli państwowej.

II. Zakres zadań Najwyższej Izby Kontroli w kontroli finansów publicznych oraz ich wpływ na status prawny Izby

1. Status prawny NIK wyznaczają przede wszystkim rozwiązania prawne przyjęte w zakresie podmiotowym i przedmiotowym kontroli sprawowanej przez ten organ. Nie ulega przecieży wątpliwości, że położenie ustrojowe NIK zależy od tego, kogo i co ma kontrolować. Dyskusji zdaje się też nie podlegać fakt, że zadaniem najwyższego organu kontroli państwowej jest zwłaszcza kontrola działalności organów administracji rządowej. Można natomiast już dyskutować, czy w przyszłości NIK powinna kontrolować także działalność innych podmiotów, o których w obecnym stanie prawnym jest mowa w art. 203 Konstytucji RP oraz w art. 2 ust. 1 - 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, (nazywanej dalej „ustawą o NIK”). Podmioty te podlegają bowiem kontroli wykonywanej przez inne organy i włączenie NIK do zespołu organów kontrolujących działalność tych podmiotów może świadczyć jedynie o niezbyt dużej wierze prawodawcy w efektywność i skuteczność działań kontrolnych innych organów kontroli niż NIK. Może zatem istnieć potrzeba nie tylko określenia *de lege ferenda* statusu prawnego NIK, lecz także podjęcia decyzji o reformie całego systemu kontroli państwowej?

2. Z art. 202 Konstytucji RP oraz z art. 2 ustawy o NIK wynika, że zadaniem Izby jest kontrola działalności pewnych podmiotów. W pojęciu działalności mieści się też ich gospodarka finansowa oraz realizacja przez te podmioty ich uprawnień i obowiązków prawnofinansowych. NIK nie jest jednakże organem kontrolującym wyłącznie finanse publiczne. Jej obecne położenie prawne odpowiada zresztą w pełni zasadom przyjętym w „Deklaracji z Limy”, z których wynika, że najwyższy organ kontroli sprawuje nie tylko kontrolę formalną legalności i prawidłowości zarządzania finansowego i księgowości (*formal audit*), lecz także kontrolę zarządzania lub kontrolę wykonywania zadań (*performance audit*). Tego nie należy zmieniać, czyniąc Najwyższą Izbę Kontroli jedynie organem kontroli finansów publicznych. Trzeba jednak zastanowić się nad miejscem NIK w systemie kontroli finansów publicznych. To zaś wymaga także analizy i oceny funkcjonowania innych organów kontroli finansowej, czego w ramach niniejszego opracowania nie sposób dokonać.

3. W zakresie finansów publicznych kontrola NIK dotyczy nie tylko wykonania budżetu państwa, ale także wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto obejmuje gospodarkę finansową państwowych i samorządowych funduszy celowych oraz gospodarkę finansową wszelkich podmiotów publicznej gospodarki finansowej zaliczonych do jednostek sektora finansów publicznych⁴, a także gospodarkę finansową centralnego banku państwa oraz przedsiębiorstw państwowych, banków państwowych i spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, mimo że - zgodnie z ustawą o finansach publicznych - nie należą one do sektora finansów publicznych. Kontrola NIK rozciąga się wreszcie na podmioty niepubliczne, które

¹ Teksty tych dokumentów były publikowane w tłumaczeniach na język polski [w:] „Kontrola Państwowa” nr 2/1992, nr 3/1992, nr 2/1993, nr 2/1996, nr 4/1997 (wkładka). Były też opisane przez J. Mazurę: - *Międzynarodowe zasady kontroli finansów publicznych a tworzenie najwyższego organu kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1998

² Por. C. Mik: *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, tom 1, Warszawa 2000, s. 209 i nast.

³ T.j. DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937.

⁴ Patrz art. 5 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU nr 155, poz. 1014, ze zm.).

korzystają z pomocy publicznej na zasadach ustalonych w ustawie o finansach publicznych lub na warunkach określonych w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców.⁵ System kontroli finansowej w sektorze publicznym jest szeroki.⁶ Obejmuje kontrolę zewnętrzną (parlamentarną i prezydencką, NIK, skarbową, podatkową, regionalnych izb obrachunkowych, dewizową, celną, sądową) i wewnętrzną (ministra finansów, głównych księgowych, audyt wewnętrzny).

Systemowi kontroli finansowej towarzyszy system sprawozdawczości budżetowej i finansowej, a także kontrola sprawowana w ramach nadzoru (właścicielskiego, zwierzchniego, specjalistycznego), która nie omija przecież również zagadnień finansowych. Finanse publiczne nie pozostają więc w Polsce bez kontroli. W tej sytuacji należy zastanowić się, z jakiego powodu, w jakim zakresie i charakterze włączać NIK do systemu kontroli finansów publicznych. Odpowiedź na to pytanie stanowi także jeden z elementów określających status prawny Izby.

4. Poza dyskusją pozostaje kwestia udziału NIK w kontroli wykonywania i oceny wykonania budżetu państwa oraz gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych. Urządzenia te stanowią bowiem jądro finansów publicznych. Projekt ustawy budżetowej oraz plany finansowe większości państwowych funduszy celowych podlegają kontroli parlamentarnej w toku uchwalania ustawy budżetowej (kontrola wstępna). Natomiast kontrola bieżąca i następcza (*ex post*) wykonywania budżetu państwa i państwowych funduszy celowych należy i powinna należeć nadal przede wszystkim do NIK. Nie wyklucza to, rzecz jasna, także udziału parlamentu w sprawowaniu kontroli bieżącej i następczej tych urządzeń. Od parlamentu należy jednak oczekiwać przede wszystkim pełnego i rzetelnego wykorzystania wyników kontroli przedstawionych przez NIK, w tym również jej ocen i opinii oraz wniosków w przedmiocie absolutorium dla rządu.

Do Najwyższej Izby Kontroli powinna nadal należeć kontrola gospodarki finansowej Narodowego Banku Polskiego. Mając natomiast na uwadze niekwestionowaną na ogół (poza PSL i UP) potrzebę zachowania niezależności (autonomii) centralnego banku państwa, kontrolę NBP ze strony NIK należy ograniczyć do kontroli jego gospodarki finansowej, odchodząc tym samym od kontroli całokształtu działalności NBP, co obecnie wynika z literalnego brzmienia art. 2 ust. 1 ustawy o NIK. Przypomnieć wypada, że zgodnie z art. 70 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁷, prezes NBP przedstawia Sejmowi roczne sprawozdanie z działalności Banku. To zaś sugeruje wyraźnie, że Sejm, nie NIK, powinien kontrolować NBP, aby móc ocenić jego działalność. W tym celu Sejm może korzystać z fachowej pomocy NIK.

W kontrolnej gestii NIK powinna natomiast znaleźć się działalność takich podmiotów, co do których obecnie nie jest ona wyraźnie zastrzeżona lub które nie poddają się kontroli Izby. Mam na myśli zwłaszcza fundusze celowe niezaliczane w myśl ustawy o finansach publicznych do państwowych funduszy celowych (np. Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, Centralny Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych), a także finansowanie wieloletnich programów ustanawianych przez Radę Ministrów i programów, o których mowa w ustawie z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.⁸ Ponadto uważam, że zasięgiem kontroli NIK należałoby objąć wszelkie formy rozrywania z zagranicznej pomocy finansowej, niezależnie od tego, kto i w jakim zakresie oraz w jakiej formie prawnej z takiej pomocy korzysta. Nie można naiwnie zakładać, że pomoc zagraniczna jest pomocą bezinteresowną, a zatem badanie tego zjawiska leży w interesie państwowym i powinno być przedmiotem kontroli NIK jako najwyższego organu kontroli państwowej. Wszystkie wspomniane wyżej rodzaje działalności, w tym ich aspekty finansowe, nie są wymienione w art. 2 ustawy o NIK, gdyż przepis ten stosuje ujęcie podmiotowe, nie zaś przedmiotowe. Dopiero w art. 3 ustawy o NIK występuje ujęcie przedmiotowe zakresu kontroli Izby, ale nie obejmuje ono zagadnień wyżej wymienionych.

5. Inaczej widzę natomiast potrzebę dalszego utrzymywania w zakresie zadań kontrolnych NIK sprawowania kontroli działalności pozostałych podmiotów, wymienionych w art. 2 ust. 1 - 4 ustawy o NIK. Nie ma przecież żadnego uzasadnienia, aby działalność jednostek samorządu terytorialnego była kontrolowana także przez Izbę, skoro jest ona poddana znacznie bliżej usytuowanej kontroli regionalnych izb obrachunkowych oraz nadzorowi wojewodów. Za takim rozwiązaniem zdaje się przemawiać zresztą brzmienie art. 203 ust. 2 Konstytucji RP („NIK może kontrolować ...”). Nie ma też większego uzasadnienia kontrola NIK wobec pozostałych jednostek sektora finansów publicznych niestanowiących organów władzy publicznej, organów administracji rządowej oraz organów ochrony prawnej, skoro podlegają one kontroli wewnętrznej i innej kontroli zewnętrznej. Nie ma wreszcie potrzeby angażowania wysiłku kontrolnego NIK w sprawowanie kontroli wobec podmiotów państwowych wyłączonych z katalogu jednostek sektora finansów publicznych. Działalność przedsiębiorstw państwowych podlega bowiem kontroli i nadzorowi organów założycielskich, a ponadto

⁵ DzU nr 60, poz. 704.

⁶ Por. L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak: *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, Warszawa 2000, s. 224 i nast.

⁷ DzU nr 140, poz. 938, ze zm.

⁸ DzU nr 48, poz. 550.

kontroli i nadzorowi specjalistycznemu. Podobnie rzecz wygląda w odniesieniu do banków państwowych i spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa. Nie oznacza to jednak postulatu całkowitego wyłączenia NIK z kontroli wymienionych podmiotów. Chodzi jednak o to, aby kontrola NIK była prowadzona dopiero wówczas, gdy wystąpią ku temu specjalne powody. Do nich zaś można zaliczyć takie sytuacje, jak np. badanie przez NIK pewnego zjawiska z udziałem wymienionych podmiotów (choćby prywatyzacji przedsiębiorstw i banków państwowych, funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych itp.), bądź też podjęcie przez NIK kontroli ze względu na brak efektywności i skuteczności funkcjonowania innych rodzajów kontroli. Takie stanowisko znajduje zresztą oparcie w art. 203 ust. 3 Konstytucji RP („NIK może również kontrolować ...”).

6. Przedstawione w pkt 4 i 5 oceny i propozycje zmian w zakresie zadań kontrolnych NIK opierają się na przeświadczeniu, że Izba jest tylko jednym z organów kontroli państwowej w Polsce. Jeśli zatem zajmuje w tym systemie miejsce najwyższe, to nie znaczy, że powinna zajmować się wszystkim, wyręczając poniekąd inne organy kontroli. Ustalając zakres zadań kontrolnych należy kierować się zasadą, że najwyższy organ kontroli państwowej sprawuje kontrolę jedynie w odniesieniu do najwyższych organów władzy i administracji rządowej oraz obejmuje nią problematykę najważniejszą z punktu widzenia interesu ogólnego. Działalność kontrolna NIK nie powinna wypierać i zastępować innych rodzajów kontroli. Wszystkie podmioty tworzące system kontroli w Polsce powinny ze sobą współdziałać. Można i trzeba natomiast zastanowić się nad tym, czy owo współdziałanie nie miałyby być przez Izbę organizowane lub koordynowane, a nawet czy nie powierzyć Izbie kompetencji do oceny funkcjonowania innych ogniw systemu kontroli. Do szerszego wyjaśnienia tych zagadnień powrócę dalej.

III. Zlecenie (lub składanie wniosku w sprawie) kontroli oraz decydowanie o planie kontroli Najwyższej Izby Kontroli

1. Nie ulega wątpliwości, że wyznacznikiem statusu prawnego NIK są także kwestie, kto może zlecać lub występować z wnioskiem o dokonanie kontroli przez Izbę oraz w jakim stopniu o wyborze tematów kontroli może decydować ona sama, zestawiając okresowy (roczny) plan kontroli. Wydaje się, że przy ocenie tego zagadnienia należy te dwie rzeczy odróżniać.

2. Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o NIK prawo zlecenia Izbie wykonania kontroli należy do Sejmu i jego organów. Prawo to jest przejawem władztwa Sejmu, co wynika z konstrukcji podległości NIK Sejmowi (art. 202 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o NIK). Z tego też powodu Izba nie może odmówić wykonania zlecenia Sejmu i jego organów lub podjąć się tylko częściowej realizacji zlecenia. Zlecający może naturalnie określić także termin, w którym oczekuje wyników kontroli. To zaś stawia NIK przed koniecznością włączenia zleconej kontroli do okresowego planu kontroli lub do wykonania jej w trybie tzw. kontroli doraźnej. Podległość Sejmowi sprawia, że z teoretycznego punktu widzenia nie istnieje możliwość podjęcia przez NIK dyskusji lub negocjacji i przekonywania zlecającego, że temat jest np. sformułowany wadliwie lub nie jest potrzebna jego kontrola. Praktycznie nie można jednak takiej możliwości wykluczyć. Wydaje się zatem, że podległość NIK Sejmowi nie jest konieczna. Więcej pożytku byłoby bowiem z przyjęcia zasady, że najwyższy organ kontroli państwowej jest w swej działalności niezawisły, podobnie jak to ma się w odniesieniu do innych organów ochrony prawnej. Niezawisła działalność kontrolna Izby ma bowiem służyć interesowi ogólnemu, nie zaś tylko interesom politycznym Sejmu. Postulowana niezawisłość nie musi i nie może nawet oznaczać pełnej izolacji NIK od Sejmu. Stosunki NIK z Sejmem można byłoby bowiem ukształtować na wzór powiązań między NBP a Sejmem, zapewniając Sejmowi i jego organom możliwość zgłaszania pożądanych tematów kontroli wykonywanych przez NIK.

3. Propozycja wyrażona wyżej nie wydaje się zbyt odległa od możliwości jej przyjęcia, jeśli zwrócimy uwagę na to, że w obecnym stanie prawnym NIK podejmuje kontrole na wniosek Prezydenta RP oraz prezesa Rady Ministrów (art. 6 ust. 1 ustawy o NIK). Organy te są przez Izbę informowane nie tylko o wynikach kontroli przeprowadzonych na ich wniosek, ale także o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub podejmowanych z inicjatywy własnej (art. 8 ustawy o NIK). Co więcej, o wynikach ważniejszych kontroli delegatury NIK informują wojewodów, sejmiki samorządowe i organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (art. 9 ustawy o NIK). Wyniki kontroli wykonanych na zlecenie lub na wniosek innych organów nie stają się więc „ich wyłączną własnością”. Potwierdza to w moim przekonaniu możliwość zniesienia podległości NIK Sejmowi, bez żadnego zagrożenia dla możliwości korzystania przez Sejm z działalności kontrolnej Izby.

4. Najwyższa Izba Kontroli może podejmować również kontrole z własnej inicjatywy (art. 6 ust. 1 ustawy o NIK). Dopóki będzie miała status prawny organu, którego działalność opiera się na zleceniach i wnioskach o przeprowadzenie kontroli pochodzących od innych organów, dopóty możliwość podejmowania przez nią działalności kontrolnej z własnej inicjatywy trzeba będzie traktować jako uprawnienie, z którego nie zawsze będzie mogła nawet skorzystać. Taka sytuacja może bowiem mieć miejsce wówczas, gdy zlecający i wnioskujący zgłoszą wiele tematów kontroli, a NIK z trudem wtloczy je w ramy okresowego planu kontroli. Nie jest także wykluczona sytuacja, gdy zgłoszone w ten sposób tematy kontroli będą miały ze społecznego punktu widzenia drugorzędne znaczenie, ale będą musiały być włączone do planu kontroli. Nie pozostanie wówczas nie tylko miejsce na ujęcie w tym planie tematów inicjowanych przez NIK, ale co gorzej, Izba nie będzie mogła

skutecznie przeciwstawić zgłoszonym tematom własnych propozycji. Tymczasem na NIK powinien spoczywać obowiązek (nie zaś uprawnienie) kształtowania tematyki kontroli nie tylko ze względu na zgłoszenia dokonane przez uprawnione organy, lecz także z uwagi na obserwacje własne oraz sygnały płynące od innych organów (np. od Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, organizacji konsumenckich itp.) bądź z masowych środków przekazu. Takich inicjatyw nie można lekceważyć, traktując możliwość ich zbadania tylko w ramach „wolnych mocy przerobowych” NIK!

5. Propozycje zmian, jakie zgłaszam powyżej znajdują oparcie w standardach międzynarodowych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 „Deklaracji z Limy”, najwyższy organ kontroli powinien być wyposażony w prawo samodzielnego ustalania planu kontroli, nawet wtedy, gdy podejmuje kontrolę w imieniu parlamentu (art. 5 ust. 2 i art. 8). Tymczasem z art. 6 ust. 2 ustawy o NIK wynika, że Izba wykonuje swoje zadania na podstawie okresowych planów pracy, które przedkłada Sejmowi. Z tego zaś wypływa wyraźna sugestia, że plany pracy NIK zatwierdza Sejm, co w świetle podległości NIK Sejmowi nie wywołuje zresztą zdziwienia.

6. Nie znam praktyki funkcjonowania NIK na tyle, aby ocenić, czy zgłoszone przeze mnie zastrzeżenia i propozycje zmian mają w niej oparcie. Nie wiem bowiem: 1) czy sporządza się roczny, czy też także inne, okresowe, plany kontroli; 2) ile tematów kontroli obejmują te plany, w tym ile z nich stanowią tematy na zlecenie Sejmu lub na wniosek Prezydenta RP i prezesa Rady Ministrów, a ile tematów jest podejmowanych z inicjatywy własnej NIK; 3) czy przedkładanie Sejmowi planów kontroli łączy się jedynie z podaniem ich do wiadomości Sejmu, czy też oznacza formalne ich zatwierdzenie (lub brak akceptacji); 4) według jakiego kryterium NIK podejmuje kontrole z własnej inicjatywy. Gdyby jednak było tak, że w obecnej praktyce zainteresowanie Sejmu zlecaniem tematów kontroli lub planami kontroli NIK jest niewielkie lub symboliczne, bądź też prowadzi do konfliktu między ustawowymi zadaniami NIK a politycznymi interesami większości parlamentarnej⁹, to upatrywałbym w tych faktach potwierdzenia słuszności zgłaszanych przeze mnie postulatów zmian. Idą one bowiem wyraźnie w kierunku pełnej niezawisłości działalności kontrolnej NIK, co wymaga uwolnienia Izby od podległości Sejmowi.

IV. Kryteria i tryb kontroli NIK w dziedzinie finansów publicznych

1. Konstytucja RP (art. 203) oraz przepisy ustawy o NIK (art. 5 oraz art. 2 ust. 4) przesądziły o kryteriach kontroli wykonywanej przez Izbę. Należą do nich: legalność, gospodarność, celowość i rzetelność. W odniesieniu do działalności pewnych podmiotów kontrola może być oparta tylko na niektórych z tych kryteriów (np. działalność samorządu terytorialnego - art. 5 ust. 2 ustawy o NIK; działalność jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców wymienionych w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK; działalność podmiotów wykonujących zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego - art. 2 ust. 4 ustawy o NIK). Sam ten fakt zdaje się być dyskusyjny, zwłaszcza gdy ustawodawca nie wyjaśnił pojęcia gospodarności, celowości i rzetelności, a różnice w pojmowaniu tych kryteriów nie są takie oczywiste i wywołują możliwość dowolnej ich interpretacji przez kontrolerów i kontrolowanych. Jaki sens może mieć angażowanie NIK do kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego, gdy kontrola ta nie może być oparta na kryterium celowości? Czy dla zachowania samej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego trzeba godzić się na niecelową działalność tych jednostek? Czy poddanie kontroli NIK jednostek wykonujących zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego tylko pod względem legalności i gospodarności ich działań nie zachęca tych jednostek do lekceważenia celowości i rzetelności?

Wydaje się, że zgłoszone pytania i wątpliwości nie powinny pozostać bez odpowiedzi i zmian w przyszłej regulacji statusu prawnego NIK. Trzeba normatywnie wyjaśnić pojęcie kryteriów kontroli wykonywanej przez NIK i zastanowić się nad zróżnicowaniem katalogu tych kryteriów ze względu na podmioty i przedmiot tej kontroli.

2. W obowiązującym stanie prawnym nie ma żadnego zróżnicowania kryteriów i trybu kontroli NIK w zakresie finansów publicznych. Tymczasem wprowadzenie takiego zróżnicowania wydaje się konieczne. Nie można bowiem kontroli w zakresie finansów publicznych oprzeć wyłącznie na tych samych kryteriach, jakie Izba stosuje w odniesieniu do kontrolowanych jednostek, gdyż w tych przypadkach podmiot kontroli jest zasadniczo różny. Co więcej, nie można tych samych kryteriów stosować nawet w obrębie kontroli finansów publicznych, ponieważ inny cel ma np. kontrola NIK w zakresie wykonania budżetu państwa, terminowości wpłat z zysku NBP do budżetu państwa, bądź też w zakresie gromadzenia dochodów z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych lub prywatyzacji mienia komunalnego.

3. Finanse publiczne podlegają kontroli przede wszystkim z punktu widzenia kryterium legalności. Według tego kryterium trzeba gromadzić dochody publiczne oraz dokonywać wydatków publicznych. W działalności finansowej polegającej na gromadzeniu dochodów publicznych kryterium legalności spycha w pewnym sensie na plan dalszy inne kryteria kontroli, chociaż niewątpliwie byłoby dobrze, aby pobór dochodów publicznych był celowy, czyli opierał się na założeniu, iż przyniesie więcej wpływów niż wynoszą koszty poboru oraz aby był także rzetelny (efektywny). Czyż jednak organy obowiązane do pobierania dochodów

⁹ Por. także J. Mazur: op.cit., s. 107.

publicznych mogą odstąpić od poboru dochodów dlatego, że uznają ich pobór za niecelowy? Zawsze taka postawa spotka się z zarzutem nielegalności, chyba że minister finansów zarządzi zaniechanie poboru niektórych dochodów. Pobór dochodów publicznych odbywa się na podstawie aktów normatywnych dotyczących poszczególnych rodzajów dochodów publicznych. Czy możliwe jest zatem dokonywanie kontroli poboru dochodów publicznych na podstawie innych kryteriów niż legalność? Natomiast gromadzenie dochodów publicznych ma miejsce w ramach planów finansowych (budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, planów finansowych funduszy celowych oraz jednostek sektora finansów publicznych). Plany te nie mają na ogół rangi aktów normatywnych, bądź też gdy w takiej formie są uchwalane (np. budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego), nie mają po stronie dochodowej charakteru dyrektywnego. Stanowią jedynie prognozy ich wielkości (art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Czy możliwa jest zatem kontrola gromadzenia dochodów publicznych również z punktu widzenia kryterium legalności?

4. Dokonywanie wydatków publicznych powinno odbywać się zgodnie z zasadami ustalonymi w ustawie o finansach publicznych (art. 28 ust. 1 - 3 tej ustawy). Zasady te odnoszą się do: zgodności z planami (art. 28 ust. 1), zgodności z przepisami prawnymi (art. 28 ust. 2), a ponadto celowości, oszczędności, efektywności i terminowości (art. 28 ust. 3 - 5). Są to więc zasady, których nie można w pełni wyprowadzić z kryteriów kontroli NIK. Czy wobec tego kontrola NIK w zakresie wykonania budżetu państwa może opierać się tylko na kryteriach wymienionych w art. 203 Konstytucji RP oraz w art. 5 ustawy o NIK? Ustawa nie bierze zupełnie pod uwagę konieczności przeprowadzania kontroli finansów publicznych przez NIK według kryteriów właściwych dla zasad finansów publicznych. Tymczasem ich katalog jest znacznie bogatszy niż zestaw kryteriów kontroli NIK¹⁰. Wystarczy wskazać na różnice dotyczące zasad, które są normatywnie wyrażone, jak zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. Kto ma stać na straży respektowania tych zasad, jeżeli uznamy, że w działalności kontrolnej NIK nie są one brane pod uwagę przy ocenie działalności kontrolowanych podmiotów lub urzędów finansowych? Stąd płynie wniosek i postulat, że kontrola Izby w zakresie finansów publicznych powinna uwzględniać także kryteria właściwe dla zasad finansów publicznych.

V. Wykorzystanie wyników kontroli NIK w dziedzinie finansów publicznych przez Sejm i inne organy

1. Na wykorzystanie wyników kontroli NIK należy patrzeć odrębnie, gdy idzie o ich spożytkowanie przez jednostkę kontrolowaną i jej organ nadrzędny lub nadzorczy (wyniki kontroli w ujęciu indywidualnym) oraz gdy chodzi o wyniki kontroli przekazane podmiotom, które zleciły bądź wystąpiły z wnioskiem o wykonanie kontroli lub wobec których NIK ma obowiązek przedstawiania informacji o wynikach kontroli. Są to dwie różne sytuacje.

2. Co do pierwszej sytuacji wystarczy przypomnieć, że zasadą jest komunikowanie wyników kontroli tym organom, które powinny wykorzystać je do polepszenia stanu gospodarki finansowej jednostki kontrolowanej¹¹. Nie inaczej jest w wypadku kontroli wykonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Z unormowanej w ustawie o NIK procedury postępowania kontrolnego wynika, że kontrolowany jest zapoznawany z ustaleniami kontroli po przedłożeniu mu do podpisania protokołu kontroli. Kontrolowany ma możliwość odniesienia się do ustaleń zawartych w protokole. Następnie zaś kontrolowany i w razie potrzeby także jego jednostka nadrzędna lub nadzorcza otrzymują wyniki kontroli oraz uwagi i wystąpienie pokontrolne. Także w stosunku do nich kontrolowany lub organ, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, mogą zgłosić umotywowane zastrzeżenia. Uchwała Kolegium NIK rozstrzyga sprawę ostatecznie. Izba nie jest organem nadzoru, ani też organem ścigania. Dlatego też w wystąpieniu pokontrolnym zawarta jest jedynie ocena kontrolowanej działalności, wynikająca z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości - także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. W razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia NIK zawiadamia organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń oraz informuje o tym jednostkę kontrolowaną lub jednostkę nadrzędną i właściwy organ państwowy lub samorządowy.

Wykorzystanie wyników kontroli oraz ustaleń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym należy do obowiązków kontrolowanej jednostki i jej jednostki nadrzędnej. Ma ona także obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Natomiast organ powołany do ścigania przestępstw lub wykroczeń obowiązany jest zawiadomić NIK o wynikach postępowania dotyczącego zgłoszenia dokonanego przez Izbę. Na tym kończą się jednak możliwości prawne oddziaływania NIK na wykorzystanie wyników przeprowadzonych kontroli i zastosowanie wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. To zaś jest chyba zbyt mało, gdy idzie o utrzymanie autorytetu organu, któremu przyznano status prawny najwyższego organu kontroli państwowej.

3. Sytuacja druga jest inna. Z art. 204 Konstytucji RP oraz z art. 7 ust. 1 ustawy o NIK wynika zakres obowiązków Izby wobec Sejmu. Natomiast z art. 8 i 9 tej ustawy wypływają obowiązki NIK wobec innych organów. Nie są one tożsame z obowiązkami wobec Sejmu, gdyż dotyczą tylko przedkładania informacji o

¹⁰ Por. C. Kosikowski: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2001, s. 20 i nast.

¹¹ L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak: op. cit., s. 92.

wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek (art. 8) lub informacji o wynikach ważniejszych kontroli (art. 9). Informacje takie są opracowywane na podstawie protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych. Materiały przedkładane przez NIK Sejmowi różnią się od informacji wymienionych wyżej tym, że obejmują ponadto specyficzne materiały, składane tylko Sejmowi. Są to (art. 7 ust. 1): 1) analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej; 2) opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów; 3) wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne; 4) wystąpienia zawierające zarzuty wynikające z kontroli, dotyczące osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, prezesa NBP i osób kierujących instytucjami wymienionymi w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK; 5) sprawozdanie ze swej działalności w roku ubiegłym.

Znaczenie tych materiałów jest różne od informacji składanych przez NIK innym organom. Ponadto znaczenie poszczególnych materiałów wymienionych wyżej w pkt 1 - 5 także nie jest jednakowe. Nie można zatem wobec nich stosować tych samych miar proceduralnych jak w odniesieniu do wykorzystania wyników kontroli wymienionych wyżej w pkt 2.

Różnica polega na tym, że wymienione w niniejszym punkcie materiały nie są informacjami o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub wykonanych na wniosek innych organów. NIK nie ma wpływu na tematykę kontroli zleczanych lub przeprowadzanych na wniosek, ani też nie może wpływać na wykorzystanie tych materiałów przez podmioty zamawiające wykonanie kontroli. Sprawują one funkcje kierownicze i w tych ramach posługują się wynikami zamówionych kontroli przeprowadzonych przez NIK. Inaczej jest natomiast z materiałami, o których mowa wyżej w pkt 1 - 5. Są one przedstawiane Sejmowi przez Izbę, ponieważ taki obowiązek spoczywa na niej z mocy postanowień Konstytucji RP i ustawy o NIK.

Materiały te nie powstają jednak w wyniku zastosowania procedury postępowania kontrolnego unormowanej w ustawie o NIK. Przewiduje się w niej natomiast (art. 23) kompetencję Kolegium NIK do zatwierdzania niektórych z tych materiałów (analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, sprawozdania z działalności Izby w roku ubiegłym), uchwalania dokumentów (np. opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, wniosków w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne, wystąpień zawierających zarzuty wynikające z kontroli i dotyczące osób wchodzących w skład Rady Ministrów, prezesa NBP i osób kierujących urzędami centralnymi oraz niektórymi instytucjami) oraz opiniowania innych opracowań. Nie ma w zasadzie żadnych regulacji prawnych dotyczących zakresu, formy i procedury tworzenia wymienionych materiałów.

Co więcej, gdy idzie o ich wykorzystanie przez Sejm, to od Sejmu wymaga się jedynie zapoznania się z opinią NIK w przedmiocie absolutorium dla rządu. Trudno bowiem uznać za wykorzystanie przez Sejm „Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej”, skoro w Regulaminie Sejmu wymienia się jedynie „Uwagi do sprawozdań z wykonania budżetu państwa i innych planów finansowych”, nie zaś samą „Analizę”. Owe „Uwagi” mają być skierowane do właściwych komisji sejmowych, co nie oznacza niczego więcej (np. zapoznania się z nimi, ustosunkowania się do nich itp.).

Wcześniej krytycznie wskazywałem na dotychczasową praktykę wykorzystywania bogatych i rzetelnie wykonanych materiałów NIK, przedkładanych Sejmowi w ramach „Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej”¹². Należy więc jedynie dodać, iż stan ten wskazuje na potrzebę zmiany obecnego statusu prawnego Najwyższej Izby Kontroli, ponieważ przedkładany przez nią materiał nie jest wykorzystywany przez Sejm. Zmiany w zakresie wykorzystania opracowań NIK powinny pójść w różnych kierunkach, zależnie od ich rodzaju. Inaczej trzeba bowiem widzieć analizy oraz oceny wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, z których trzeba robić użytek nie tylko w związku z udzielaniem absolutorium. Materiały te powinny być również wykorzystywane w procesie przyszłego (kolejnego) planowania budżetowego, jak też mogą służyć za podstawę do prac legislacyjnych korygujących stan prawa obowiązującego oraz stanowić źródło, na podstawie którego można stawiać w stan oskarżenia osoby podlegające jurysdykcji Trybunału Stanu. Natomiast wykorzystanie pozostałych materiałów przedkładanych Sejmowi przez NIK powinno być akcentowane co najmniej w sposób formalny, jak choćby poprzez podanie do publicznej wiadomości informacji, że Sejm zapoznał się z nimi i wykorzysta stosownie do swoich funkcji i kompetencji.

VI. Współdziałanie NIK i innych organów kontroli finansów publicznych

1. Współdziałanie organów kontroli jest zasadą. W poszczególnych krajach przebiega jednak w różnych formach. Najwyższy organ kontroli państwowej może bowiem sprawować w stosunku do pozostałych ogniw kontroli kierownictwo metodologiczne, jak i funkcje koordynacyjne, bądź też korzystać ze swego szczególnego władztwa kontrolnego, zlecając wykonanie kontroli innym organom kontroli lub prowadząc je wspólnie z innymi. Tymczasem model obowiązujących w tym zakresie rozwiązań prawnych w Polsce nie jest jednoznaczny. W art. 12 ustawy o NIK przewiduje się obowiązek współpracy z Izbą organów kontroli, rewizji,

¹² Por. C. Kosikowski: *Coroczne badanie przez Najwyższą Izbę Kontroli wykonania budżetu państwa - kontrola czy audyt? (Ekspertyza prawna)*, „Kontrola Państwowa”, numer specjalny, luty 2002 r., s. 35 i nast.

inspekcji, działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. Jednocześnie nakłada się na podmioty kontroli jednostronny obowiązek udostępniania NIK wyników kontroli, przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK oraz wykonywania kontroli doraźnych na zlecenie Izby. Są to rozwiązania, które bardziej wskazują na władztwo NIK wobec pozostałych organów kontroli, niż na kształtowanie się między tymi organami a NIK relacji partnerskich. Powinno natomiast być inaczej.

2. Kontrola finansów publicznych powinna tworzyć system, czyli całość zorganizowaną w sposób zupełny, logiczny i spójny. W ramach systemu kontroli finansów publicznych należy przewidzieć zarówno podział zadań kontrolnych, jak i możliwość wykonywania ich wspólnie przez kilka organów kontroli oraz wzajemne wykorzystywanie wyników kontroli, a także ich weryfikację. Taki układ wyznacza charakter powiązań pomiędzy organami kontroli. Jest zrozumiałe, że znaczenie kontroli jako funkcji zarządzania (kontrola zarządcza) nie może pozbawić licznych organów kierowniczych możliwości dysponowania własnym aparatem kontrolnym (tzn. działającym na rzecz organu kierowniczego). Aparat ten z natury rzeczy nie może i nie powinien podlegać organizacyjnie NIK. Nie ma jednak żadnych przeszkód ustrojowoprawnych ku temu, aby organy kontroli współdziałały ze sobą nie dublując kontroli, lecz je koordynując i wykorzystując wzajemnie ich wyniki bądź też je uzupełniając lub nawet sprawdzając.

3. Kontrolę finansów publicznych sprawują liczne organy kontroli usytuowane organizacyjnie w resorcie finansów. Kontrola budżetowa opiera się na kontroli podatkowej i kontroli skarbowej oraz na kontroli resortowej i audycie wewnętrznym, a także na specjalnym systemie sprawozdawczości budżetowej. Uzupełniają ją kontrola celna i dewizowa. Poza resortem finansów plasuje się system nadzoru bankowego, ubezpieczeniowego i giełdowego. W tej sytuacji działalność kontrolna NIK w dziedzinie finansów publicznych może i powinna opierać się głównie na materiałach pochodzących od innych organów kontroli finansów publicznych i dotyczyć ich oceny oraz weryfikacji w celu wykorzystania przez Izbę dla wypełnienia własnych powinności kontrolnych (np. wobec Sejmu). Nie wszystkie zagadnienia NIK musi badać samodzielnie i od początku. Jeśli bowiem nie daje wiary wynikom kontroli przeprowadzonych przez inne organy, to tym samym podważa sens ich istnienia i rzetelność wykonywania przez nie zadań kontrolnych. NIK powinna mieć do tego prawo, ale równocześnie jej obowiązkiem powinno być udokumentowanie negatywnych ocen pracy innych organów kontroli. Takich rozwiązań prawo polskie nie przewiduje. Brakuje także prawnej możliwości udostępniania przez NIK własnych materiałów kontrolnych innym organom kontroli, które muszą lub chcą zbadać temat kontrolowany wcześniej przez Izbę. Poza wyjątkowymi sytuacjami (związanymi np. z tajemnicą państwową lub z wynikami kontroli wykonanych na zlecenie lub na wniosek najwyższych organów władzy i administracji) NIK nie powinna odmawiać udostępnienia tych materiałów innym organom bądź też mogłaby je udostępniać chociażby częściowo.

4. W kontroli finansów publicznych zadania NIK powinny koncentrować się przede wszystkim na kontroli (wstępnej, bieżącej i następnej) budżetu państwa oraz państwowych funduszy celowych i innych, a także na kontroli najważniejszych ze społecznego punktu widzenia zagadnień (np. pomocy zagranicznej, zadłużenia państwa, realizacji programów wieloletnich, funkcjonowania innych organów kontroli finansowej). W pozostałym zakresie trzeba oddać pole innym organom kontroli finansów publicznych. Tego wymaga status najwyższego (nie zaś wszechogarniającego) organu kontroli państwowej.

VII. Niezależność finansowa NIK i kontrola jej działalności

1. „Deklaracja z Limy” przewiduje niezależność finansową najwyższych organów kontroli. To zaś oznacza, że o ich budżecie powinien decydować wprost parlament. Polska spełnia ten standard. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 26 ust. 1 ustawy o NIK, projekt budżetu Izby w brzmieniu uchwalonym przez Kolegium NIK minister finansów włącza do projektu budżetu państwa. Sejm może, lecz nie musi, zatwierdzić budżet NIK w wysokości proponowanej przez Kolegium. Niezależność finansowa NIK jest zachowana także dzięki temu, że kontrola bieżąca wykonywania budżetu Izby należy do prezesa NIK, któremu w tym zakresie przysługują uprawnienia ministra finansów. Są to uprawnienia dalej idące niż uprawnienia dysponentów części budżetowych. Obejmują bowiem uprawnienia zastrzeżone dla ministra finansów w art. 96 ust. 3, art. 100 ust. 2 pkt 1 oraz art. 100 ust. 5 i 7 ustawy o finansach publicznych. Nieco więcej kłopotów może nastęrczać prezesowi NIK wykonywanie kompetencji ministra finansów, przewidzianych w art. 104 oraz w art. 105 ust. 4 i 5, a także w art. 108 ust. 2. Są to bowiem kompetencje, których nie można w sposób automatyczny przypisać prezesowi NIK.

2. Niezależność NIK zapewnia się także przez to, że analizę działalności Izby i wykonanie jej budżetu poddaje się ocenie Sejmu. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że są to oceny dokonywane odrębnie, tzn. w różnym czasie i bez wzajemnego związku. To zaś jest źle, chociaż niewątpliwie związek między merytoryczną oceną działalności NIK a oceną wykonania jej budżetu nie musi być w każdym wypadku bezpośredni. Sądzę bowiem, że działalność NIK, niezależnie od tego, czy będzie ona czy nie będzie podlegała Sejmowi, powinna być przez Sejm oceniana, podobnie jak czyni się to w stosunku do działalności innych samodzielnych i autonomicznych instytucji (np. Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Narodowego Banku Polskiego). Ocena wykonania budżetu NIK powinna natomiast stanowić element oceny jej działalności,

nie zaś tylko element wykonania budżetu państwa w ogóle. Podobnie należałoby przyjąć w odniesieniu do oceny przez Sejm innych organów i dlatego ich sprawozdania powinny być Sejmowi przedkładane w czasie właściwym dla składania sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Pozwoliłoby to uniknąć możliwej w praktyce sytuacji, gdy wcześniejsza lub późniejsza pozytywna lub negatywna ocena działalności NIK (bądź innego organu ocenianego przez Sejm) wyprzedzi odpowiednio w czasie negatywną lub pozytywną ocenę wykonania jej budżetu (lub budżetu innego ocenianego przez Sejm organu).

3. Odrębną kwestią jest realizacja w praktyce zasady, że wykonanie budżetu NIK kontroluje Sejm. Sądzę, że uprawnienie Sejmu można odnieść jedynie do oceny wykonania budżetu przez Izbę. Natomiast co do samej kontroli wykonania budżetu przez NIK zasadą powinno być powierzenie przez Sejm wykonania kontroli wybranej, w trybie zamówień publicznych, firmie audytorskiej. Takie rozwiązania występują w praktyce większości państw.

VIII. Wnioski co do statusu prawnego NIK w świetle prawnofinansowym

1. Na ocenę statusu prawnego NIK składa się także ocena pozycji NIK w kontroli finansów publicznych oraz ocena niezależności finansowej NIK jako najwyższego organu kontroli państwowej.

2. NIK powinna być nadal tylko jednym z kontrolerów finansów publicznych. W tym zakresie jej głównym zadaniem powinna pozostać kontrola: a) budżetowa (wstępna, bieżąca i następna); b) gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych, a także funduszy nieobjętych formalnie mianem państwowych funduszy celowych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych; c) gospodarki finansowej NBP; d) finansowa wieloletnich programów rządowych i programów wsparcia rozwoju regionalnego; e) korzystania z zagranicznej pomocy finansowej.

3. Izba nie powinna zastępować, ani dublować, kontroli wykonywanych w dziedzinie finansów publicznych przez inne organy kontroli i nadzoru. Może natomiast wykonywać czynności organizatorskie i koordynacyjne. Kontrola finansów publicznych powinna bowiem tworzyć jeden system, w którym NIK ma do spełnienia określoną rolę.

4. Z punktu widzenia zadań NIK w zakresie kontroli finansów publicznych podległość Sejmowi nie jest konieczna. NIK powinna być natomiast niezawisła w działalności kontrolnej. W ten sposób jej działalność może służyć interesom ogólnym, nie zaś być związana z interesami politycznymi Sejmu.

5. Postulowana niezależność NIK nie przeczy możliwości zlecenia jej do wykonania kontroli przez Sejm i Senat, Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, a także inne organy, jak np. Trybunał Konstytucyjny czy Rzecznik Praw Obywatelskich.

6. NIK powinna mieć prawo do samodzielnego ustalania planu kontroli. Plan ten nie musi być przedkładany Sejmowi do zatwierdzenia, skoro Izba ma obowiązek ujęcia w planie kontroli zleconych przez Sejm. Można postulować, aby projekt planu kontroli zestawiany przez NIK był przedstawiany niektórym organom do zaopiniowania, a następnie po przyjęciu planu przez Kolegium NIK podawany do wiadomości tych organów.

7. Kontrola finansów publicznych sprawowana przez NIK nie może opierać się tylko na kryteriach legalności, celowości, gospodarności i rzetelności. Powinna natomiast uwzględniać także kryteria typowe dla zasad publicznej gospodarki finansowej, takie jak: zgodność z planem, efektywność, terminowość, jawność i przejrzystość.

8. Materiały kontrolne powinny być wykorzystywane wzajemnie przez wszystkie organy kontroli i nadzoru. Na tej podstawie powinny być dostępne także dla innych organów kontroli.

9. Ustawa o NIK oraz inne akty normatywne w zasadzie nie normują procedury tworzenia i wykorzystania wyników kontroli NIK w zakresie wykonania budżetu państwa. Niejasne są kryteria odróżnienia kompetencji Kolegium NIK do zatwierdzenia, uchwalenia i opiniowania niektórych materiałów przedkładanych Sejmowi. Materiały te nie są przez Sejm w pełni wykorzystywane. Tymczasem mogą one służyć planowaniu budżetowemu w latach następnych, pracom legislacyjnym oraz stawianiu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

10. Niezależność finansowa NIK jest zachowana. Należy jednak ocenę działalności Izby dokonywaną przez Sejm powiązać także z oceną wykonania budżetu NIK. Audyt wykonania budżetu NIK powinien być przeprowadzony przez firmę wybraną przez Sejm w trybie ustawy o zamówieniach publicznych.

11. Z prawnofinansowego punktu widzenia status prawny NIK wymaga korekty. Pod względem legislacyjnym oznacza to konieczność zmiany niektórych przepisów Konstytucji RP oraz uchwalenia nowej ustawy o NIK, a także pewnych zmian w ustawach odrębnych, zwłaszcza zaś w ustawie o finansach publicznych.

Prof. dr hab. Paweł Sarnecki

STATUS PRAWNY NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W ŚWIETLE KONSTYTUCJI

Konstytucyjne zakotwiczenie NIK i jego znaczenie

Najwyższa Izba Kontroli ma - również aktualnie - status organu konstytucyjnego. Wyraża się w tym kontynuacja podejścia, tradycyjnego dla konstytucjonalizmu polskiego, co do znaczenia organu kontroli państwowej w strukturze ustroju politycznego państwa. Jak wiadomo, organy te zawsze znajdowały swoje miejsce - o ile funkcjonowały w formie odrębnego organu naczelnego - w aktach konstytucyjnych naszego kraju: w Konstytucji marcowej (art. 9), w Konstytucji kwietniowej (art. 3 i art. 77) a nawet w aktach konstytucyjnych Polski Ludowej (art. 20 - 23 „Małej konstytucji” z 1947 r., art. 28a - 28d Konstytucji PRL po nowelizacji z 13 grudnia 1957 r., art. 34 - 36 po nowelizacji z 10 lutego 1976 r.) oraz art. 202 - 207 Konstytucji aktualnej. Oznacza to zrozumienie, że funkcjonowanie kontroli państwowej ma tak doniosłe znaczenie dla zasady praworządności, sprawności działania państwa czy zasady rządów parlamentarnych, że wymaga nadania organom kontroli państwowej rangi konstytucyjnej. Chroni to pewne podstawowe rozstrzygnięcia, dotyczące funkcji i struktury tych organów, przed ingerencją ustawodawcy zwykłego, a także nadaje dalszym (ustawowym) rozwiązaniom prawnym określoną interpretację, wynikającą z konstytucyjnego zakotwiczenia tych rozstrzygnięć. Warto też na wstępie zaznaczyć, że począwszy od Konstytucji kwietniowej w przepisach konstytucyjnych pojawia się określenie „kontrola państwowa” (w Konstytucji tej - jako tytuł rozdziału XI), do czego - moim zdaniem - przywiązywać należy istotne znaczenie. Jednakże w aktach konstytucyjnych Polski Ludowej to określenie znika i pojawia się dopiero w Konstytucji aktualnej, i to zarówno jako określenie samego charakteru NIK (art. 202 ust. 1), jak i w tytule odpowiedniego rozdziału konstytucyjnego.

Miejsce NIK w systematyce Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

W systematyce konstytucyjnej przepisy odnoszące się do Najwyższej Izby Kontroli znalazły się w specjalnym (pierwszym) podrozdziale rozdziału IX, zatytułowanego „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. Warto zauważyć, że stosowanie takiego zabiegu klasyfikacyjnego (tj. powoływanie podrozdziałów) występuje także w kilku innych rozdziałach konstytucyjnych (por. zwłaszcza rozdział VIII) i służy podkreśleniu nader daleko posuniętej specyfiki czy to pewnych jednostkowych organów, czy to pewnych grup organów państwowych. Ta specyfika dotyczy nie tylko określonych aspektów funkcjonalnych, ale służy również - znajdując w tym pierwszym aspekcie swe uzasadnienie - wskazaniu na potrzebę daleko posuniętej odrębności organizacyjnej określonych podmiotów.

W trzech podmiotach, połączonych w IX rozdziale konstytucyjnym, można by zapewne odnaleźć elementy wspólne, uzasadniające to połączenie. Wiele jest jednak również różnic między nimi, a ponadto w sposób oczywisty nie wszystkie konstytucyjne organy „ochrony prawa” znalazły się w tym rozdziale (sądy, prokuratura). Wydaje się jednak, że dużo większe znaczenie ma, wynikający z przyjęcia takiej klasyfikacji, aspekt negatywny - wskazanie, że objęte rozdziałem IX organy są niezależne od innych władz Państwa Polskiego - od Sejmu i Senatu (rozdział IV), Prezydenta RP (rozdział V), Rady Ministrów i administracji rządowej (rozdział VI), sądów i trybunałów (rozdział VIII), wreszcie Narodowego Banku Polskiego (rozdział X). Taka systematyka konstytucyjna po prostu uniemożliwia traktowanie któregośkolwiek z podmiotów rozdziału IX jako integralnej części tych innych władz państwowych. Uniknięto więc rozwiązania, przyjętego w Konstytucji marcowej, w której strukturze, przeprowadzonej pod wpływem tradycyjnego traktowania zasady trójpodziału władzy, przepisy dotyczące NIK (art. 9) znalazły się w rozdziale poświęconym władzy ustawodawczej. Było teoretycznie możliwe, poprzez odpowiednie ukształtowanie zapowiedzianej tym przepisem ustawy o organizacji NIK - uczynienie z tego organu podmiotu bardzo ściśle zespolonego z Sejmem, o statusie niemalże organu Sejmu. Wiemy, że ustawa wydana w wykonaniu tej zapowiedzi konstytucyjnej poszła inną drogą. Wiemy również, że obowiązujące w okresie uchwalania Konstytucji marcowej przepisy ustawowe, które miały niewątpliwie wpływ na rozumienie jej rozwiązań w tym zakresie (dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa), także wyrażały ideę odrębności organizacyjnej NIK od Sejmu. Tym niemniej taka możliwość teoretycznie istniała, a nie byłaby to możliwość dobra w razie jej realizacji. Zespolenie NIK z jednym czy drugim organem władzy ustawodawczej (Sejmem czy Senatem) siłą rzeczy powodowałoby nadmierną polityzację i instrumentalizację aparatu kontroli państwowej, z oczywistą szkodą dla obiektywizmu jej działania, tak niezbędnego przy wykonywaniu działań kontrolnych.

Warto jednak wskazać, że już wszystkie następne akty konstytucyjne wybrały inną drogę, i znalazły dla NIK miejsce w odrębnym rozdziale konstytucyjnym, rozpraszając wszelkie wątpliwości w tym zakresie. Tak więc Konstytucja kwietniowa uregulowała pozycję NIK w rozdziale XI, „Mała konstytucja z 1947 r.” - w rozdziale VI, nowela konstytucyjna z 1957 r. powołała do życia rozdział 3a (w drodze następnych noweli ujęty jako rozdział 4). Od 1982 r. regulacja jej dotycząca jest jednak, w odrębnym rozdziale konstytucyjnym, połączona z regulacją odnoszącą się do Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, później również Rzecznika Praw Obywatelskich i w końcu KRRiT. Kolejne tytuły takiego rozdziału zawierają jedynie nazwy regulowanych w nim organów. Tę ostatnią sprawę zmienia dopiero aktualna Konstytucja. Oczywiście nie znaczy

to, że problematyka dotycząca NIK została uregulowana jedynie w danym rozdziale i że należałoby dążyć do takiego właśnie stanu rzeczy. Regulacja kwestii odnoszących się do NIK w pierwszym podrozdziale rozdziału IX dotyczy jednak jej spraw ustrojowych. Natomiast regulacje występujące poza tym podrozdziałem bardziej już wiążą się z pewnymi tam regulowanymi instytucjami konstytucyjnymi.

NIK jako system organów państwowych

Artykuł 202 ust. 1 Konstytucji, rozpoczynając regulację pozycji NIK, określa ją jako naczelny organ kontroli państwowej. Zastanawia użyta tutaj nazwa pojedyncza, oczywiście tak rzeczownikowo, jak i czasownikowo, powtarzająca się zresztą w każdym z artykułów konstytucyjnych (tak omawianego podrozdziału, jak i poza nim). Forma taka jest oczywiście adekwatna do sytuacji występowania jednego podmiotu określonych praw i obowiązków (jednego organu), niezależnie od tego, czy podmiot ów jest podmiotem (organem) jednoosobowym, czy wieloosobowym (kolegialnym). Mimo wspomnianego użycia nazwy pojedynczej, NIK nie jest jednak tylko jednym podmiotem określonych (także konstytucyjnie) praw i obowiązków, w realizacji czy wypełnianiu których wszystkie osoby, objęte ramami tego organu, posiadałyby określony udział - tak jak swoisty udział w wykonywaniu ustawowych zadań mają wszyscy członkowie „izb” samorządów zawodowych (por. art. 17 Konstytucji). Nie jest również tak, że istnieje jeden podmiot o takiej właśnie nazwie, mający szereg „swoich” organów (tak jak np. Sejm ma swoje organy w postaci komisji sejmowych). Za nazwą „Najwyższa Izba Kontroli” kryje się pewien system organów, o określonych wzajemnych powiązaniach, z których każdy ma odrębną właściwość rzeczową, terenową czy funkcjonalną. Wynika to nie tylko z utrwalonego w prawie polskim znaczenia tej właśnie nazwy, znaczenia „zastanego” przez twórców aktualnej Konstytucji - aczkolwiek, być może, jest to argument najważniejszy. Pewne znaczenie może tu mieć okoliczność identycznych rozwiązań konstytucyjnych (stosowanie liczby pojedynczej) w konstytucjach innych państw demokratycznych, po doświadczenia których sięgano, budując zręby konstytucjonalizmu odradzającej się po I wojnie światowej Rzeczypospolitej (np. *Cour des Comptes* we Francji, *Rechnungshof* w Niemczech). Wynika to jednak równie mocno z charakteru funkcji, sprawowanej przez organy państwowe, objęte strukturą Najwyższej Izby Kontroli. Otóż bez względu na to, który z tych organów wykonuje czynności kontrolne i gdzie je wykonuje - jest to ta sama funkcja, ta sama kontrola, jednorodna w swej istocie, posługująca się identycznymi kryteriami i zmierzająca do jednego, tego samego celu - i dlatego, będąc powierzona wielu organom państwowym, może być objęta liczbą pojedynczą w celu zaznaczenia, że zawsze mamy do czynienia z tym samym podmiotem kontrolującym, działającym jedynie w rozmaitych postaciach. Pewnym argumentem pomocniczym za tezę, że mamy do czynienia z funkcjonowaniem wielu organów kontrolujących w ramach Najwyższej Izby Kontroli jest fakt, że po raz pierwszy w naszych przepisach konstytucyjnych, w tytule rozdziału mamy do czynienia z zastosowaniem liczby mnogiej, mianowicie „organy kontroli państwowej”.

Tylko w znaczeniu potocznym wobec tego można mówić o „organach kontrolujących w ramach NIK” (nawiązując do określenia, którym posłużono się w zdaniu poprzednim), jako o „organach Najwyższej Izby Kontroli”. Z całą pewnością nie mamy tu do czynienia z funkcjonowaniem organów wewnętrznych w łonie pewnego organu macierzystego, jak w wypadku komisji sejmowych wobec Sejmu czy komitetów Rady Ministrów wobec Rady Ministrów. Nie występuje przecież żaden substrat osobowy podmiotu, jakim byłaby Najwyższa Izba Kontroli, tak jak tego rodzaju substrat w sposób oczywisty występuje wobec Sejmu czy Rady Ministrów. Już większa analogia owych organów NIK występuje, przy porównaniu ich pozycji do samej NIK - do pozycji poszczególnych składów orzekających określonego sądu państwowego do tego sądu, jako organu ustanowionego przez przepisy ustawowe, z określonym zakresem właściwości rzeczowej i miejscowej. Moim zdaniem, należy przyznać wszystkim „organom kontrolującym w ramach NIK”, każdemu z nich, status „organu państwowego” *sensu stricto*, ze wszystkimi jego cechami (własny zakres właściwości, działanie w imieniu państwa). Nie są to natomiast ani klasyczne organy wewnętrzne, ani też „organy organu” (jeden samodzielny organ jakiegoś drugiego samodzielnego organu) w sensie: „służącym funkcjonalnie dla wykonywania zadań tego pierwszego” (konstrukcja stosowana nagminnie w poprzednich rozwiązaniach ustrojowych, np. w przepisie: „prezydium rady narodowej jest organem wykonawczo-zarządzającym rady narodowej”).

Pojęcie kontroli jako funkcji publicznej

Dla potrzeb niniejszych rozważań należy przyjąć raczej wąskie rozumienie kontroli, czyli działań kontrolnych podejmowanych z inicjatywy podmiotu powołanego do sprawowania kontroli. Znaczenie szerokie, obejmujące najróżnorodniejsze możliwości informowania się jednego podmiotu o działaniach drugiego, nie jest adekwatne dla sytuacji działania podmiotów publicznych, z czym mamy naturalnie do czynienia w rozważanej sytuacji. Nie mogą one kierować się bowiem czystą ciekawością. Informowanie się jedynie dla satysfakcji posiadania odpowiedniego zakresu wiedzy o działaniach innych podmiotów publicznych byłoby kompetencją pustą. Podejmowanie działań sprawdzających przez jeden podmiot publiczny w stosunku do drugiego musi być powiązane z kompetencjami polegającymi na podejmowaniu pewnych reakcji, wpływających z działań sprawdzających. Dopiero wówczas, moim zdaniem, możemy mówić o kontroli jako pewnej funkcji publicznej, powołanej do życia w określonym układzie przez przepisy prawne. Istnieje tu, naturalnie, niebezpieczeństwo

objęcia funkcją kontrolną w jej powyższym, zawężonym znaczeniu, także działań o jednoznacznie innym już charakterze: instruującym, wyjaśniającym, a z drugiej strony - nadzorującym czy nawet zarządzającym. Stąd wypływa szczególna potrzeba daleko idącej staranności w precyzowaniu przez ustawodawcę uprawnień kontrolnych. W każdym razie, na organie wykonującym funkcje kontrolne nigdy nie może spoczywać choćby częściowa i najogólniejsza odpowiedzialność za efekty działania podmiotu kontrolowanego.

Nie są więc na przykład, moim zdaniem, przejawem sprawowania kontroli sytuacje przyjmowania i rozpatrywania przez Sejm (czasem również przez Senat) okresowych sprawozdań czy informacji Rzecznika Praw Obywatelskich, prezesa NBP, Trybunału Konstytucyjnego czy Trybunału Stanu, nawet wówczas gdy - jak w przypadku Sądu Najwyższego - informacje takie przedstawiane są dopiero na żądanie Sejmu (por. art. 10 ust. 1 ustawy o SN). Po pierwsze, i to wydaje mi się najważniejsze, Sejm i Senat wysłuchując takich sprawozdań występują niejako w zastępstwie narodu, którego są reprezentantami, a właściwym adresatem powyższych dokumentów jest opinia publiczna. To wydaje mi się najistotniejszą przyczyną stworzenia tych instytucji (procedur). Po drugie zaś - ani konstytucyjnie, ani ustawowo, ani nawet regulaminowo nie są przewidziane żadne „kontrolne” reakcje tych organów po rozpatrzeniu wspomnianych sprawozdań czy informacji. Mamy więc tu rzeczywiście do czynienia jedynie z „rozszerzeniem stanu wiedzy” posłów i ewentualnie senatorów. Co więcej, przepisy regulaminów parlamentarnych nie przewidują wprost odbycia dyskusji nad tymi dokumentami ani też, tym bardziej, przyjmowania przez izby określonego stanowiska. Oczywiście nie zakazując tego, nie uniemożliwiają takich działań Sejmowi bądź Senatowi, ale też jakby nie stwarzają dla nich możliwej zachęty (por. brak wzmianki o tych możliwościach w art. 95 ust. 2 Regulaminu Sejmu, stanowiącym przegląd przedmiotu obrad izby, choć może odmiennie już w art. 45 Regulaminu Senatu, brak też wzmianki o rozpatrywaniu informacji SN czy sprawozdań prezesa NBP w rozdziale 3 działu II Regulaminu Sejmu, poświęconym uregulowaniu postępowania w sprawach sprawozdań i informacji).

Kontrola wykonywana przez jeden podmiot w stosunku do drugiego jest dysponowaniem pewną „kompetencją”, powołaną do życia przez przepisy prawa publicznego, konstytucyjne czy ustawowe. Jest więc na ogół również sytuacją, w której mamy do czynienia z wykonywaniem pewnego władztwa („imperium”) państwowego. Mimo że działalność podmiotu kontrolującego nie może sama przez się wiążąco wpłynąć na postępowanie podmiotu kontrolowanego, to przecież ten ostatni zobowiązany jest poddać się tej kontroli, bez względu na swoją wolę, i to we wszystkich tych formach, które służą do dyspozycji podmiotu kontrolującego. Pierwiastek pewnego przymusu w ramach kontroli jako funkcji publicznej niewątpliwie więc występuje.

Wielość układów kontrolnych

Tak rozumiana - a więc w sposób wąski - działalność (kompetencja) kontrolna występuje w wielu układach organizacyjnych czy strukturalnych.

Po pierwsze, tego rodzaju działania występować muszą jako element uprawnień kierowniczych, koordynacyjnych czy nadzorczych, jednym słowem - zawarte są w sytuacji zwierzchności funkcjonalnej jednego organu wobec drugiego. Z jednej strony bowiem określone decyzje kierownicze, koordynacyjne czy nadzorcze wymagają następnie sprawdzenia ich wykonania. Z drugiej strony zaś, decyzje tego rodzaju najczęściej wypływają właśnie z wcześniejszych ustaleń, podjętych w toku działań sprawdzających. Tego rodzaju kontrola występować może zarówno w postaci własnych działań sprawdzających (kontrolnych) organu zwierzchniego, jak i w postaci odrębnych, wyspecjalizowanych i podległych mu w pełni rozmaitych inspekcji i służb kontrolnych, pracujących dla jego potrzeb (np. Biuro Kontroli w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Państwowa Inspekcja Celna). Działalność kontrolna tego rodzaju służb kontrolnych, będąc ściśle powiązana z odpowiednim organem zwierzchnim, może również - stosownie do jego wskazań - dowolnie głęboko wnikać i „przeświecać” działalność kontrolowanych, podległych podmiotów. Jest to jednak zwykle sytuacja, gdy organ zwierzchni ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie organu podległego.

Po drugie, działania sprawdzające występują jako wyraz politycznego (nie organizacyjnego) uzależnienia jednych organów państwa od drugich. Mamy tu do czynienia z kontrolą polityczną, prowadzącą do ogólnej oceny prawidłowości działania z punktu widzenia realizacji potrzeb społecznych i prowadzącą w konsekwencji do odpowiedzialności typu politycznego. Uzależnienie to może być zarówno jednostronne (np. aktualnie uzależnienie Rady Ministrów od Sejmu), jak i dwustronne (np. wzajemne uzależnienie Sejmu i Rady Ministrów w klasycznym systemie parlamentarnym, w którym uchwalenie wotum nieufności ma swój odpowiednik w postaci rozwiązania parlamentu, praktycznie przez rząd).

Po trzecie, działania sprawdzające prowadzą sądy w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a więc w sytuacjach „zawiśnięcia” przed sądem sporu prawnego, na wniosek legitymowanego czynnie podmiotu. Bezpośrednim celem procesu sądowego (także administracyjnego) jest orzeczenie o prawach stron procesowych, natomiast do kontroli działania odpowiednich podmiotów publicznych dochodzi incydentalnie (por. art. 184 Konstytucji).

W swoim czasie wiele uwagi poświęcano, tak w przepisach prawnych (nawet konstytucyjnych), jak i w opracowaniach doktryny, tzw. kontroli społecznej, a więc wykonywanej przez samych obywateli, zarówno poprzez egzekwowanie własnych roszczeń, jak i w interesie innych obywateli bądź po prostu w interesie

społecznym. Aktualnie procedura ta - gdy jasna dla wszystkich stała się jej fasadowość i charakter propagandowy - nie wzbudza większego zainteresowania. Właściwie termin ten zniknął z przepisów prawnych, a sama instytucja przestała przyciągać uwagę komentatorów. Tym niemniej nie wydaje się, aby ta swoista procedura kontrolna - rozumiana jako spontaniczne interesowanie się obywateli działalnością władz, ocenianie jej, dawanie tej ocenie wyrazu i sięganie po pewne możliwości pokontrolne - po prostu „wyparowała”. Podstawy jej rozwijania z pewnością daje konstytucyjna zasada suwerenności narodu, a konkretyzuje - konstytucyjne prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61), rozwinięte przez kilka ustaw.

W trzech pierwszych z powyższych sytuacji mamy do czynienia z kontrolą „państwową” w tym sensie, że jest ona sprawowana przez organy państwowe. Jest jednak rzeczą najbardziej znamioną, że nie jest to ani jedyna, ani nawet podstawowa funkcja któregośkolwiek z tych organów. Dla organów sprawujących kierownictwo czy nadzór jest konsekwencją i punktem wyjścia dla tych właśnie działań. W działalności parlamentu - służy dyskursowi politycznemu. W działalności sądów - jest czymś incydentalnym dla „wymierzenia sprawiedliwości”. W końcu kontrola „społeczna” także odbywa się w ramach państwa i jest przejawem traktowania państwa jako politycznej organizacji obywateli.

Charakter kontroli państwowej

W odróżnieniu od powyższych układów kontrolnych, w przypadku Najwyższej Izby Kontroli mamy do czynienia z kontrolą państwową niejako w samej jej istocie. Przez takie określenie - tradycyjne w naszych rozwiązaniach konstytucyjnych (por.

tytuł rozdziału XI Konstytucji kwietniowej, art. 202 ust. 1 Konstytucji aktualnej) - Konstytucja chce zasygnalizować, że w działalności NIK manifestuje się działalność samego państwa, że jej działalność jest bezpośrednią i rzeczywistą funkcją państwa jako politycznej struktury narodu. Ogólna kontrola, służąca państwu jako takiemu, a nie konkretnemu organowi (choć współpracująca z wieloma organami), nieprzypisana żadnemu konkretnemu działowi czy resortowi, operująca powszechnymi, a nie szczegółowymi (potrzebnymi w jednej tylko dziedzinie) kryteriami kontroli - uznana zostaje oto za tak doniosłą potrzebę, że uzasadnione staje się powołanie do życia osobnych organów państwowych, przeznaczonych wyłącznie do jej sprawowania i nieobciążonych innymi zadaniami.

Przez konstrukcję tę przebiega przeświadczenie, że rozmaite organy państwowe powinny znajdować się w wykonywaniu swych rozmaitych zadań „pod stałym oglądem” pewnego niezależnego czynnika kontrolnego, który będzie sprawdzał prawidłowość ich funkcjonowania. Dopóki występować będzie niebezpieczeństwo niewłaściwego postępowania tych organów, niedopełniania czy nadużywania ich kompetencji, wykorzystywania ich nie dla dobra publicznego, ale dla interesów partykularnych czy nawet interesów osobistych osób piastujących różne funkcje państwowe (a nie znosi się na wygaśnięcie tych niebezpieczeństw), działanie kontroli „państwowej” właśnie - jest niezbędne i wprost wynika z założeń ustroju demokratycznego, zakładająca odpowiedzialność rządzących przed rządzonymi. Idei tej nie spełni kontrola organów zwierzchnich, występująca wobec takich czy innych organów podległych, w rozmaitych układach organizacyjnych. Nie do wyeliminowania jest bowiem pewna naturalna solidarność, jaka występuje między nimi. Pamiętajmy, że z reguły organy zwierzchnie ponoszą także odpowiedzialność za funkcjonowanie organów podporządkowanych, że efekty ich pracy świadczą również o poprawności pracy zwierzchnika. Nie zawsze więc jest on zainteresowany, aby na światło dzienne wyszły ewentualne nieprawidłowości. Woli też samemu sięgać po pewne remedia, niż być do tego zmuszony ujawnianiem wyników postępowania swego podwładnego przez kogoś trzeciego. Organy zwierzchnie muszą pracować z pewnym zaufaniem do działalności czynników im podległych, co w oczywisty sposób nie wpływa na intensywność kontroli zwierzchnika itd. Dlatego musi zjawić się pewna kontrola niezależna - co zresztą odkryto przecież już bardzo dawno - kontrola sprawowana w imieniu państwa, ze swej istoty zainteresowanego w pełnej poprawności działania wszystkich podmiotów publicznych, a więc kontrola „państwowa”. Z istoty rzeczy powinna być ona powierzona całkowicie odrębnym organom, i to wielu organom (systemowi czy też pewnej „gałęzi” organów publicznych), gdyż we współczesnym państwie, rozległym terytorialnie i ludnościowo, a także o szerokim zakresie swej aktywności, jest to oczywiste. Funkcja ta jednak powinna być swoiście skoncentrowana, nie może być rozproszona, co wynika z jej istoty i co starałem się już zaznaczyć wcześniej.

Wobec organów kontroli państwowej znajdują też szczególne uzasadnienie czynione wcześniej uwagi o władczym charakterze tej funkcji publicznej. Jej funkcjonowanie nie miałoby sensu, gdyby nie istniało założenie o konieczności poddawania się tej kontroli. W tym samym co najmniej stopniu charakter tej kontroli uzasadnia traktowanie jej jako kontroli w znaczeniu wąskim, tj. nie ograniczonej do samego informowania się o działalności, lecz również dysponowaniem określonymi uprawnieniami do pewnych wystąpień pokontrolnych. Specyfika kontroli państwowej, która nie jest „organem (kontrolującym) innego organu”, działającym w jego imieniu i dla jego potrzeb, może jednak powodować, że te samodzielne wystąpienia pokontrolne organów kontroli państwowej mogą być - formalnoprawnie - uprawnieniami o stosunkowo niewielkim ciężarze gatunkowym. Istotne bowiem będą uprawnienia pokontrolne organu, na rzecz którego przeprowadzona zostaje

określona operacja kontrolna przez NIK i który będzie dysponował wynikami kontroli. Ciężar gatunkowy wystąpień pokontrolnych NIK (nie idzie tu o żadną szczególną instytucję) bierze się przede wszystkim z wysokiego autorytetu tego podmiotu, mającego przecież konstytucyjne zakotwiczenie. Natomiast oddziaływanie w drodze wystąpień pokontrolnych organów inspekcji resortowej na jednostki resortowe może sięgać znacznie dalej, skoro inspekcja ta działać może bezpośrednio w imieniu kierownika resortu.

Kontrola państwowa nie może jednak odnosić się do samego procesu podejmowania rozstrzygnięć, będących ustalaniem woli suwerennego narodu. Z istoty tej funkcji wynika, że jest ona działalnością sprawdzającą realizację pewnych ustaleń, z punktu widzenia właśnie tych ostatnich. Natomiast sama treść takich ustaleń omawianej kontroli podlegać już nie może. Gdy zaś chodzi o akty będące rozstrzygnięciami ustalającymi (dającymi wyraz) wolę suwerennego narodu, to oczywiście poddanie ich jakiegokolwiek kontroli byłoby sprzeczne z samym pojęciem woli suwerennej. Takie działania podlegać mogą jedynie politycznej kontroli samego Narodu, rozwijanej w szczególnych, politycznych procedurach - takich jak ujawnianie pewnych spraw i krytyka rozwijana przez opozycyjne partie polityczne, oceny dokonywane przez media publiczne, kampanie mające doprowadzić do wykonania ludowej inicjatywy ustawodawczej, akcje petycyjne itd. Nie może więc podlegać kontroli (w znaczeniu przyjętym w niniejszym opracowaniu), w tym także kontroli czynnika wykonującego kontrolę „państwową”, np. treść działalności ustawodawczej parlamentu, jego deklaracje polityczne (także adresowane do rządu), egzekwowanie przez parlament odpowiedzialności politycznej, treść umów międzynarodowych zawieranych przez odpowiednie władze Państwa Polskiego, weto ustawodawcze czy skracanie kadencji parlamentu przez Prezydenta, deklaracje polityczne rządu czy premiera (w tym i *exposeu*), a wydaje się, że również zasady polityki pieniężnej ustalone przez Radę Polityki Pieniężnej oraz ustalenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Może natomiast tej kontroli podlegać cała działalność, realizująca już te wszystkie akty.

Z innych względów kontroli państwowej nie może podlegać funkcja wymierzania sprawiedliwości. Kontrola tej funkcji przebiega bowiem, jak wiadomo, w formach jurysdykcyjnych, a ta zastrzeżona jest dla stron procesowych. Nadanie legitymacji procesowej organom kontroli państwowej nie byłoby uzasadnione: wykorzystywanie tej legitymacji jest już działalnością zupełnie innego charakteru niż działalność kontrolna. Rozwiązanie takie, o ile mi wiadomo, nie jest też nigdzie stosowane. Inne względy uzasadniają z kolei wyłączenie spod funkcji kontrolnej organów kontroli państwowej działalności Rzecznika Praw Obywatelskich czy Rzecznika Praw Dziecka. Są to również organy kontrolujące, a więc raczej wspomagające (w sensie funkcjonalnym) organy kontroli państwowej; zakres materialny ich działalności kontrolnej w dużym zakresie pokrywa się z takimże zakresem działalności NIK. Jeśli wychodzi poza ten zakres (legitymacja sądowa), stanowi to jego pewne uzupełnienie. Wszystko to uzasadnia wyłączenie ich działalności spod tej kontroli.

Jeszcze inne względy uzasadniają wyłączenie kompetencji organów kontroli państwowej wobec obywateli (a nawet szerzej: mieszkańców kraju). Kontrola państwowa jest kontrolą funkcjonowania struktury władzy publicznej w sytuacjach, gdy struktura ta realizuje suwerenne decyzje narodu, poza sytuacjami wymierzania sprawiedliwości. Przestrzeganie prawa przez jednostki nie wchodzi oczywiście w zakres takich sytuacji. Nie znaczy to oczywiście, że obywatele nie są poddawani żadnej kontroli przestrzegania przez nich prawa.

Tę pewną ogólność funkcji kontroli państwowej i fakt, że jej służba wprzęgnięta jest w realizację interesu powszechnego a nie partykularnego, dobrze oddaje - moim zdaniem - pewna szczególna kompetencja prezesa NIK, o której stanowi art. 191 ust. 1 pkt. 1 i art. 192 Konstytucji, mianowicie prawo występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego i to w całym zakresie właściwości tego ostatniego. Uruchomienie tej procedury kontroli konstytucyjności i legalności przepisów prawa przez Prezesa NIK winno bowiem następować w każdej sytuacji podejrzenia występowania sprzeczności w hierarchicznej strukturze źródeł prawa, a nie tylko na warunkach zbliżonych do „pytania prawnego” sądów z art. 193 Konstytucji, choć oczywiście taka sytuacja powinna stanowić impuls szczególnie naglący. Tak też ujmuje ją Konstytucja.

Kontrola państwowa, w myśl Konstytucji, powinna charakteryzować się jeszcze jedną cechą, mianowicie „działaniem na zasadach kolegalności” (art. 202 ust. 3). Zastanawia użycie tu liczby mnogiej - formalnie może to oznaczać albo funkcjonowanie NIK w myśl kilku zasad, dających (każda z nich) wyraz pewnemu aspektowi „kolegalności”, albo też oznaczać sytuację, że wiele organów NIK działać ma „kolegalnie”. Cechę tę powoływała do życia już Konstytucja marcowa, stanowiąc iż NIK „opiera się na zasadzie kolegalności (w liczbie pojedynczej) i niezależności sędziowskiej członków jej kolegium”. Konstytucja kwietniowa używa nader podobnych sformułowań: „NIK oparta [jest] na zasadzie kolegalności i niezawisłości członków jej kolegium”. Dokonując wykładni gramatycznej nie wiadomo, czy w obu przypadkach idzie o pewne zasady odnoszące się tylko do Kolegium NIK, czy też o to, że zasada kolegalności ma wymiar szerszy i nie odnosi się jedynie do funkcjonowania tego ostatniego organu. W przypadku gdyby kolegalność miała odnosić się tylko do Kolegium, byłoby to mało sensowne (czyż bowiem może być „niekolegalne kolegium”?). Wątek ten pojawia się następnie dopiero w noweli z 1957 r., ale w zwrocie o innym już znaczeniu: „NIK działa na zasadzie kolegalności w ramach określonych ustawą”. Przejawy tej kolegalności może więc zawierać dopiero ustawa, natomiast same przepisy konstytucyjne nie dają jeszcze jej wyrazu. Wątek ten znika w

nowelizacji z 1976 r., przywraca go jednak nowelizacja z 1980 r. (wszelako znów, jak się wydaje, w związku z odesłaniem do ustawy „sposobu działania” NIK). Znajduje się on również w Konstytucji aktualnej, ale już bez odesłania do ustawy. Elementów treściowych tej zasady należy więc obecnie poszukiwać zasadniczo w samej Konstytucji. Wspomnieć jednak należy, że w odróżnieniu od konstytucji przedwojennych - Konstytucja aktualna (jak zresztą i inne akty konstytucyjne PRL) nie zna owego „Kolegium NIK”.

Sądzę, że konstytucyjne „zasady kolegialności” w odniesieniu do NIK rozumieć należy bardzo swoiście, odnosząc je do charakteru tej funkcji publicznej, jaką jest sprawowanie „kontroli państwowej” oraz do kompleksowego ujęcia Najwyższej Izby Kontroli jako swoistego podmiotu organizacyjnego (por. wyżej). Wspomniano już, że powinna być to funkcja skoncentrowana, charakteryzująca się daleko posuniętą jednością, mocno zintegrowana, że mamy tu do czynienia z działaniem jednego podmiotu, choć występującego w wielu postaciach. Dlatego analizowane „zasady kolegialności” to nie tylko dopuszczalność powoływania przez ustawy rozmaitych wieloosobowych organów NIK, funkcjonujących na zasadzie równorzędności członków tych organów (bo dopiero to stanowi poszukiwaną „kolegialność”), to nie tylko dopuszczalność ustanowienia jako organu kierującego pracami NIK organu wieloosobowego, a nie powierzania takiej funkcji wyłączonego prezesowi NIK. To przede wszystkim, jak się wydaje, pewna swoista wieloosobowość w zakresie przeprowadzania samych kontroli, analizowania jej wyników i formułowania wystąpień pokontrolnych. A więc raczej pewna zespołowość (a nie monokratyczność) w działaniu NIK, angażowanie większej liczby osób już w jej konkretnych działaniach, gdyż - jak można się domyślać - uznaje się to za bardziej adekwatną postać realizowania tej szczególnej funkcji, jaką jest kontrola państwowa, niż działanie indywidualne.

Uniwersalizm kontroli państwowej

Z samego pojęcia kontroli państwowej wynika, moim zdaniem, konieczność jej uniwersalności, i to w kilku aspektach. Będąc kontrolą wykonywania woli suwerennego narodu i kontrolą przeprowadzaną w imieniu państwa, nie może być kontrolą ograniczoną pod żadnym, istotnym względem i powinna rozciągać się na wszelkie obszary, w których interesy państwa są zaangażowane.

Po pierwsze, kontrola powinna obejmować wszystkie ważne ogniwa aparatu państwowego zaangażowane w realizację ustaw, budżetu państwa, umów międzynarodowych. Wyraźnie w ten sposób traktuje tę kwestię Konstytucja, wyznaczając w art. 203 podmiotowy zakres uprawnień kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli. Obejmuje on organy administracji rządowej, Narodowy Bank Polski, organy samorządu terytorialnego, państwowe i komunalne osoby prawne, inne państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, a także jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze niepaństwowe i niekomunalne. Uderza tu szerokość używanych określeń i posługiwanie się klauzulami ogólnymi w zakreślaniu podmiotów objętych tą kontrolą.

Przy okazji warto może wyjaśnić znaczenie rozwiązania konstytucyjnego, polegającego na wyznaczeniu pewnych podmiotów, które NIK „kontroluje” (art. 203 ust. 1) i innych, które NIK „może kontrolować” (art. 203 ust. 2 i 3). Otóż moim zdaniem nie może to być interpretowane w tym sensie, jak się to na ogół czyni, że pierwsza grupa podmiotów jest kontrolowana obligatoryjnie, a druga fakultatywnie. Czy miałyby to znaczyć, że każdy konkretny podmiot z grupy pierwszej musi być kiedyś - a może w ustalonej sekwencji czasowej - skontrolowany, a podmioty z grupy drugiej, niektóre lub wszystkie z nich, mogłyby nie być w ogóle kontrolowane lub sporadycznie, w zależności od uznania NIK? Taka interpretacja jest - moim zdaniem - niedopuszczalna, gdyż mamy tu do czynienia z kompetencjami organów władzy publicznej, które oczywiście nie są żadnym *ius dispositivum*, dowolnie wykorzystywanym. NIK zostaje oczywiście zobligowana, i to mocą przepisów o randze konstytucyjnej, do kontrolowania jednej i drugiej grupy podmiotów, i to zawsze gdy wymaga tego interes państwa, jest bowiem ona dysponentem szczególnej funkcji publicznej, jaką jest wykonywanie kontroli państwowej. Właściwe, moim zdaniem, znaczenie przepisów konstytucyjnych o fakultatywnej kontroli polega jedynie na wskazaniu, że kontrola podmiotów ujętych w ust. 2 i 3 powyższego artykułu konstytucyjnego nie może być dokonywana przy stosowaniu wszystkich czterech, wymienionych w ust. 1, kryteriów kontroli - lecz że NIK może tu stosować jedynie pewne z nich, natomiast podmioty te także powinny być kontrolowane obligatoryjnie.

Warto zwrócić uwagę na wymowną ewolucję przepisów konstytucyjnych w sprawie podmiotowego zakresu kontroli. Konstytucja marcowa wyznaczyła ów zakres jako „kontrola całej administracji państwowej”, co na przykład - w rozumieniu tej konstytucji (por. np. jej art. 69) - oznaczało wyłączenie spod kontroli NIK organów samorządu terytorialnego. Już Konstytucja kwietniowa rozszerzała ów zakres, używając określenia „gospodarka Państwa oraz związków publicznoprawnych” a więc obejmując wyraźnie samorząd tak terytorialny, jak i gospodarczy.

„Mała konstytucja” z 1947 r. przyniosła dalsze rozszerzenie, mianowicie oprócz „władz, instytucji i przedsiębiorstw państwowych”, a także „jednostek samorządowych”, znajduje się w niej prawo kontroli „związków lub instytucji, korzystających z pomocy Państwa lub wykonujących czynności zlecone w zakresie administracji publicznej”, a więc, po raz pierwszy, prawo kontroli pewnych podmiotów poza instytucjami publicznymi. Jeszcze dalej w tym ostatnim kierunku poszła nowela konstytucyjna z 1957 r., obejmując owym zakresem nie tylko „naczelne i terenowe organy administracji państwowej oraz podległe im jednostki”, lecz

również „organizacje i instytucje społeczne” i „jednostki gospodarki nieuspołecznionej”. Nowela konstytucyjna z 1976 r. dodała do tego zakresu możliwość kontroli „organizacji spółdzielczych”, zrezygnowała natomiast z uprawnienia do kontroli „instytucji społecznych”, nowela konstytucyjna z 1980 r. dodała możliwość kontroli „związków spółdzielczych”. Wspomniana ewolucja to właściwie proces trwałego rozszerzania zakresu działania NIK w aspekcie podmiotowym, choć polityczna ocena tego zagadnienia nie może być dokonana bez uwzględnienia kolejnego aspektu, do analizy którego należy teraz przystąpić.

Po drugie, powinna być to kontrola odpowiednio szeroka również w zakresie przedmiotowym, tak aby kontrola państwowa mogła objąć wszelkie przejawy działalności mającej związek z interesem publicznym. Również i w tym aspekcie powyższy przepis konstytucyjny, w którym znajdziemy odpowiedź i w tej kwestii, dostarcza ujęcia bardzo szerokiego. Odpowiedź ta jest w tym wypadku pośrednia, ale niewątpliwa. Art. 203 - *expressis verbis* wypowiada się o zakresie przedmiotowym kontroli NIK jedynie wobec owych „niepaństwowych” i „niekomunalnych” jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych. Milczy natomiast w kwestii zakresu przedmiotowego kontroli wobec wszystkich pozostałych, a więc najważniejszych podmiotów. Milczenie to oznacza jednak po prostu normę, że zakres przedmiotowy w tym wypadku jest nieograniczony i obejmuje całą ich działalność. Natomiast w odniesieniu do owych „niepaństwowych” i „niekomunalnych” jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych, kontroli NIK podlega jedynie ta ich działalność, która polega na „wykorzystywaniu majątku lub środków państwowych lub komunalnych” bądź „wywiązywaniu się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa”.

Co do zakresu przedmiotowego kontroli NIK ewolucja przepisów konstytucyjnych jest również znamienna, podąża jednak inną drogą niż w wypadku ewolucji zakresu podmiotowego. Konstytucja marcowa nie zawiera w tym względzie żadnych wypowiedzi, co znowu należy tłumaczyć jako objęcie kontrolą całego zakresu działania wskazanej tam „administracji państwowej”. To samo odnosi się do Konstytucji kwietniowej. „Mała konstytucja” z 1947 r. nie jest skonstruowana w tej kwestii precyzyjnie, ale wydaje się, że po raz pierwszy w niej właśnie spotykamy rozróżnienie przedmiotowego zakresu kontroli. Otóż na jej podstawie NIK miała badać działalność władz, instytucji i przedsiębiorstw państwowych „pod względem finansowym i gospodarczym” - co może oznaczać zarówno wskazanie na zakres przedmiotowy, jak i na kryteria stosowanej tu kontroli. Natomiast kontrola „jednostek samorządowych oraz związków i instytucji, korzystających z pomocy Państwa lub wykonujących czynności zlecone w zakresie administracji publicznej” - jak się wydaje - powinna obejmować jedynie „wykorzystywanie pomocy Państwa” lub wykonywanie „zleconych czynności w zakresie administracji publicznej”. Nowela konstytucyjna z 1957 r. pogłębia istotnie to rozróżnienie. Kontrola organów administracyjnych i podległych im jednostek dotyczy ich działalności „gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej” (co chyba jest bardzo zbliżone do całości działań tych jednostek, jeśli nie wręcz identyczne), natomiast kontrola organizacji i instytucji społecznych oraz jednostek gospodarki nieuspołecznionej - jedynie w zakresie „zadań zleconych [im] przez Państwo”, ale otwarta jest również droga do dalszego, ustawowego rozszerzenia zakresu czynności tych podmiotów, która będzie również objęta kontrolą NIK. Nowela z 1976 r. nie zmieniła zakresu czynności organów administracji państwowej, podległych kontroli NIK (w dalszym ciągu idzie tu o działalność gospodarczą, finansową i organizacyjno-administracyjną), natomiast objęła kontrolą NIK również taką samą działalność spółdzielni i organizacji społecznych, czyli zrównała pozycję obu grup podmiotów w tym aspekcie, wyraźnie inaczej niż było to w noweli z 1957 r. Również działalność jednostek gospodarki nieuspołecznionej objęto kontrolą NIK w szerszym niż dotychczas zakresie, mianowicie nie „w zakresie zadań zleconych przez państwo”, lecz „w związku z wykonywaniem zadań zleconych im przez organy państwowe lub organizacje gospodarki uspołecznionej”. Natomiast nowela z 1980 r. odesłała wyłącznie do ustaw określenie zakresu czynności wszelkich podmiotów niepaństwowych, które to czynności mogłyby być poddane kontroli NIK. Ewolucja zakresu przedmiotowego uprawnień kontrolnych NIK przebiega więc inaczej, zwłaszcza w zakresie działania podmiotów niepublicznych. Pewnym apogeum jest tu nowela z 1976 r., gdzie zakres ten jest najszerszy, po której następuje jednak kurczenie się tych uprawnień.

Uniwersalizm kontroli państwowej przejawia się dalej w stosowaniu przez organy kontroli państwowej szeregu dopełniających się (komplementarnych) kryteriów przeprowadzanych przez nią kontroli. Idzie tu o „prześwietlanie” i ocenianie działalności kontrolowanych podmiotów z rozmaitego punktu widzenia, wielostronnie, aby w ten sposób możliwie w pełni ją zrekonstruować.

Prześledźmy i tutaj ewolucję sformułowań konstytucyjnych. Konstytucja marcowa stanowi jedynie o kontroli „pod względem finansowym”, a więc głównym kryterium jest tu - jak się wydaje - formalne kryterium przejrzystości i wiarygodności prowadzenia operacji pieniężno-kredytowych i buchalteryjnych. Nic nie zmieniła w tym zakresie Konstytucja kwietniowa. Wskazywałem już wyżej na małą precyzję sformułowań „Małej konstytucji” z 1947 r.; można jednakże przyjąć, że zawarte tam sformułowanie „pod względem finansowym i gospodarczym” odnosi się również do stosowanych przez NIK kryteriów kontroli. Oznaczałoby to przyjęcie w działalności NIK dodatkowego kryterium kontroli („pod względem [...] gospodarczym”), mianowicie badania efektów ekonomicznych podejmowanych działań. Dalsze rozszerzenie kryteriów kontroli przyniosła nowela z 1957 r. i na szczególną uwagę zasługuje tu wprowadzenie kryterium legalności. Trudno oczywiście utrzymywać, że kryterium to mogło być nieuwzględniane również i w trakcie wcześniejszych działań NIK, ale jego wyraźne

sformułowanie niewątpliwie podnosi rangę organów kontroli państwowej i dobitnie podkreśla jej charakter. Prawo jest przecież niejako pierwszym i najpowszechniejszym przejawem woli państwa i zasługująca na swe miano „kontrola państwowa” nie może pomijać tego kryterium. Oprócz tego wspomniana nowela wprowadziła dalsze kryteria, mianowicie „celowości” i „rzetelności”, które być może częściowo pokrywają się z kryterium „gospodarności”, ale też w ten sposób efekt wszechstronności kontroli zaznacza się bardzo wyraziście. Zniknęło natomiast kryterium „finansowości” („pod względem finansowym”) gdyż, moim zdaniem (jeśli go rozumieć tak, jak to zostało tutaj przedstawione), zostało ono objęte kryterium legalności, które jest kryterium znacznie pełniejszym. Nowela z 1976 r. dodała kryterium bardzo dla tamtych czasów znamienne, mianowicie „z punktu widzenia wykonania zadań planu społeczno-gospodarczego”, co wpisywało się do ogólnego wydźwięku całości postanowień tej noweli. Nowela z 1980 r. powróciła do czterech kryteriów wprowadzonych w 1957 r., stosując je do kontroli organów administracji państwowej oraz podległych im przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych. Natomiast co do innych podmiotów, to podobnie jak w kwestii ich zakresu działania, który mógłby być poddany kontroli NIK, tak i w sprawie kryteriów tej kontroli, odsyła do ustawy.

Aktualne przepisy konstytucyjne dokonują same takiego zróżnicowania kryteriów, przy czym zróżnicowanie to jest jeszcze bardziej złożone i rozróżnia kryteria stosowane przy kontroli - mówiąc syntetycznie - jednostek państwowych, samorządowych i jednostek pozostałych. W pierwszym wymiarze art. 203 ust. 1 Konstytucji powtarza cztery kryteria, wprowadzone w 1957 r. (legalność, gospodarność, celowość i rzetelność). Można zauważyć, że w wysokim stopniu utrwaliły się już one w rozwiązaniach prawnych i rezygnacja z któregośkolwiek z nich świadczyłaby o znaczącej zmianie podejścia do tej regulacji. W wymiarze drugim, samorządowym, art. 203 ust. 2 rezygnuje z kryterium „celowości”, podkreślając w ten sposób ustrojowe usytuowanie wspólnot samorządowych. W końcu, w wymiarze trzecim, art. 203 ust. 3 wprowadza jedynie dwa kryteria, mianowicie legalności i gospodarności. Możemy więc powiedzieć, że w odniesieniu do podmiotów najważniejszych z punktu widzenia celów działania NIK, aktualna Konstytucja przynosi rozszerzenie, sprecyzowanie i stabilizację kryteriów kontroli, natomiast wobec pozostałych podmiotów raczej ich rozluźnienie.

Bliższa analiza aktualnych postanowień konstytucyjnych wydaje się więc potwierdzać założenie o uniwersalności kontroli państwowej (Najwyższej Izby Kontroli) w jej obecnym ukształtowaniu. Określenie zakresu kontroli, w jego trzech aspektach, należy naturalnie potraktować jako materię konstytucyjną. Co więcej, jest to materia przez Konstytucję zamknięta, która bez specjalnej delegacji konstytucyjnej nie może być ani rozszerzona, ani zawężona, a jedynie sprecyzowana przez regulację ustawową. Zaliczenie takiej czy innej jednostki czy też określonego jej zakresu działania jako sytuacji podlegającej kontroli NIK jest bowiem nałożeniem na nią określonych obowiązków. Moim zdaniem, art. 207 Konstytucji deleguje do ustawodawstwa zwykłego zagadnienia jedynie organizacji i trybu działania NIK, a nie zakresu jej uprawnień. Z tego punktu widzenia niektóre postanowienia aktualnej ustawy o NIK mogą być dyskusyjne.

Z uniwersalizmem kontroli państwowej, na pierwszy rzut oka, wydaje się być sprzeczne tradycyjne wyznaczenie głównej - jeśli nie jedynej - roli tego systemu (grupy, gałęzi) organów państwowych, jakimi są organy kontroli państwowej (NIK) w postaci kontroli „rachunków państwa” (tak Konstytucja marcowa), kontroli „gospodarki państwa” (Konstytucja kwietniowa), badania „zamknięcia rachunków państwowych” („Mała konstytucja” z 1947 r.), czy też podkreślanie przez przepisy konstytucyjne szczególnego obowiązku „przedstawiania uwag o wykonaniu budżetu państwa” (nowela z 1957 r., charakterystyczne całkowite pominięcie tej kwestii w noweli z 1976 r.) oraz przedstawianie „analizy wykonania budżetu państwa” (nowela z 1980 r.) i wreszcie w sformułowaniach aktualnych: „przedstawianie analizy wykonania budżetu i (wykonania) założeń polityki pieniężnej” (art. 204 ust. 1 pkt. 1). Kontrola NIK wydaje się więc być głównie nakierowana na jeden tylko aspekt działalności państwa, tj. gospodarkę narodową. Gdzież więc jej uniwersalizm? Jednak jakkolwiek sprzeczność jest tu jedynie pozorna. Kontrola tego aspektu jest bowiem w istocie kontrolą całości działalności publicznej, gdyż nie może ona nie przejawiać się z reguły poprzez takie czy inne operacje pieniężno-finansowe, znajdujące z kolei swe najogólniejsze choćby zakotwiczenie w budżecie państwa. Jest też kontrolą w pewnym sensie najłatwiejszą do przeprowadzania, gdyż wskazane operacje „groszem publicznym” powinny być zawsze odpowiednio dokumentowane. Na marginesie można zauważyć, że to konstytucyjne nakierowanie działalności NIK na zagadnienia gospodarki stanowi również częściowe wyjaśnienie potrzeby wykonywania kontroli również przez organy wymiaru sprawiedliwości czy Rzecznika Praw Obywatelskich, a więc kontroli takich wymiarów rzeczywistości społecznej, które nie dają się ująć - w każdym razie na pewno nie do końca - przez pryzmat „operacji groszem publicznym”.

Angażowanie kontroli państwowej

Naturalną funkcją Najwyższej Izby Kontroli jest dokonywanie systematycznych kontroli podległych jej w tym zakresie organów, w kolejnych segmentach zarządu publicznego, przy czym operacje te ustalane są przez nią samą. Skoro uznaje się potrzebę (nader oczywistą) istnienia grupy organów kontroli państwowej, to ich funkcjonowanie nie może być uzależnione od inicjatywy jakichkolwiek podmiotów zewnętrznych. W terminologii stosowanej w ustawach jest to trafnie nazywane „kontrolą z urzędu”. Właściwie konsekwentne

potraktowanie funkcji „kontroli państwowej” i powierzenie jej Najwyższej Izbie Kontroli powinno prowadzić do rozwiązania, w którym owa „kontrola z urzędu” jest jedyną sytuacją przeprowadzania operacji kontrolnych.

Wszelako możliwe jest - i równouprawnione z takim hipotetycznym rozwiązaniem - również i takie, w którym wiele władz może angażować Najwyższą Izbę Kontroli, naturalnie do wykonania właściwych dla niej prac kontrolnych i oczywiście po to, aby otrzymać odpowiednie sprawozdania i informacje pokontrolne. Jest może wymowne, że *expressis verbis* o takim prawie angażowania NIK Konstytucja mówi jedynie wobec prezydenta (choć w szczególnym kontekście), por. art. 144 ust. 3 pkt 10. To angażowanie powinno pozostawać zawsze w dość ścisłym związku z funkcjami danego organu: albo dla przygotowania pewnych działań, albo dla skontrolowania realizacji podjętych przez niego rozstrzygnięć. Nie wymaga przy tym uzasadnienia teza, że takimi angażującymi NIK organami mogą być jedynie organy uznane wyżej za podmioty powołane do „ustalania woli suwerennego Narodu”, nie zaś organy powołane do realizacji tej woli. Od czynnika realizującego, którego działalność ma być właśnie skontrolowana, nie może bowiem zależeć uruchamianie procesów kontrolnych, nawet jeśli nie byłoby to decyzje podejmowane na zasadzie wyłączności. Prawo „angażowania kontroli państwowej” powinno więc przysługiwać Sejmowi, Prezydentowi RP, Radzie Ministrów, a może i Radzie Polityki Pieniężnej oraz KRRiT. Należy jednak opowiedzieć się w tym kontekście za koniecznością istnienia pozytywnego przepisu konstytucyjnego lub ustawowego (kompetencyjnego), gdyż trudno uznać za wystarczające do jego istnienia same tylko wskazane przesłanki konstytucyjne. Wydaje się również, że o ile ustawy zadecydują już o przyznaniu takiego „prawa angażowania NIK” konkretnemu podmiotowi, nie powinno mieć miejsca dalsze różnicowanie tego prawa w zależności od tego, któremu organowi zostanie ono przyznane. Nie powinno to więc przybierać postaci „zarządzania” czy „zlecenia” kontroli przez jedne organy, a jedynie „wnioskowania” czy „występowania z inicjatywą” przez inne. Władza publiczna jest bowiem w Rzeczypospolitej podzielona, a poszczególne, wpływające z tego podziału „władze”, są „zrównoważone” (art. 10 Konstytucji). Organy kontroli „państwowej” w tej sytuacji powinny być w równym stopniu do ich dyspozycji.

Relacje organów kontroli państwowej do powyższych organów centralnych państwa powinny natomiast bezwzględnie mieścić w sobie wymóg dostarczania tym organom wyników kontroli w tej oczywiście sytuacji (ale też w każdej z takich sytuacji), gdy wiążą się one z ich działalnością, czego nie należy wiązać z prawem zlecenia czy występowania z wnioskiem o dokonanie kontroli. To dostarczanie wyników kontroli nie wymaga już, moim zdaniem, pozytywnego przepisu prawnego i wypływa z samej istoty tej sytuacji. Obie powyższe sytuacje wyznaczają w sumie swoistą „usługowość” Najwyższej Izby Kontroli wobec tych władz, wynikającą z istoty jej funkcji.

Takie widzenie sytuacji, jakie zostało przedstawione w powyższych uwagach, że mianowicie NIK znajduje się w „równym dystansie” wobec naczelnych władz politycznych i każda z nich może ją, w przyjętym tu znaczeniu, „angażować” - nie kłóci się, moim zdaniem, z konstytucyjnym rozstrzygnięciem o „podległości” NIK Sejmowi (art. 202 ust. 2 Konstytucji). Należy bowiem przede wszystkim uznać, że podległość ta jest pewnym surrogatem podległości NIK - jako organu kontroli państwowej - bezpośrednio wobec narodu. Wynika to z istoty tej funkcji. Po wtóre zaś, wiąże się to bezpośrednio z głównym zadaniem kontrolnym NIK, tj. kontrolą realizacji budżetu, kończącą się „zamknięciem rachunków państwowych” i „uchwaleniem absolutorium”, co jak wiadomo jest zawsze kompetencją parlamentu. Oczywiście nie wyklucza to nadawania w drodze przepisów prawnych Sejmowi konkretnych uprawnień wobec NIK. Nie oznacza jednak, jak podniósł Trybunał Konstytucyjny, że stawia to pod znakiem zapytania charakter NIK jako samodzielnego organu państwa (wyrok z 1 grudnia 1998 r., K 21/88 - OTK za 1998 r., s. 606).

Pozostałe wyznaczniki konstytucyjnej pozycji NIK

Zgodnie z art. 202 ust. 1 Konstytucji, NIK jest „naczelny” organem kontroli państwowej. Określenie takie pojawia się po raz pierwszy w naszych przepisach konstytucyjnych i na pierwszy rzut oka wydaje się pleonazmem. Czy więc dla oddania pewnych treści, o które może tu chodzić, nie wystarczyłoby posługiwanie się terminem „najwyższa”, tkwiącym w nazwie podmiotu?

Nie sądzę bowiem, aby określenie „organ naczelny” miało oznaczać dopuszczalność stworzenia, w drodze ustaw zwykłych, innych organów „kontroli państwowej”, już nie o „naczelny” charakterze. Jak wskazano wyżej, funkcja kontroli państwowej jest ze swej istoty funkcją skoncentrowaną, jej rozproszenie byłoby nie na miejscu. Nie jest to również, jak sądzę, spowodowane faktem konstytucjonalizacji regionalnych izb obrachunkowych (art. 171 ust. 2), albowiem posiadają one odmienny charakter, są organami nadzoru wobec wspólnot samorządu terytorialnego (wobec czego wykonywana przez nie kontrola jest tylko wyjściowym elementem ich funkcji), a nie organami kontroli państwowej w przyjętym tu znaczeniu. W analizowanym określeniu nie może również zawierać się wytyczna konstytucyjna o potrzebie funkcjonowania jednostek terenowych kontroli państwowej, gdyż one również wchodziłyby w skład Najwyższej Izby Kontroli, która już w swej całości określona jest jako „organ naczelny”, łącznie z ewentualnymi jednostkami terenowymi. Natomiast posłużenie się tym określeniem powinno być rozpatrywane jako dalszy element organizacyjnego wyodrębnienia NIK, dokonanego już przez kilka innych zabiegów konstytucyjnych. Organ „naczelny” bardziej być może niż

organ „najwyższy” podkreśla pewną równorzędność NIK wobec pozostałych, także „naczelnych” władz państwowych. Podobne znaczenie można by przypisać art. 9 *in fine* Konstytucji marcowej, w myśl którego „prezes NIK zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi”, czy też art. 77 ust. 2 Konstytucji kwietniowej, że „Najwyższa Izba Kontroli jest niezależna od rządu”. Natomiast nowela konstytucyjna z 1976 r. zawierała chyba wewnętrzną sprzeczność we wprowadzonej przez siebie regulacji, w myśl której „prezes RM sprawuje nadzór nad Najwyższą Izbą Kontroli”.

Podobne znaczenie, a więc podkreślanie równorzędności pozycji NIK z innymi władzami naczelnymi, przypisuję również następnemu rozwiązaniu konstytucyjnemu, polegającemu na powierzeniu Sejmowi prawa powoływania prezesa NIK, a Senatowi prawa zatwierdzania tego powołania (art. 205 ust. 1). Udział dwu organów przedstawicielskich w obsadzaniu stanowiska kierownika Najwyższej Izby Kontroli należy, moim zdaniem, interpretować przede wszystkim jako podkreślanie niezależnej pozycji NIK, a działalność Sejmu i Senatu jako działanie w zastępstwie suwerena (niejako „do kwadratu” w takiej sytuacji reprezentowanego), dającego tu pierwszy, zasadniczy impuls do rozpoczęcia funkcjonowania kontroli w „swoim” państwie, czyli kontroli państwowej.

Konstytucja marcowa milczała na temat sposobu powoływania prezesa NIK, ale stosowano tu jej art. 45 i w ten sposób prezes NIK powoływał Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów, jako że w ten sposób obsadzać miano wszystkie „urzędy cywilne i wojskowe, zastrzeżone w ustawach”. Akt ten więc podlegał również rządowej kontrasygnacie (art. 44 zd. 4). Tryb ten potwierdzały przepisy ustawowe. Tym niemniej fakt powoływania prezesa NIK przez głowę państwa, a więc przez czynnik najwyższej reprezentacji państwowej, miał swoją wymowę dla pozycji organów kontroli państwowej i samej tej funkcji. Konstytucja kwietniowa zaliczała powoływanie prezesa NIK także do uprawnień Prezydenta RP, ale już jako jedną z jego prerogatyw (art. 13 ust. 2 lit. c), czyli jako akt podejmowany samodzielnie, bez niczyjego wniosku i bez kontrasygnaty. Począwszy od „Małej konstytucji” z 1947 r., prezes NIK jest powoływany przez Sejm. W latach 1976 - 1980 wprowadzono pewne uzależnienie Sejmu w tym zakresie, wymagany jest bowiem odpowiedni wniosek prezesa RM. Sejm więc mógł powołać jedynie zaproponowaną w ten sposób osobę lub ów wniosek odrzucić.

Znaczące dla podejmowanych tu prób ustrojowej klasyfikacji Najwyższej Izby Kontroli jest pominięcie, w aktualnych rozwiązaniach konstytucyjnych, zagadnienia odwoływania prezesa NIK. Jak wiadomo, zgodnie również ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, odwoływanie piastunów samodzielnych organów państwowych (w odróżnieniu od piastunów organów wewnętrznych) musi być odrębnie stwierdzaną w przepisach prawnych kompetencją i nie jest automatycznym *actus contrarius* wobec kompetencji powoływania. Moim zdaniem, nie wystarcza więc do uznania tego prawa Sejmu (i czy z udziałem Senatu w postaci zatwierdzania?) samo stwierdzenie konstytucyjne o „podległości” NIK Sejmowi (nie ma jednak wzmianki o takiej „podległości” NIK Senatowi!), co ma jedynie ogólnopolityczny wydźwięk (por. wyżej).

Ewolucja w tym zakresie przepisów konstytucyjnych jest również wyraźna. Konstytucja marcowa dopuszczała odwoływanie („usuwanie” - jak to zostało określone) członków Kolegium NIK (a więc i, z natury rzeczy, jej prezesa) przez Sejm, ale kwalifikowaną uchwałą 3/5 głosów, wymaganą poza tym jedynie do rewizji Konstytucji. Znacznie łatwiejsze było już uchylene immunitetu poselskiego (por. art. 21 tej konstytucji). Natomiast Konstytucja kwietniowa, włączając także „kontrolę państwową” w zakres „zwierzchnictwa prezydenta” (art. 3), obdarzała go prerogatywą odwoływania prezesa NIK (art. 13 ust. 2 lit. c; art. 77 ust. 3), a na jego wniosek także członków Kolegium. Należy tu może uczynić uwagę, że poddanie NIK zwierzchnictwu prezydenta nie deprecjonowało w ramach tej Konstytucji pozycji kontroli państwowej wobec rządu czy izb parlamentarnych, bo także i te organy podlegały temu samemu „zwierzchnictwu”. Poza tym prezes NIK odpowiadał politycznie i konstytucyjnie, i to „według zasad, ustalonych dla odpowiedzialności ministrów” - czyli przed Sejmem z udziałem Senatu w procedurze odpowiedzialności parlamentarnej (por. art. 29 tej konstytucji) oraz przed Trybunałem Stanu w procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 30). „Mała konstytucja” z 1947 r. milczała w kwestii odwoływalności prezesa NIK. Począwszy od noweli z 1957 r. przepisy konstytucyjne przekazują tę funkcję w ręce Sejmu aż do wejścia w życie aktualnej Konstytucji, znów z pewnym zróżnicowaniem sytuacji w latach 1976 - 1980, gdzie dla odwołania wymagano wniosku prezesa RM, złożonego w porozumieniu z przewodniczącym Rady Państwa (a więc formalnie złożenie wniosku o odwołanie, stąd i samo odwołanie, było trudniejsze niż złożenie wniosku o dokonanie wyboru). W 1989 r. dodano do prawa odwoływania przez Sejm wymóg zatwierdzania tego odwołania przez Senat. W sumie należy stwierdzić, że aktualne rozwiązania konstytucyjne w kwestii obsadzania stanowiska szefa NIK (powoływania i odwoływania), nieprzewidujące możliwości odwołania, a będące też pewnym efektem ewolucji rozwiązań konstytucyjnych, stanowią kolejny wyraz dążenia do nadania organom kontroli państwowej statusu niezależnego podmiotu ustrojowego. W sytuacji gdy Konstytucja milczy, sprawy tej nie mogą, właściwie rzecz biorąc, regulować ustawy zwykłe. Co najwyżej mogą mówić o pewnych czynnościach o charakterze deklaratoryjnym, faktycznie tylko stwierdzających opróżnienie tego stanowiska. Takie też w istocie znaczenie ma art. 17 aktualnej ustawy o NIK.

Nie jest oczywiście przejawem odpowiedzialności przed Sejmem, a zwłaszcza odwoływalności, instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej prezesa NIK przed Trybunałem Stanu (art. 198 ust. 1 Konstytucji).

Odwrotnie: odpowiedzialność ta, podobnie jak odpowiedzialność osób piastujących inne najwyższe urzędy Rzeczypospolitej, jest wyrazem analogicznego do nich stanowiska samej Najwyższej Izby Kontroli i jej prezesa, zakładanego przez Konstytucję. Ponieważ w procedurze tej odpowiedzialności chodzi o ocenę czynów, polegających w pierwszym rzędzie na stosowaniu samej Konstytucji, daje się więc *implicite* wyraz temu, że działalność swą prezes NIK też w pierwszym rzędzie na niej opiera. W przypadku prezesa NIK jest to też odpowiedzialność jedynie za delikt konstytucyjny, nie stosują się bowiem do niego ani art. 145 ust. 1, ani art. 156 ust. 1 Konstytucji (odpowiedzialność za przestępstwa). Tryb pociągania prezesa NIK do odpowiedzialności konstytucyjnej także nie jest w samej Konstytucji ustalony. Prawda, że tradycyjnie (w „zastanym” rozumieniu) do odpowiedzialności konstytucyjnej dochodzi z inicjatywy parlamentu. Jest to jednak tylko konstytucyjna dyrektywa dla ustawodawstwa, natomiast samo „prawo pociągania” Sejmu (ewentualnie i Senatu) nie jest w Konstytucji potwierdzone wprost i na pewno nie zawiera się po prostu w normie, że „prezes NIK podlega Sejmowi” (por. wyżej).

Niezależność NIK potwierdzają również konstytucyjne wymogi w kwestii zakazu przynależności prezesa NIK do partii politycznych oraz związków zawodowych, tudzież prowadzenia wszelkiej działalności publicznej, niedającej się pogodzić z godnością tego urzędu (art. 205 ust. 3). Przepisy te wymagają więc zachowania również niezależności politycznej, właściwie komponując się z wymogami i przejawami niezależności instytucjonalnej.

Nie inaczej interpretuję następne rozwiązanie konstytucyjne, polegające na niepołączalności piastowania stanowiska prezesa NIK z jakąkolwiek inną funkcją publiczną czy też wykonywaniem innych zajęć zawodowych, z wyjątkiem (tradycyjnie) stanowiska profesora szkoły wyższej (art. 205 ust. 2 Konstytucji). Nie może więc on być np. posłem, senatorem, ministrem i innym funkcjonariuszem administracji rządowej czy sędzią. Niepołączalność stanowisk, zwłaszcza wśród piastujących funkcje w naczelnych organach państwowych, służy zwykle zaznaczaniu ustrojowej odrębności i równoważności tych organów. Podobnie jest, jak należy sądzić, w wypadku prezesa NIK, reprezentującego odrębny i niezależny podmiot władzy w państwie. Temu samemu celowi służy również zapewnienie Prezesowi NIK immunitetu formalnego w zakresie odpowiedzialności karnej (art. 206 Konstytucji). Wszczęcie przeciwko niemu postępowania karnego wymaga zgody Sejmu.

Warto wskazać, że te dwa ostatnie rozwiązania (immunitet i niepołączalność) stały się ponownie instytucjami konstytucyjnymi dopiero w aktualnej Konstytucji, co stanowi również pewien przyczynek do wyjaśnienia kierunku ewolucji przepisów konstytucyjnych w rozpatrywanej materii. Pierwotnie temu rozwiązaniu, jako instytucji konstytucyjnej, dawała już Konstytucja marcowa (art. 9) i to w sposób chyba szerszy niż ma to miejsce aktualnie, stanowiąc w swych przepisach, że NIK „oparta [jest] na zasadzie [...] niezależności sędziowskiej członków jej Kolegium”. Obejmowała więc immunitetem sędziowskim (którego zakres ustalała w art. 76 - 79) i to nie tylko prezesa NIK, lecz wszystkich członków Kolegium. Konstytucja kwietniowa powtarzała to rozwiązanie, jednakże w sposób ogólniejszy, stanowiąc iż „[NIK] oparta [jest] na zasadzie niezależności członków jej Kolegium” (art. 77 ust. 1), nie odwołując się więc do niezależności sędziowskiej. Natomiast począwszy od „Małej konstytucji” z 1947 r. przepisy te znikają ze sformułowań konstytucyjnych, co jest wielce wymowne dla ówczesnego, ustrojowego stanowiska NIK. Pojawiają się ponownie dopiero w Konstytucji aktualnej.

Warto też zwrócić uwagę, że rozpatrywany tu immunitet był przez Konstytucję marcową i Konstytucję kwietniową ukształtowany szerzej, obejmując wszystkich członków Kolegium. Aktualne rozwiązania konstytucyjne formalnie dotyczą tylko prezesa. Wydaje się jednak, że jest to tylko symbolicznym wyrazem, na zasadzie *pars pro toto*, potrzeby przyznania immunitetu wszystkim osobom uczestniczącym w realizacji funkcji „kontrolni państwowej”, skoro uczestniczą one w działalności podmiotu o daleko posuniętej niezależności. Odpowiednio dotyczy to również konstytucyjnie ukształtowanego *incompatibilitas*. Należy to traktować jako istotną wskazówkę dla ustawodawstwa.

Wnioski końcowe

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, ujętym w Konstytucji. Jej konstytucyjny status charakteryzuje się daleko posuniętą niezależnością organizacyjną od innych władz naczelnych państwa polskiego. To samo powiedziec należy o niezależności w jej funkcjonowaniu, czyli w realizacji zadań kontrolnych. W rozstrzygnięciach konstytucyjnych z uzasadnieniem dostrzec można skonstruowanie jej statusu jako statusu podmiotu działającego bezpośrednio w imieniu narodu.

Z kolei funkcja „kontrolni państwowej” jest funkcją bardzo swoistą, odrębną od rządzenia państwem, stanowienia prawa, wymierzania sprawiedliwości czy kontroli konstytucyjności i legalności prawa. Jest - jak choćby pokazuje to już jej nazwa - funkcją państwową i dlatego zakotwiczoną w Konstytucji. Jest też funkcją o charakterze samoistnym, wynikającą wprost ze społecznego zapotrzebowania w demokratycznym i praworządnym państwie, pomimo że z istoty rzeczy jest działaniem służącym poprawnemu realizowaniu innych funkcji.

Oba powyższe wątki mają za sobą długą ewolucję w polskich rozwiązaniach konstytucyjnych, która, choć z pewnością nie przebiegała wzdłuż linii jednoznacznie wznoszącej się aż do powyższych rezultatów, to przecież - niosąc z sobą bagaż wielu doświadczeń - w końcu do tych rezultatów doprowadziła. Staje się to bardzo istotnym argumentem za ich akceptacją.

Zgodnie z klasycznym sposobem konstruowania instytucji ustrojowych, gdy samodzielnemu, niezależnemu podmiotowi, który może nawiązywać do bezpośredniej legitymacji swego działania przez suwerena - powierza się sprawowanie swoistej (oryginalnej) i samoistnej funkcji publicznej, to w konsekwencji otrzymuje się określony segment w ustroju opartym na „podziale władzy”. Sprawowanie kontroli państwowej przez Najwyższą Izbę Kontroli można uznać za urzeczywistnienie takiej operacji, a opisywaną sytuację jako sytuację występowania kolejnej „władzy”, mniejsza już o jej „numer”.

Oczywiście nie jestem oryginalny w prezentowaniu takiej tezy i jest to stanowisko wysuwane od dawna w polskiej nauce prawa konstytucyjnego, acz z pewnością nie przez wszystkich jej przedstawicieli. Mam jedynie nadzieję, że przyczyniłem się może do pewnego rozszerzenia argumentacji na korzyść takiej tezy. Pozostaje jeszcze poczynienie krótkiej refleksji nad jej relacją do art. 10 Konstytucji, którego treść jest powszechnie znana. Należy przyjąć, że zgodnie z charakterem tak samej regulacji konstytucyjnej, jak i zwłaszcza charakterem regulacji „zasad konstytucyjnych” (czyli ustrojowych) - w regulacjach tych traktuje się jedynie o „podstawowych”, „zasadniczych” czy „głównych” instytucjach, a nie o wszystkich. Podobnie czyni art. 10 Konstytucji, który wymienia tylko główne (najważniejsze), a nie wszystkie „władze” państwa polskiego. Z powodzeniem można bronić tezy, że występują - nie tylko w państwie polskim - więcej niż tylko trzy funkcje państwa i w związku z tym może być więcej niż tylko trzy „władze” państwowe, chyba że przyjmiemy mało poznawczą tezę, że w państwie funkcjonuje przede wszystkim władza „wykonawcza”, do której należy cała władza publiczna z wyjątkiem ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości. Wszelako snucie rozważań na temat, jakie to dalsze funkcje i władze można by rekonstruować z rozwiązań naszej Konstytucji, przekracza ramy niniejszego opracowania.

prof. zw. dr hab. Andrzej Sylwestrzak

STATUS PRAWNY NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W ŚWIETLE KONSTITUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I STANDARDÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Problematyka powyższa przedstawiona zostanie w następujących sześciu grupach zagadnień: 1) miejsce kontroli w demokratycznym państwie prawnym; 2) instytucjonalne gwarancje praworządności, w tym zadania NIK; 3) podział władz i możliwości rozszerzenia tradycyjnych klasyfikacji; 4) ustawa budżetowa i absolutorium płaszczyzną współdziałania i kontroli władz; 5) funkcje koordynacyjne NIK; 6) NIK a Europejski Trybunał Obrachunkowy. Na wstępie pragnę podkreślić, iż założeniem referatu pozostaje nie tyle referowanie znanych rozwiązań prawnych, a w szczególności konstytucyjnych, ile przedstawienie nowych możliwości interpretacyjnych bądź naszkicowanie problemów niezbyt ostro zarysowanych w dobie uchwalania Konstytucji RP z 1997 r., a obecnie nabierających pełniejszego wyrazu tak w sensie teoretycznym, jak praktycznym.

1. Demokratyczne państwo prawne a kontrola

Podkreślić należy, iż doktrynalna formuła ustroju III Rzeczypospolitej jako demokratycznego państwa prawnego wyprowadzona została bezpośrednio z założeń filozofii pozytywizmu prawniczego, przy czym sam pozytywizm w osobach jego czołowych twórców (Austina, Jellinka, Iheringa), szkicując samą teorię państwa prawnego, nie rozwinął dokładniej przesłanek pojmowania tak formy, jak i ustrojowych treści państwa prawnego. Zadanie to spadło na teoretyków następnych generacji, w szczególności działających w warunkach ustrojowych, w których konstytucyjnie odwołano się do tej formy ustrojowej. Dotyczy to zwłaszcza powojennej doktryny niemieckiej, gdzie na kanwie potępienia ustroju faszystowskiego uformowano twórcze koncepcje obowiązywania w państwie prawnym, w skrajnych sytuacjach, hierarchicznej wyższości praw natury nad prawem pisanim (tzw. formuła Radbrucha). W rezultacie, skoro nie opracowano całościowej i zwartej teorii państwa prawnego, nie opracowano również ustrojowej roli w tym państwie poszczególnych instytucji, w tym kontroli. Sytuacja wyraźnie się zmieniła z chwilą przyjęcia w Polsce w 1989 r. formuły państwa prawnego przejętej przez „małą konstytucję” z 1992 r. i obecną Konstytucję RP z 1997 r. Zadaniem filozofii i teorii państwa pozostaje wypracowanie kryteriów podstawowych pojęć definiujących treści ustrojowe państwa prawnego, te z kolei stać się powinny wytyczną poszukiwania kryteriów funkcji poszczególnych organów i instytucji, w tym kontroli. Na tym odcinku, w końcu badań podstawowych, w dobie III Rzeczypospolitej zrobiliśmy względnie niewiele, a problematyka wydaje się nie tylko doniosła ustrojowo, ale i fascynująca badawczo. W rezultacie trudno doszukać się choćby kilku prac, np. dwóch, poświęconych tak kapitalnemu zadaniu, jak funkcje kontroli w państwie prawnym. Zatem problem pozostaje otwarty. Wyzwanie, jakie postawiła w zakresie formy ustrojowej III Rzeczypospolita okazuje się w dalszym ciągu jedynie wyzwaniem czekającym na badania i interpretacje, ponieważ w innym wypadku konstytucyjna formuła będzie jedynie służyła jako swoisty zwrot programowy. Na tym dopiero tle pojawiają się nowe możliwości interpretacji ustrojowej rangi szeroko pojętej kontroli, w tym NIK. Podkreślić warto, iż twórca normatywizmu, Kelsen, pogłębiając pozytywistyczne przesłanki dowodził, iż „od systematycznej rozbudowy wszystkich instytucji kontroli zależy w dużym stopniu los nowoczesnych demokracji”. Odwrotność tego procesu, sprowadzająca się do „poniechania kontroli”, perspektywicznie oznacza „samobójstwo demokracji”. Te uwagi wymagają pogłębienia stosownie do warunków dzisiejszego etapu państwa prawnego i demokracji.

2. Instytucjonalne gwarancje praworządności i zadania NIK

Ten problem - jak i wszystkie następne - są pochodną wyjściowego założenia ustrojowego opartego na filozofii demokratycznego państwa prawnego. W założeniach pozytywizmu prawniczego gwarancje prawne odgrywały rolę niejako wtórną, przy podstawowych zadaniach gwarancji moralnych i materialnych. Nie może to jednak oznaczać zmniejszenia ich praktycznej roli. Natomiast dynamika gwarancji instytucjonalnych źródło swej aktywności znajduje w dynamice działania władzy ustawodawczej opartej na różnych formach organów przedstawicielskich oraz na demokracji bezpośredniej realizowanej tak w drodze referendum ogólnopaństwowego, jak i lokalnego. Kontrola państwowa, będąc jednym z katalogu organów składających się na sferę gwarancji instytucjonalnych, powinna w równym stopniu pozostawać instytucją dynamiczną, służąc tym samym dobru państwa i społeczeństwa. Co jednak należy rozumieć przez dość ogólnikowe pojęcie kontroli dynamicznej? Otóż NIK funkcję tę powinna realizować m.in. poprzez trafny dobór problemów kontroli, odpowiednio skuteczne kontrole doraźne, zasadę jawności poprzez bieżącą informację społeczeństwa o wynikach, szczególnie w sprawach wzbudzających niepokój społeczny - a tych nie brakuje. NIK powinna na

bieżąc współdziałać z całym systemem organów kontroli i nadzoru funkcjonujących w III Rzeczypospolitej, występując z różnymi inicjatywami i inspirując, oraz wreszcie - znajdując się poza klasycznym trójpodziałem władz (do tego problemu jeszcze powrócę) powinna dokonywać bieżących konsultacji wszystkich władz, a szczególnie władzy ustawodawczej. Natomiast w polskiej literaturze po prostu brakuje prac teoretycznych mających za przedmiot właśnie NIK jako instytucjonalną gwarancję praworządności w demokratycznym państwie prawnym. Potrzeby teorii - a w ślad za tym i praktyki - na tle wspomnianej dynamicznej roli gwarancji instytucjonalnych prowadzą również do zarysowania się problemu kształtowania postaw obywatelskich przez kontrolę. Najszerzej pojęta demoralizacja państwa prowadzi zawsze do demoralizacji obywatela - NIK, a szerzej kontrola państwowa, powinny pozostawać wyrazistym środkiem przeciwdziałania tym procesom. Aby to osiągnąć, sama NIK powinna się wykazać nienagannością oraz sprawnością w kontroli wraz z informowaniem społeczeństwa o osiągniętych rezultatach. Założeniem wyjściowym będzie tutaj apolityczność kontroli oznaczająca przede wszystkim dążenie do prawdy bez odwoływania się do kontekstów politycznych. Przeciwwstawieniem tej sytuacji będzie faktyczne upolitycznienie kontroli. Wspomnieć warto, iż w II Rzeczypospolitej rozważano system powierzenia kierownictwa NIK aktualnej opozycji parlamentarnej, ale dość szybko przekonano się, iż byłaby to jedynie forma w rzeczy samej upolitycznienia NIK i konkluzja ta ze wszech miar pozostaje zasadna. NIK powinna po prostu, na zasadzie apolityczności, koncentrować się na faktach i obiektywnych ich ocenach.

3. NIK a trójpodział władz

Bezwzględna przesłanką organizacji demokratycznego państwa prawnego jest podział władz przeciwstawiany zasadzie jednolitości władzy charakterystycznej dla ustrojów autorytarnych. W tym sensie monteskiuszowski trójpodział jest jedną z wersji zasady podziału władz, aczkolwiek punktem wyjścia u nowożytnych myślicieli był podział na władzę ustawodawczą i wykonawczą. Monteskiuszowski trójpodział otworzył drogę poszukiwaniu dalszych wersji dzielenia władz, a pochodząca z pierwszej połowy XIX wieku propozycja Constanta oparta na pięciu władzach tylko potwierdziła tę tendencję. Konstytucjonalizm burżuazyjny zasadniczo opiera się na kolejnych wersjach monteskiuszowskiego trójpodziału, dokonując różnych jego interpretacji. Tak postępuje również Konstytucja RP z 1997 r., przyjmując jako zasadę tradycyjny trójpodział, przy czym we Wstępie mówi się o „współdziałaniu” władz, a w art. 10.1 o „równowadze”. Sytuacja byłaby jasna, gdyby nie fakt zamieszczenia w Konstytucji rozdziału IX - „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, przy czym w ramach wcześniej wyróżnionych trzech władz nie znajdujemy zaklasyfikowania kontroli do którejkolwiek z władz monteskiuszowskiego trójpodziału. Sytuacja ta otwiera dyskusję nad możliwością teoretycznej konstrukcji wyodrębnienia władzy czwartej - kontrolującej - funkcjonującej na zasadzie trzy plus jeden. U podstaw takiego rozumowania leży - z jednej strony - zasada logicznego wykluczania; mianowicie jeśli Konstytucja nie włączyła kontroli do żadnej z trzech władz, to znaczy wykreowała nową władzę kontrolującą, a z drugiej strony - zasada katalogu pozytywnych rozstrzygnięć, polegająca na powołaniu w ramach władzy kontrolującej kilku organów o randze konstytucyjnej, wyposażonych w konkretne kompetencje. Dodać warto, iż do władzy kontrolującej obejmującej w rozdziale IX: Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji zaliczyć należy instytucję Rzecznika Praw Dziecka zamieszczoną w rozdziale II (art. 72.4).

Zatem na tle fundamentalnej dla ustroju III Rzeczypospolitej filozofii państwa prawnego, a w tym interpretacji zasady podziału władz, należy zastanowić się z punktu widzenia NIK, chociaż nie tylko, nad w ogóle konstytucyjną wersją podziału władz. Najbardziej czystą postacią interpretacji jest koncepcja trzech władz plus władza kontrolująca. Oznacza ona przyjęcie interpretacji zgodnej z postanowieniami Konstytucji, a przede wszystkim eksponuje kontrolę jako samodzielną władzę. Rozumowanie to ma kapitalne znaczenie ustrojowe, ponieważ kontrola ujmowana jako osobna władza znajduje gwarancje swej niezależności i niezawisłości właśnie w ustrojowej zasadzie podziału władz. Na tym tle należy z całą stanowczością odrzucić pojawiające się w naszej doktrynie głosy zmierzające do umieszczenia kontroli, w tym NIK, w ramach szeroko pojętej administracji publicznej. W odpowiedzi na te z gruntu błędne teorie podnieść należy, iż kontrola z logiki jej funkcjonowania nie może być administracją. Natomiast administracja publiczna jest podmiotem kontrolowanym i siłą rzeczy obiektywność rezultatów kontroli jest uzależniona od niezależności podmiotu kontrolującego. W uzasadnieniu tej tezy można powołać się na polskie tragiczne doświadczenia kontroli jako ministerstwa (1952 - 1957) i NIK (1976 - 1980) będącej naczelnym organem administracji i funkcjonującej pod bezpośrednim nadzorem premiera. Zatem podział władz także eksponujący kontrolę jako osobną władzę ma podstawowe znaczenie ustrojowe będące twórczym rozwinięciem współczesnej filozofii państwa prawnego.

4. Budżet i absolutorium

Obydwie te instytucje mogą być rozpatrywane także z punktu widzenia teorii podziału władz. W tym miejscu pragnę zwrócić uwagę na jeden aspekt problemu. Mianowicie ustrojowa logika uchwalenia i wykonania

budżetu polega na współdziałaniu władz. Budżet w formie ustawy jest wyrazem woli legislatywy skierowanej do władzy wykonawczej celem jego realizacji. Natomiast kontrolę egzekutywy prowadzi niezależna NIK, zdając sprawozdanie Sejmowi z wykonania budżetu przez rząd. Finalną instytucją jest absolutorium, chociaż formalnie wniosek o jego udzielenie formułuje i stawia sejmowa Komisja Finansów Publicznych. Z punktu widzenia logiki podziału władz jest to konstrukcja niewłaściwa, ponieważ taki wniosek przedstawiać Sejmowi powinna NIK. W dobie II Rzeczypospolitej z wnioskiem o absolutorium występowała NIK, tak też było i później, np. w „Małej konstytucji” z 1947 r. (art. 22) i od 1957 r. do 1976 r. Dopiero fatalna ustawa z 1976 r., idąca w ślad za nowelizacją Konstytucji, prawo występowania z wnioskiem o absolutorium powierzyła sejmowej komisji finansowej. Było to logiczne w ówczesnej sytuacji, gdzie zgodnie z Konstytucją premier sprawował „nadzór” nad NIK (art. 35.2), zatem NIK nie mogła formułować wniosku o absolutorium, ponieważ wyglądałoby na to, iż administracja wnosi o rozliczenie administracji. Zatem powierzono to zadanie komisji sejmowej. Niestety mimo kapitalnych zmian ustrojowych konstrukcja ta przetrwała do czasów obecnych, chociaż - jak się wydaje - należało ją zmienić w ten sposób, iż na zasadzie podziału władz z wnioskiem takim powinna występować NIK. Dodać warto, iż Konstytucja RP z 1997 r. nie określa podmiotu występującego z wnioskiem o absolutorium, nie stanowi o tym art. 226, a więc jest to sprawa ustawodawstwa na poziomie niższym, chociaż poprzednio np. w Konstytucji RP z 1921 r. (art. 9) czy Konstytucji RP z 1935 r. (art. 77.1) była to ranga postanowienia konstytucyjnego.

5. Funkcje koordynacyjne NIK

Uprawnienia koordynacyjne NIK eksponują rolę Izby w ogólnej efektywności wykorzystania funkcjonowania całego systemu organów szeroko pojętej kontroli w III Rzeczypospolitej. Wyraźne uprawnienia koordynacyjne NIK wynikają z przepisu rangi ustawowej, tzn. ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (art. 12), chociaż mogą być interpretacyjnie wsparte normą konstytucyjną, stanowiącą iż NIK jest „naczelnym organem kontroli państwowej” (art. 202.1). Wydaje się jednak, iż podstawową płaszczyzną współdziałania NIK w zakresie kontroli finansów publicznych pozostaje koordynacja działań z regionalnymi izbami obrachunkowymi. Ten odcinek budzi poważne zastrzeżenia w praktyce, przy czym dyskusyjne pozostaje w ogóle utrzymywanie dwóch niezależnych systemów instytucjonalnej kontroli, tj. NIK i r.i.o. w zakresie finansów publicznych. Warto przedyskutować sprawę integracji NIK i r.i.o., a przynajmniej sprawę organizacji izb z reprezentacją centralną, obecnie w formie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, także w płaszczyźnie współdziałania z NIK i Sejmem.

6. NIK a ETO

Zasadniczo przyjąć można stanowisko, iż obecna organizacja NIK w pełni odpowiada wymogom kontroli Unii Europejskiej, więcej, w niektórych płaszczyznach wyraźnie ją wyprzedza. Natomiast interesujące i godne przedyskutowania są wnioski zawarte w raporcie SIGMA opublikowanym przez NIK w 2001 r. Pamiętać jednak należy, iż UE nie ma konstytucji w tradycyjnym tego słowa znaczeniu, natomiast nie ulega wątpliwości, iż będzie to konstytucja wychodząca z założeń odpowiadających wzorcom demokratycznego państwa prawnego, opartego na zasadzie podziału władz. Na tym tle problemem interesującym pozostaje definicja suwerenności UE, połączona z suwerennością podmiotów unijnych. Przyznać trzeba, że wśród teoretyków UE panuje względem tej sprawy rodzaj chaosu filozoficznego. Zakładając jednak trafność sformułowania Kelsena i Esmeina, iż kontrola składa się na treść suwerenności, poczekać należy do uzyskania przez UE pełniejszego obrazu względem samej suwerenności, by później rozwijać problem na gruncie polskim. Obecne jednak ukierunkowanie konstytucyjne i ustawodawcze NIK w perspektywie akcesji do Unii wydaje się trafne, co nie oznacza rezygnacji z dyskusji nad licznymi problemami w części podniesionymi w raporcie SIGMA, chociaż przyznać należy, iż mają one charakter drugorzędny.

dr Jacek Mazur

**STOSOWANIE MIĘDZYNARODOWYCH STANDARDÓW
DOTYCZĄCYCH STATUSU PRAWNEGO
NAJWYŻSZEGO ORGANU KONTROLI
W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ I W POLSCE
(Próba porównania)**

Wprowadzenie

Polska realizuje międzynarodowe standardy dotyczące statusu prawnego najwyższego organu kontroli. Co więcej - wydaje się, że realizuje je w większym zakresie niż niektóre kraje UE.

Dokumenty Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) zawierają zalecenia co do najlepszych rozwiązań dotyczących statusu prawnego, organizacji i działalności najwyższych organów kontroli. Nie mają one charakteru obowiązującego, jednak instytucje UE domagają się ich stosowania przez kraje kandydujące.

Referat przedstawia stosowanie ośmiu grup zaleceń dotyczących statusu prawnego najwyższego organu kontroli. Nie wszystkie rozwiązania krajów UE są z nimi zgodne, natomiast Polska w całości realizuje zalecenia. Normy prawne tworzą przecież tylko konstrukcję systemu rozliczalności publicznej; jego funkcjonowanie zależy od wielu innych instytucji ustrojowych i mechanizmów politycznych.

Żądanie Komisji Europejskiej traktowania międzynarodowych standardów kontroli jako norm, do których mają zostać dostosowane organy kontroli krajów kandydujących, nie bierze pod uwagę, że w rzeczywistości są to jedynie postulaty. Gdyby władze Unii zobowiązały do realizacji standardów obecne kraje członkowskie, mogłyby to prowadzić do rezygnacji z wielu dobrych doświadczeń. W procesie przystępowania Polski do UE warto zatem czynić starania o zachowanie dorobku Najwyższej Izby Kontroli.

Najwyższe organy kontroli przeprowadzają niezależne kontrole gospodarowania środkami publicznymi oraz związanej z tym działalności rządu, administracji rządowej i pozostałych dysponentów tych środków, dostarczają parlamentowi informacji, formułują opinie w kwestiach dotyczących sprawozdań finansowych oraz realizacji programów, projektów i innych działań rządu.

A. Rodzaje najwyższych organów kontroli w krajach Unii Europejskiej

Biorąc pod uwagę sposób ustanowienia, relacje z innymi organami państwa, charakter kompetencji i tryb podejmowania decyzji, najwyższe organy kontroli w krajach Unii Europejskiej można podzielić (podkreślając umowność wszelkiej klasyfikacji z uwagi na duże różnice w rozwiązaniach szczegółowych) na:

1) Trybunały obrachunkowe, czyli sądy, a więc organy zajmujące się nie tylko prowadzeniem kontroli, lecz również (choćby w części swego działania) orzekaniem w sprawie operacji dokonanych przez osoby, które ponoszą osobistą odpowiedzialność za wykorzystanie środków publicznych, zasądzeniem odszkodowań, nakładaniem kar itd. Są to organy kolegialne, złożone z sędziów (prócz Belgii), w działalności orzeczniczej funkcjonujące według procedury sądowej, niezależne zarówno od rządu, jak i od parlamentu, choć współpracujące z nimi. Istnieją one - pod tradycyjną nazwą Trybunału Obrachunkowego (TO) - w Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech.

2) Organy kontroli zorganizowane na wzór sądów i niekiedy funkcjonujące według procedury wzorowanej na sądowej, lecz niemające uprawnień orzeczniczych. Działają na podstawie konstytucji. W ich skład wchodzi osoba o statusie sędziowskim lub zbliżonym. Są to organy kolegialne, z tym że prezes ma własne kompetencje i jego rola jest większa niż w trybunałach obrachunkowych. Organ te zajmują się kontrolą, a zatem muszą być niezależne od rządu, natomiast ich niezależność od parlamentu jest częściowa (nie przeszkadza to w prowadzeniu kontroli, zwłaszcza że uprawnienia parlamentu mają charakter ogólny). Do grupy tej należą Powszechna Izba Obrachunkowa (PIO) Holandii i Federalna Izba Obrachunkowa (FIO) Niemiec.

3) Urzędy kontroli jako naczelné organy państwa, utworzone na podstawie konstytucji lub ustawy, podległe parlamentowi lub co najmniej wspomagające jego działalność. Zwykle są to organy jednoosobowe, czasem z elementami kolegialności. Są to: Izba Obrachunkowa (IO) Austrii, Kontroler Państwowy Danii, Urząd Kontroli Państwowej (UKP) Finlandii, Kontroler i Audytor Generalny Irlandii, Kontroler i Audytor Generalny Wielkiej Brytanii. Do tej grupy organów należy również Trybunał Obrachunkowy Luksemburga, który jest kolegialnym urzędem kontroli.

4) Urząd kontroli podległy rządowi, utworzony na podstawie aktu prawnego rządu: Urząd Kontroli Państwowej Szwecji.

Status prawny najwyższych organów kontroli w poszczególnych krajach UE różni się znacznie na tle różnic w samej koncepcji tych organów: trybunały, quasi-sądy i urzędy kontroli, a także tradycyjnie ustalonej roli w systemie organów państwa (prowadzenie kontroli wstępnej lub nie). Dalsze odmienności są pochodną sposobu funkcjonowania administracji w tych krajach.

B. Wymagania UE wobec krajów kandydujących

Wraz z przyszłym członkostwem w Unii Europejskiej kraje kandydujące - w tym Polskę - zacznie obowiązywać wspólnotowy porządek prawny (*acquis communautaire*). Nie określa on statusu ani zasad funkcjonowania najwyższych organów kontroli, podobnie jak nie reguluje sposobu działania krajowych parlamentów czy rządów. Oznacza to swobodę ich kształtowania zgodnie z wielowiekową tradycją.

Na szczycie w Kopenhadze w 1993 r. Rada Europejska sprecyzowała jednak warunki, jakie powinny spełniać nowe kraje kandydujące: rzeczywiste funkcjonowanie gospodarki rynkowej oraz instytucji gwarantujących demokrację i rządy prawa, a także zdolność do podjęcia obowiązków wynikających z członkostwa. Prowadzi to do konieczności działania niezależnych i wyposażonych w szerokie kompetencje organów kontroli - zdolnych do właściwego (zgodnego z zaleceniami międzynarodowymi) wykonywania zadań własnych, jak i wynikających z członkostwa w Unii. Również traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej zakłada, że takie instytucje powinny istnieć oraz być zdolne do współpracy z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym.

Wobec nieokreślenia przez prawo unijne reguł dotyczących najwyższych organów kontroli, instytucje UE domagają się stosowania przez kraje kandydujące międzynarodowych standardów kontroli - bez sprecyzowania, o jakie standardy chodzi¹.

C. Międzynarodowe standardy kontroli

Wynikają przede wszystkim z dokumentów Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI)². Są to:

- „Deklaracja w sprawie zasad kontroli finansów publicznych” z 1977 r. (zwana „Deklaracją z Limy”), która charakteryzuje cele, pojęcie i rodzaje kontroli, relacje najwyższego organu kontroli z parlamentem, rządem i innymi organami państwa, zakres kompetencji oraz tryb opracowywania i przedstawiania sprawozdań z kontroli;
- „Standardy kontroli” z 1989 r., które rozwijają „Deklarację z Limy” oraz określają kwalifikacje, uprawnienia i obowiązki kontrolerów i organów kontroli, zasady planowania, wykonywania i nadzorowania czynności kontrolnych, a także wskazania dotyczące formy i zawartości sprawozdań z kontroli;
- „Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej” z 1991 r.;
- „Kodeks etyki” z 1998 r.;
- „Wytyczne w sprawie kontroli prywatyzacji” z 1998 r.

W przygotowaniu są kolejne dokumenty, poświęcone kontroli w poszczególnych dziedzinach. Będą one dotyczyć m.in. zasad rachunkowości w kontroli budżetowej, kontroli długu publicznego, kontroli ochrony środowiska.

Dokumenty INTOSAI - i wynikające z nich zalecenia - są wyrazem uzgodnionego stanowiska najwyższych organów kontroli co do najlepszych rozwiązań i praktyk służących urzeczywistnieniu zasad przejrzystości działania oraz odpowiedzialności rządów i całej administracji za właściwe i skuteczne wykorzystanie środków publicznych. Nie mają one charakteru obowiązującego i są jedynie zbiorem postulatów. Będąc wyrażeniem praktyki wielu państw, mogą być przeciwieństwem traktowane jako odzwierciedlenie uniwersalnych prawidłowości współczesnego państwa, które ma być demokratycznym państwem prawa. Powoduje to, że są przywoływane w dyskusjach z innymi organami państwa oraz politykami. Zalecenia INTOSAI przyczyniają się do umocnienia pozycji i zwiększenia zakresu kompetencji najwyższych organów kontroli oraz rozwoju procedur i metod kontroli. Szczególnie użyteczne okazują się w sytuacji tworzenia nowych oraz przekształcania istniejących organów kontroli.

D. Zalecenia dotyczące statusu prawnego najwyższego organu kontroli

Są one zawarte zwłaszcza w „Deklaracji z Limy” i „Standardach kontroli”. Z dokumentów tych wynikają następujące postulaty:

1) Konstytucja powinna ustanawiać najwyższy organ kontroli, określać stopień jego niezależności, tryb odwoływania zwierzchnika (członków), zasadnicze uprawnienia do kontroli, jak również relacje z parlamentem, w tym przedkładanie sprawozdań z kontroli.

2) Najwyższy organ kontroli powinien być niezależny od jednostek kontrolowanych i chroniony przed naciskami z zewnątrz, w tym celu konstytucja i ustawy powinny odpowiednio określić tryb powoływania i odwoływania zwierzchnika (członków) najwyższego organu kontroli.

¹ Na przykład w negocjacjach z Polską sformułowano warunek „dostosowania działalności Najwyższej Izby Kontroli do standardów międzynarodowych i UE” (Council Decision of 28 January 2002 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Poland, „Official Journal of the European Communities”, 14.2.2002, L 44, Annex item 4, page 80).

² Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) - utworzona w 1953 r. organizacja pozarządowa, afiliowana przy ONZ, której celem jest wymiana myśli i doświadczeń w zakresie kontroli państwowej; zrzesza najwyższe organy kontroli z ponad 180 krajów świata.

3) Najwyższy organ kontroli powinien otrzymywać środki finansowe niezbędne do wypełniania zadań, w tym celu powinien być upoważniony do występowania o nie wprost do parlamentu.

4) Najwyższy organ kontroli powinien mieć niezależność niezbędną do wypełniania zadań, w tym prawo decydowania o tematyce, terminach i metodach kontroli.

5) Najwyższy organ kontroli powinien mieć prawo kontroli wszystkich aspektów zarządzania finansami publicznymi, niezależnie od tego, czy i w jaki sposób są one ujęte w budżecie państwa; pełny zakres kontroli obejmuje kontrolę prawidłowości i kontrolę wykonania zadań.

6) Najwyższy organ kontroli powinien mieć dostęp do wszystkich dokumentów związanych z zarządzaniem finansami oraz być upoważniony do otrzymania od kontrolowanych jednostek wszystkich informacji, które uzna za niezbędne.

7) Jednostki kontrolowane powinny ustosunkować się do ustaleń kontroli w terminie określonym przez ustawę lub przez najwyższy organ kontroli oraz poinformować o środkach podjętych w następstwie ustaleń kontroli.

8) Najwyższy organ kontroli powinien być upoważniony i zobowiązany do przedkładania parlamentowi (lub innemu właściwemu organowi) oraz publikowania sprawozdań z kontroli.

W innych dokumentach INTOSAI (a także w „Europejskich wytycznych stosowania standardów kontroli INTOSAI”) problematyka statusu prawnego najwyższego organu kontroli bezpośrednio nie występuje albo stanowi powtórzenie lub uszczegółowienie wskazanych tez.

1. Zakres regulacji konstytucyjnej najwyższego organu kontroli

„Deklaracja z Limy” postuluje, aby konstytucja określała:

- *utworzenie najwyższego organu kontroli (art. 5 ust. 3);*
- *relacje z parlamentem oraz stopień i gwarancje niezależności najwyższego organu kontroli, w tym tryb odwoływania jego zwierzchnika (członków) (art. 5 ust. 3, art. 6 ust. 2, art. 8);*
- *upoważnienie (i zobowiązanie) najwyższego organu kontroli do przedkładania parlamentowi (lub innemu właściwemu organowi) oraz publikowania sprawozdań z kontroli (art. 16 ust. 2);*
- *zasadnicze uprawnienia do kontroli (art. 18 ust. 1).*

Postulat nawiązuje do nadrzędnego miejsca konstytucji w hierarchii aktów prawnych, z czego wynika obowiązek konkretyzacji i rozwijania jej postanowień w ustawach oraz zakaz wydawania aktów z nią sprzecznych. Szczegółowość regulacji nie może być nadmierna - konstytucja ma określać zasady ustroju i instytucje podstawowe. Skoro jednak chce się traktować najwyższy organ kontroli jako jeden z naczelnych organów państwa, to ogólne założenia określające jego status prawny powinny zostać zawarte w konstytucji. I na odwrót: brak takich postanowień - a tym bardziej brak jakiegokolwiek unormowania konstytucyjnego - uprawnia do postawienia pytania, czy w danym kraju najwyższy organ kontroli ma charakter naczelnego organu państwa.

Z analizy konstytucji krajów Unii Europejskiej wynika, że:

- *zalecenie utworzenia najwyższego organu kontroli bezpośrednio w drodze konstytucji jest spełnione we wszystkich krajach UE oprócz Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii³; dla pełni obrazu można dodać, że konstytucje Danii i Szwecji ustanawiają kontrolerów parlamentarnych;*
- *relacje najwyższego organu kontroli z parlamentem oraz stopień i gwarancje jego niezależności są zawarte w konstytucjach: Austrii, Grecji, Holandii, Irlandii, Portugalii, częściowo - Belgii, Hiszpanii, w pewnym stopniu także Francji, Luksemburga, Niemiec i Włoch;*
- *sprawa przedkładania sprawozdań z kontroli jest unormowana w konstytucjach: Austrii, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, częściowo - Belgii, Grecji, Luksemburga, Niemiec, Portugalii i Włoch;*
- *zasadnicze uprawnienia do kontroli regulują konstytucje: Austrii, Belgii, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Luksemburga, Niemiec, Portugalii i Włoch.*

Oznacza to, że tylko konstytucje: Austrii, Belgii, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii i Portugalii zawierają pełen zakres regulacji konstytucyjnej najwyższego organu kontroli, o którym mowa w zaleceniach międzynarodowych.

Polska realizuje zalecenia międzynarodowe w sprawie zakresu regulacji konstytucyjnej najwyższego organu kontroli. We wszystkich konstytucjach, poczynając od konstytucji z 1921 r., uregulowanie spraw kontroli państwowej było dość wyczerpujące, zaś w obecnej - jest niemal szczegółowe. Konstytucja z 1997 r. statuuje NIK jako naczelny organ kontroli państwowej, charakteryzuje relacje NIK z Sejmem, wymienia główne kompetencje NIK, wylicza przedkładane Sejmowi sprawozdania z kontroli, określa tryb powoływania prezesa, jego immunitet i niepołączalność, ustala zasadę kolegialnego działania Izby.

³ Choć Wielka Brytania nie ma konstytucji w rozumieniu formalnym, istnieje tradycja traktowania szczególnie ważnych ustaw jako składających się na materialne prawo konstytucyjne, któremu zwyczajowo przypisuje się cechę większej trwałości. Do zbioru ustawodawstwa konstytucyjnego nie są jednak zaliczane ustawy z 1866, 1921 i 1983 r., które tworzą najwyższy organ kontroli w postaci urzędu Kontrolera i Audytora Generalnego.

2. Prawne gwarancje niezależności

„Deklaracja z Limy” stwierdza, że najwyższy organ kontroli może wypełniać swoje zadania w sposób obiektywny i skuteczny jedynie wówczas, gdy jest niezależny od jednostek kontrolowanych i chroniony przed naciskami z zewnątrz. Niezależność organu jest nierozdzielnie związana z niezależnością jego członków, czyli członków ciała kolegialnego podejmujących decyzje, lub zwierzchnika najwyższego organu kontroli, jeżeli kierownictwo powierzone jest jednej osobie. Niezależność musi być gwarantowana przez konstytucję; nie może jej ograniczać procedura odwołania (art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 i 2). Owe postanowienia są konkretyzowane w „Standardach kontroli” (pkt 53 - 80).

A. Mianowanie (wybór) zwierzchnika (członków) najwyższego organu kontroli

W części krajów UE zwierzchnik i członkowie najwyższego organu kontroli wybierani są przez parlament lub mianowani przez głowę państwa na wniosek parlamentu: w Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburgu⁴.

Jednak w niektórych krajach decyduje (lub współdecyduje) o tym rząd, czyli organ kontrolowany:

- prezes TO Francji jest mianowany przez prezydenta na wniosek rządu;
- prezes TO Grecji jest mianowany przez rząd - na wniosek ministra sprawiedliwości - spośród wiceprezesów i wyższych rangą sędziów TO;
- członkowie PIO Holandii są mianowani przez rząd po konsultacji z niższą izbą parlamentu;
- prezes i wiceprezes FIO Niemiec są wybierani przez obie izby parlamentu na wniosek rządu, pozostali członkowie FIO są mianowani przez prezydenta na wniosek prezesa FIO (należy zaznaczyć, że zadaniem FIO jest doradztwo zarówno dla parlamentu, jak i rządu);
- prezes TO Portugalii jest mianowany przez prezydenta na wniosek rządu;
- Kontroler Generalny Szwecji jest mianowany przez rząd;
- Kontroler i Audytor Generalny Wielkiej Brytanii jest mianowany przez królową na podstawie petycji Izby Gmin, przy czym wniosek o przedstawienie takiej petycji może pochodzić tylko od premiera, działającego za zgodą przewodniczącego Komisji Rachunków Publicznych, który tradycyjnie jest przedstawicielem opozycji;
- prezes TO Włoch jest mianowany przez prezydenta na wniosek rządu.

Do sprawy udziału rządu w procesie wyłaniania zwierzchnika najwyższego organu kontroli nie należy podchodzić zbyt formalnie. Wiele rozwiązań ma charakter tradycyjny. Poza tym rząd jest nie tylko głównym podmiotem kontrolowanym (w związku z czym nie powinien mieć wpływu na obsadę stanowisk w organie kontroli), lecz jest także ważnym podmiotem politycznym. Niektóre konstrukcje mianowania zwierzchnika organu kontroli przy udziale rządu powodują konieczność uzyskania dla niego szerokiego poparcia, które obejmuje większość rządową i opozycję, co prowadzi do umocnienia jego niezależności. Można to przecież osiągnąć także w inny sposób, np. wybór członka TO Hiszpanii wymaga uzyskania poparcia 60% deputowanych izby parlamentu, która go wybiera (w praktyce partie polityczne uzgadniają kandydatury, w związku z czym skład Trybunału odzwierciedla skład polityczny parlamentu).

Zwierzchnik najwyższego organu kontroli mianowany jest na okres kadencji albo do osiągnięcia wieku emerytalnego. Mianowanie na okres kadencji dotyczy: prezesa IO Austrii (12 lat bez prawa reelekcji), członków TO Belgii (6 lat z prawem ponownego wyboru), Kontrolera Generalnego Finlandii (również 6 lat z prawem ponownego wyboru), członków TO Hiszpanii (9 lat z prawem ponownego wyboru), prezesa, wiceprezesa i członków TO Luksemburga (6 lat z prawem ponownego wyboru), prezesa i wiceprezesa FIO Niemiec (12 lat bez prawa reelekcji), prezesa TO Portugalii (4 lata z prawem ponownego wyboru), Kontrolera Generalnego Szwecji (6 lat z prawem ponownego wyboru). Mianowanie do osiągnięcia określonego wieku emerytalnego występuje w przypadku zwierzchników najwyższych organów kontroli: Danii (70 lat), Francji (68 lat), Grecji (67 lat), Holandii (70 lat), Irlandii (65 lat) i Włoch (72 lata). Kontroler i Audytor Generalny Wielkiej Brytanii mianowany jest na czas nieoznaczony: zgodnie z art. 3 ustawy z 1866 r. może on zajmować stanowisko „dopóki będzie właściwie wypełniał obowiązki” (taka sama tradycyjna formuła dotyczy sędziów).

B. Możliwość przedterminowego odwołania

Niezależność najwyższego organu kontroli zależy również od tego, czy - a jeżeli tak, to przez kogo, w jakim trybie i z jakich przyczyn - zwierzchnik lub członkowie tego organu mogą zostać odwołani przed upływem kadencji lub osiągnięciem wieku emerytalnego. W poszczególnych krajach sytuacja jest różna, przy czym zwierzchnik i członkowie organów kontroli zorganizowanych jako sądy (lub na wzór sądów) z reguły nie mogą być przedterminowo odwołani, natomiast jest to możliwe w przypadku urzędów kontroli.

Prezesi i członkowie trybunałów obrachunkowych Francji, Grecji, Hiszpanii i Włoch są sędziami i - jako sędziowie - nie mogą być odwołani, chyba że w drodze postępowania dyscyplinarnego. Ta sama zasada

⁴ Informacje o funkcjonowaniu najwyższych organów kontroli krajów UE pochodzą przede wszystkim z publikacji Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii *State Audit in the European Union*, wyd. 2 zm., London 2001.

dotyczy członków TO Portugalii, natomiast prezes Trybunału nie zajmuje stanowiska sędziowskiego i może zostać odwołany. Analogicznie prezesi i członkowie izb obrachunkowych Holandii i Niemiec mogą zostać odwołani tylko na takich zasadach jak sędziowie ("mogą zostać zawieszani w czynnościach lub odwołani przez Sąd Najwyższy w przypadkach określonych w ustawie" - art. 77 ust. 3 Konstytucji Holandii; „członkowie posiadają niezawisłość sędziowską” - art. 114 ust. 2 Konstytucji Niemiec). Prawnych gwarancji niezależności nie mają natomiast członkowie TO Belgii: zgodnie z art. 1 ustawy z 1846 r. o organizacji Trybunału Obrachunkowego (wielokrotnie nowelizowanej) „są oni mianowani na sześć lat przez Izbę Reprezentantów, która w każdym czasie może ich odwołać”. Jednak przypadki ich odwołania nie zdarzają się, co więcej, w praktyce mianowanie ma charakter stały: od momentu powstania Trybunału - czyli od ponad 150 lat - istnieje tradycja przedłużania mandatu członka TO na kolejnych 6 lat, bez względu na charakter rządu, jaki aktualnie sprawuje władzę.

Podobne uwagi dotyczą statusu urzędów kontroli. Możliwość przedterminowego odwołania ich zwierzchników często ograniczona jest do szczególnych, ściśle wskazanych okoliczności, takich jak: rezygnacja z urzędu, trwała niezdolność wykonywania obowiązków z powodu złego stanu zdrowia, popełnienie przestępstwa (stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu) lub inne ciężkie naruszenie prawa, orzeczone w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej. W kilku krajach UE przepisy prawa formalnie stwarzają szerokie możliwości odwołania, ale zastosowanie ich nie wydaje się możliwe. I tak:

- prezes IO Austrii może zostać odwołany uchwałą Rady Narodowej (niższa izba parlamentu) przyjętą zwykłą większością głosów, nawet bez podania powodów, albo też na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego - co nigdy nie zdarzyło się;

- Kontroler Państwowy Danii jest traktowany jako pracownik służby cywilnej i może zostać odwołany w szczególnym przypadku (np. poważnego naruszenia obowiązków), co nie miało dotąd miejsca i wydaje się trudne do wyobrażenia, zwłaszcza że tradycja nieodwoływalności powstała dawno temu;

- Kontroler Generalny Finlandii może zostać odwołany przez parlament tylko z powodu poważnego naruszenia prawa, po rozpatrzeniu sprawy przez Sąd Apelacyjny w Helsinkach;

- Kontroler i Audytor Generalny Irlandii może zostać odwołany jedynie na mocy uchwały przyjętej przez obie izby parlamentu z powodu ciężkiego naruszenia obowiązków lub utraty zdolności do pełnienia urzędu;

- Kontroler i Audytor Generalny Wielkiej Brytanii może zostać odwołany przez królową na podstawie uchwały obu izb parlamentu (teoretycznie - z dowolnego powodu), ale od początku istnienia urzędu (tj. od blisko 140 lat) przypadek taki nie zdarzył się i Brytyjczykom trudno nawet wyobrazić sobie taką możliwość.

Z przedstawionych informacji wynika, że w większości krajów UE najwyższe organy kontroli dysponują prawnymi gwarancjami niezależności. Niekiedy jednak regulacja prawna jest nieprecyzyjna lub przestarzała: w Austrii, Belgii i Wielkiej Brytanii zwierzchnicy (członkowie) organu kontroli mogą zostać odwołani z dowolnego powodu, a także bez podania powodów. Nie odpowiada to zaleceniom międzynarodowym, nawet jeżeli na tle utrwalonej tradycji nieodwoływalności nie wydaje się możliwe, aby doszło do odwołania z przyczyn politycznych. Brak też uzasadnienia dla udziału rządu w powoływaniu zwierzchnika i członków najwyższego organu kontroli w krajach, w których organ ten nie wykonuje zadań na rzecz rządu.

Polska realizuje zalecenia międzynarodowe w sprawie prawnych gwarancji niezależności najwyższego organu kontroli. Prezes NIK jest powoływany przez Sejm bezwzględną większością głosów, za zgodą Senatu; w procedurze powołania biorą udział jedynie obie izby parlamentu. Kadencja prezesa NIK wynosi 6 lat; może on być ponownie powołany tylko raz.

Prezes NIK może zostać odwołany przez Sejm, za zgodą Senatu, jedynie z powodu: trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków na skutek choroby, skazania przez sąd za popełnienie przestępstwa lub orzeczenia przez Trybunał Stanu zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa. Kadencja prezesa NIK wygasa także w razie orzeczenia przez Trybunał Stanu utraty zajmowanego stanowiska.

3. Niezależność finansowa

„Deklaracja z Limy” postuluje niezależność finansową najwyższego organu kontroli: powinien on otrzymywać środki niezbędne do wypełniania zadań, a w tym celu powinien być upoważniony do występowania o nie wprost do parlamentu (art. 7 ust. 1 i 2; „Standardy kontroli” pkt 68 - 69). Najwyższy organ kontroli powinien być upoważniony do dysponowania przyznanymi środkami w ramach odrębnej części budżetu (art. 7 ust. 3).

Niezależność wymaga, aby najwyższy organ kontroli dysponował środkami finansowymi niezbędnymi do sprawowania swojego mandatu. W tym celu o budżecie najwyższego organu kontroli powinien rozstrzygać parlament, a nie rząd. Oznacza to, że projekt budżetu najwyższego organu kontroli, przygotowany przez ten

organ, powinien zostać przedłożony wprost parlamentowi lub też przekazany rządowi i bez zmian włączony do projektu ogólnego budżetu państwa.

Zasada ta realizowana jest w kilku krajach UE:

- w Hiszpanii najwyższe organy kontroli przekazują projekt swego budżetu bezpośrednio parlamentowi;
- w Belgii, Danii i Wielkiej Brytanii najwyższe organy kontroli przedstawiają projekt swego budżetu komisji parlamentarnej, która go rozpatruje i rekomenduje parlamentowi;

- w Finlandii budżet UKP stanowi część budżetu parlamentu i jest rozpatrywany wraz z nim.

W innych krajach rząd ma wpływ na projekt budżetu najwyższego organu kontroli:

- W Austrii Izba Obrachunkowa przekazuje rządowi projekt swego budżetu wraz z liczbą etatów. Izba i Ministerstwo Finansów starają się osiągnąć kompromis, ale mimo to rządowy projekt ogólnego budżetu zwykle zakłada ograniczenie budżetu Izby w stosunku do jej propozycji. Jeżeli Izba nie zgadza się, prezes IO przedstawia jej argumenty na posiedzeniu parlamentarnej Komisji Budżetowej, występując z wnioskiem o przyjęcie budżetu zgodnie z wstępnym projektem.

- We Francji budżet TO jest częścią budżetu Ministerstwa Finansów. Jest on przygotowywany przez Trybunał wspólnie z Ministerstwem Finansów.

- W Grecji Trybunał Obrachunkowy opracowuje projekt swego budżetu zgodnie z dyrektywami Ministerstwa Finansów i przedstawia Ministerstwu Finansów za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości. Ministerstwo Finansów nadaje mu końcowy kształt i przedkłada parlamentowi.

- W Holandii budżet Powszechnej Izby Obrachunkowej jest ustalany w drodze dyskusji z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Ministerstwem Finansów. W przypadku różnicy zdań Izba może przedstawić sprawę parlamentarnej Komisji Wydatków Państwowych, ale od posłów zależy, czy zgłoszą poprawki (i jakie) do rządowego projektu budżetu.

- W Irlandii wstępny projekt budżetu Narodowego Urzędu Kontroli proponowany jest Ministerstwu Finansów, które opracowuje projekt ogólnego budżetu państwa.

- W Niemczech Federalna Izba Obrachunkowa przygotowuje projekt swego budżetu, który następnie omawia z Ministerstwem Finansów. Jeżeli Ministerstwo zaleci wniesienie poprawek, wówczas prezes FIO ma prawo do złożenia na ręce parlamentu - za pośrednictwem ministra finansów - uwag na temat proponowanych poprawek.

- W Szwecji projekt budżetu UKP podlega zatwierdzeniu przez Ministerstwo Finansów.

- We Włoszech projekt budżetu TO jest przedmiotem dyskusji między Trybunałem a Ministerstwem Finansów. Od 1995 r. budżet TO stanowi odrębną część budżetu państwa.

Z przedstawionych informacji wynika, że tylko w Belgii, Danii, Finlandii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii o budżecie najwyższego organu kontroli rozstrzyga bezpośrednio parlament. W pozostałych krajach UE rząd wpływa na wysokość budżetu organu kontroli przed wniesieniem projektu ogólnego budżetu państwa do parlamentu.

Polska realizuje zalecenia międzynarodowe w sprawie niezależności finansowej najwyższego organu kontroli. Projekt budżetu NIK przygotowany przez NIK zostaje przekazany ministrowi finansów, który włącza go bez zmian do projektu ogólnego budżetu państwa. Rozwiązanie to wynika zarówno z ustawy o NIK, jak i ustawy o finansach publicznych.

4. Niezależność w realizacji zadań

„Deklaracja z Limy”, stwierdzając że organy państwa nie mogą być całkowicie niezależne od innych organów, stanowią bowiem część składową państwa jako całości, postuluje, aby najwyższy organ kontroli miał niezależność funkcjonalną i organizacyjną, niezbędną do wypełniania jego zadań (art. 5 ust. 2), w tym prawo do szerokiej inicjatywy i autonomii nawet wówczas, gdy działa jako przedstawiciel parlamentu i podejmuje kontrole w jego imieniu (art. 8). Wynika stąd m.in. prawo samodzielnego decydowania o tematyce, terminach i metodach kontroli. Nie ogranicza to uprawnień niektórych organów państwa do żądania przeprowadzenia pewnych kontroli w szczególnych przypadkach (art. 10 ust. 2 i 3, art. 13; „Standardy kontroli” pkt 15, 60, 65 - 67).

Z funkcji i zadań najwyższego organu kontroli wynika, że powinien on działać niezależnie od innych organów państwa, prowadząc kontrole na podstawie programu, który sam ustala. W większości krajów UE istnieją jednak mechanizmy, za pomocą których parlament, a niekiedy również rząd, mogą zwrócić się do najwyższego organu kontroli o przeprowadzenie konkretnej kontroli i przedstawienie jej wyników. Organy te nie mają jednak wpływu na metody kontroli ani treść jej ustaleń.

Najwyższe organy kontroli Austrii, Holandii, Niemiec, Portugalii i Włoch przeprowadzają kontrole na wniosek parlamentu. Wnioski te często nie mają charakteru zlecenia, lecz nieformalnej prośby, której najwyższe organy kontroli z reguły nie odmawiają. W Austrii parlament federalny i parlamenty prowincji mogą zlecić Izbie Obrachunkowej przeprowadzenie kontroli; może o nią wystąpić także grupa co najmniej 20 posłów, ale tylko trzy takie kontrole mogą być prowadzone równocześnie. Niektóre najwyższe organy kontroli współdziałają z

parlamentami przy opracowywaniu planu kontroli. Przykładowo, urzędy kontroli Irlandii i Wielkiej Brytanii przedstawiają komisjom rachunków publicznych możliwe obszary kontroli wykonania zadań, zwracając się o opinię w sprawie wyboru tematów; następnie Kontroler i Auditor Generalny podejmuje końcową decyzję. W Holandii Powszechna Izba Obrachunkowa i Komisja Wydatków Państwowych spotykają się kilka razy w roku dla omówienia spraw interesujących obie instytucje.

W Austrii, Portugalii i Szwecji również rząd może zwrócić się o przeprowadzenie kontroli określonych zagadnień, przy czym w Szwecji musi on pokryć związane z tym koszty.

Przedstawione obowiązki najwyższych organów kontroli krajów UE przeprowadzania kontroli na wniosek lub zlecenie parlamentu są do pogodzenia z zaleceniami międzynarodowymi dotyczącymi niezależności najwyższego organu kontroli.

Polska realizuje zalecenia międzynarodowe dotyczące niezależności najwyższego organu kontroli, choć Sejm ma prawo zlecenia kontroli w szerokim zakresie. Zgodnie z art. 6 ustawy, „NIK podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy”. Oznacza to, że Sejm i jego organy mogą zlecić NIK przeprowadzenie dowolnej liczby kontroli. Podmioty zlecające kontrolę nie mogą jednak wpływać na sposób przeprowadzenia ani treść ustaleń kontroli.

Zgodnie z „Deklaracją z Limy”, możliwe jest zlecenie przez parlament kontroli bez uznania takiej możliwości za ograniczenie niezależności organu kontroli pod warunkiem, że nie utrudnia to przeprowadzenia kontroli z własnej inicjatywy. Tymczasem możliwość, która w innych organach kontroli jest jedyną lub przynajmniej najbardziej powszechną, tzn. możliwość podejmowania kontroli z własnej inicjatywy, w ustawie o NIK wymieniona jest jako jedna z kilku. W ramach ukształtowanego modelu praktyki nie utrudnia to działania NIK, gdyby jednak liczba zleceń zwiększyła się, realizacja podstawowych zadań NIK (kontrola wykonania budżetu państwa i inne kontrole organów i jednostek państwowych) mogłaby zostać utrudniona, zwłaszcza że prawo zlecenia kontroli nie jest zharmonizowane z zawartą w tym samym przepisie zasadą działania NIK na podstawie planu pracy.

5. Zakres uprawnień do kontroli

„Deklaracja z Limy” postuluje, aby najwyższy organ kontroli kontrolował działania rządu oraz organów administracji i innych podległych instytucji (art. 9). Kontroli powinny podlegać wszystkie elementy zarządzania finansami publicznymi, niezależnie od tego, czy i w jaki sposób są ujęte w ogólnym budżecie państwa (art. 18 ust. 3, art. art. 19 - 24; „Standardy kontroli” pkt 34 i 44).

„Standardy kontroli” postulują, aby zakres kontroli finansów publicznych obejmował zarówno kontrolę prawidłowości (regularity audit), jak i kontrolę wykonania zadań (performance audit) (pkt 38 - 43).

A. Podmioty podlegające kontroli

Wszystkie najwyższe organy kontroli krajów UE zajmują się kontrolą organów administracji centralnej, w tym ministerstw. Wyjątek dotyczy Szwecji, gdzie UKP kontroluje agencje (które wykonują większość funkcji rządu centralnego), natomiast nie kontroluje ministerstw ani rządu jako całości. W Austrii, Belgii, Hiszpanii, Portugalii i Włoszech najwyższe organy kontroli prowadzą także kontrolę władz regionalnych.

Instytucje publiczne, które wykonują zadania administracyjne, są przedmiotem kontroli niemal wszystkich najwyższych organów kontroli. Przykładowo, NUK Wielkiej Brytanii prowadzi kontrole większości agencji publicznych. W Irlandii zakres uprawnień kontrolnych został niedawno rozszerzony na większą liczbę instytucji, m.in. rady ochrony zdrowia i komitety szkolnictwa zawodowego. TO Belgii prowadzi kontrole agencji publicznych podległych władzom federalnym, gminnym i regionalnym.

Niektóre najwyższe organy kontroli mają prawo kontroli gmin. IO Austrii prowadzi kontrolę działalności gmin liczących ponad 20 tys. mieszkańców, a ponadto gmin mniejszych - na wniosek właściwego rządu krajowego. TO Grecji kontroluje wszystkie gminy. TO Portugalii kontroluje gminy i związki gmin. TO Włoch kontroluje gminy mające więcej niż 8 tys. mieszkańców.

Sprawozdania finansowe niektórych lub wszystkich przedsiębiorstw państwowych podlegają kontroli najwyższych organów kontroli w jedenastu krajach, zaś TO Francji sprawdza pracę kontrolerów sektora prywatnego, którzy działają w tym obszarze. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych spowodowała zmniejszenie liczby kontroli m.in. w Austrii, Finlandii i Wielkiej Brytanii, choć kontroli podlegają obecnie urzędy regulacyjne, ustanowione w celu nadzorowania sprywatyzowanych podmiotów. Podobnej ewolucji ulega działalność FIO Niemiec, która ograniczyła bezpośrednie kontrole przedsiębiorstw na rzecz kontroli sposobu zarządzania przez rząd udziałami w przedsiębiorstwach prywatnych.

W niektórych krajach instytucje sektora prywatnego otrzymują środki państwowe, w związku z czym najwyższy organ kontroli ma prawo kontroli ich wykorzystania; dotyczy to również instytucji otrzymujących subsydia lub zaciągających kredyty gwarantowane przez państwo oraz organizacji, które są częściowo własnością państwa lub wykonują funkcje administracji na zlecenie państwa. W Austrii i Niemczech kontroli podlegają podmioty prywatne otrzymujące środki na konkretne cele. W Holandii przedmiotem kontroli są

korporacje i spółki otrzymujące pożyczki lub gwarancje od państwa, podobnie jak firmy, w których państwo ma część udziałów. W Finlandii i Szwecji najwyższe organy kontroli mogą kontrolować wykorzystanie subwencji dla podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych, a TO Hiszpanii - subsydiów, kredytów oraz innej pomocy sektora publicznego dla spółek i osób fizycznych. TO Portugalii ma prawo kontroli przedsiębiorstw, w których sektor publiczny ma więcej niż połowę udziałów lub ma udział kontrolny. Podobnie NUK Irlandii ma prawo kontroli każdej instytucji, której ponad połowa dochodu pochodzi ze środków publicznych.

B. Rodzaje kontroli

Najwyższe organy kontroli krajów UE prowadzą kontrole różnego rodzaju. Kontrola wstępna (*a priori*) polega na uprzedniej autoryzacji wydatków publicznych. Z reguły organ kontroli otrzymuje polecenie zapłaty i dokumentację pomocniczą, sprawdza, czy transakcja została zatwierdzona, czy jest legalna oraz czy w budżecie przewidziano środki na ten cel. W wyniku kontroli albo sankcjonuje on płatność, albo - jeżeli transakcja nie odpowiada tym kryteriom - zwraca dokumenty jednostce kontrolowanej w celu wniesienia poprawek. Kontrolę wstępną prowadzi trybunały obrachunkowe Belgii, Grecji, Portugalii i Włoch.

Kontrola następcza (*a posteriori*) dzieli się na kontrolę prawidłowości (finansową) i kontrolę wykonania zadań. Wszystkie najwyższe organy kontroli krajów UE prowadzą - w tej lub innej formie - kontrolę prawidłowości. Organ, który nie wykonuje kontroli wstępnej, opiera się na niej podczas badania rachunków rządu. Na tej podstawie, wraz z badaniem dokumentacji dotyczącej serii transakcji, organ kontroli opracowuje opinię o rachunkach państwa, która stanowi dla parlamentu podstawę do udzielenia absolutorium lub wydania opinii.

Kontrola wykonania zadań dotyczy oszczędności, wydajności i skuteczności. Z wyjątkiem TO Grecji, wszystkie najwyższe organy kontroli krajów UE mają - w różnym zakresie i rozmaicie określone - prawo do prowadzenia tego rodzaju kontroli, choć niektóre uzyskały je dopiero niedawno (Belgia, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Wielka Brytania, Włochy).

Z przedstawionych informacji wynika, że najwyższe organy kontroli krajów UE mają prawo kontroli wielu elementów zarządzania finansami publicznymi, ale większość z nich nie ma uprawnień do kontroli całej sfery finansów publicznych. Najbardziej istotne przypadki odstępstw w tym zakresie to brak uprawnień do kontroli rządu i ministerstw w Szwecji oraz kontroli wykonania zadań w Grecji.

Polska realizuje zalecenia międzynarodowe w sprawie zakresu uprawnień do kontroli. Najwyższa Izba Kontroli ma prawo kontrolować zwłaszcza:

- organy administracji rządowej, Narodowy Bank Polski, państwowe osoby prawne i inne państwowe jednostki organizacyjne (kontrola pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności);
- organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne i inne samorządowe jednostki organizacyjne (kontrola pod względem legalności, gospodarności i rzetelności);
- inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze w zakresie, w jakim wykorzystują majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa (kontrola pod względem legalności i gospodarności).

Podmioty te podlegają zarówno kontroli prawidłowości, jak i kontroli wykonania zadań.

6. Dostęp do dokumentów i informacji

„Deklaracja z Limy” postuluje, aby najwyższy organ kontroli miał dostęp do wszystkich akt i dokumentów związanych z zarządzaniem finansami oraz powinien być upoważniony do żądania od kontrolowanej jednostki wszelkich informacji, które uzna za niezbędne (art. 10 ust. 1; „Standardy kontroli” pkt 32 - 33, 70 - 71).

We wszystkich krajach UE najwyższe organy kontroli mają prawo dostępu do dokumentów i informacji niezbędnych do realizacji ich zadań. W przypadku organów, które prowadzą kontrolę wstępną, dokumenty dotyczące transakcji zostają dostarczone do ich siedziby. Obok tego niemal wszystkie najwyższe organy kontroli mają prawo prowadzenia kontroli na miejscu (TO Grecji może to czynić tylko w razie podejrzenia nieprawidłowości).

Kilka najwyższych organów kontroli ma dodatkowe uprawnienia na wypadek trudności z dostępem do dokumentów i informacji. IO Austrii może domagać się wydania dokumentów w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ale postępowanie takie bywa stosowane niezmiernie rzadko. UKP Finlandii ma prawo nałożenia grzywny na osoby uchylające się od przedstawienia żądanych informacji w wyznaczonym terminie; nie było jednak dotąd takiego przypadku. W Grecji unikanie współpracy z Trybunałem Obrachunkowym przez urzędników ministerstw stanowi wykroczenie dyscyplinarne. W Hiszpanii i Portugalii trybunały obrachunkowe mogą orzec karę grzywny dla osób, które nie udostępniły żądanych informacji.

Z przedstawionych informacji wynika, że najwyższe organy kontroli krajów UE spełniają zalecenia międzynarodowe dotyczące dostępu do dokumentów i informacji.

Polska realizuje zalecenia międzynarodowe w sprawie dostępu do dokumentów i informacji. NIK ma dostęp do dokumentów i informacji niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia kontroli. Osoby, które uchylają się od kontroli podlegają karze, którą może orzec sąd w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia. Zagrożenie to nie zawsze jest wystarczające: zdarzają się przypadki uchylania się od kontroli lub utrudniania jej prowadzenia. Formułowane są w związku z tym postulaty penalizacji owych zachowań.

7. Obowiązek jednostki kontrolowanej ustosunkowania się do ustaleń kontroli

„Deklaracja z Limy” postuluje, aby jednostki kontrolowane były zobowiązane do ustosunkowywania się do ustaleń kontroli najwyższego organu kontroli w terminie określonym przez ustawę lub przez najwyższy organ kontroli oraz informowania o działaniach podjętych w następstwie ustaleń kontroli (art. 11 ust. 1).

W części krajów UE istnieją formalne procedury pokontrolne, w ramach których rząd, ministerstwa lub inne jednostki kontrolowane odpowiadają na sprawozdania najwyższego organu kontroli i przyjmują plany działań:

- Niektóre najwyższe organy kontroli przedstawiają sprawozdania z kontroli bezpośrednio jednostkom kontrolowanym. Przykładowo, w Austrii jednostki kontrolowane obowiązane są w ciągu trzech miesięcy zająć stanowisko w sprawie zastrzeżeń i wniosków IO oraz powiadomić o podjętych działaniach; wyniki kontroli Izba przedstawia także właściwemu ministerstwu federalnym. Zbliżony system istnieje w Niemczech. Udział parlamentu jest tu ograniczony do przypadków, w których najwyższy organ kontroli nie jest w stanie samodzielnie zapewnić poprawy.

- Inne rozwiązanie polega na tym, że ustalenia - a zwłaszcza wnioski z kontroli - przekazywane są organom administracji za pośrednictwem lub przy udziale komisji parlamentarnych lub innych ciał związanych z parlamentem. Przykładowo, UKP Danii współpracuje z Komisją Rachunków Publicznych. Komisja rozpatruje sprawozdanie z kontroli i przedkłada je właściwemu ministrowi, który ma obowiązek odpowiedzieć w ciągu czterech miesięcy, przedstawiając szczegółowo środki, proponowane w celu rozwiązania problemu. UKP ma miesiąc na rozpatrzenie odpowiedzi i przedstawienie komisji swego stanowiska. Następnie sprawozdanie z kontroli, stanowisko Komisji, odpowiedź ministra i stanowisko UKP zostają przedstawione parlamentowi oraz opublikowane. W Irlandii i Wielkiej Brytanii Komisja Rachunków Publicznych rozpatruje sprawozdanie z kontroli oraz opracowuje własne sprawozdanie z zaleceniami usprawnień. Następnie rząd przedstawia szczegółową odpowiedź na sprawozdanie komisji, po czym sprawozdania organu kontroli i komisji oraz odpowiedź rządu zostają osobno opublikowane. We Włoszech rząd nie ma formalnego obowiązku udzielenia odpowiedzi: sprawozdania z kontroli TO zostają rozpatrzone przez różne komisje parlamentarne, zaś zalecenia Trybunału są podstawą pytań deputowanych do rządu.

Niektóre najwyższe organy kontroli ogłaszają informacje dotyczące stanu realizacji ich zaleceń. W Austrii sprawozdanie roczne IO zawiera wykaz zaleceń z lat ubiegłych wraz ze wskazaniem, czy zostały one zrealizowane, czy nie. UKP Szwecji publikuje sprawozdanie o postępie w realizacji zaleceń przez okres trzech lat. PIO Holandii wdraża regularne działania pokontrolne w okresie od jednego do trzech lat od opublikowania pierwotnych sprawozdań; wyniki zostają uwzględnione w sprawozdaniu rocznym. Także UKP Danii sprawdza stan realizacji wniosków z kontroli przez wiele lat.

Z przedstawionych informacji wynika, że wiele najwyższych organów kontroli krajów UE realizuje zalecenia międzynarodowe w sprawie istnienia obowiązku jednostek kontrolowanych ustosunkowania się do ustaleń kontroli. Brak szczegółowych danych utrudnia ocenę sytuacji w innych krajach, ale prawdopodobnie w kilku krajach UE zalecane rozwiązania nie zostały dotychczas wprowadzone. Trzeba przecież mieć na uwadze, że stosowane procedury zależą od funkcjonującego w danym kraju trybu kontroli i niewłaściwe wydaje się sugerowanie jednolitych rozwiązań w tym zakresie.

Polska realizuje zalecenia międzynarodowe w sprawie istnienia obowiązku jednostek kontrolowanych ustosunkowania się do ustaleń kontroli. Zarówno jednostki kontrolowane, jak i inne organy, którym przekazano wystąpienia pokontrolne, obowiązane są - w terminie określonym w wystąpieniu, nie krótszym niż 14 dni - poinformować NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

8. Przedkładanie parlamentowi i publikowanie sprawozdań z kontroli

„Deklaracja z Limy” postuluje upoważnienie i zobowiązanie najwyższego organu kontroli do przedkładania co roku parlamentowi (lub innemu właściwemu organowi) niezależnych sprawozdań o wynikach swojej działalności, obejmujących zasadnicze ustalenia kontroli; sprawozdania te powinny być publikowane. Najwyższy organ kontroli powinien być także upoważniony do przedkładania dodatkowych sprawozdań, odnoszących się do ustaleń szczególnie istotnych i znaczących (art. 16).

Jak już wspomniano w pkt 7, w wielu krajach wyniki kontroli prezentowane są najpierw jednostce, której działalność podlegała kontroli i - niekiedy - właściwemu ministrowi (lub rządowi). Najważniejsze ustalenia i wnioski z reguły przedkładane są parlamentowi zbiorczo, w formie sprawozdania rocznego, razem z

opinią o sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa. W niektórych krajach najwyższy organ kontroli może też przedkładać parlamentowi odrębne sprawozdania dotyczące poszczególnych tematów, przy czym wraz z rozwojem kontroli wykonania zadań praktyka ta staje się coraz częstsza. Wyjątkowo, UKP Szwecji przedkłada sprawozdania z kontroli nie parlamentowi, lecz rządowi i innym organom administracji.

Wszystkie najwyższe organy kontroli krajów UE składają swoje sprawozdania co roku. Wszystkie opracowują sprawozdanie (lub sprawozdania) o rachunkach państwa, a większość - także sprawozdania dotyczące odrębnych tematów. Praktyka w tym zakresie jest bardzo zróżnicowana. Liczba sprawozdań waha się od jednego sprawozdania rocznie (w Luksemburgu) do kilkudziesięciu. Przykładowo, UKP Szwecji co roku opracowuje sprawozdania dotyczące poszczególnych agencji oraz skonsolidowane sprawozdanie roczne, 20-25 sprawozdań z kontroli wykonania zadań, 100 zestawów uwag na temat dokumentów urzędowych, pewną liczbę sprawozdań zleconych przez rząd, a raz na trzy lata - przegląd postępów w realizacji zaleceń pokontrolnych. Najbardziej typowe jest przedkładanie sprawozdania (lub sprawozdań) o rachunkach państwa oraz pewnej liczby sprawozdań odrębnych, np. TO Hiszpanii i FIO Niemiec opracowują co roku sprawozdanie roczne i około 30 sprawozdań odrębnych.

Zakres i forma sprawozdań o rachunkach państwa są odmienne w różnych krajach. W większości krajów wyniki kontroli zostają zamieszczone w jednym dokumencie, który zawiera oddzielne rozdziały dotyczące poszczególnych ministerstw. Czasem w sprawozdaniu tym formułuje się także bardziej ogólne uwagi związane z stanem finansów państwa. Przykładowo, sprawozdania TO Grecji i Włoch obejmują zalecenia odnośnie do zmian w ustawach regulujących pracę administracji publicznej, zaś TO Hiszpanii korzysta ze sprawozdania rocznego dla przedstawienia istotnych kwestii dotyczących finansów publicznych oraz przestrzegania konstytucji i ustaw. W Wielkiej Brytanii i Irlandii opracowywane są odrębne sprawozdania o rachunkach poszczególnych ministerstw i innych jednostek kontrolowanych.

Sprawozdania z kontroli wykonania zadań są opracowywane albo oddzielnie dla poszczególnych tematów, albo też zbiorczo. Sprawozdania odrębne występują m.in. w Danii, Finlandii, Holandii, Irlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. W Austrii i Niemczech większość spraw wynikających z kontroli wykonania zadań zostaje przedstawiona w sprawozdaniu rocznym, zwłaszcza kwestie, co do których reakcja jednostki kontrolowanej jest niezadowolająca.

Sprawozdania wszystkich najwyższych organów kontroli krajów UE są publicznie dostępne. W większości krajów są one publikowane jako druki parlamentarne, a niekiedy także w formie oddzielnych wydawnictw.

Z przedstawionych informacji wynika, że kraje UE stosują zalecenia międzynarodowe dotyczące przedkładania parlamentowi oraz publikowania sprawozdań z kontroli.

Polska realizuje zalecenia międzynarodowe w sprawie przedkładania parlamentowi oraz publikowania sprawozdań z kontroli. NIK ma obowiązek przedkładania Sejmowi sprawozdania z kontroli wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, sprawozdań z kontroli zleconych przez Sejm oraz przeprowadzonych na wniosek Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów, sprawozdań z innych ważniejszych kontroli, a także rocznego sprawozdania z działalności.

Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek podania do wiadomości publicznej, po przedłożeniu Sejmowi, sprawozdania z kontroli wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz rocznego sprawozdania z działalności. NIK ma prawo, po przedłożeniu Sejmowi, podawać do wiadomości publicznej także inne sprawozdania z kontroli. Są one umieszczane na stronie internetowej NIK.

Uwagi końcowe - tezy do dyskusji

Przedmiotem zaleceń międzynarodowych, które dotyczą statusu prawnego najwyższego organu kontroli, są podstawowe zasady określające jego miejsce i stopień niezależności w systemie organów państwa. W większości krajów demokratycznych kwestie te są od dawna rozstrzygnięte, z reguły przestrzegane i nie wywołują większych trudności. Mimo to analiza rozwiązań prawnych i praktyki poszczególnych krajów UE wskazuje, że nie wszystkie rozwiązania są zgodne z owymi zaleceniami.

Polska realizuje zalecenia międzynarodowe dotyczące statusu prawnego najwyższego organu kontroli. Co więcej - wydaje się, że realizuje je w większym zakresie niż niektóre kraje UE. Problematyka statusu prawnego najwyższego organu kontroli nie sprowadza się przecież do płaszczyzny normatywnej. Działalność organów kontroli związana jest z podstawowymi elementami demokracji w państwie współczesnym: rozumieniem przez obywateli funkcjonowania państwa oraz rozliczaniem się rządu i innych organów władzy wykonawczej przed parlamentem jako reprezentacją obywateli. Zawarta w referacie analiza ogranicza się do problematyki statusu prawnego. Tymczasem najwyższe organy kontroli są tylko jednym ze składników systemu rozliczalności publicznej. Normy prawne tworzą konstrukcję tego systemu, ale ich dobre funkcjonowanie wymaga istnienia całego systemu instytucji ustrojowych i mechanizmów politycznych.

W krajach, które przeszły transformację ustrojową, takich jak Polska, regulacje prawne dotyczące najwyższych organów kontroli są zwykle bardziej szczegółowe, aniżeli w ustawach o najwyższych organach

kontroli krajów UE (przykład: zakaz działalności politycznej). Ułatwia to tworzenie dobrej praktyki i demokratycznych mechanizmów ustrojowych. Ich kształtowanie wymaga przecież długiego czasu i wiąże się z rozwojem kultury politycznej i ogólnym sposobem działania państwa. Przykładowo, z doświadczeń najwyższych organów kontroli krajów UE można wyciągać wnioski, jak duże znaczenie dla systemu rozliczalności publicznej ma konstruktywna współpraca między rządem a opozycją. Wiąże się to z potrzebą oddzielenia politycznej strony sprawowania władzy państwowej od funkcji administrowania, co wymaga m.in. rozwoju służby cywilnej.

Z przedstawionych informacji na temat najwyższych organów kontroli krajów UE wynika również, iż nietrafne jest traktowanie międzynarodowych standardów kontroli jako norm, do których mają zostać dostosowane organy kontroli krajów kandydujących. Gdyby bowiem - wyobraźmy sobie - władze Unii zobowiązały do realizacji standardów obecne kraje członkowskie, mogłoby to prowadzić do rezygnacji z wielu dobrych doświadczeń. (Przykład: UKP Szwecji, którego status - jako organu kontroli podległego rządowi, choć w dużym stopniu samodzielnego - najbardziej nie odpowiada zaleceniom INTOSAI. Tymczasem przoduje on pod względem metodyki kontroli, wewnętrznej organizacji i zarządzania, itd.). Biorąc to pod uwagę, warto upowszechniać ponad 80-letnie doświadczenia NIK oraz czynić starania, aby zostały one zachowane w procesie przystępowania Polski do Unii Europejskiej. Chodzi - przykładowo - o mechanizm współpracy NIK z Sejmem (m.in. prawo zlecenia kontroli NIK, rozpatrywanie sprawozdań z kontroli przez komisje problemowo właściwe), szeroki zakres kontroli NIK, traktowanie kontroli jednostkowych (tj. szczegółowego badania i oceny jednostek kontrolowanych) jako podstawy do formułowania zbiorczych sprawozdań z kontroli.,

„Przepisy o najwyższych organach kontroli w konstytucjach państw europejskich” zamieszczone są na stronach 111-159.

Jacek Uczkiewicz, podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów: Dziękuję panie Prezesie za udzielenie głosu na początku dyskusji, ponieważ nie mogę - co z żalem zaznaczam - uczestniczyć w całym seminarium, bardzo ciekawym, na którym prezentowane poglądy rzeczywiście odzwierciedlają wiecznie żywe dylematy kontroli państwowej - od kwestii kontroli finansów publicznych po kwestię czwartej władzy. Przypominam sobie dyskusję z kolegami z Austrii, w tej sali parę lat temu, kiedy problem czwartej władzy, czyli władzy kontrolerskiej, był tutaj przez nich podnoszony. Być może rzeczywiście ewolucja ustrojów demokratycznych doprowadzi kiedyś do takiego rozstrzygnięcia, ale nie chciałbym wchodzić w sfery relacji Najwyższej Izby Kontroli i Sejmu, tym bardziej że reprezentuję władzę wykonawczą.

Chcę natomiast zwrócić Państwa uwagę na parę elementów, po pierwsze - przy opracowaniu zaleceń dla najwyższych organów kontrolnych państw kandydujących do Unii nie przez przypadek wskazano polską Najwyższą Izbę Kontroli jako instytucję odpowiedzialną za opracowanie tego tematu. Wynikało to zapewne z generalnej oceny właśnie naszego mocnego usytuowania w Konstytucji i w systemie prawnym państwa. Warto o tym pamiętać, ponieważ rzeczywiście dopiero taki międzynarodowy przegląd pokazuje bardzo dobrze gdzie jesteśmy i to nie tylko w odniesieniu do sąsiadów bezpośrednich, ale również do państw Unii Europejskiej. W wielu rozwiązaniach ich wyprzedzamy, a w niektórych jesteśmy w tyle, to trzeba od razu powiedzieć.

Uwaga druga: na kwestie konstytucyjne można oczywiście patrzeć z różnych punktów widzenia, a ja z uporem maniaka chciałem zaproponować spojrzenie z punktu widzenia misji, jaką ma do spełnienia najwyższy organ kontrolny w państwie. Otóż dyskusja na temat misji toczyła się kiedyś w Izbie i myślę, że ona zawsze się będzie toczyć. Nie jest to bowiem problem wydumany, o czym świadczy chociażby przykład Delegatury NIK w Gdańsku. Otóż część okien tej delegatury wychodzi na kościół, a między kościołem i delegaturą jest parking. Gdańczycanie - jak mnie informowano - ten parking nazywają „parkingiem między Bogiem a prawdą”. To określenie oznacza, że opinia publiczna sformułowała już misję dla Najwyższej Izby Kontroli. Oczywiście nie jest to wystarczające, ale myślę, że potwierdza to, że istnieje potrzeba określenia misji NIK. Można się zastanowić, czy to będzie określenie w sposób ogólny, ale nie ogólnikowy, strategicznych zadań i oczekiwań od najwyższego organu kontroli w państwie. Określenie misji będzie potem determinowało inne rozwiązania, które znajdą swoje odzwierciedlenie właśnie w konstytucji. Może warto odwołać się do opinii internautów - jaką misję może i powinien spełniać najwyższy organ kontroli w państwie, na ile powinien tylko dawać świadectwo prawdzie, na ile zaś powinny być obligatoryjne jego wnioski itd.

Jeszcze parę słów na temat budżetu - niestety nie zapoznałem się z materiałami z listopadowego posiedzenia Kolegium, na którym sprawa finansów publicznych była dyskutowana, ale wskażę jeden z wielu aspektów, moim zdaniem ważny. Otóż postawię tezę taką: jeżeli w dyskusjach o Najwyższej Izbie Kontroli nie wskaże się jak to się stało, że Najwyższa Izba Kontroli nie ostrzegła o tej 80 - 90-miliardowej dziurze budżetowej, to właściwie nie posuniemy się dalej w dyskusji nad jej misją. Prawdę powiedziawszy nie zdziwiłbym się, gdyby pod adresem Izby były formułowane pytania: no jak to, kontrolowaliście ten budżet i co, jak do tego doszło i jakie są obiektywne przyczyny? Według mnie jedną z przyczyn są niedostatki metodologii i istotną kwestią dla ustrojowego znaczenia NIK jest właśnie kontrola budżetu. Kontrola ta powinna, odnosząc się do standardów, odpowiadać na dwa pytania: czy księgi rachunkowe są prowadzone rzetelnie i czy operacje są dokonywane zgodnie z prawem. Moim zdaniem rozstrzygnięcie tych kwestii, zwłaszcza w kontekście wprowadzanego olbrzymiego i nowego mechanizmu nadzoru i kontroli finansów publicznych - mam tu na uwadze audyt wewnętrzny - będzie determinowało również nie tylko praktykę działania NIK.

Ostatnia sprawa - samorządy. Warto wiedzieć, że jeżeli wydatki budżetu państwa są na poziomie 180 mld zł, to transfery do samorządu są na poziomie 52 mld zł, a ogólne wydatki samorządów na poziomie 80 mld zł. Czyli 80 mld zł jest wydawanych w systemie samorządowym i tu jest pytanie: w jaki sposób te środki podlegają kontroli? O niedostatkach kontroli NIK w tym zakresie wszyscy wiemy, bo np. jeśli skontrolujemy 10 - 20 samorządów, to przełożenie na 2 tys. pozostałych jest zerowe. Bardzo jestem ciekaw wyników kontroli funkcjonowania kontroli wewnętrznej w samorządach. Kontrola ta zaczęła się rok temu i to zaczęła się bardzo dobrze, bowiem od kontroli wstępnej i od razu z wnioskami prokuratorskimi. Moim zdaniem, na podstawie doświadczeń oraz wyników tej kontroli warto byłoby kolejne seminarium poświęcić szczególnie temu zagadnieniu, bo to również będzie - lub może - determinować różnego rodzaju rozwiązania legislacyjne.

Prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski: Panie Prezesie, szanowni Państwo, przede wszystkim bardzo serdecznie dziękuję za kolejne zaproszenie do udziału w interesujących przedsięwzięciach, które mają tutaj miejsce. Podejmujecie Państwo rzeczywiście tematy bardzo aktualne i ważne, myślę że dotychczas nawet trochę zaniedbane. Jest to powód, dla którego z przyjemnością w tych pracach uczestniczę.

Zakres swojego opracowania oraz dzisiejszego wystąpienia ograniczyłem do aspektów prawnofinansowych tego zagadnienia. Po pierwsze, wynika to ze względów formalnych. Wyznaję zasadę, że należy wypowiadać się w sprawach czy na tematy, na których człowiek się zna. Myślę, że dla określenia statusu

prawnego NIK aspekty prawnofinansowe mają charakter bardzo ważący. Po drugie, mam zaszczyt występować tutaj obok znakomitych konstytucjonalistów i wobec tego usiłowanie nawet sformułowania wypowiedzi na temat NIK w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej byłoby wypowiedzią raczej amatorską. Myślę, że wybór mój jest uzasadniony, ponieważ dotyczy on takich kwestii, jak: zakres zadań NIK w odniesieniu do kontroli finansów publicznych; plan, kryteria i tryb kontroli NIK, ale w dziedzinie finansów publicznych; wykorzystywanie wyników kontroli Izby przez Sejm i inne podmioty; współdziałanie NIK z innymi organami i wreszcie niezależność finansowa Izby oraz kontrola jej działalności. W ten sposób oczywiście nawiązuję nie tylko do regulacji prawnych, które odnoszą się do NIK, ale także i do tych standardów, w świetle których porównywaliśmy istniejące u nas rozwiązania.

Jeśli chodzi o wyniki tych rozważań, to przedstawiłem je Państwu w referacie i w końcowej jego części pozwoliłem sobie wyeksponować pewne spostrzeżenia i wnioski, które z przeprowadzonej analizy wynikają. Dlatego ograniczę się obecnie tylko do zaakcentowania najważniejszych spośród tych wniosków.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że NIK jest bardzo ważnym, ale tylko jednym z kontrolerów finansów publicznych i że taki stan należałoby zachować. Natomiast wypływa z tego inny wniosek, dotyczący oceny podziału zadań kontrolnych pomiędzy tymi organami czy instytucjami, które tworzą pewien instytucjonalny system kontroli finansów publicznych. Na tym tle powstaje pytanie - jaka rola powinna przypadać NIK spośród tych, które już pełni, czy spośród tych zadań, których dotychczas może nie pełni, nie podejmuje albo nie czyni tego w jakimś szerszym zakresie. Poza dyskusją wydaje się być tutaj oczywiście sprawa kontroli budżetowej. Temu zagadnieniu było poświęcone poprzednie seminarium organizowane przez NIK i niezależnie od tego, jakie podejmowaliśmy oceny i wnioski, ta kwestia nie była nigdy tutaj stawiana jako wątpliwa.

Następnie tak samo, a może w większym stopniu niż dotychczas, trzeba zwrócić uwagę na zadania kontrolne dotyczące gospodarki finansowej państwowych funduszy celowych (PFC), gdyż rozmiary środków pieniężnych, jakie przepływają przez te fundusze są bardzo poważne. Według danych szacunkowych, bowiem trudno tu powiedzieć o konkretnych obliczeniach, stanowią one około 1/3 kwot zawartych w budżecie państwa, a więc są to znaczne sumy. Wobec tego kontrola gospodarki finansowej PFC nie może ograniczać się tylko do kontroli tych funduszy, które korzystają z dotacji budżetowych, dlatego że nie tylko o samo korzystanie z dotacji tutaj chodzi. Myślę, że z kontroli mogłyby w konsekwencji wynikać bardzo często i takie wnioski, które np. doprowadziłyby do zakwestionowania celowości dalszego istnienia państwowych funduszy celowych. One, niestety, mają tendencję do odradzania się, do rozbijania jedności budżetowych.

Kolejnym zadaniem jest kontrola gospodarki finansowej Narodowego Banku Polskiego. Należy pamiętać, że niezwykle wrażliwą kwestią jest sprawa autonomii centralnego banku państwa, zwłaszcza tak rozumianej autonomii, która ma pozwolić centralnemu bankowi na wykonywanie jego funkcji. Sądzę, że to uzasadniałoby podjęcie takiej kontroli właśnie z punktu widzenia zadań NIK.

Sądzę, że NIK powinna skoncentrować swoje zadania kontrolne także na finansach wieloletnich programów rządowych oraz na tzw. programach wsparcia rozwoju regionalnego. Wiem, że to są sprawy trudne, bardzo często nowe, ale dobrze, że się pojawiły w naszym prawie i w praktyce. W związku z tym trzeba dokładniej - nie tylko przez pryzmat kontroli budżetowej - sprawdzać ich funkcjonowanie.

I wreszcie ostatnie zadanie, to kontrola korzystania z zagranicznej pomocy finansowej. Sądzę, że to jest kwestia, na którą ze względu na bardzo liczne uwarunkowania, na nasze zabiegi integracyjne, na korzystanie już z różnego rodzaju takiej pomocy, obiektywne spojrzenie - a takie przystoi właśnie NIK - byłoby tutaj wskazane.

W swojej krótkiej wypowiedzi skoncentrowałem się przede wszystkim na zadaniach, ponieważ wszystkie inne wnioski, jakie chcę państwu zaprezentować, są właściwie ich pochodną i sprowadzają się do stwierdzenia, że NIK nie powinna ani zastępować, ani dublować kontroli wykonywanych przez inne organy kontroli czy nadzoru. Koncentracja na zasadniczych tematach będzie także potrzebna przy kształtowaniu statusu ustrojowego NIK. Bowiem NIK nie jest ani jednym z wielu organów, ani takim sobie zwykłym organem kontroli, ale właśnie ze względu na zadania, jakie jej tutaj wyznaczymy, pozycja NIK jest dość szczególna i naturalnie musi to się uwidocznić - i uwidacznia się już dzisiaj - w pozycji ustrojowej.

Przyjąłem w jednym z wniosków tezę, że potrzebna jest niezawisłość kontrolna NIK. W związku z tym podleganie Sejmowi - jak to wynika z obowiązujących przepisów - nie jest konieczne. Jest bardzo wiele instytucji, które właśnie mają charakter autonomiczny, mają one określone, bardzo ważne, istotne obowiązki wobec Sejmu, są przez Sejm oceniane, ale niekoniecznie, a nawet właśnie specjalnie zabiega się o to, ażeby one nie podlegały Sejmowi. Myślę że przyjęcie podobnego rozwiązania jest uzasadnione. Znajduje to zresztą potwierdzenie w pewnych rozwiązaniach konstytucyjnych innych państw i nie sądzę, ażeby z tego powodu Sejm czy inne organy, które dzisiaj mogą zlecać NIK do wykonania pewne tematy kontrolne, straciły coś ze swojej pozycji. Martwi mnie bardziej to, że organy te nie zawsze dobrze korzystają z tych materiałów. Ale być może sprawa podległości nie ma z tym nic wspólnego.

Pozostaje jeszcze kwestia kryteriów i trybu kontroli wykonywanej przez NIK w odniesieniu do finansów publicznych. Kryteria kontroli sprawowanej przez NIK są sformułowane, ale są one bardziej przedmiotem wyjaśnień i ustaleń akademickich, dydaktycznych niż normatywnych. Z tego powodu trudności z

rozróżnieniem gospodarności od rzetelności itd. mają nie tylko studenci, ale także myślę, że i kontrolowani nie zawsze dobrze te subtelne różnice rozumieją. Chodzi mi o zwrócenie uwagi na to, że publiczna gospodarka finansowa podlega pewnym zasadom sformułowanym normatywnie. Myślę tylko o zasadach, które wynikają z ustawy o finansach publicznych, takich jak zgodność z planem, efektywność, terminowość, jawność, przejrzystość. Są to zasady, które nie powinny ująć uwadze także kontrolujących gospodarkę finansową. Zmierzam więc bardzo wyraźnie do rozszerzenia katalogu kryteriów, chociaż cztery kryteria: legalność, celowość, gospodarność i rzetelność są pojemne - i jak się umówimy, to w pojęciu legalności zmieszczą się oczywiście i te zasady, które wynikają z ustawy o finansach publicznych - myślę, że warto wyeksponować je tutaj specjalnie.

Następne zagadnienia, to wzajemne współdziałanie i wykorzystywanie materiałów kontrolnych zarówno tych, które powstają w wyniku działalności kontrolnej NIK, jak i innych instytucji, organów kontroli nadzoru. Zdaję sobie w pełni sprawę z tego, że nie jest to proste i wymaga wysiłku, kosztów. Jest to też sprawa odpowiedzialności i tajemnicy. Biorąc jednak to wszystko pod uwagę, wyrażam pogląd, że bardzo często wysiłek kontrolny, jaki podejmuje się globalnie w naszym kraju, jest bardzo duży, a tak mało efektywny. Materiały kontrolne leżą sobie w oddzielnych szafach, w oddzielnych instytucjach, jak gdyby przeznaczone były tylko dla tych instytucji i trudno je wzajemnie przekazywać do wykorzystania. Może niewiele da się tu zrobić, ale warto podjąć przynajmniej dyskusję na ten temat, może i próbę innego uregulowania tej kwestii, gdy chodzi o sprawy związane z zadaniami NIK w kontroli budżetowej. Nawiążę przez moment do pewnych wniosków i ustaleń, jakie podjęliśmy na poprzednim posiedzeniu, gdy tematem była sprawa audytu czy kontroli budżetu. Problem ten wynika także i tutaj, również z referatu pana prof. A. Sylwestrzaka, który pisze o absolutorium i o budżecie. Wydaje mi się, że warto by było jednak mimo wszystko trochę szerzej uregulować tryb dokonywania tej kontroli, bo to co mamy w Konstytucji, co mamy w Regulaminie Sejmu, to jest bardzo niewiele. Są to wszystko raczej przepisy kompetencyjne, które ciągle tylko powtarzają, nie zawsze zresztą dokładnie to samo, że NIK ma opracować ocenę, przedstawić analizę, a co Sejm ma z tym zrobić - robi to, co może, co uważa za stosowne. Moim zdaniem, jest to także obszar, który mógłby i powinien być poprawiony.

Niezależność finansowa Najwyższej Izby Kontroli jest w Polsce zachowana, co odpowiada tym wszystkim standardom światowym, które odnoszą się właśnie do najwyższych organów kontroli. Problem będzie wówczas, kiedy będziemy zastanawiali się nad utrzymaniem, względnie pewną korektą, pozycji statusu ustrojowego Najwyższej Izby Kontroli. Sądzę, że z punktu widzenia właśnie zadań kontrolnych w dziedzinie finansów publicznych zachodzi jednak potrzeba pewnych korekt, a nawet zmiany przepisów Konstytucji. Chodzi tu o potrzebę uchwalenia nowej ustawy o NIK. Odnoszę takie wrażenie, że ta ustawa - mimo że data jej uchwalenia nie jest taka znowu bardzo odległa i pochodzi już z najnowszego okresu naszych dziejów - była jednak chyba zbyt mocno wzorowana na poprzednim akcie i że jeszcze nie za bardzo jest dostosowana do nowej rzeczywistości ustrojowej i gospodarczej.

Prof. dr Ryszard Szawłowski: Przedstawione referaty zawierają wiele materiału, częściowo - moim zdaniem - polemicznego. Większość moich uwag krytycznych dotyczy referatu prof. C. Kosikowskiego, do niego zatem przede wszystkim nawiązuję, koncentrując się siłą rzeczy tylko na niektórych punktach.

Rozpaczynam od zakresu podmiotowego i przedmiotowego działania NIK. W zakresie działania przedmiotowego, i słusznie, w referacie nie proponuje się zmian, w szczególności jakichś zawężeń. Rzeczywiście, tego nie można zmieniać, jest to wprost poza dyskusją. Inaczej natomiast wygląda postulowany zakres podmiotowy, gdzie proponuje się radykalne cięcia, zaniechanie kontroli przez NIK samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw państwowych.

Jeśli chodzi o samorząd terytorialny przypomnę - obecna tu pani sędzia M. Niezgódka-Medek może pamiętać - że w ostatnim momencie, gdy Zgromadzenie Narodowe kończyło już prace nad ostatecznym tekstem Konstytucji z 1997 r., Kolegium NIK, z mojej zresztą inicjatywy, wystosowało do Zgromadzenia apel, aby samorząd terytorialny został objęty kontrolą fakultatywną NIK. To, iż tak się stało (art. 203, pkt 2 Konstytucji) uznaliśmy w NIK za wielki sukces. Wprost zaklinałbym, aby w obecnych polskich warunkach przy tym nie majstrować.

Co do kontroli przez NIK przedsiębiorstw państwowych, to tutaj - poza oczywistymi realiami polskiej sceny - pewną wskazówką są rozwiązania w krajach Unii Europejskiej. Z pozytywnej tablicy, którą dr J. Mazur umieścił w swoim referacie, na 15 najwyższych państwowych organów kontroli w tych krajach, 12 przeprowadza, w takim czy innym stopniu, kontrole w tym zakresie. Pamiętam dobrze pozytywną działalność Rechnungshofu Austrii, kontrolującego tamtejszy poważny sektor gospodarki państwowej.

Druga sprawa, to wyrażony w referacie postulat pełnej niezawisłości działalności NIK, uwolnienie jej od podległości Sejmowi. Mam tu poważne wątpliwości, byłoby to pójście przeciw tradycji demokratycznej istniejącej w Polsce od blisko dwustu lat. Przypominam, że w XIX wieku Izba Obrachunkowa Królestwa Polskiego była zakotwiczona w Konstytucji Królestwa z 1815 r. (jeden z pierwszych takich zapisów w konstytucji na skalę światową) i kolejne sejmy Królestwa bezskutecznie walczyły o robocze kontakty z Izłą.

Kiedy wybuchło powstanie listopadowe, Sejm powstańczy (jako drugi w skali światowej, po Belgii, parlament) wybrał prezesa Izby Obrachunkowej w bezpośrednim głosowaniu, byli różni kandydaci. W II Rzeczypospolitej, do Konstytucji kwietniowej z 1935 r., zarówno najwybitniejszy prezes NIK Jan Żarnowski (pierwsza połowa lat dwudziestych), potem wybitni parlamentarzyści w związku ze sprawą Czechowicza (koniec lat dwudziestych) określali NIK jako organ podległy Sejmowi. W PRL, z przerwami, taki model też istniał. Mamy go wyraźnie w III Rzeczypospolitej. Mało tego, o czym w referacie nie było słowa, powołano sejmową Komisję ds. Kontroli Państwowej. Był to też przejaw pewnego trendu, jakby nieco nawiązującego do modelu brytyjskiego. Odradzałbym majstrowanie teraz w kierunku przeciwnym.

Trzecia sprawa to kryteria kontroli. W referacie wymienione są cztery ustanowione dla NIK w Konstytucji (art. 203, pkt 1) oraz w ustawie z 23 grudnia 1994 r. kryteria: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Wspomniano też o kryteriach jawności i przejrzystości, zawartych w ustawie o finansach publicznych oraz o kryterium efektywności, czyli skuteczności. Nie wspomniano słowem o ważnym kryterium sprawności (angielskie *efficiency*). Na to ostatnie kryterium zwracałem już uwagę w mojej recenzji w „Państwie i Prawie” (zeszyt 5/2001), poświęconej wydanemu w 2001 r. pierwszemu komentarzowi do ustawy o NIK z 1994 r., przypominając odnośny fragment preambuły Konstytucji z 1997 r., mówiący o zapewnieniu działaniu instytucji publicznych rzetelności i sprawności. Owo kryterium sprawności, jak wykazało poszukiwanie komputerowe, było już - obok kryterium skuteczności - stosowane grube setki razy w latach 1995 - 2000 w dokumentach NIK. O te zatem dwa kryteria - sprawności i skuteczności - można by uzupełnić ustawę o NIK.

Czwarta sprawa to sprawa uwagi w referacie, że jest „zbyt mało” dla utrzymania autorytetu NIK, gdy adresaci uwag i wniosków pokontrolnych Izby mogą ograniczyć się do powiadomienia jej o przyczynach niepodjęcia działań. Przez sześć lat, kiedy byłem członkiem Kolegium NIK, nigdy nie widziałem jakiejś zbiorczej informacji, która dawałaby obraz tego, jak często występuje zjawisko, że adresaci wystąpień NIK odrzucają uwagi i wnioski Izby, czy to w całości, czy w części i na tym sprawy ewentualnie się urywają. Rozumiem, że byłby tu postulat wprowadzenia tzw. zębów dla NIK, jakichś instrumentów imperatywnych. Ale trzeba sobie zdać sprawę z tego, że olbrzymia większość najwyższych państwowych organów kontroli w skali światowej - o ile nie są wyposażone w uprawnienia sędownicze - imperatywnych uprawnień pokontrolnych nie posiada. Ich zasadniczą „bronią” jest autorytet instytucji, głębia dociekań kontrolnych, kompetencja, potem ewentualnie dyskusja, w której trzeba kontrolowanych tak „przycisnąć do muru”, by jednak przyznali, że to co twierdzi najwyższy organ kontroli jest lepsze niż to, co oni dotąd praktykowali. Nie bardzo widzę, aby można było teraz w Polsce iść przeciw prądowi światowemu i wprowadzać jakieś „zęby”, najwyżej jakieś symboliczne.

Wreszcie sprawa piąta - zgadzam się z postulatem przeprowadzania kontroli wykonania budżetu NIK przez firmę audytorską. Jest to praktyka znana w szczególności w krajach anglosaskich i sam wspominałem o tym raz i drugi na posiedzeniach Kolegium NIK w dwu poprzednich kadencjach. Wprost jednak prosi się tu przypomnieć, o czym wzmiankowałem na Kolegium seminaryjnym w listopadzie 2001 r., iż audytorzy zewnętrzni byli już mocno krytykowani na Zachodzie w pewnym momencie w latach dziewięćdziesiątych. Obecnie jesteśmy świadkami wielkiego skandalu amerykańskiej firmy audytorskiej Arthur Andersen, zdemaskowanej w związku z przestępstwo przeprowadzonym „audytem” giganta energetycznego „Enron”, ocenianego jako największy amerykański bankrut w historii.

W ostatnich dniach prasa doniosła, że renomowana wielka firma audytorska PricewaterhouseCoopers, działająca też w Moskwie, jest wręcz oskarżana o bardzo brzydkie rzeczy i żąda się nawet zakazu jej działalności w Rosji. Ale takie firmy audytorskie są i będą. Cytowany przed chwilą PWC po przełomie z 1989 r. działa też w Polsce i, nawiasem mówiąc, w tej chwili buduje, nie tak daleko od siedziby NIK, wielki gmach dla siebie. Ponieważ ustawa o NIK (art. 26, pkt 3) głosi, że „wykonanie budżetu Izby kontroluje Sejm” - który jednak sam tej kontroli nie przeprowadzi - użycie poważnej firmy audytorskiej jest chyba rozwiązaniem optymalnym.

Pomijając referat prof. P. Sarneckiego, doręczony dopiero tu na sali, przechodzę do referatu prof. A. Sylwestrzaka. Rozpoczyna się on „z wysokiego konia”, mianowicie od tzw. formuły Radbrucha. Przypomnijmy, że Radbruch był wybitnym niemieckim prawnikiem, ministrem sprawiedliwości w okresie republiki weimarskiej, usuniętym przez nazistów z katedry, reaktywowanym po 1945 r. Tę formułę, dotyczącą wyższości - w skrajnych sytuacjach - prawa natury nad prawem pisanim, najlepiej cytować zgodnie z tytułem odnośnej publikacji samego Radbrucha z 1946 r.: „ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo” (*gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*). Dalsza uwaga dotyczy użytego w referacie określenia ustroju III Rzeszy jako „faszystowskiego”. Tego terminu używało się raczej w byłej NRD, natomiast w Niemczech zachodnich, obecnie w całych Niemczech, raczej się mówi o okresie „nazistowskich rządów przemocy” (*NS-Gewaltherrschaft*) czy podobnie. Wreszcie, co do fragmentu w referacie mówiącym o „pięciu władzach”, które proponował Benjamin Constant w początkach XIX wieku. Ale mam przez Pana dedykowaną mi książkę z 1995 r. („Historia doktryn politycznych i prawnych”), gdzie jest mowa o sześciu władzach proponowanych przez tegoż Constanta. Chciałem to sprawdzić, ale nie znalazłem jego 4-tomowego dzieła z lat 1816 - 1820.

Jeszcze dwa słowa do referatu dr. J. Mazura. W tym dobrym referacie trochę mi wyszła za słabo Szwecja. W czterogrupowej typologii najwyższych organów kontroli w Unii Europejskiej, Urząd Kontroli

Państwowej Szwecji figuruje - jako jedyny - w ostatniej grupie, jako „podległy rządowi”. Takie krótkie sformułowanie może prowadzić do błędnych wniosków. Tymczasem w publikacji OECD z 1996 r., tłumaczonej przez NIK na język polski („Kontrola wykonania zadań a modernizacja sektora publicznego”, Warszawa 2000), mówi się wyraźnie, że urząd niepodlegający parlamentowi i mający status agencji usytuowanej w strukturze ministerstwa finansów „działa jednak niezależnie od władzy wykonawczej i dysponuje całkowitą swobodą w wyborze zagadnień, które będzie kontrolować oraz w przedstawianiu informacji o wynikach swojej działalności”. Prawdopodobnie Szwecja już w niedługim czasie, idąc za wzorem Finlandii (Konstytucja z 1999 r.), powołać może UKP jako organ niezależny, związany z parlamentem, co definitywnie zredukuję proponowaną obecnie w referacie typologię z czterech do trzech grup.

Andrzej Kram, doradca prezesa NIK: W Polsce istnieje wiele różnych organów kontroli, w związku z tym wskazana jest ordynacja ich działań, a nawet w pewnym stopniu ukierunkowanie. Pan prof. C. Kosikowski w swoim cennym opracowaniu w kilku miejscach nawiązał do tego zagadnienia, zastanawiając się m.in. czy Najwyższej Izbie Kontroli nie powinno się powierzyć koordynacji, a nawet kompetencji do oceny funkcjonowania innych organów w systemie kontroli. W związku z tym mam do pana profesora pytanie - moim zdaniem zawarte w przepisach art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o NIK uprawnienia do kontroli organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego odnoszą się tym samym do kontroli organów kontroli, inspekcji i rewizji działających w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, co potwierdza dotychczasowa praktyka NIK. W wystąpieniach pokontrolnych, opracowywanych na podstawie dokonanych w toku kontroli ustaleń, Izba dokonuje bowiem oceny działalności kontrolowanych przez siebie innych organów kontroli, ukierunkowując ich działalność poprzez formułowanie zaleceń pokontrolnych. W ten sposób mogą być więc wykonywane funkcje koordynacyjne konstytucyjnego naczelnego organu kontroli państwowej, jakim jest NIK. Nie zachodzi więc potrzeba dokonywania zmian legislacyjnych w omawianym zakresie, co wydaje się sugerować pan profesor, natomiast należałoby się zastanowić nad tym, czy Izba w odpowiednim zakresie spełnia rolę naczelnego organu kontroli państwowej w relacji do innych organów kontroli. Jest to już inne zagadnienie, kwestia praktyki, która notabene aktualnie te sprawy rozwiązuje, np. ścisłe kontakty kierownictwa Izby z kierownictwem r.i.o. Czy pan profesor zgadza się z przedstawionym przeze mnie poglądem?

Dr Krystyna Pawłowicz: Poruszane tu zagadnienia dotyczyły szczegółów z zakresu organizacji, funkcjonowania i procedury kontrolnej NIK. Moim zdaniem, w tych interesujących referatach zabrakło dwóch, co najmniej dwóch, niezwykle ważnych problemów dotyczących roli NIK i zasad jej organizacji i funkcjonowania.

Pierwsza rzecz to jest sprawa, którą ja się zajmuję, mianowicie problem ochrony jednostki przed działaniami organu kontroli państwowej, czyli krótko mówiąc: problem kontroli legalności działania NIK na zewnątrz struktur administracji.

Mój pogląd jest taki, że powinna być wykorzystywana i realizowana sądowa kontrola legalności działań kontroli państwowej poza sferą administracji. Chcę powiedzieć, że NIK w ramach swoich zadań wykonuje część zadań wewnątrz administracji. W tym zakresie nie wykonuje żadnej władzy, żadnego imperium. W drugiej części swych zadań natomiast NIK działa na zewnątrz administracji, tym samym wykonuje zadania publiczne. Nie jest to żadna rewelacja, że wszelkie władcze, publiczne działania, zadania publiczne, wykonywanie zadań publicznych przez jakikolwiek organ publiczny, jakakolwiek ingerencja władcza w sferę działania jednostki - muszą być traktowane jako forma nadzoru, ingerencji państwa w sferę działania tej jednostki. Ze standardów państwa prawa wynika, że wszelkie działania, wszelkie ingerencje państwa powinny być uzupełnione przez prawo jednostki do kontroli legalności tych działań, w szczególności w drodze sądowej. Jest to problem, który moim zdaniem nie został wyeksponowany w referatach, a jest to problem ważny. Zwłaszcza kiedy mówimy o zasadach państwa prawa.

Natomiast jest drugi problem, na który moim zdaniem nie zwrócono uwagi, chociaż temat konferencji brzmi: NIK w Konstytucji i w świetle członkostwa w UE. Ten drugi człon tytułu konferencji nie został dostatecznie odzwierciedlony, chociaż wiele cennych informacji znalazło się w referacie dr. J. Mazura.

Wejście Polski do UE zasadniczo zmieni rolę i charakter działań NIK, tak jak oczywiście zmieni rolę, zadania i optykę innych organów państwa: Sejmu, Trybunału Konstytucyjnego i innych. Ja tutaj prochu nie wymyślam, jest to bardzo bogato opisane w literaturze prawniczej i nie jest to nic nowego.

Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wynika, że podstawowym zadaniem organów państwa - i Trybunału, i Sejmu - będą w dużym zakresie zadania wykonawcze dla legislacji unijnej. O nowej roli Trybunału Konstytucyjnego bardzo szeroko pisze prof. S. Biernat. Rola polskiego Trybunału Konstytucyjnego zmieni się właściwie w rolę ochrony interesów unijnych, bo taka jest logika funkcjonowania UE. Powstaje pytanie - jaka będzie rola Najwyższej Izby Kontroli? Jakie funkcje będzie pełniła NIK w tym

kontekście i oczywiście trzeba sobie zadać pytanie, co NIK będzie robiła? NIK będzie przede wszystkim kontrolowała wydatki budżetu UE, które będą realizowane na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a dopiero potem sprawy wewnętrzne, w tym głównie kontrolę wykonania budżetu polskiego. Na trzeciej pozycji być może będą jakieś kontrole merytoryczne. To wszystko trzeba będzie ustalić i zdać sobie sprawę, że na dziś nie są ważne problemy takie, jak techniczne zmiany w aktualnej ustawie o NIK czy odpowiednio dodatkowe zapisy w Konstytucji itp., bo czeka nas zupełnie inna i nowa perspektywa. O tym trzeba mówić i w moim przekonaniu te zagadnienia znalazły zbyt małe odzwierciedlenie w przedstawionych referatach.

Prof. dr hab. Maria Gintowt-Jankowicz: Bogactwo tematów podniesionych w referatach wystarczyłoby - moim zdaniem - na jeszcze kilka spotkań i sądzę, że wiele wątków, które zechcieli podnieść panowie referenci, naprawdę zasługiwałyby na poświęcenie im osobnego spotkania. Ja ograniczę się do kilku tylko zagadnień i zacznę od tego, na czym skończyła pani dr K. Pawłowicz. Biorąc pod uwagę temat dzisiejszego spotkania zauważam wyraźną dysproporcję pomiędzy wszechstronną analizą kontroli państwowej w kontekście krajowym a analizą standardów europejskich w tej materii tylko w jednym, znakomitym zresztą, referacie dr. J. Mazura.

Zabrakło mi bardzo zwrócenia uwagi, bo to oczywiście nic nowego, ale zwrócenia uwagi na to, że niestety jesteśmy przyzwyczajeni do dosyć nietypowego dla państw Europy Zachodniej traktowania kontroli. My ją traktujemy jako narzędzie surowej, karzącej ręki, która szuka nieprawidłowości i nazywa kontrolą negatywną taką kontrolę, która nie doprowadziła do ujawnienia daleko idących nieprawidłowości. Otóż, mówiąc o standardach europejskich trzeba nieustannie i na każdym miejscu przypominać, że kontrola państwowa tam od lat, od dziesięcioleci, pojmowana jest dokładnie odwrotnie. Do nas to wciąż jeszcze niestety nie dociera, a jeśli to do bardzo ekskluzywnych gremiów. Kontrola państwowa i każda inna kontrola, będąca wyrazem funkcji publicznych, pojmowana jest jako czynności wspomagające wykonywanie zadań przez podmiot kontrolowany.

Już miałam okazję mniej więcej w tym samym składzie szanownego zgromadzenia o tym mówić. Jednak im więcej się tym zajmuję, to tym bardziej jestem przekonana, że wprowadzenie słowa audyt jest to po prostu wprowadzenie słowa angielskiego i to niestety nie tylko do języka potocznego, ale również do polskiego ustawodawstwa. Jest to zupełnie niepotrzebne, bowiem chodzi po prostu o odróżnienie właśnie kontroli, która ma bądź inne kryteria kontroli, bądź inne metody. Wcale nie jest to różnica na poziomie pojęć, różnica jest na poziomie - przedmioty, kryteria itd., itd. Patrząc na naszą kontrolę państwową, naczelny organ kontroli państwowej, sądzę, że nigdy dość podkreślenia, że ma to być zarówno w kategoriach jednostkowych urzędu, który oto jest kontrolowany przez kontrolę państwową, jak i z punktu widzenia kontrolera, pomoc dla kierownictwa urzędu w realizacji jego statutowych zadań, a nie ostra ręka karząca, która powoduje panikę i przerażenie, że oto wszedł inspektor i „będzie szukał haka”. Myślę, że to jest bardzo ważne.

Doktor J. Mazur słusznie zwrócił uwagę - bo trudno mówić o statusie i standardach nie widząc tego w szerszej perspektywie pewnych tendencji, co się dzieje obok nas, obok naszego kraju - na rozszerzenie zakresu kontroli, jako na pewne zjawisko, które ma miejsce w państwach Europy Zachodniej. Pozwolę sobie bardzo mocno podkreślić jedno ze zjawisk, z którym ta tendencja się wiąże. Uważa się powszechnie, że wraz z decentralizacją administracyjną w każdej postaci musi mieć miejsce równoważący ją i równoległy rozrost w sensie każdym - w sensie zakresu, w sensie liczebności zatrudnienia, w sensie wszechstronności kontroli państwowej. Żadne przyzwoicie rządzone państwo nie rezygnuje z tego wspólnego mianownika w skali państwa, jakim jest funkcja kontrolna. Proces decentralizacji administracyjnej uruchamiają władze centralne, a więc podmiot odpowiedzialny za sprawne i skuteczne funkcjonowanie mechanizmu państwowego w całej jego złożoności, w tym za racjonalne gospodarowanie publicznymi zasobami pieniężnymi i majątkowymi. Przyznanie samodzielności decyzyjnej, czyli autonomii administracyjnej z reguły idzie w parze z wzmocnieniem kontroli tych jednostek.

Inna uwaga dotyczy wzajemnego stosunku pomiędzy kontrolą państwową (czyli wykonywaną przez NIK, zewnętrzną w stosunku do administracji) a administracyjną kontrolą wewnętrzną; charakter tej relacji powinien być przedmiotem refleksji w szczególności wówczas, gdy dyskutujemy o kontroli państwowej w Polsce porównując ją do rozwiązań przyjętych w Unii Europejskiej. Powiedziano tu m.in., że niektóre państwa do niedawna kontrolę traktowały jako element władzy wykonawczej. Nie ulega wątpliwości, że są to po prostu dwie różne rzeczy. Kontrola, jak wiele słów w naszym najładniejszym z możliwych języków, jest słowem wieloznacznym. Proszę zwrócić uwagę, dlaczego w agendzie, w kolejnych raportach Komisji Europejskiej z dwóch ostatnich lat, 2000 i 2001, wytyka się państwu polskiemu słabość kontroli wewnętrznej i dlatego tak dużo miejsca poświęca się tej kontroli. Otóż wydaje mi się, że ten nacisk na stworzenie w naszym kraju z prawdziwego zdarzenia, skutecznej kontroli wewnętrznej wynika z faktu, że wiąże się kontrolę wewnętrzną z kontrolą bieżącą, a nawet *ex ante*. Od pewnego czasu narasta przekonanie, że jest znacznie taniej stosować kontrolę prewencyjną, zapobiegać marnowaniu, marnotrawieniu czy też nieprawidłowościom, aniżeli działać dopiero po fakcie, *ex post*, kiedy w istocie można co najwyżej ustalać winnego i zmierzać do jego ukarania, a tylko sporadycznie możliwe jest odzyskanie zmarnowanych pieniędzy czy naprawienie nieprawidłowości. Te

dwie tendencje - kontroler zewnętrzny jako życzliwy doradca, bardzo mocny, ale po pierwsze życzliwy, a po drugie jednak „doradca” decydenta odpowiedzialnego za to co robi, a także patrzenie na kontrolę wewnętrzną, nie chcę powiedzieć wyłącznie, ale w dużym stopniu jako na kontrolę prewencyjną wiążą się z sobą. Warto o tym pamiętać i włączyć je do pakietu tendencji, do których NIK musi jakoś się ustosunkować, właśnie w związku z naszym członkostwem w Unii.

Prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski: Bardzo dziękuję za możliwość odpowiedzenia na niektóre kwestie podniesione przez dyskutantów. Cieszę się, że pan A. Kram podziela mój pogląd. Pański pogląd podzielałam o tyle, że możliwości podstaw prawnych, które pan wskazał dla podejmowania kontroli czy oceny ze strony NIK działalności innych organów, w tym organów kontroli, rzeczywiście w art. 2 tkwią. Odnoszę jednak wrażenie, że tam chodzi o kontrolę tych jednostek jako jednostek organizacyjnych w ogóle, a nie ich działalności funkcji koordynacyjnych i w tym sensie wyeksponowania takiej podstawy. Owszem jest tak, że ja też dostrzegam tę możliwość, ale gdyby się chciało mocniej zaakcentować sprawę podstaw prawnych do kontrolowania kontroli wewnętrznej, to trzeba by było jednak odrębnie na to wskazać.

Teraz odniosę się do spraw wywołanych przez prof. R. Szawłowskiego. Nie na wszystko chcę panu odpowiadać, bo to mniej więcej miałyby taki sens jak przekonywać pana, że nie znam pochodzenia słowa audyt, tak jak pan mnie przekonywał, że umieszczenie tego słowa w Laroussie oznacza, że jest ono pochodzenia francuskiego. Nie widzę powodu, żeby wprowadzać kryterium sprawności dlatego, że pan je użył w recenzji komentarza. Panu to wolno i oczywiście o takim kryterium słyszałem. Pan oczywiście może nie podzielać moich poglądów co do kryteriów potrzeby rozszerzenia kontroli gospodarki finansowej, ale mnie się wydaje, że jeżeli wymaga się od gospodarki finansowej, ażeby była zgodna z planem, terminowa, efektywna, itd. itd., i jeżeli chcemy ocenić czy dobrze prowadzimy tę gospodarkę, to chyba trzeba do tych kryteriów odnieść się. Wzmianki o powołaniu sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej w referacie nie było, ponieważ ja referatu nie traktuję na równi z encyklopedią. Jeśli pan nie zgadza się ze mną co do wyłączenia, czy ewentualnego wyłączenia, spod kontroli NIK gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw państwowych, to ja w referacie przynajmniej napisałem z jakich powodów takie możliwości widzę, a jeżeli pan nie przytacza innych, to czuję się zwolniony z dalszej dyskusji. Jeśli chodzi o wątpliwości co do potrzeby wyłączenia NIK z podległości Sejmowi, to naturalnie argumenty historyczne są dla mnie niesłychanie ważne, gdyż bardzo cenię historię. Tylko gdybyśmy tak chcieli działać, to historia przesądzałaby, że nic innego nie możemy już zrobić, bo tak było w historii. Pan pozostanie ze swoimi wątpliwościami co do takiej potrzeby, bo pan zlekceważył referat prof. P. Sarneckiego. To, że referat nie został dostarczony na czas, to jest inna kwestia, ale został wygłoszony. Panowie obydwa mówią o kryzysie teorii trójpodziału władz, mówią o potrzebie rozszerzenia tej klasyfikacji. Dla pana problem jest tylko w sprawie, czy jest 5, czy 6 władz, więc jeżeli się nie widzi tutaj zmian zachodzących w tym zakresie, to wątpliwości co do potrzeby zmiany NIK muszą pozostać.

Prof. dr hab. Wojciech Sokolewicz: Postaram się być tak zwięzły, jak to jest możliwe, ale głos łamię mi wzruszenie, dlatego że dzięki zaproszeniu pana Prezesa w tej sali przemawiam po raz pierwszy po 48 latach. W tym gmachu zaczynałem bowiem swoją pracę zawodową i dopiero kiedy przewodniczący prezydium wojewódzkiej rady narodowej uznał mnie za zbyt głupiego na stanowisku radcy prawnego prezydium zacząłem pracę naukową.

Muszę powiedzieć, że mam pewne wątpliwości spowodowane tym, że bogactwo materiału - zwłaszcza materiału, można powiedzieć tak prowokującego zawartego w referatach moich znakomitych kolegów i przyjaciół - nie przystaje do mojego obrazu NIK. Mianowicie, jeżeli NIK ma wysoki autorytet państwa, jeżeli urzędnicy boją się jej kontrolerów i kontroli przez nich przeprowadzanych, jeżeli wyniki tych kontroli rzadko są kwestionowane, jeżeli organizacja i funkcjonowanie kontroli zgadzają się ze standardami europejskimi - co dr J. Mazur pięknie nam objaśnił - no to czegoż więcej oczekiwać. Skąd zatem dążenie do jakiejś reformy na bardzo szerokim froncie? Myślę, że można zastanawiać się nad korekturami poszczególnych postanowień - wątpię czy konstytucyjnych, raczej ustawowych - można zastanawiać się nad modyfikacją pewnych form, kierunków praktyki, ale nie widzę potrzeby postulowania w tej chwili generalnej reformy, nie mówiąc już o tym, że taka reforma, która by wymagała zmian Konstytucji jest niezwykle mało prawdopodobna w obecnych realiach.

Chcę ustosunkować się do dwóch kwestii. Pierwszej - można powiedzieć bardziej praktycznej, to znaczy podległości NIK Sejmowi czy też samodzielności NIK i drugiej - kwestii postrzegania NIK jako organu czwartej władzy w państwie - kontrolnej. Jeśli chodzi o podległość NIK Sejmowi, to Konstytucja powiada, że NIK podlega Sejmowi, ale ja to odczytuję nieco inaczej niż mój kolega. Czytam ten przepis tak, że NIK podlega tylko Sejmowi i że wara innym organom od Sejmu. W tym przepisie widzę gwarancję niezależności NIK od rządu, od administracji rządowej i od wszelkich innych organizacji państwowych, a także i pozapaństwowych. NIK podlega Sejmowi, a jeżeli miałaby nie podlegać Sejmowi ani rządowi, rzecz jasna, co można łatwo sobie

wyobrazić - to w moim przekonaniu tylko pod tym warunkiem, że przebuduje się całkowicie model NIK. To znaczy z NIK uczyni się organ podobny sądowi, coś w rodzaju trybunału obrachunkowego czy kontrolnego, czy jakkolwiek go nazwiemy. Po co jednak robić tego rodzaju reformę? Ani to czas, ani konieczność takiej reformy. Wobec tego, jeżeli NIK ma pozostawać mniej więcej w dotychczasowym kształcie, to nie widzę tutaj żadnego powodu, żeby znosić podległość Izby Sejmowi, zwłaszcza że Sejmowi wykonującemu kontrolę parlamentarną pomoc NIK jest bardzo potrzebna.

Inną sprawą jest, czy Sejm w tej chwili potrafi korzystać z pomocy, jaką NIK mogłaby mu świadczyć, ale to jest sprawa znowu pewnej praktyki. Na pewno zgodzę się z tym, że byłoby słuszne powierzenie NIK występowania z wnioskiem w sprawie absolutorium. To byłoby na pewno bardziej prawidłowe i na szczęście ten problem nie jest problemem regulowanym w Konstytucji, więc jest stosunkowo łatwo przeprowadzić tę zmianę przy minimum - przepraszam za wyrażenie - tzw. woli politycznej. Można tego na pewno dokonać, sprawdzając przy tym jakieś formy instytucjonalnego współdziałania NIK z sejmową Komisją Finansów Publicznych. Być może za mało jest tutaj zainteresowania Sejmu sprawami NIK. Nie wiem też, czy jest konieczna w strukturze Sejmu - zawsze przeciwko temu oponowałem - Komisja ds. Kontroli Państwowej, będąca praktycznie komisją ds. NIK. Uważam, że stwarza to warunki do może nadmiernego upolitycznienia Izby. Są to oczywiście kwestie do dyskusji i drugorzędne. Zasada, że NIK podlega Sejmowi pozwala jednak - wbrew temu, co mój kolega i przyjaciel P. Sarnecki powiedział w referacie - uzasadnić odwoływalność pod określonymi warunkami prezesa NIK, przepraszam panie Prezesie, przez Sejm. Oczywiście nie dowolnie, oczywiście wówczas, kiedy kryteria są jakoś zobiektywizowane i ściśle określone.

Druga kwestia - NIK jako czwarta władza. Otóż, jak słusznie powiedziała pani prof. M. Jankowicz, problem polega na tym, że kontrola państwowa jako wyrażenie jest to pewien termin techniczny. Inaczej mówiąc, „kontrola państwowa” w Konstytucji znaczy coś innego niż kontrola państwowa w języku potocznym. Kontrola państwowa w języku potocznym to może być - po pierwsze - kontrola sprawowana przez państwo nad obywatelami, po drugie - może to być wszelka kontrola sprawowana przez organy państwowe. Kontrola państwowa w ujęciu Konstytucji, w kontekście o jakim mówimy, to jest szczególny rodzaj kontroli sprawowanej przez wyodrębniony organ państwa w określonym konstytucyjnie zakresie przedmiotowym i w określonym konstytucyjnie zakresie podmiotowym. Wynika z tego prosta konsekwencja, że jeżeli będziemy kontrolę państwową ujmować szerzej, to nie uczynimy z niej czwartej władzy w państwie, bo co wówczas z kontrolą parlamentarną, co z kontrolą wewnętrzną. Okaze się, że jest mnóstwo takich kontroli państwowych w szerokim znaczeniu, które w tej funkcji, tej rzekomej czwartej władzy się nie mieszczą. Jeżeli zaś ujmijemy „kontrolę” ściśle, tak jak powiada Konstytucja, to jest - jak to się modnie dzisiaj mówi - jako tylko audyt, sprawowany przez ten wyodrębniony centralny organ państwowy, to wtedy funkcja jej jest cieniutka, zbyt skromna, niepasująca do wyodrębnionych w trójpodziale ustawodawstwa, wykonawstwa i wymiaru sprawiedliwości. Powstaje jak gdyby - przepraszam znowu, że w tym gronie to mówię - ale dysproporcja wymiarów, znaczenia, doniosłości poszczególnych wyróżnionych w taki sposób „władz” państwowych.

Sędzia Małgorzata Niezgódka-Medek: Chcę się odnieść do kilku kwestii, ponieważ bardzo wiele wątków jest zawartych zarówno w referatach, jak i w dyskusji. Moje poglądy w części pokrywają się z poglądami pana prof. W. Sokolewicza, szczególnie odpowiada mi jego zdanie, że wynika to zarówno z referatów, jak i z dyskusji - iż w tej chwili chyba nie nastąpił odpowiedni moment na generalną reformę NIK, tym bardziej że taka generalna reforma wymagałaby zmiany Konstytucji. Biorąc zaś pod uwagę temat dzisiejszego spotkania i odniesienie regulacji prawnej NIK do standardów Unii Europejskiej, taka generalna reforma nie jest także konieczna. Nie oznacza to oczywiście, że w przyszłości nie można dyskutować o tym, jaka ma być pozycja ustrojowa NIK czy jej kompetencje, ale w tej chwili takiej potrzeby właściwie nie ma.

W wypowiedziach referentów zarysowały się, jeżeli chodzi o kompetencje NIK, dwie tendencje. Jedna, postulująca - jeżeli dobrze odczytałam referat i wypowiedź pana prof. C. Kosikowskiego - ograniczenie zakresu uprawnień kontrolnych NIK i skoncentrowanie ich na sferze finansów publicznych, z wyraźnym ograniczeniem kompetencji do kontroli centralnego banku państwa (NBP). Realizacja tych postulatów wymagałaby oczywiście zmiany Konstytucji, one w ramach tej Konstytucji zrealizować się nie dadzą.

Druga tendencja, postulująca zrównanie obowiązków NIK w dziedzinie kontroli sfery państwowej, samorządowej i niepublicznej - nie chciałabym tutaj nadinterpretować myśli pana prof. P. Sarneckiego, ale trochę tak odebrałam jego wypowiedź o braku różnic w poszczególnych częściach art. 203 Konstytucji, tam gdzie jest mowa o tym, że NIK kontroluje organy ze sfery państwowej i może kontrolować jednostki samorządowe i jednostki niepubliczne - też wydaje mi się dyskusyjna. Nie podzielam stanowiska, że zakres obowiązków NIK jeśli chodzi o kontrolę jednostek państwowych, samorządowych i niepublicznych jest taki sam, z wyjątkiem kryteriów oceny. Sądzę, że zarówno ustawodawca zwykły, jak i później ustawodawca konstytucyjny, wprowadzając słowo „może” do art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o NIK oraz art. 203 ust. 2 i 3 Konstytucji, chciał zaakcentować, że jest główna sfera zainteresowań NIK i sfery uzupełniające, w których NIK może działać, jeżeli są takie potrzeby państwa w danym momencie, ale nie musi się na nich koncentrować.

Wydaje mi się, że kwestia ujęcia kompetencji szczególnie na poziomie konstytucyjnym nie musi być obecnie przedmiotem daleko idącej dyskusji. Tendencja rozszerzania kompetencji organów kontroli, co wynikało z bardzo ciekawego referatu pana dr. J. Mazura, jest tendencją występującą w państwach europejskich i z tego punktu widzenia na pewno NIK standardy wypełnia, nawet - można powiedzieć - z pewną nadwyżką.

Druga kwestia dotyczy podległości NIK Sejmowi. Bardzo odpowiada mi pogląd pana prof. W. Sokolewicza, żeby na tę podległość patrzeć od drugiej strony, tzn. nie dostrzegać w tej podległości tylko faktu, że NIK jest skrepowana i nie może działać w sposób niezależny. Biorąc pod uwagę polskie doświadczenia po drugiej wojnie światowej, należy mieć na względzie, że jeżeli NIK podlega Sejmowi, to nie podlega innym władzom, w szczególności władzy wykonawczej, bo takie niebezpieczeństwo ciągle istnieje. Dyskusyjny natomiast wydaje mi się pogląd, nawet w pewnym sensie niebezpieczny dla faktycznej niezależności NIK, zaprezentowany w referacie pana prof. C. Kosikowskiego, żeby rozszerzyć krąg organów uprawnionych do zlecenia kontroli NIK. Kwestia ta - z wyjątkiem wniosków prezydenta - regulowana jest na poziomie ustawowym i tutaj Konstytucja nie stanowi dostatecznej ochrony NIK przed zbyt głęboką ingerencją innych organów. W związku z tym sędzę, biorąc zwłaszcza pod uwagę obecnie istniejącą praktykę, że art. 6 ustawy o NIK zawiera optymalne rozwiązanie i lepiej byłoby nie rozszerzać podmiotowo tego przepisu. W ten sposób można by było bardzo wyraźnie ograniczyć swobodę wyboru tematów kontroli przez NIK, jeżeli rozszerzyłoby się krąg organów uprawnionych do zlecenia Izbie kontroli. Pamiętam, w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych podejmowano bardzo intensywne działania, zmierzając do dopisania do organów inicjujących działania NIK prokuratora generalnego. Pan profesor jeszcze szerzej postuluje uzupełnienie kręgu tych podmiotów, co mogłoby spowodować faktyczne uniemożliwienie czy utrudnienie działania NIK z własnej inicjatywy.

Kolejnym problemem, na który zwracał uwagę pan prof. A. Sylwestrzak, jest ciągle niedostosowanie ustawy o NIK do wymogów rozdziału III Konstytucji, szczególnie w tej płaszczyźnie związanej z aktami podustawowymi. Największym problemem jest oczywiście zarządzenie prezesa wydane na podstawie art. 65 ustawy o NIK, które w części zawiera materię wewnętrzną, a w części niestety powszechnie obowiązującą. Występuje tutaj problem, w jakim akcie zgodnie z Konstytucją uregulować szczegóły procedury kontrolnej. Chodzi o to, że relacje między kontrolowanym a kontrolerem powinny być, według obecnych standardów związanych ze źródłami prawa, regulowane w przepisach powszechnie obowiązujących, których nie może wydawać prezes NIK. Nie mamy właściwie w systemie ustrojowym takiego organu nienależącego do władzy wykonawczej, który mógłby wydać rozporządzenie na podstawie ustawy o NIK. Istnieje więc zagadnienie, czy nie uprościć postępowania kontrolnego, czy po doświadczeniach z prawie 7-letnim okresem obowiązywania ustawy o NIK nie okazuje się, że np. postępowanie odwoławcze zaczyna utrudniać przeprowadzenie kontroli budżetowej. Odnoszę wrażenie - aczkolwiek moje kontakty z NIK w ciągu ostatnich 3 lat mają inny charakter niż w czasie gdy pracowałam w tej instytucji - że jednostki kontrolowane w coraz szerszym zakresie korzystają ze swoich uprawnień. W tym nie byłoby niczego złego, gdyby nie to, że są kontrole takie jak kontrola budżetowa, które muszą być zakończone w odpowiednim czasie. Pan J. Mazur zwracał uwagę, że istnieje tendencja do wzmocnienia pozycji jednostki kontrolowanej i zasady kontrydiktoryjności. Zastanawiając się nad zmianami w procedurze powstaje pytanie, czy nie upraszczać procedury odwoławczej, czy ewentualnie nie stworzyć - co prof. C. Kosikowski również sygnalizował - pewnych odmienności jeżeli chodzi o kontrolę budżetową, prowadzącą do przygotowania analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej.

W związku z kwestiami proceduralnymi chcę się jeszcze odnieść do jednej bardzo ciekawej, żywej wypowiedzi pani dr K. Pawłowicz. Mam odmienne zdanie na temat potrzeby wprowadzania sądowej kontroli działalności NIK, tzn. jeżeli chodzi o spory co do zakresu kompetencji NIK i co do tego, czy NIK może w danej sferze przeprowadzać kontrolę, czy też nie. Należy zwrócić uwagę na art. 98 ustawy o NIK i na postępowanie wykroczeniowe. W tej chwili to postępowanie znajduje się w gestii sądów. Powstaje pytanie, czy ewentualnie nie powinno się wprowadzić w tym zakresie odpowiedzialności karnej. Wtedy oczywiście spór między jednostką kontrolowaną a NIK - tak jak w tej chwili, jeżeli chodzi o wykroczenie - też będzie odbywał się przed sądem, ale będzie miał inną rangę. Nie widzę natomiast możliwości wprowadzenia sądowej kontroli działalności NIK w obecnie istniejącym stanie prawnym opartym na Konstytucji. Po pierwsze ze względu na to, że art. 184 Konstytucji mówi, iż sąd administracyjny i inne sądy administracyjne, które mają powstać w wyniku reformy w tej chwili przeprowadzanej, sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. W pełni zgadzam się z referentami i panem prof. A. Sylwestrzakiem, który mocno akcentował, że NIK nie jest częścią administracji publicznej. Izba, zgodnie z polską tradycją ustrojową, nie należała do władzy wykonawczej, z wyjątkiem nieciekawych lat 50. i ewentualnie drugiej połowy lat 70., chociaż można by dyskutować jaki charakter miała NIK po reformie wymuszonej przez ówczesnego prezesa Rady Ministrów P. Jaroszewicza. Obecnie, w świetle pozycji konstytucyjnej NIK, nie można Izby uznać za część administracji publicznej, do której kontroli powołane są sądy administracyjne.

Poza stroną formalną należy też analizować to zagadnienie w ujęciu celowościowym. Czy sensowne jest rozszerzanie kompetencji sądów o kolejną płaszczyznę kontroli działania organów państwa? Jeżeli sąd administracyjny miałby kontrolować działalność kontrolną NIK, to można postawić pytanie, dlaczego nie

Rzecznika Praw Obywatelskich czy Rzecznika Praw Dziecka? Dlaczego nie objąć sądową kontrolą innych działań organów kontroli, które nie kończą się aktami władczymi, tylko sporządzeniem opisu stanu faktycznego w protokole czy innym dokumencie z kontroli? Nie chcę w tej chwili zanudzać Państwa tą problematyką, bo jest ona na marginesie dzisiejszej dyskusji o NIK, ale jeżeli analizowalibyśmy kompetencje sądu administracyjnego, to sąd orzeka wtedy, kiedy mamy do czynienia albo z aktem administracyjnym nakładającym obowiązek, albo przyznającym uprawnienia, albo stwierdzającym istnienie obowiązku bądź stwierdzającym istnienie uprawnienia, bądź też z sytuacją, kiedy tego typu obowiązek lub uprawnienie wynika z mocy prawa. NIK na nikogo nie nakłada obowiązków, co najwyżej przedstawia uwagi i wnioski, których jednostki kontrolowane wykonywać nie muszą, muszą się tylko usprawiedliwić z ich ewentualnego niewykonania. Fakt, że NIK rozpoczyna kontrolę i że stanowi to dolegliwość dla jednostki kontrolowanej, nie jest wystarczającym argumentem, aby ten etap postępowania objąć sądową kontrolą. Dlatego uważam, że ani ze względów prawnych, ani ze względów celowościowych rozszerzanie kompetencji i tak przeciążonych nadmiarem spraw sądów nie byłoby wskazane.

Jest jeszcze jedna kwestia - jeżeli mielibyśmy sądową kontrolą objąć dokumenty, które przygotowuje NIK po zakończeniu postępowania, to trzeba mieć świadomość, iż sądy administracyjne oceniają legalność działania. Naczelnny Sąd Administracyjny bada zgodność z prawem działania, więc od razu powstaje pytanie, a co z oceną związaną z gospodarnością, z celowością, z rzetelnością - bo takie zarzuty także stawia NIK? Ponadto sądy, jak powszechnie wiadomo, są niezmiernie przeciążone i działają bardzo wolno. W związku z tym, jeżeli chciałoby się zlikwidować sprawną kontrolę w państwie, to najlepszą metodą byłoby powierzenie oceny wyników tej kontroli sądom. Wówczas kontrola budżetowa musiałaby być zaplanowana na 3 czy 4 lata.

Prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch: Odniosę się tylko do niektórych problemów podjętych w dyskusji, bo oczywiście wiele z nich poruszono w referatach. W dyskusji pójdę tą drogą, którą obrała moja poprzedniczka. Chcę zatem odnieść się do kwestii niezależności NIK, następnie do zakresu kontroli, w pewnym sensie też do problematyki europejskiej, które poruszyła pani dr K. Pawłowicz i ewentualnie kwestii kolegalności.

Kwestia niezależności - jak wiadomo w naszej historii miały miejsce różne modele podległości czy niezależności NIK, z mniejszym lub większym zakresem podporządkowania w gospodarce socjalistycznej (np. gdy wiceprezesów powoływała i odwoływała Rada Państwa). Po drugiej stronie, jakby bieguna, możemy mówić o takim najszerszym zakresie niezależności, gdzie NIK podlegałaby jedynie konstytucjom i ustawom. Wydaje się jednak, że ten drugi model teoretyczny, niewystępujący nigdy w Polsce, choć pojawiający się w regulacjach światowych, również jest modelem chyba obecnie niemożliwym do akceptacji i uznać należałoby, że ta sytuacja, która obecnie ma miejsce jest optymalna. Nie będę tego może uzasadniać, ale spróbuję trochę szerzej wyjaśnić pojęcie niezależności, dzieląc ją na pewne kategorie. Można więc mówić, jak się wydaje, o niezależności organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej.

Rozpatrując niezależność od strony organizacyjnej stwierdzić należy, że oznacza ona oczywiście podległość Sejmowi, ale nie jest to w żadnym stopniu podległość hierarchiczna. W związku z tym możemy mówić jedynie o zlecaniu pewnych zadań do kontroli przez Sejm i wydaje się, że nie jest ona dla NIK dużym obciążeniem. Praktyka wskazuje na dobrą wieloletnią już kooperację tych dwóch organów.

Niezależność funkcjonalna dotycząca zadań, obowiązków i uprawnień, czyli zakresu przedmiotowego i podmiotowego kontroli, to materia uregulowana Konstytucją i ustawami. Wydaje się, że zakres tej ustawowej niezależności jest bardzo szeroki, ale chyba wystarczający, a zarazem możliwy do realizacji na obecnym etapie.

Z kolei niezależność finansowa - tu można powiedzieć, że występuje podległość Sejmowi, gdyż Sejm określa pułap wydatków NIK. Tego np., dla porównania, nie czyni w stosunku do NBP, który jest również organem konstytucyjnym, a który sam określa wielkość swoich wydatków, gospodarkę finansową prowadzi niemal całkowicie samodzielnie, choć również plan finansowy jest akceptowany przez Radę Ministrów i przez nią powinien być kontrolowany.

Te trzy aspekty określonej konstytucyjnie niezależności, samodzielności na gruncie obecnego prawa - ustawy o NIK - są moim zdaniem do zaakceptowania. Gdyby tę sytuację chciało się zmienić, to należałoby postawić sobie pytanie, co chce się osiągnąć reformując pozycję i rolę NIK? Takiego celu chyba nikt nie określił, to tym samym niepotrzebne jest precyzowanie nowych formuł organizacyjno-prawnych, instrumentów oraz nowych środków realizacji tego celu, czyli sama reforma organizacyjna. Pan prof. W. Sokolewicz powiedział, że wszystko to powinno zmierzać do jakiegoś ostatecznego celu, skutku. Tego nie określamy, w szczególności nikt z reformatorów tego nie proponuje. Może więc pozostawić status prawny NIK w takim kształcie, w jakim jest obecnie. Można powiedzieć, że Konstytucja, która reguluje pozycję NIK, zwłaszcza pozycję ustrojową, mogła być zmieniona, np. nie podoba mi się liczba mnoga w stosunku do wyrażenia zasad kolegalności. Jest jedna zasada kolegalności, a różne jej aspekty. Można byłoby się zastanowić, czy nie rozszerzyć w praktyce kolegalności NIK, np. zwiększając uprawnienia Kolegium NIK, ale znowu trzeba by

postawić pytanie w jakim kierunku one mają iść i czemu miałyby służyć. Nie chcę przedłużać dyskusji, bo można ją prowadzić dalej i zastanawiać się np. czemu ma służyć zwiększenie uprawnień Kolegium NIK.

Następna sprawa dotyczy zakresu kontroli i uważam, że zakres kontroli powinien być jak najszerszy, biorąc pod uwagę rozwiązania europejskie, chodzi tu zarówno o zakres przedmiotowy, który wyznacza w pewnym sensie i ustawa o finansach publicznych, i sama Konstytucja, która mówi o środkach finansowych na cele publiczne. Wszystkie zatem podmioty, które wykorzystują środki publiczne, realizują zadania publiczne, powinny podlegać kontroli, o ile nie są wyłączone przez ustawę. Takim organem wyłączonym z mocy specjalnej ustawy jest na przykład Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Właśnie tu na przykład można się zastanowić, czy właściwe jest wyłączenie kompetencji NIK w tym zakresie. Inna kwestia, która się z tym łączy, to oczywiście zakres podmiotowy. Nie chcę tego wątku rozwijać - to szeroki krąg zagadnień. Trzeba byłoby przede wszystkim sprecyzować przepisy ustawy o NIK, art. 2 ust. 3, który jest niestety jak najbardziej nieprecyzyjny, nie wyznacza jednolitych kryteriów. Sądzę, iż należałoby postulować jednoznaczność tej materii, ponieważ w praktyce powoduje to wiele wątpliwości przy wykonywaniu różnorodnych kontroli, do jakiego stopnia NIK może kontrolę rozszerzać i co z tego wynika. Na pewno więc obszerna dyskusja, mająca na celu precyzję prawniczą przy nowej redakcji art. 2 ust. 3, jest potrzebna.

Wreszcie, tak jak powiedziałam - wątek europejski. Jest tu pewne nieporozumienie, ponieważ NIK kontroluje środki publiczne, również i środki bezzwrotne pochodzące z Unii Europejskiej, fundusze przedakcesyjne, a także w przyszłości będzie badała środki z funduszy strukturalnych - mówi o tym ustawa o finansach publicznych. Nie kontrolujemy i nigdy nie będziemy kontrolować budżetu unijnego, bo takich uprawnień nie mamy, temu służą uprawnienia jednostek istniejących w Unii Europejskiej - Trybunału Obrachunkowego, Izby Audytorów OLAF-u czy jakkolwiek to się nazywa w różnych językach. W momencie przystąpienia do Unii Europejskiej wymagane od nas będzie delegowanie jednej osoby jako przedstawiciela, jako członka Trybunału Obrachunkowego i to będzie nasza więź z instytucjami i finansami Unii Europejskiej. Będziemy więc mieli informacje, ogląd i możliwość kontroli, ale bardzo pośredniej. Nie mieszałabym tu nadmiernie wątku europejskiego, bo po pierwsze - jak wiadomo - modele kontroli są różne w różnych krajach i nie ma potrzeby zbytnej unifikacji tych rozwiązań kontrolnych, organizacji kontrolnych. Unifikacji służą oczywiście standardy, o których mówił dr J. Mazur, zwłaszcza INTOSAI, poznajemy je, wdrażamy, uczymy się, natomiast inną kwestią jest kwestia stosowania - i tu wrócę do wcześniejszego wątku, o którym mówiła pani dr K. Pawłowicz - kontroli kontroli, czyli do odwiecznego problemu - kto kontroluje kontrolera? Gdzieś ta granica musi być, aby nie dochodzić do absurdów. Wydaje się, że nie ma potrzeby z różnych przyczyn, o których mówiła pani sędzia przed chwilą, zwłaszcza technicznych, funkcjonalnych, celowościowych wprowadzenia sądowej kontroli, po prostu z tym nie dalibyśmy sobie rady. Taka reforma na pewno nie jest dobrym kierunkiem. Natomiast jeśli chodzi o kontrolę kontroli wewnętrznej, czyli audyt - można powiedzieć, ta nowa postać kontroli prowadzona w ramach NIK jest z pewnością potrzebna i wewnętrzne procedury muszą być w tym zakresie opracowane. Jest więc kontrola kontroli, ale pod nadzorem, pod auspicjami zarządu i Kolegium NIK tak, aby była przeprowadzona najbardziej sprawnie i kontrolerzy oczywiście byłiby kontrolowani, ale w ramach kontroli wewnętrznej.

Dr Krystyna Pawłowicz: Chcę powiedzieć, że głosy pani sędzi M. Niezgódki-Medek i pani prof. E. Chojny-Duch w części wynikają, bardzo przepraszam, z niezrozumienia czy może niedoczytania mojego poglądu. Pani sędzia mówi, że nie jest możliwa kontrola legalności działania NIK. Otóż, przepraszam, jest możliwa kontrola działalności NIK. Ja nigdy nie mówiłam, że trzeba kontrolować merytorycznie działalność NIK, ponieważ jest oczywiste, że NSA może kontrolować tylko legalność działania. Kontrolować legalność działań zawsze można; jeśli instytucja działa w państwie prawa, to zawsze można sprawdzić, czy działa na podstawie prawa.

Kolejna sprawa. Mówiąc o kontroli legalności działania Izby chodziło mi o uprawnienie do sądowej kontroli NIK dla podmiotów niepublicznych. Nigdy nie mówiłam, żeby z prawa takiego korzystały organy administracyjne. Byłoby to oczywiście absurdalne. Chodzi mi tylko o sądową ochronę praw podmiotów niepublicznych w relacjach z kontrolą państwową, czyli w trakcie wykonywania zadań publicznych przez NIK.

Twierdzą Państwo, że Najwyższej Izby Kontroli nie można zaliczyć do struktur administracji i że taki pogląd jest dominujący w literaturze. Moim zdaniem, nie jest to pogląd dominujący w literaturze. Ponieważ nie ma wiele czasu, odsyłam do przeglądu stanowisk w tym zakresie w moim artykule w „Państwie i Prawie”, nr 12 z 2001 r. Już po wydrukowaniu tego artykułu sędzia NSA pan Kisielewicz, w uzasadnieniu jednego ze swych postanowień stwierdził: NIK mieści się w szerokim pojęciu organu administracji; NIK pod rządami nowej Konstytucji RP nie jest wyłączona spod kontroli sądowej.

Kolejna sprawa. Chcę powiedzieć, że nie ma znaczenia, czy NIK teoretycznie jest organem administracji, czy nie. A niech sobie nie będzie, co to nas obchodzi. Dla obywatela jest ważne, jakie zadania dany organ wykonuje. Prezes Świątkiewicz - dawny wiceprezes NSA - pisał o tym. Choćby to był Sejm i żeby to

był nie wiem kto, to jeśli wykonuje zadanie publiczne, jest to rodzaj ingerencji państwa wobec jednostki niepublicznej. Traktujemy to jako ingerencję publiczną podlegającą sądowej kontroli. Nie jest naprawdę ważne, czy NIK jest w tej, czy w innej strukturze.

Kolejną rzeczą, na którą chcę tutaj zwrócić uwagę, jest prawo nakładania przez NIK obowiązku poddania się kontroli. Chodzi więc o to, żeby móc kontrolować legalność nałożenia przez NIK obowiązku poddania się kontroli, ponieważ obowiązek poddania się kontroli przez niepubliczne podmioty ustawa o NIK ogranicza wielokrotnie (co do zakresu podmiotowego, przedmiotowego, co do kryteriów itd.). W związku z tym mam prawo zbadać, czy fakt i zakres podjęcia kontroli przez NIK jest w praktyce stosowany w sposób zgodny z ograniczeniami ustawy o NIK, czy też przy dowolnie rozumianych kryteriach i zakresie kontroli. Chodzi mi o to, krótko mówiąc, żeby niepubliczny podmiot, niezależnie czy jest duży, czy mały, miał możliwość sądowej ochrony przed działaniami organu publicznego (jakim jest NIK), bez względu na jego usytuowanie w strukturach państwa. Obowiązek poddania się kontroli ogranicza w pewien sposób swobodne działania niepublicznego podmiotu, a z konstytucyjnej zasady państwa prawa wynika, że ma on prawo sądowej ochrony swoich praw.

Pani prof. E. Chojna-Duch mówiła, że sugerowałam czy proponowałam unifikację działań, czy też organizacji NIK. Otóż nie sugerowałam tego w żaden sposób, bo jest oczywiste, że w każdym kraju działają organy kontroli inaczej zorganizowane. Działają tam struktury sądowe, administracyjne czy urzędnicze i to jest jasne, że każdy kraj ma swoje odmienności. Natomiast chciałam powiedzieć, że po prostu trzeba teraz pomyśleć, jaka będzie w przyszłości w związku z przystąpieniem Polski do UE hierarchia zadań NIK. Oczywiście jest Europejski Trybunał Obrachunkowy, ale wszystkie organy - w tym kontrolne - poszczególnych krajów (na tym polega „ujednolicająca” filozofia Unii Europejskiej) nabierają charakteru w dużym stopniu wykonawczego wobec centralnych organów unijnych. Z chwilą wstąpienia polska Najwyższa Izba Kontroli przede wszystkim będzie badać realizację interesów Unii oraz zakres i stopień wykorzystania środków budżetowych, finansowych, które nam Unia przekaze. Nie przyjedzie tu Europejski Trybunał Obrachunkowy, lecz będzie to robił urząd polski, polska NIK. Poza tym Izbie dojdą zadania wewnątrz krajowe.

Wiceprezes NIK Piotr Kownacki: Zarówno wszystkie przedstawione referaty, jak i dotychczasowy przebieg dyskusji są na tyle interesujące i wielowątkowe, że oczywiście nie ma takiej możliwości, by odnieść się do wszystkich, a nawet do większości tych wątków. W związku z tym skoncentruję się na jednym zagadnieniu, mianowicie kwestii podległości Sejmowi a niezależności NIK oraz bardzo krótko ustosunkuję się do dwu polemicznych wypowiedzi.

Po wystąpieniach pani prof. M. Gintowt-Jankowicz, pana prof. W. Sokolewicza, pani sędzi M. Niezgódki-Medek i pani prof. E. Chojny-Duch mogę powiedzieć przede wszystkim, że przyłączam się do poglądów, które zostały w tych wypowiedziach wyrażone. Chciałbym jedynie dorzucić jeszcze dodatkowe argumenty, które przemawiają za tezą o braku potrzeby, aby w sposób istotny w tej chwili przebudowywać konstytucyjne podstawy, a nawet - w moim przekonaniu - i ustawowe podstawy, które określają ustrojową pozycję NIK. Otóż podległość Sejmowi może być rozpatrywana w kilku płaszczyznach na gruncie obowiązującego prawa.

Po pierwsze, Sejm jest odbiorcą pracy NIK; innymi słowy NIK ma obowiązek przedstawiania Sejmowi sprawozdania, przedstawiania mu wyników swojej pracy i informowania go o tym, w jaki sposób funkcjonuje.

Druga płaszczyzna to jest płaszczyzna personalna - prezes NIK jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, Kolegium NIK jest powoływane przez marszałka Sejmu na wniosek prezesa NIK, również wiceprezisi w tym trybie są powoływani. Z kolei dyrektor generalny jest powoływany przez prezesa NIK za zgodą marszałka, czyli tutaj są te elementy ingerencji marszałka Sejmu lub w przypadku prezesa - całego Sejmu w kształt personalny organów kierujących NIK. Marszałek Sejmu wreszcie zatwierdza statut uchwalony przez Kolegium NIK, zatem ma wpływ na jej organizację wewnętrzną.

Kolejna płaszczyzna podległości to zlecenie przez Sejm przeprowadzania określonych kontroli. To zlecenie - w odróżnieniu od wniosków prezesa Rady Ministrów i prezydenta Rzeczypospolitej - jest rozumiane jako obligatoryjne dla NIK. Izba nie może rozważać wykonania takiego zlecenia, tylko ma tę kontrolę przeprowadzić i w zasadzie do tego się podległość sprowadza. Pytanie - czy to jest zgodne z niezależnością NIK, która wszak w wygłoszonych referatach jest rozumiana w ten sposób; i ja podzielałam ten pogląd, że NIK jawi się w Konstytucji jako któraś z kolei władza, odrębna od klasycznego trójpodziału władzy. I tutaj argument o rozmiarach, który przytoczył prof. W. Sokolewicz oczywiście nie może być zlekceważony. Niemniej jednak bywa i tak, że w jednym organizmie jest kilka organów, które się różnią rozmiarami, ale nie przestają być oddzielnymi organami. Także tutaj sam rozmiar nie jest jeszcze kwestią - w moim przekonaniu - decydującą, zatem z jednej strony podległość, z drugiej strony niezależność i wydaje mi się, że rozwiązania obecnie przyjęte w ustawie o NIK wyczerpują możliwości, które w Konstytucji zostały stworzone. Trudno sobie wyobrazić, aby pozostając w zgodzie z obowiązującą Konstytucją pójść dalej w zwiększaniu podległości Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi - i taki pogląd chciałam tutaj wyrazić. Wydaje mi się, że każdy dalszy krok w kierunku

zwiększenia ingerencji Sejmu wobec NIK byłby krokiem niekonstytucyjnym. I to jest teza, którą chciałem na kanwie referatów i dyskusji jasno sformułować.

Teraz zapowiedziane króciutkie odniesienia do dwóch wypowiedzi - ja nie podejmę polemiki z panią dr K. Pawłowicz w przedmiocie sądowej kontroli działalności NIK, czyniły to panie przede mną. Pozwolę sobie być odmiennego od pani dr K. Pawłowicz zdania, ale oczywiście to jest normalna sprawa. Natomiast w kwestii tego, czy NIK będzie organem wykonawczym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego po wstąpieniu do Unii Europejskiej, nie wiem, może będzie, może Sejm będzie organem wykonawczym Parlamentu Europejskiego? Zwracam tylko uwagę, że oznaczałoby to, iż nastąpi całkowita zmiana ustroju Unii Europejskiej, bowiem dotychczas, w obecnym stanie prawnym żaden organ kontroli państwa członkowskiego nie jest organem wykonawczym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Skąd zatem podejrzenie, że takim organem będzie NIK, trudno mi dociec. Są to jednak rozważania o przyszłych rzeczach i niepewnych, więc powiem tylko tyle, że dotychczas tak nie jest w Unii Europejskiej.

Na koniec chcę się odnieść do wypowiedzi pana ministra Jacka Uczkiewicza, który zadał niezwykle frapujące pytanie: gdzie była NIK i dlaczego nie ostrzegła o rosnącym deficycie budżetowym? Mówiąc szczerze byłem przekonany, że zaraz po pytaniu padnie odpowiedź, wszak pan minister J. Uczkiewicz w czasie gdy problem ten powstał był wiceprezesem NIK, zatem ktoś lepiej od niego umiałby na to pytanie odpowiedzieć? Ponieważ jednak pan minister J. Uczkiewicz ograniczył się do zadania pytania, a co więcej - skierował je do potencjalnego audytorium internautów - to spróbuję go wyręczyć i krótko na to pytanie odpowiem, za to w dwóch częściach, najpierw tak całkiem serio, a potem trochę żartobliwie. Otóż zjawisko narastania długu publicznego, zjawisko wzrostu tak zwanych sztywnych zobowiązań państwa, wreszcie zjawisko kreowania nowych zobowiązań przez kolejne uchwalane ustawy było opisywane, wszystkie te zjawiska były opisywane, sygnalizowane bardzo obficie przez NIK. W kolejnych dokumentach, które NIK przedstawiała właściwym organom państwa, jak i upubliczniała, to wszystko było opisywane. Że nie wyciągnięto z tego na czas konsekwencji, że nie wycofano się na czas z różnych decyzji, że - przepraszam za słowo - w pewne sprawy brnięto? No tak, a gdzie była NIK? Otóż jeden z wytrawnych, niestety nieżyjących już kontrolerów, używał takiego barwnego porównania, gdy pytano go o sens pracy w NIK: ja się wynająłem na psa łańcuchowego, więc szczekam. NIK to jest pies łańcuchowy proszę Państwa, który ma szczekać i szczekał, a że mimo to właściciel tego gospodarstwa nie zwracał uwagi na to szczekanie, nie czynił działań, które by go ochroniły przed stratą, to już inna sprawa. Pytanie, gdzie był pies łańcuchowy - no był na łańcuchu i szczekał. Tak proszę Państwa, a mimo to nie wiem, czy to lis wszedł do kurnika, czy coś innego, ale stało się jakieś - co dzisiaj oceniamy - nieszczęście, tak? Proszę więc nie pytajmy, co robił pies łańcuchowy; jeszcze raz powtarzam - szczekał!

Prof. dr Ryszard Szawłowski: Chciałem się ustosunkować do paru punktów z wypowiedzi Kolegi C. Kosikowskiego. Pierwsza sprawa dotyczy całkowicie błędnego twierdzenia Kolegi na Kolegium seminaryjnym NIK 23 listopada 2001 r., gdy stwierdził na początku referatu (por. „Kontrola Państwa”, numer specjalny, luty 2002, s. 27), iż w języku francuskim wyraz audyt nie występuje. W dyskusji zwróciłem uwagę (źródło jw., s. 80), cytując: „...nie ma racji pan prof. C. Kosikowski, twierdząc w swoim referacie, że wyraz audyt nie występuje w języku francuskim. Wystarczy zajrzeć do Larousse'a, gdzie jak najbardziej znajdujemy to słowo, przy czym wyraźnie zaznacza się tam koneksje angielskie”. Dodam, że ostatnio miałem okazję rozmawiać z poważnymi inwestorami z Francji, którzy mi szerokie używanie słowa „audyt” (*audit* po francusku) w pełni potwierdzili. Teraz mi Pan nonsensownie w usta wkłada, że umieszczenie tego słowa w Laroussie oznacza, że jest ono pochodzenia francuskiego. Nie chce Pan przyznać się do błędu. Pozostawiam to Panu.

Ton wypowiedzi Kolegi w stosunku do mnie był dziwnie agresywny, może w Pana odczuciu ja również byłem agresywny, mnie się tak nie wydaje, w każdym razie nie miałem tej intencji. Ale kiedy w mojej wypowiedzi uwzględniłem wątek historyczny dotyczący najwyższych państwowych organów kontroli w Polsce, a Kolega mi odpowiada, że „zna historię”, to nie rozumiem: czy to znaczy, że ja w ogóle „nie miałem prawa” mówić o historii? Ja nie mówiłem, że Pan w tej dziedzinie popełnił jakiś błąd. W każdym razie ja posiadam w tej dziedzinie publikacje, a Pan żadnej. Dalej Pan jakoś dziwnie lekceważąco określił cytowaną przeze mnie moją recenzję z „Państwa i Prawa”, z maja 2001 r. („jakaś Pana recenzja”) - pytam, czy ja tak się wyraziłem o Pana publikacjach? Także tutaj był nieprzyjemny ton, niezachęcający do dyskusji. Powiem brutalnie szczerze, że raczej bym oczekiwał, aby Kolega - jeśli to już konieczne - ze swoimi studentami tak rozmawiał.

Dr Ryszard Grodzicki, doradca prezesa NIK: W dotychczasowych wypowiedziach, podobnie jak i w referatach wprowadzających, dostrzec można mniej lub bardziej wyeksponowany postulat zmiany przepisów sytuujących NIK wśród organów państwa. Presja czasu towarzysząca tej fazie dyskusji nakazuje przyjęcie formuły oszczędności słowa. Dlatego też tylko schematycznie zarysuję najważniejsze, moim zdaniem, postulaty związane ze zmianą statusu prawnego NIK.

Jeżeli uznamy, że postulat modyfikacji statusu prawnego NIK jest postulatem zasadnym, wszak zawsze można doskonalic istniejący system prawny czy to z punktu widzenia techniki legislacyjnej, czy to doskonaląc myśl przewodnią konkretnej regulacji, to w przypadku, który nas tu zgromadził sądzę, że najpierw powinniśmy sobie odpowiedzieć na pytanie - jakiego typu zmiany do polskiego systemu prawnego chcielibyśmy postulować. Zmiany, które zazwyczaj określamy mianem zmian operacyjnych, można wprowadzić z natury rzeczy relatywnie łatwo i chyba szybko, zmiany strategiczne, w naszej konwencji terminologicznej określane jako ustrojowe, wprowadzane będą mogły być po głębszej refleksji intelektualnej, a więc także z natury rzeczy relatywnie trudniej i z reguły wolniej.

Gdy pada więc postulat zmiany przepisów Konstytucji z intencją wzmocnienia czy to osłabienia pozycji ustrojowej NIK z jednocześnie wygłoszoną deklaracją, że z różnych przyczyn jest to w najbliższym czasie postulat nierealny lub niemożliwy do zrealizowania, to ja jednak z pewną przekorą zauważę, że w ciągu najbliższych dwóch lat, w związku z procedurą przystępowania do Unii Europejskiej, będziemy musieli, jeśli pozostaniemy przy dotychczasowej koncepcji mocy norm konstytucyjnych, dokonać zmiany Konstytucji RP. Jest w niej kilka przepisów, które są wprost niezgodne z obowiązującymi w Unii regułami. I jeżeli - przypisując aktowi konstytucyjnemu w tradycji polskiej silnie zakorzenioną kulturowo wartość samą w sobie oraz jednocześnie realizując postulat stabilności tekstu konstytucyjnego - nie będziemy chcieli zasad tych naruszyć, nowelizacja unijna może stać się bardzo dobrym pretekstem do poprawienia mankamentów, jakie już w tej chwili w tekście Konstytucji dostrzegamy. Szacunek dla aktu konstytucyjnego każe nam odrzucić konstrukcję myślową, która dopuszczałaby zmiany częste (pomijam w tym przypadku konstrukcję faktycznego uchylania przepisów konstytucyjnych przez normy prawa ponadnarodowego bez konieczności bezpośredniej ingerencji w treść przepisów konstytucyjnych).

Tak więc „pretekst unijny” i związana z nim nowelizacja Konstytucji, jak sądzę, będzie dobrą okazją do zastanowienia się nad innymi potencjalnymi zmianami w treści ustawy zasadniczej z myślą o optymalizacji jej norm. W moim przekonaniu nie uniknie się, z powodów które wcześniej zasygnalizowałem, zjawiska obładowywania „nowelizacji unijnej” innymi zmianami przepisów Konstytucji. Gdy w takiej perspektywie spojrzymy na realność, w rozsądnej perspektywie czasowej, wprowadzenia zmian do ustawy zasadniczej, to również aspekty statusu NIK w kontekście regulacji konstytucyjnej można ocenić i w konsekwencji postulować dokonanie odpowiednich korekt.

W moim przekonaniu, w opisie normatywnym statusu ustrojowego NIK konieczna jest jedna zmiana reguł konstytucyjnych. Myślę tu o art. 203 ust. 2 Konstytucji. W artykule tym określone są, za pomocą norm konstytucyjnych, uprawnienia kontrolne NIK. Ustęp drugi przywołanego artykułu określa kryteria, którymi ma kierować się NIK w trakcie kontroli działalności organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych. Jak wiadomo, nie wymienia się w tym przepisie kryterium kontrolnego - celowości. Problem ten był dyskutowany w trakcie tworzenia Konstytucji. W rezultacie przyjęto redakcję pomijającą ten aspekt. W mojej ocenie, był to dość duży błąd. Praktyka dowodzi, iż uwolnienie organów samorządowych od oceny zewnętrznej, dokonywanej przez wyspecjalizowany, fachowy organ jakim jest NIK, z punktu widzenia celowości podejmowanych, realizowanych zadań wprowadza niekiedy atmosferę beztroski w trakcie podejmowania decyzji w jednostkach samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę zasadę samodzielności jednostek samorządu i argumenty przywoływane w trakcie dyskusji nad projektem Konstytucji, określić, doprecyzować należy specyfikę tego kryterium w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Sądzę, że NIK powinna mieć prawo dokonywania kontroli organów wykonawczych samorządu terytorialnego także z punktu widzenia celowości w takim zakresie, w jakim wykonują one przepisy prawa miejscowego. Wydaje się, że przy takim sposobie rozumienia tego kryterium nie zostanie naruszona zasada samodzielności samorządu.

Nawiązując do tych wątków dyskusji, które podejmowały problem relacji pomiędzy Sejmem a NIK, podzielam pogląd wyrażony tu najdobitniej przez prof. W. Sokolewicza o zbędności istnienia sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej. Jest to jednak element znacznie szerszego zagadnienia - problemu koncepcji komisji parlamentarnych. Pod wpływem doraźnych potrzeb politycznych ukształtował się u nas, dość rzadko spotykany, model wielości komisji przy dość wąskim zakresie ich działania. Sprzyjało temu odziedziczenie, w początkach lat dziewięćdziesiątych, schematu komisji branżowych. Nie rozwijając tego zagadnienia, stwierdzić wypada, że stan jest taki, jaki jest i NIK powinna nauczyć się funkcjonować w istniejącym realnie modelu. Komisja nie musi być tylko surowym sędzią. Może stać się także forum, na którym odbywać się będzie wypracowywanie nowoczesnych koncepcji kontroli państwowej. W konsekwencji może być ich propagatorem wśród świata decydentów politycznych. Może też inicjować przetwarzanie tych propozycji na język norm prawnych rangi ustawowej. NIK ma tu szansę na współkształtowanie takich koncepcji, poprzez udział swoich przedstawicieli w pracach komisji. Na marginesie warto zauważyć, że regulowanie prawnego statusu NIK nie musi ograniczać się tylko do problemu redakcji treści norm konstytucyjnych czy ustawowych. Konstytucja RP wyposaża Sejm w jeszcze jedną możliwość, wynikającą z brzmienia art. 112 Konstytucji. Na podstawie tego przepisu Sejm może regulować sposób wykonywania „konstytucyjnych i ustawowych” obowiązków także przez NIK wobec Sejmu. Można co prawda podnosić, że pole do takich regulaminowych regulacji niektórych aspektów statusu NIK jest

ograniczone brzmieniem art. 204 ust. 1 pkt 3 i art. 207 Konstytucji, ale przepisy te będą ograniczały Sejm tylko trochę. Regulamin Sejmu ma postać, jak wiadomo, uchwały sejmowej - jest więc aktem spoza systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wymienionego w rozdziale III Konstytucji.

Dlatego, moim zdaniem, warto na taką możliwość zwrócić uwagę? Sejm wykonuje także funkcję kontrolną. W kilku wypowiedziach nawiązywano do sposobu jej wykonywania. W praktyce funkcja ta jest wykonywana przede wszystkim poprzez indywidualną działalność posłów. Kontrolna funkcja Sejmu wykonywana przez całą Izbę ma charakter raczej obrzędu niż rzeczywistej kontroli, także sposób wykonywania jej przez komisje sejmowe ma, w mojej ocenie, charakter okazjonalny. Dostrzegam jednak możliwość zintensyfikowania tej funkcji Sejmu poprzez zlecenie NIK dokonywania kontroli-ocen efektywności rozwiązań ustawowych. W chwili obecnej komisje ten aspekt funkcji kontrolnej wykonują wyjątkowo rzadko. Zobligowanie NIK do przeprowadzania takich kontroli wymagałoby relatywnie niewielkich zmian w systemie prawnym. Pojawienie się natomiast tej nowej kategorii kontroli, kontroli jakościowych, gdzie aspekt finansowy miałby dla celu kontrolnego wtórne, uzupełniające znaczenie, wymagałoby zmiany dość trudnej do wykonania. W Izbie bowiem, obok kontrolerów mających prawo przeprowadzania kontroli zaliczanych do kategorii kontroli audytowej, musieliby znaleźć się kontrolerzy o głębokiej wiedzy merytorycznej z różnych działów naszego życia społecznego i gospodarczego.

Wielu teoretyków prawa uznaje rozdział III Konstytucji, poświęcony źródłom prawa, za nienajlepiej zredagowany. Najczęściej wskazuje się, że koncepcja zamkniętego systemu źródeł prawa nie zweryfikowała się w praktyce, że system prawa trzeba było „rozszerzyć”. Wydaje się więc, że w przypadku uchwalenia zmian w Konstytucji treść tego rozdziału będzie modyfikowana. Sądzę, że z punktu widzenia NIK zasadny staje się postulat wyposażenia prezesa NIK lub Kolegium NIK w prawo do wydawania rozporządzeń. Praktyka wykazuje, że w części kontroli kontrolerzy NIK wkraczają w sferę praw i wolności obywatelskich. Te elementy procedury kontrolnej, jeżeli nie zostały uregulowane w ustawie, powinny być regulowane w drodze rozporządzenia. Mieściłoby się to w ogólnej koncepcji aktów prawa powszechnie obowiązującego. Trudno wszak oczekiwać, że w drodze rozporządzenia Rada Ministrów określać będzie szczegóły postępowań kontrolnych organu od administracji rządowej niezależnego.

Dr Krystyna Szajdakowska, doradca prezesa NIK: Padła tutaj propozycja, by zmienić ustrojową pozycję NIK w ten sposób, żeby wyposażyło się Izbę w prawo kontroli prewencyjnej. Pani prof. M. Gintowt mówiła nawet o tym, że powinniśmy pełnić jeszcze funkcję zyczliwego doradcy, nie tylko kontrolera, który ocenia działania. Otóż ja jestem zdecydowaną przeciwniczką tego pomysłu i chciałabym zwrócić uwagę na negatywne skutki, jakie mogą wynikać z wyposażenia Izby w tego typu uprawnienia. Otóż upoważnienie Izby do sprawowania kontroli wstępnej, prewencyjnej, prowadzi do tego, że następuje zatarcie odpowiedzialności za podejmowanie decyzji. Kiedy podejmuje się rozstrzygnięcia tego typu, to trzeba pamiętać, że będzie bardzo trudno później podczas kontrolowania ostatecznych wyników jakiegoś działania - ocenić kto ponosi odpowiedzialność za podjętą decyzję. Wydaje mi się to sprawą kluczową, bo do tego, żeby podejmować decyzje, zawsze jest wiele osób chętnych i wiele jednostek organizacyjnych, a do tego, żeby ponosić odpowiedzialność za skutki tych decyzji, to zakres tych podmiotów gwałtownie się kurczy.

Jest jeszcze jedno doświadczenie - już można powiedzieć światowe, które przemawia przeciwko łączeniu funkcji kontrolnej z funkcją opiniodawczą w jednym organie. Jest to historia najśłynniejsza ostatnio - audytorskiej firmy Andersena, która ukazuje do czego właśnie może doprowadzić sytuacja rozszerzenia uprawnień firmy audytorskiej o opiniowanie. Ja nie miałam dokumentów źródłowych, opieram się tutaj na informacjach prasy, ale w tych artykułach, w których próbowano dociec jak się to mogło stać, że poważana firma audytorska do takiej degrengolady wręcz doszła, wskazywano na fakt, że firma ta w pewnym momencie zaczęła również świadczyć usługi doradcze tym samym jednostkom, które oceniała. Nie potrafię oczywiście podać kwot, które zarabiała na jednej i na drugiej działalności, ale kwoty za doradztwo były coraz wyższe i prawie zrównały się z kwotami za usługi audytorskie. To powinno być memento przy rozważaniach na temat możliwości wyposażania Izby w uprawnienia do doradzania, albo wręcz zobowiązanie jej do doradzania kontrolowanym podmiotom.

Prof. dr hab. Maria Gintowt-Jankowicz: Mnie ogromnie zależy na tym, żeby być dobrze zrozumianą przez panią dr Szajdakowską. Otóż ja nawet przez chwilę nie sugerowałam, że to jest postulat pod adresem Najwyższej Izby Kontroli. O kontroli wstępnej, prewencyjnej mówiłam w kontekście kontroli wewnętrznej, we wnętrzu administracji i to chciałabym dosyć mocno podkreślić. A po drugie, proszę wybaczyć nieprecyzyjne określenie - szukałam odpowiedniego słowa i użyłam sformułowania podmiot wspomagający kontrolowanego w wykonywaniu statutowych zadań. Postawa kontrolera, wszystko jedno którego - zewnętrznego, wewnętrznego, nienastawiona na łapanie winnego i koniecznie za wszelką cenę doszukania się nieprawidłowości jest przecież

praktykowana. Nie mówiłam tego w sensie postulatywnym czy propozycji, żeby Najwyższa Izba Kontroli miała stawać się doradcą w sensie takim, w jakim mamy firmę Andersena czy inne firmy doradcze.

Wiceprezes NIK Krzysztof Szwedowski: Jeżeli państwo pozwolą, to odniosę się do jednej kwestii ogólnej, która była tutaj przez wielu dyskutantów podnoszona oraz polemicznie potraktuję dwa problemy. Pierwszą sprawą jest wskazywanie konieczności nowelizacji ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli w aspekcie niekonstytucyjności, jeżeli chodzi o delegacje do wydawania aktów wykonawczych. Otóż mamy system źródeł prawa określony w Konstytucji taki, jaki jest. Z tym zapisem konstytucyjnym wiele organów - także administracji rządowej, gdzie wydawałoby się powinna być ta sprawa prostsza - do dnia dzisiejszego ma wiele problemów. Natomiast pozostaje odpowiedź na pytanie: jeżeli nowelizować ustawę, to w jakim kierunku, kto miałby wydawać akty wykonawcze, określające procedurę kontrolną NIK. Jest to przecież pewna działalność operacyjna, w której nie powinien być specjalnie skomplikowany sposób określania, jeżeli chodzi o procedurę. Moim zdaniem w obecnie istniejącym, ukształtowanym czy określonym w Konstytucji systemie źródeł prawa jest to rozwiązanie optymalne. Co więcej, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego - mam tu na myśli jedno orzeczenie z 2000 r. dotyczące uchwały Zarządu Narodowego Banku Polskiego i Rady Polityki Pieniężnej - potwierdzają, że akty prawne wydawane w taki właśnie sposób - mimo że czytając Konstytucję można byłoby się z tezami zawartymi w uzasadnieniu tego orzeczenia nie zgodzić - w zasadzie za akty prawa powszechnie obowiązującego są uznawane.

Ja się zgadzam, że jest to oczywiście pewien wytrych, ale z drugiej strony powstaje kolejna trudność i kolejna wątpliwość. Po pierwsze - jak by to miało wyglądać w zmienionej formule, o czym już zresztą wspomniałem, a po drugie - już nawet z tej dyskusji wynika ile podmiotów byłoby prawdopodobnie skłonnych do tego, żeby się podłączyć do tej regulacji szczególnej, uprawniającej je do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązujących. Już się nam przecież pojawiła Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, pojawiły nam się Rada Polityki Pieniężnej, Zarząd Narodowego Banku Polskiego, no i mamy oczywiście Najwyższą Izbę Kontroli. Dlatego moim zdaniem rozwiązanie, które jest przyjęte, jest rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia funkcjonowania instytucji.

Problem poprawności sformułowania czy określenia źródeł prawa nie dotyczy tylko i wyłącznie Najwyższej Izby Kontroli. Trzeba mieć świadomość tego, kto jeszcze może do tej regulacji usiłować „podłączyć się”, do regulacji szczególnej, postulowanej przez niektórych dyskutantów.

Kolejna sprawa, którą chcę krótko poruszyć, to polemika na argumenty z panią dr K. Pawłowicz. Nie będę powtarzał tego, co przede mną powiedział prezes P. Kownacki, pani sędzia M. Niezgódka-Medek, czy pani prof. E. Chojna-Duch. Chcę podkreślić, że nie zgadzam się z twierdzeniem, że nie jest istotne, czy NIK jest organem administracji rządowej, czy też nie, bo padło takie właśnie określenie: administracji rządowej. Moim zdaniem ma to podstawowe i fundamentalne znaczenie, w przeciwnym wypadku byłby to powrót do niechlubnego okresu PRL, kiedy NIK była organem administracji rządowej *de facto* - to po pierwsze. Po drugie - w pani wypowiedzi nie znalazłem klarownego rozróżnienia na podmioty publiczne i niepubliczne. Czytając artykuł pani autorstwa, ten drugi, stwierdziłem, że wszystkie te podmioty są podmiotami publicznymi dlatego, że jeżeli dysponują środkami publicznymi bądź wykonują zadania ze sfery działalności publicznej, to są to podmioty publiczne. A więc przyjmując takie kryterium podmiotów niepublicznych tu nie widzę.

Prezes NIK Mirosław Sekuła: Dziękuję za wszystkie głosy w dyskusji - teraz czas na podsumowanie. Jesteśmy w dość komfortowej sytuacji, dlatego że już kilka podsumowań było wcześniej. Niektóre Państwa wypowiedzi były *de facto* podsumowaniami dyskusji dzisiaj prowadzonej. Więc nie będę robił szczegółowego podsumowania, a jedynie wymienię niektóre z tez, które zdążyłem sobie zanotować. Jeżeli Państwa zdaniem w tym podsumowaniu trzeba będzie jeszcze zamieścić jakieś ważne myśli, to proszę o uzupełnienie.

Pierwszą z tez, która wydaje się nie budzić wątpliwości, jest to, że kontrola państwowa jest jedną z instytucjonalnych gwarancji demokratycznych państwa i powołanie się na przytoczoną przez prof. A. Sylwestrzaka - wypowiedź Hansa Kelsena, że od systematycznej rozbudowy wszystkich instytucji kontroli zależy w dużym stopniu los nowoczesnych demokracji, zaś poniechanie kontroli oznacza w perspektywie samobójstwo demokracji. Następna teza: Najwyższa Izba Kontroli jako jeden z niewielu organów kontroli w Europie spełnia wszystkie standardy ustrojowe wymagane wobec organu kontroli państwa niezależnego od Unii Europejskiej. Myślę, że dr J. Mazur z taką tezą się zgodzi, zresztą to było potwierdzane również w innych dyskusjach. Warto też chyba w podsumowaniu zaznaczyć, że Najwyższa Izba Kontroli powinna pozostać organem niezależnym na tyle, na ile może być niezależna instytucja państwowa, stanowiąca część składową państwa jako pewnej całości. Powinna także utrzymać prawo do szerokiej inicjatywy i autonomii również wtedy, kiedy działa jako przedstawiciel parlamentu, podejmując kontrolę w jego imieniu. Dla zachowania i pogłębienia niezależności Najwyższej Izby Kontroli nie jest konieczna zmiana Konstytucji RP, a wystarczająca byłaby niewielka zmiana przepisów ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Tezą, która nie budzi wątpliwości i była

kilkakrotnie podnoszona jest to, że istnieje konieczność zachowania maksymalnej apolityczności działania Najwyższej Izby Kontroli. Również tezą jest wyraźne określenie w ustawie o NIK, że Izba ma prawo kontrolować inne fundusze celowe, niezaliczone w myśl ustawy o finansach publicznych do państwowych funduszy celowych. Myślę, że ta teza mieści się w tej wcześniejszej, mówiącej, że wystarczające byłyby niewielkie zmiany przepisów ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, które by również tę tezę, przedstawioną przez Państwa, wypełniały czy realizowały.

Istotna jest również sprawa, o której Państwo mówiliście, a mianowicie unormowania procedury wykorzystywania przez Sejm zarówno analizy wykonania budżetu, jak i wyników kontroli przeprowadzonych przez NIK. Wskazany byłby także powrót do dyskusji nad przedstawianiem przez Najwyższą Izbę Kontroli wniosków w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów zamiast opinii w przedmiocie absolutorium. Uważam, że takie ostrożne sformułowanie tej tezy z naszej dyskusji jest uzasadnione. Rozważenia wymaga propozycja czy pomysł łączenia Najwyższej Izby Kontroli i regionalnych izb obrachunkowych, bowiem należy uważać, aby nie została naruszona dość delikatna równowaga pomiędzy samodzielnością Najwyższej Izby Kontroli i koniecznością objęcia w miarę szerokich obszarów działalnością kontrolną, unormowaną w naszym państwie.

Jeżeli Państwo chcielibyście jeszcze listę tez podsumowujących wydłużyć, to bardzo proszę, a jeżeli to nie jest konieczne, to zamykam naszą dzisiejszą dyskusję w ramach posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Kolegium - czyli tego najwyżej umocowanego ciała, które oprócz swojej normalnej pracy, polegającej na rozpatrywaniu wątpliwości i zastrzeżeń w sprawach kontrolnych, może i powinno się wypowiadać na tematy dotyczące Izby i związane z Izbą. Dyskusja ta wzbogaciła zarówno naszą wiedzę kontrolerską, jak i wiedzę o funkcjonowaniu kontroli państwowej w naszym państwie. Dziękuję wszystkim Państwu, szczególnie prelegentom i osobom, które zabrały głos w dyskusji, ale również serdecznie dziękuję tym, którzy nie zabierali głosu w dyskusji, a byli z nami obecni. Zamykam posiedzenie Kolegium.

PRZEPISY O NAJWYŻSZYCH ORGANACH KONTROLI W KONSTYTUCJACH PAŃSTW EUROPEJSKICH,

KONSTYTUCJA ALBANII

z dnia 21 października 1998 r.

(w: Konstytucja Albanii z 1998 roku, tłum. D. Horodyska i E. Lloha, wstęp W. Milanowski, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001)

Konstytucja zawiera 183 artykuły w 18 częściach. Postanowienia o najwyższym organie kontroli umieszczone są w części 14 „Najwyższa Kontrola Państwa”:

Część czternasta. Najwyższa Kontrola Państwa

Artykuł 162

1. Najwyższa Kontrola Państwa jest najwyższą instytucją kontroli gospodarczej i finansowej. Podlega ona jedynie Konstytucji i ustawom.

2. Przewodniczący Najwyższej Kontroli Państwa jest powoływany i odwoływany przez Zgromadzenie na wniosek Prezydenta Republiki. Pozostaje on na stanowisku przez 7 lat z prawem do ponownego wyboru.

, Przedruk z broszury wydanej przez NIK w kwietniu 2002 r.

Artykuł 163

Najwyższa Kontrola Państwa kontroluje:

a) działalność gospodarczą instytucji państwowych i innych państwowych osób prawnych;

b) wykorzystanie i ochronę funduszy państwowych przez organy władzy centralnej i samorządu terytorialnego;

c) działalność gospodarczą osób prawnych, w których państwo posiada więcej niż połowę udziałów lub akcji, lub których pożyczki, kredyty i zobowiązania są zagwarantowane przez państwo.

Artykuł 164

1. Najwyższa Kontrola Państwa przedkłada Zgromadzeniu:

a) sprawozdanie o wykonaniu budżetu państwa;

b) opinię o sprawozdaniu Rady Ministrów o wydatkach za poprzedni rok finansowy przed rozpatrzeniem go przez Zgromadzenie;

c) informację o rezultatach kontroli za każdym razem, gdy Zgromadzenie zwróci się o to.

2. Najwyższa Kontrola Państwa przedstawia Zgromadzeniu roczne sprawozdanie ze swojej działalności.

Artykuł 165

1. Przewodniczący Najwyższej Kontroli Państwa może zostać zaproszony do wzięcia udziału i zabierania głosu na posiedzeniach Rady Ministrów, kiedy omawiane są kwestie związane z jego funkcjami.

2. Przewodniczącemu Najwyższej Kontroli Państwa przysługuje immunitet sędziego Sądu

Najwyższego.

Ponadto w części 8 „Sąd Konstytucyjny” zawarty jest przepis o udziale Najwyższej Kontroli Państwa w postępowaniu przed Sądem Konstytucyjnym:

Artykuł 134

1. Postępowanie przed Sądem Konstytucyjnym rozpoczyna się jedynie na wniosek:

(...)

d) Przewodniczącego Najwyższej Kontroli Państwa (...).

KONSTYTUCJA AUSTRII

z dnia 1 października 1920 r.

(w brzmieniu nadanym Konstytucją Austrii z dnia 7 grudnia 1929 r., z dalszymi zmianami i uzupełnieniami - stan prawny na dzień 15 listopada 2001 r.)

(na podstawie przekładów na język angielski i francuski, wydanych przez Izbę Obrachunkową Austrii, oraz dawnego tłumaczenia J. Raczkowskiego - opracował J. Mazur)

Konstytucja zawiera 177 artykułów, z reguły obszernych, umieszczonych w 8 rozdziałach: 1. Przepisy ogólne, 2. Władza ustawodawcza Federacji, 3. Władza wykonawcza Federacji, 4. Władza ustawodawcza i

wykonawcza krajów, 5. Kontrola finansów publicznych i zarządzania finansowego, 6. Gwarancje przestrzegania konstytucji i praworządności zarządzania, 7. Obrona praw obywateli (ombudsman), 8. Przepisy końcowe.
Przepisy o najwyższym organie kontroli obejmują odrębny rozdział:

Rozdział 5

Kontrola finansów publicznych i zarządzania finansowego

Artykuł 121

Zadania Izby Obrachunkowej

(1) Izba Obrachunkowa powołana jest do kontroli zarządzania finansowego Federacji, krajów związkowych, związków gmin, gmin i innych podmiotów określonych ustawą.

(2) Izba Obrachunkowa sporządza bilans Federacji (sprawozdanie z wykonania budżetu państwa) i przedstawia go Radzie Narodowej.

(3) Wszystkie dokumenty dotyczące długów finansowych Federacji, o ile wynikają z nich zobowiązania Federacji, wymagają kontrasygnaty prezesa Izby Obrachunkowej, a w razie niemożności sprawowania przez niego urzędu - kontrasygnaty jego zastępcy. Kontrasygnata ręczy jedynie za legalność zaciągnięcia długu i wpisanie go we właściwej formie do księgi głównej długu państwowego.

(4) W przedsiębiorstwach i instytucjach podległych jej kontroli oraz obowiązkowi sprawozdawczemu wobec Rady Narodowej, Izba Obrachunkowa ustala co dwa lata, na podstawie zebranych informacji, wysokość przeciętnych dochodów członków zarządu i rady nadzorczej oraz wszystkich zatrudnionych (włącznie z wszystkimi świadczeniami socjalnymi i rzeczowymi, jak również dodatkowymi świadczeniami emerytalnymi), a następnie przedstawia sprawozdanie Radzie Narodowej. Przeciętne dochody wymienionych grup osób powinny zostać wykazane osobno dla każdego przedsiębiorstwa i instytucji.

Artykuł 122

Niezawisłość; ustrój Izby Obrachunkowej

(1) Izba Obrachunkowa podlega bezpośrednio Radzie Narodowej. W zakresie zarządzania finansowego Federacji i ustawowo powołanych reprezentacji zawodowych działa ona jako organ Rady Narodowej, a w zakresie zarządzania finansowego krajów związkowych, związków gmin i gmin, a także w zakresie zarządzania finansowego ustawowo powołanych reprezentacji zawodowych, o ile wykonanie ustawy jest zadaniem kraju związkowego - jako organ właściwego sejmiku krajowego.

(2) Izba Obrachunkowa jest niezawisła wobec rządu federalnego i rządów krajowych i podlega tylko przepisom ustawy.

(3) W skład Izby Obrachunkowej wchodzi: prezes oraz urzędnicy służby cywilnej i personel pomocniczy.

(4) Prezes jest wybierany przez Radę Narodową, na wniosek jej Komisji Głównej, na okres 12 lat; ponowny wybór nie jest możliwy. Przed objęciem urzędu prezes składa przysięgę wobec prezydenta federalnego.

(5) Prezes Izby Obrachunkowej nie może być członkiem żadnego organu przedstawicielskiego, ani też - w okresie ostatnich czterech lat przed wyborem - rządu federalnego lub rządu krajowego.

Artykuł 123

Odpowiedzialność prezesa; odwołanie

(1) Odpowiedzialność prezesa Izby Obrachunkowej odpowiada odpowiedzialności członków rządu federalnego lub członków danego rządu krajowego w zależności od tego, czy Izba działa jako organ Rady Narodowej, czy też jednego z sejmików krajowych.

(2) Prezes Izby Obrachunkowej może być odwołany uchwałą Rady Narodowej.

Artykuł 123a

Prawo do udziału w obradach i wysłuchania w Radzie Narodowej

(1) Prezes Izby Obrachunkowej jest uprawniony do udziału w obradach Rady Narodowej, jak również jej komisji (podkomisji) nad sprawozdaniami Izby Obrachunkowej, bilansami federalnymi, wnioskami dotyczącymi przeprowadzenia przez Izbę kontroli nadzwyczajnych oraz rozdziałem projektu ustawy budżetowej dotyczącym Izby Obrachunkowej.

(2) Prezes Izby Obrachunkowej ma prawo - zgodnie z przepisami ustawy o regulaminie postępowania Rady Narodowej - być wysłuchany na każde swoje życzenie w sprawach wymienionych w ust. 1.

Artykuł 124

Zastępowanie prezesa

(1) W przypadku niemożności sprawowania urzędu, prezesa Izby Obrachunkowej zastępuje najstarszy rangą urzędnik Izby Obrachunkowej. Stosuje się to również w razie opróżnienia urzędu prezesa. Zastępowanie prezesa w Radzie Narodowej określa ustawa o regulaminie Rady Narodowej.

(2) W przypadku zastępowania prezesa do zastępcy stosuje się art. 123 ust. 1.

Artykuł 125

Mianowanie urzędników i personelu pomocniczego

(1) Urzędników Izby Obrachunkowej mianuje prezydent Federacji na wniosek i z kontrasygnatą prezesa Izby; to samo odnosi się do nadania tytułów urzędowych. Jednakże prezydent Federacji może upoważnić prezesa Izby Obrachunkowej do mianowania urzędników określonych kategorii.

(2) Personel pomocniczy mianuje prezes Izby Obrachunkowej.

(3) Prezes Izby Obrachunkowej wykonuje uprawnienia Federacji wobec pracowników Izby.

Artykuł 126

Incompatibilitas

Żaden pracownik Izby Obrachunkowej nie może uczestniczyć w kierowaniu i zarządzaniu przedsiębiorstwami podlegającymi kontroli Izby Obrachunkowej. Pracownik Izby Obrachunkowej nie może też uczestniczyć w kierowaniu i zarządzaniu innymi przedsiębiorstwami, których celem jest osiąganie zysku.

Artykuł 126a

Różnice odnośnie do właściwości

W przypadku różnic stanowisk odnośnie do wykładni przepisów prawa określających właściwość Izby Obrachunkowej (między Izbą Obrachunkową a podmiotem prawa, o którym mowa w art. 121 ust. 1), rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek rządu federalnego lub rządu krajowego, albo Izby Obrachunkowej.

Wykonując rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, wszystkie podmioty prawa umożliwią przeprowadzenie kontroli przez Izbę Obrachunkową. Zapewnienie wykonania tego obowiązku zapewnią sądy powszechne.

Postępowanie określa ustawa federalna.

Artykuł 126b

Kontrola zarządzania finansowego Federacji

(1) Izba Obrachunkowa kontroluje całość zarządzania finansowego Federacji, a także zarządzanie finansowe fundacji, funduszy i zakładów zarządzanych przez Federację lub osoby (zespoły osób) powołane do tego przez organy Federacji.

(2) Izba Obrachunkowa kontroluje również operacje przedsiębiorstw, w których rząd federalny samodzielnie bądź wspólnie z innymi podmiotami podlegającymi właściwości Izby Obrachunkowej ma udział co najmniej 50% kapitału zakładowego, akcyjnego lub własnego, a także przedsiębiorstw prowadzonych przez rząd federalny samodzielnie lub wspólnie z wymienionymi podmiotami. Z wymienionym udziałem finansowym równoznaczne jest władanie przedsiębiorstwami za pomocą innych środków finansowych, gospodarczych lub organizacyjnych. Właściwość Izby Obrachunkowej rozciąga się na wszelkie filie przedsiębiorstw, do których ma zastosowanie niniejszy ustęp.

(3) Izba Obrachunkowa jest upoważniona do kontroli wykorzystania środków Federacji w korporacjach prawa publicznego.

(4) Na podstawie uchwały Rady Narodowej lub na zlecenie członków Rady Narodowej Izba Obrachunkowa podejmuje w ramach swojego zakresu działania nadzwyczajne kontrole zarządzania finansowego w zakresie jej kompetencji. Szczegółowe przepisy są określone w ustawie o regulaminie postępowania Rady Narodowej. Podobne kontrole Izba Obrachunkowa podejmuje na uzasadnioną prośbę rządu federalnego lub ministra federalnego. Wyniki kontroli przekazuje się organowi wnioskującemu.

(5) Kontrole Izby Obrachunkowej obejmują rzetelność księgowości, zgodność z obowiązującymi przepisami, a także oszczędność, gospodarność i celowość zarządzania finansowego.

Artykuł 126c

Kontrola podmiotów ubezpieczeń społecznych

Izba Obrachunkowa jest upoważniona do kontroli zarządzania finansowego podmiotów ubezpieczeń społecznych.

Artykuł 126d

Sprawozdania Izby Obrachunkowej

(1) Izba Obrachunkowa przedstawia Radzie Narodowej w terminie do 31 grudnia każdego roku sprawozdanie ze swojej działalności w roku poprzednim. Ponadto Izba Obrachunkowa może w każdym czasie przedstawiać Radzie Narodowej swoje ustalenia i zalecenia. Równocześnie z przedłożeniem Radzie Narodowej

Izba Obrachunkowa przekazuje sprawozdanie do wiadomości kanclerza federalnego. Po przedłożeniu Radzie Narodowej sprawozdania Izby Obrachunkowej podlegają publikacji.

(2) W Radzie Narodowej powołuje się stałą komisję do rozpatrywania sprawozdań Izby Obrachunkowej. Skład komisji powinien odpowiadać zasadzie proporcjonalności reprezentacji.

Artykuł 127

Kontrola zarządzania finansowego krajów związkowych

(1) Izba Obrachunkowa kontroluje zarządzanie finansowe w samodzielnym zakresie działania krajów związkowych oraz zarządzanie finansowe fundacji, funduszy i zakładów zarządzanych przez organy kraju związkowego lub osoby (zespoły osób) powołane do tego przez organy kraju związkowego. Kontrole te obejmują rzetelność księgowości, zgodność z obowiązującymi przepisami, a także oszczędność, gospodarność i celowość zarządzania finansowego; natomiast nie obejmują uchwał w sprawie zarządzania finansowego podjętych przez organy przedstawicielskie, które działają na podstawie konstytucji.

(2) Rządy krajów związkowych przekazują corocznie Izbie Obrachunkowej projekty i sprawozdania z wykonania budżetów.

(3) Izba Obrachunkowa kontroluje również operacje przedsiębiorstw, w których kraj związkowy samodzielnie bądź też wspólnie z innymi podmiotami podlegającymi właściwości Izby ma udział co najmniej 50% kapitału zakładowego, akcyjnego lub własnego, a także przedsiębiorstw prowadzonych przez kraj federalny samodzielnie lub wspólnie z wymienionymi podmiotami. Do pojęcia udziału finansowego stosuje się odpowiednio art. 126b ust. 2. Właściwość Izby Obrachunkowej rozciąga się na przedsięwzięcia każdego innego rodzaju odpowiadające warunkom określonym w niniejszym ustępie.

(4) Izba Obrachunkowa jest upoważniona do kontroli wykorzystania środków kraju związkowego w korporacjach prawa publicznego.

(5) Izba Obrachunkowa przedstawia wyniki kontroli właściwemu rządowi krajowemu. Rząd ten powinien w ciągu trzech miesięcy zająć stanowisko i powiadomić Izbę Obrachunkową o podjętych krokach.

(6) Izba Obrachunkowa przedstawia sejmowi krajowemu w terminie do 31 grudnia każdego roku sprawozdanie ze swojej działalności w roku poprzednim w zakresie danego kraju związkowego. Ponadto Izba Obrachunkowa może w każdym czasie informować sejm krajowy o swoich poszczególnych ustaleniach. Równocześnie z przedłożeniem sejmowi krajowemu Izba Obrachunkowa przekazuje każde sprawozdanie rządowi krajowemu i rządowi federalnemu. Po przedłożeniu sejmowi krajowemu sprawozdania Izby Obrachunkowej podlegają publikacji.

(7) Na podstawie uchwały sejmiku krajowego lub na wniosek określonej w konstytucji danego kraju związkowego liczby członków sejmiku krajowego, która nie może przekraczać jednej trzeciej ogólnej liczby, Izba Obrachunkowa podejmuje w ramach swojego zakresu działania nadzwyczajne kontrole zarządzania finansowego. Dopóki Izba Obrachunkowa nie przedstawi sejmowi krajowemu końcowego sprawozdania z realizacji takiego wniosku - nie może być przedstawiony kolejny wniosek o podjęcie kontroli nadzwyczajnej. Izba podejmuje kontrole nadzwyczajne również na uzasadniony wniosek rządu krajowego i informuje go o wynikach.

(8) Postanowienia niniejszego artykułu odnoszą się także do kontroli zarządzania finansowego miasta Wiednia, z tym że w miejsce sejmiku krajowego występuje rada miasta, a w miejsce rządu krajowego - senat miasta.

Artykuł 127a

Kontrola zarządzania finansowego gmin

(1) Kontroli Izby Obrachunkowej podlega zarządzanie finansowe gmin, które liczą co najmniej 20 000 mieszkańców oraz zarządzanie finansowe fundacji, funduszy i zakładów zarządzanych przez organy gminy lub osoby (zespoły osób) powołane do tego przez organy gminy. Kontrola obejmuje rzetelność księgowości, zgodność z obowiązującymi przepisami, a także oszczędność, gospodarność i celowość zarządzania finansowego.

(2) Burmistrzowie corocznie przekazują Izbie Obrachunkowej i równocześnie rządowi krajowemu projekty i sprawozdania budżetowe.

(3) Izba Obrachunkowa kontroluje także operacje przedsiębiorstw, w których gmina, która liczy co najmniej 20 000 mieszkańców, samodzielnie bądź wspólnie z innymi podmiotami podlegającymi właściwości Izby, ma udział co najmniej 50% kapitału zakładowego, akcyjnego lub własnego, a także przedsiębiorstw prowadzonych przez gminę samodzielnie lub wspólnie z wymienionymi podmiotami. Do pojęcia udziału finansowego stosuje się odpowiednio art. 126b ust. 2. Właściwość Izby Obrachunkowej rozciąga się na przedsięwzięcia każdego innego rodzaju odpowiadające warunkom określonym w niniejszym ustępie.

(4) Izba Obrachunkowa jest upoważniona do kontroli zarządzania finansowego środkami gminy, która liczy co najmniej 20 000 mieszkańców, w korporacjach prawa publicznego.

(5) Izba Obrachunkowa przekazuje wyniki kontroli burmistrzowi. Burmistrz powinien zająć stanowisko w ciągu trzech miesięcy i powiadomić Izbę Obrachunkową o krokach podjętych stosownie do wyników kontroli. Izba Obrachunkowa przekazuje rządowi krajowemu i rządowi federalnemu wyniki kontroli łącznie ze stanowiskiem burmistrza.

(6) Izba Obrachunkowa przedstawia radzie gminy w terminie do 31 grudnia sprawozdanie ze swojej działalności w roku poprzednim w zakresie danej gminy. Równocześnie z przedłożeniem radzie gminy sprawozdanie to przekazuje właściwemu rządowi krajowemu i rządowi federalnemu. Po przedłożeniu radzie gminy sprawozdania Izby Obrachunkowej podlegają publikacji.

(7) Na uzasadniony wniosek właściwego rządu krajowego Izba Obrachunkowa kontroluje w sposób doraźny także zarządzanie finansowe gmin, które liczą mniej niż 20.000 mieszkańców oraz przedstawia wyniki tej kontroli rządowi krajowemu. Ust. 1 i 3 niniejszego artykułu stosuje się odpowiednio.

(8) Przepisy dotyczące kontroli gospodarki gmin, które liczą co najmniej 20 000 mieszkańców, stosuje się odpowiednio do kontroli zarządzania finansowego związków gmin.

Artykuł 127b

Kontrola zarządzania finansowego ustawowo powołanych reprezentacji zawodowych

(1) Izba Obrachunkowa jest upoważniona do kontroli zarządzania finansowego ustawowo powołanych reprezentacji zawodowych.

(2) Ustawowo powołane reprezentacje zawodowe co roku przekazują Izbie Obrachunkowej budżet i sprawozdanie finansowe.

(3) Kontrola Izby Obrachunkowej obejmuje rzetelność księgowości, zgodność z obowiązującymi przepisami, a także oszczędność i gospodarność zarządzania finansowego; kontrola ta jednak nie może obejmować uchwał właściwych organów ustawowo powołanej reprezentacji zawodowej, które działają w interesie reprezentacji.

(4) Izba Obrachunkowa przekazuje wyniki kontroli przewodniczącemu ustawowo powołanej reprezentacji zawodowej (organu przedstawicielskiego) do wiadomości. Ten przekazuje wyniki kontroli łącznie z ewentualnie zajęтым stanowiskiem organowi statutowemu (organowi przedstawicielskiemu) ustawowo powołanej reprezentacji zawodowej. Izba Obrachunkowa przekazuje wyniki kontroli jednocześnie kompetentnym władzom najwyższego nadzoru nad ustawowo powołaną reprezentacją zawodową. Po przedłożeniu organowi statutowemu sprawozdanie Izby Obrachunkowej podlega publikacji.

Artykuł 128

Ustawa o Izbie Obrachunkowej

Szczegółowe przepisy o ustroju i działalności Izby Obrachunkowej zostaną określone w ustawie federalnej.

KONSTYTUCJA BELGII

z dnia 7 lutego 1831 r.

(urzędowy tekst jednolity promulgowany w dniu 17 lutego 1994 r.)

(w: Belgisch Staatsblad - Moniteur Belge 17.02.1994; tłum. J. Mazur)

Konstytucja zawiera 204 artykuły w 9 tytułach.

Tytuł IV. O finansach

Artykuł 180

Członków Trybunału Obrachunkowego powołuje Izba Reprezentantów na okres wskazany w ustawie.

Trybunał Obrachunkowy powołany jest do badania i rozliczania rachunków administracji ogólnej i rachunków wszystkich księgowych państwowych rozliczających się ze Skarbem Państwa. Czuwa on, by żadna pozycja wydatków budżetu nie została przekroczona i by nie dokonywano przeniesień z innych pozycji.

Trybunał prowadzi też ogólną kontrolę operacji związanych z powstaniem i pobieraniem należności na rzecz Państwa, w tym z tytułu podatków. Trybunał rozlicza rachunki różnych agend administracji państwowej i w związku z tym jest upoważniony do otrzymywania wszelkich informacji i każdego niezbędnego dokumentu rachunkowego. Bilans ogólny Państwa przedkładany jest Izbie Reprezentantów z uwagami Trybunału Obrachunkowego.

Organizację Trybunału Obrachunkowego określa ustawa.

KONSTYTUCJA BIAŁORUSI **z dnia 24 listopada 1996 r.**

(Konstitucia Respubliki Białorus, Minsk 1997; tłum. J. Mazur)

Konstytucja zawiera 146 artykułów w 9 działach; w niektórych działach wyodrębnione są rozdziały, przy czym w ramach konstytucji numeracja rozdziałów jest kolejna. Dział VI „Prokuratura. Komitet Kontroli Państwowej” obejmuje dwa rozdziały: rozdz. 7. Prokuratura i rozdz. 8. Komitet Kontroli Państwowej Republiki Białoruś.

Rozdział 8 Komitet Kontroli Państwowej Republiki Białoruś

Artykuł 129

Komitet Kontroli Państwowej sprawuje kontrolę państwową wykonania budżetu Republiki, wykorzystania własności państwowej, wykonania aktów Prezydenta, Parlamentu, Rządu i innych organów państwa, regulujących stosunki własności państwowej, gospodarcze, finansowe i podatkowe.

Artykuł 130

Komitet Kontroli Państwowej tworzony jest przez Prezydenta.
Przewodniczący Komitetu mianowany jest przez Prezydenta.

Artykuł 131

Kompetencje, organizację i tryb działania Komitetu Kontroli Państwowej określa ustawa.

Artykuł 84

Prezydent Republiki Białoruś:

(...)

12) mianuje na stanowisko i zwalnia ze stanowiska Przewodniczącego Komitetu Kontroli Państwowej;

KONSTYTUCJA BUŁGARII **z dnia 12 lipca 1991 r.**

(w: Bułgaria. Konstytucja Republiki Bułgarii uchwalona 12 lipca 1991 r., pod red. R. Chruściaka, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993)

Konstytucja zawiera 169 artykułów w 10 rozdziałach.

Kontroli państwowej poświęcony jest ostatni artykuł w rozdz. 3. Zgromadzenie Narodowe:

Artykuł 91

(1) Zgromadzenie Narodowe wybiera Izbę Obrachunkową, która realizuje kontrolę wykonania budżetu.

(2) Organizację, kompetencje i tryb działania Izby Obrachunkowej określa ustawa.

KONSTYTUCJA CHORWACJI **z dnia 22 grudnia 1990 r.**

(w: Konstytucja Republiki Chorwacji, tłum. T.M. Wójcik, wstęp A. i L. Garliccy, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995)

Konstytucja nie zawiera przepisów o najwyższym organie kontroli. Organ ten - Państwowy Urząd Kontroli - został utworzony na podstawie ustawy zwykłej.

KONSTYTUCJA CZECH

z dnia 16 grudnia 1992 r.

(w: Konstytucja Republiki Czeskiej, tłum. i wstęp M. Kruk, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994)

Na porządek konstytucyjny Republiki Czeskiej składa się konstytucja oraz uchwała Prezydium Czeskiej Rady Narodowej z dnia 16 grudnia 1992 r. - Karta podstawowych praw i wolności.

Konstytucja zawiera 113 artykułów w 8 rozdziałach. Najwyższemu organowi kontroli poświęcony jest odrębny rozdział:

Rozdział piąty. Najwyższy Urząd Kontroli

Art. 97

(1) Najwyższy Urząd Kontroli jest organem niezawisłym. Sprawuje kontrolę gospodarowania majątkiem państwowym oraz wykonania budżetu państwa.

(2) Prezydenta i wiceprezydenta Najwyższego Urzędu Kontroli mianuje Prezydent Republiki na wniosek Izby Poselskiej.

(3) Pozycję, kompetencje i strukturę organizacyjną oraz inne szczegóły określa ustawa.

KONSTYTUCJA DANII

z dnia 5 czerwca 1953 r.

(w: Konstytucja Królestwa Danii, tłum. i wstęp M. Grzybowski, Instytut Państwa i Prawa PAN, Ossolineum, Warszawa 1982)

Konstytucja nie zawiera przepisów o najwyższym organie kontroli. Organ taki - Kontroler Państwowy - funkcjonuje od 1991 r. jako organ niezależny od rządu.

Konstytucja przewiduje natomiast instytucję kontrolerów finansowych, którzy działają przy parlamencie, choć mu nie podlegają. Rozpatrują oni sprawozdania z kontroli przedłożone przez Kontrolera Państwowego:

47

(1) Sprawozdanie roczne z rachunków publicznych winno być przedstawione Folketingowi nie później, niż w sześć miesięcy po upływie roku skarbowego.

(2) Folketing powołuje kilku kontrolerów finansowych. Kontrolerzy ci sprawdzają roczne sprawozdania z rachunków publicznych dla upewnienia się, czy zostały w nich ujęte wszystkie dochody państwa i czy nie został dokonany jakikolwiek wydatek poza przewidzianymi w ustawie budżetowej bądź też w innej ustawie o kredytach. Kontrolerzy wyposażeni są w prawo żądania każdej niezbędnej dla nich informacji oraz w prawo dostępu do wszystkich niezbędnych dokumentów. Ustawa określi liczbę kontrolerów i ich obowiązki.

(3) Sprawozdanie z rachunków publicznych wraz z raportem kontrolerów przedkładane jest do decyzji Folketingowi.

KONSTYTUCJA ESTONII

z dnia 28 czerwca 1992 r.

(w: Wedomosti Estonskiej Respubliki Nr 26 z dnia 6 lipca 1992 r., poz. 349; tłum. J. Mazur)

Konstytucja zawiera 168 artykułów w 15 rozdziałach, ponadto jest odrębna ustawa o wejściu w życie konstytucji. Postanowienia o najwyższym organie kontroli umieszczone są w rozdz. 11 „Kontrola Państwowa” (niezależnie od tego jest rozdz. 8 „Finanse i budżet państwa”):

Rozdział 11. Kontrola Państwowa

Artykuł 132

Kontrola Państwowa w swoim zakresie działania stanowi niezależny organ państwa, który prowadzi kontrolę działalności gospodarczej.

Artykuł 133

Kontrola Państwowa bada:

- 1) działalność gospodarczą instytucji państwowych, przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek państwowych,
- 2) wykorzystanie oraz ochronę majątku państwowego,
- 3) wykorzystanie i rozporządzanie majątkiem państwowym, przekazanym organom samorządu terytorialnego,
- 4) działalność gospodarczą przedsiębiorstw, w których państwo ma ponad połowę głosów na podstawie udziałów lub akcji, a także przedsiębiorstw, których kredyty lub zobowiązania zostały zagwarantowane przez państwo.

Artykuł 134

Kontrolą Państwową kieruje Kontroler Państwowy, powoływany i odwoływany przez Zgromadzenie Państwowe na wniosek Prezydenta Republiki.

Kadencja Kontrolera Państwowego wynosi 5 lat.

Artykuł 135

Kontroler Państwowy przedstawia Zgromadzeniu Państwowemu ocenę wykorzystania i ochrony majątku państwowego w poprzednim roku budżetowym podczas rozpatrywania przez nie sprawozdania z wykonania budżetu państwa.

Artykuł 136

Kontroler Państwowy ma prawo udziału w posiedzeniach rządu wraz z prawem zabierania głosu w sprawach, które należą do zakresu jego obowiązków.

Jako kierownik urzędu Kontroler Państwowy posiada te same prawa, w jakie ustawowo wyposażony jest minister jako kierownik ministerstwa.

Artykuł 137

Tryb działania Kontrolera Państwowego podlega uregulowaniu w drodze ustawy.

Artykuł 138

Kontroler Państwowy może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej tylko na wniosek Kanclerza Sprawiedliwości i za zgodą większości członków Zgromadzenia Państwowego.

KONSTYTUCJA FINLANDII

z dnia 11 czerwca 1999 r.

(w: The Constitution of Finland, Ministry of Justice, Finland, tłum. J. Mazur)

Konstytucja zawiera 131 artykułów w 12 rozdziałach.

Rozdział VII. Finanse państwa

71

Nadzór i kontrola finansów państwa

Parlament nadzoruje zarządzanie finansowe państwa i jego zgodność z ustawą budżetową. W tym celu parlament wybiera kontrolerów państwowych spośród swoich członków.

W celu kontroli zarządzania finansowego państwa i jego zgodności z budżetem istnieje Urząd Kontroli Państwowej jako niezależny organ związany z parlamentem. Szczegółowe przepisy dotyczące zadań Urzędu określa ustawa.

Kontrolerzy państwowi i Urząd Kontroli Państwowej mają prawo żądania informacji niezbędnych do wykonania ich zadań od organów publicznych i innych jednostek będących przedmiotem ich kontroli.

KONSTYTUCJA FRANCJI

z dnia 4 października 1958 r.

(stan prawny na dzień 22 lutego 1996 r.)

(tłum. J. Mazur)

Konstytucja zawiera obecnie 86 artykułów w 15 rozdziałach.

Rozdział V

O stosunkach między parlamentem a rządem

Artykuł 47

(...)

Trybunał Obrachunkowy służy pomocą parlamentowi i rządowi w kontroli wykonania ustaw finansowych.

Artykuł 47-1

(...)

Trybunał Obrachunkowy służy pomocą parlamentowi i rządowi w kontroli realizacji ustaw o finansowaniu ubezpieczeń społecznych.

KONSTYTUCJA GRECJI

z dnia 9 lipca 1975 r.

(zmieniona ustawą z dnia 6 marca 1986 r.)

(w: Konstytucja Grecji 1975/1986, tłum. G. W. Uliccy, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992)

Konstytucja zawiera 120 artykułów ujętych w czterech częściach. Przepisy dotyczące najwyższego organu kontroli są w części trzeciej „Organizacja i funkcje państwa”, która dzieli się na pięć działów: A. Struktura państwa, B. Prezydent Republiki, C. O Izbie Deputowanych, D. O rządzie, E. O władzy sądowniczej, F. O administracji; zwłaszcza w dziale E.

Dział E. O władzy sądowniczej

Rozdział 1. Funkcjonariusze i pracownicy sądownictwa

Artykuł 90

1. Awansowanie, powołanie, przeniesienie, delegowanie i zmiana stanowiska funkcjonariuszy sądownictwa odbywa się na mocy dekretu prezydenckiego, wydanego po uprzedniej decyzji Wyższej Rady Sądownictwa. W skład Rady wchodzi przewodniczący właściwego sądu najwyższego oraz członkowie tego sądu, wybrani drogą losowania spośród osób sprawujących swe funkcje co najmniej dwa lata, zgodnie z warunkami określonymi w ustawie. W skład Wyższej Rady Sądownictwa Izby Cywilnej i Karnej wchodzi także prokurator generalny Sądu Kasacyjnego, prokurator generalny Trybunału Obrachunkowego¹, komisarz generalny rządu przy tym Trybunale.

2. W celu rozpatrzenia sprawy awansowania na stanowiska radcy stanu, radcy Sądu Kasacyjnego, zastępcy prokuratora generalnego przy Sądzie Kasacyjnym, przewodniczącego Sądu Apelacyjnego, prokuratora generalnego Sądu Apelacyjnego, starszego radcy Trybunału Obrachunkowego, skład Rady przewidzianej w ust. 1 zostaje rozszerzony zgodnie z postanowieniami ustawy. Postanowienia ostatniego zdania ust. 1 stosowane są analogicznie.

3. Jeżeli minister sprawiedliwości nie akceptuje decyzji Wyższej Rady Sądownictwa, może on przekazać kwestię będącą przedmiotem oceny na plenarne posiedzenie właściwego sądu najwyższego zgodnie z postanowieniami ustawy. Prawo odwołania się do zgromadzenia plenarnego ma także zainteresowany sędzia na warunkach określonych ustawą.

4. Decyzje zgromadzenia plenarnego odnośnie do przekazanych spraw, jak i decyzje Wyższej Rady Sądownictwa nie przekazane zgromadzeniu plenarnemu są dla ministra obowiązujące.

5. Awansowanie na stanowisko przewodniczącego i wiceprzewodniczących Rady Stanu, Sądu Kasacyjnego i Trybunału Obrachunkowego odbywa się na mocy dekretu prezydenckiego na wniosek Rady Ministrów i po dokonaniu wyboru spośród członków odpowiedniego sądu najwyższego na zasadach określonych ustawą.

Awansowanie na stanowisko prokuratora generalnego Sądu Kasacyjnego odbywa się także na mocy dekretu prezydenckiego po dokonaniu wyboru spośród członków Sądu Kasacyjnego oraz zastępców prokuratora generalnego tego Sądu.

6. Decyzje lub akty przyjęte zgodnie z postanowieniami tego artykułu nie mogą być przedmiotem odwołania do Rady Stanu.

Artykuł 91

1. Władzę dyscyplinarną w odniesieniu do funkcjonariuszy sądownictwa od stanowiska radcy stanu Sądu Kasacyjnego bądź zastępcy prokuratora generalnego tegoż sądu oraz w odniesieniu do funkcjonariuszy

¹ Użyta w tłumaczeniu na język polski nazwę „Izba Obrachunkowa” poprawiono na „Trybunał Obrachunkowy”.

zajmujących stanowiska równorzędne lub wyższe od wymienionych sprawuje, zgodnie z postanowieniami ustawy, Wyższa Rada Dyscyplinarna.

Postępowanie dyscyplinarne jest wszczynane przez Ministra Sprawiedliwości.

2. W skład Wyższej Rady Dyscyplinarnej wchodzi przewodniczący Rady Stanu jako przewodniczący, dwaj wiceprzewodniczący lub dwaj starsi radcy Sądu Kasacyjnego, dwaj wiceprzewodniczący lub dwaj starsi radcy Trybunału Obrachunkowego oraz dwaj profesorowie zwyczajni prawa, będący pracownikami wydziału prawa. Członkowie Rady są wybierani drogą losowania spośród kandydatów, którzy co najmniej trzy lata sprawują swe funkcje w wymienionych tu sądach bądź na wydziale prawa; członkowie reprezentujący sąd, którego członek, zastępca lub komisarz został wezwany przez Radę i poddany postępowaniu dyscyplinarnemu są wyłączeni z udziału w tym postępowaniu. Jeżeli postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest przeciwko członkowi Rady Stanu, przewodnictwo Wyższej Rady Dyscyplinarnej sprawuje przewodniczący Sądu Kasacyjnego.

3. Władza dyscyplinarna w odniesieniu do innych funkcjonariuszy sądownictwa sprawowana jest w pierwszej i drugiej instancji przez rady, składające się z sędziów zwyczajnych, wybranych drogą losowania zgodnie z postanowieniami ustawy. Postępowanie dyscyplinarne może być także wszczynane przez ministra sprawiedliwości.

4. Decyzje dyscyplinarne przyjęte zgodnie z postanowieniami tego artykułu nie mogą być przedmiotem odwołania się do Rady Stanu.

Rozdział 2. Organizacja i kompetencje sądów

Artykuł 98

1. Do kompetencji Trybunału Obrachunkowego należy głównie:

- a) kontrola wydatków państwa oraz wspólnot lokalnych i innych osób prawnych prawa publicznego, które są poddane tej kontroli na mocy odrębnych ustaw,
- b) przedstawianie Izbie Deputowanych raportów dotyczących wydatków w danym roku obrachunkowym i bilansu państwa,
- c) opiniowanie ustaw o rentach lub uznawanie służby jako dającej prawo do renty zgodnie z art. 73 ust. 2, jak i w każdym innym wypadku przewidzianym ustawą,
- d) kontrola rozliczeń sporządzonych przez urzędników szczebla centralnego i lokalnego oraz osób prawnych prawa publicznego, wymienionych w pkt a),
- e) orzekanie w sporach związanych z przyznawaniem rent i generalnie kontroli rozliczeń,
- f) rozstrzyganie sporów dotyczących odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych, cywilnych i wojskowych, jak również urzędników wspólnot lokalnych w związku ze szkodami, które spowodowali umyślnie lub przez nieostrożność na niekorzyść państwa, wspólnot lokalnych bądź osób prawnych.

2. Kompetencje Trybunału Obrachunkowego wymienione wyżej regulowane i wykonywane są w oparciu o odrębne postanowienia ustawy. Postanowienia art. 93 ust. 2 i 3 nie mają zastosowania w wypadkach wymienionych w punktach od a) do d) poprzedniego ustępu.

3. Orzeczenia Trybunału Obrachunkowego w sprawach określonych w ust. 1 niniejszego artykułu nie podlegają kontroli Rady Stanu.

Artykuł 99

1. Rozpatrywanie zarzutów przeciwko funkcjonariuszom sądownictwa należy do kompetencji Sądu Specjalnego, w skład którego wchodzi: przewodniczący Rady Stanu jako przewodniczący oraz jako członkowie, wyznaczeni drogą losowania: jeden radca stanu, jeden sędzia Sądu Kasacyjnego, jeden starszy radca Trybunału Obrachunkowego, dwaj profesorowie zwyczajni z wydziału prawa oraz dwaj adwokaci reprezentujący Wyższą Radę Dyscyplinarną Adwokatury.

2. Członek Sądu Specjalnego, reprezentujący dział sądownictwa, do którego należy funkcjonariusz postawiony przed sądem, jest wyłączony ze składu orzekającego. Jeżeli rozpatrywana jest sprawa członka Rady Stanu lub sędziego albo prokuratora powszechnego sądu administracyjnego, składowi Sądu Specjalnego przewodniczy przewodniczący Sądu Kasacyjnego.

3. Wniesienie oskarżenia nie wymaga niczyjej uprzedniej zgody.

Artykuł 100

1. Powołuje się Wyższy Sąd Specjalny o następującym zakresie uprawnień:

- a) orzekanie w kwestii odwołań przewidzianych art. 58,
- b) kontrola prawomocności wyników referendum przeprowadzonego w oparciu o art. 44 ust. 2,
- c) rozpatrywanie spraw dotyczących niepołączalności stanowisk lub pozbawienia deputowanego mandatu, zgodnie z art. 55 ust. 2 i art. 57,

d) rozstrzyganie konfliktów między sądami i władzami administracyjnymi lub między Radą Stanu i powszechnymi sądami administracyjnymi z jednej strony, sądami cywilnymi i karnymi z drugiej strony oraz sporów między Trybunałem Obrachunkowym i innymi sądami,

e) rozstrzyganie sporów dotyczących niezgodności ustaw z Konstytucją co do ich istoty, jak i interpretacji zawartych w nich postanowień, w wypadku sprzecznych stanowisk Rady Stanu, Sądu Kasacyjnego lub Trybunału Obrachunkowego,

f) rozstrzyganie sporów dotyczących określenia normy prawa międzynarodowego jako powszechnie uznawanej, zgodnie z art. 28 ust. 1.

2. Sąd wymieniony w poprzednim ustępie składa się z przewodniczących Rady Stanu, Sądu Kasacyjnego i Trybunału Obrachunkowego oraz czterech radców stanu i czterech sędziów Sądu Kasacyjnego, wyznaczonych na członków drogą losowania na dwa lata. Przewodniczącym tego Sądu jest przewodniczący Rady Stanu lub przewodniczący Sądu Kasacyjnego, w zależności od starszeństwa w pełnieniu funkcji.

W wypadkach przewidzianych w punktach d) i f) poprzedniego ustępu w skład Sądu wchodzi także dwaj profesorowie zwyczajni wydziału prawa, wyznaczeni drogą losowania.

3. Organizacja i funkcjonowanie Sądu, zasady powoływania, zastępstwa i uczestnictwa jego członków, jak również zasady przyjętej w nim procedury są określone odrębną ustawą.

4. Orzeczenia Sądu są ostateczne.

Ponadto w dziale C, w rozdz. 5 „O funkcji ustawodawczej Izby Deputowanych” zawarty jest przepis o udziale Trybunału Obrachunkowego w postępowaniu ustawodawczym:

Artykuł 73

1. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Izbie Deputowanych i rządowi.

2. Projekty ustaw dotyczące świadczeń pieniężnych wszelkiego typu i warunków ich wypłaty są przedstawiane wyłącznie przez ministra finansów po uzyskaniu opinii Trybunału Obrachunkowego. W wypadku świadczeń pieniężnych obciążających budżet wspólnot lokalnych lub innych osób prawnych prawa publicznego, inicjatywa należy do właściwego ministra i do ministra finansów. Projekty ustaw dotyczące świadczeń pieniężnych powinny być prezentowane oddzielnie; zamieszczanie w ustawach regulujących inne materie klauzul dotyczących świadczeń pieniężnych jest zabronione pod groźbą unieważnienia ustawy (...)

KONSTYTUCJA HISZPANII z dnia 27 grudnia 1978 r.

(w: Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978, tłum. i wstęp T. Mołdawa, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993)

Konstytucja zawiera 169 artykułów w 11 tytułach.

Tytuł VII. Gospodarka i finanse

Artykuł 136

1. Trybunał Obrachunkowy jest najwyższym organem kontroli rachunków i działalności gospodarczej państwa, a także sektora publicznego.

Podlega bezpośrednio Kortezom Generalnym i sprawuje swe funkcje z ich upoważnienia, w zakresie badania i zatwierdzania zamknięcia rachunków państwowych.

2. Rachunki państwa i publicznego sektora państwowego są przedkładane Trybunałowi Obrachunkowemu i są przez niego kontrolowane.

Trybunał Obrachunkowy, bez uszczerbku dla swych uprawnień, przekazuje Kortezom Generalnym roczną informację, w której, gdy zachodzi taka potrzeba, komunikuje o powstałych przekroczeniach lub o wypadkach powstania, jego zdaniem, przesłanek odpowiedzialności.

3. Członkowie Trybunału Obrachunkowego cieszą się taką samą niezawistością i nieusuwalnością jak sędziowie; dotyczą ich te same przypadki niepołączalności ich stanowiska z innymi funkcjami.

4. Skład, organizację i funkcje Trybunału Obrachunkowego określa ustawa organiczna.

KONSTYTUCJA HOLANDII **z dnia 17 lutego 1983 r.**

(stan prawny na dzień 1 stycznia 1996 r.)

(według: La Constitution du Royaume des Pays Bas 1996, Ministere del' Intérieur; tłum. J. Mazur);

Konstytucja zawiera 142 artykuły w 8 rozdziałach oraz osobną część „przepisy dodatkowe”, obejmującą 8 artykułów wprowadzających i przejściowych.

Przepisy o Powszechnej Izbie Obrachunkowej są zawarte w rozdz. 4 „Rada Stanu, Powszechna Izba Obrachunkowa i stałe organy doradcze”:

Artykuł 76

Zadaniem Powszechnej Izby Obrachunkowej jest badanie dochodów i wydatków państwa.

Artykuł 77

1. Członkowie Powszechnej Izby Obrachunkowej są powoływani dożywotnio; powołanie następuje po zwolnieniu się stanowiska, na mocy Dekretu Królewskiego, z listy trzech osób wskazanych przez Drugą Izbę Stanów Generalnych.

2. Przestają oni pełnić funkcję w przypadku rezygnacji lub osiągnięcia wieku określonego w ustawie.

3. Mogą zostać zawieszani w czynnościach lub odwołani przez Sąd Najwyższy w przypadkach określonych w ustawie.

4. Dalsze postanowienia o ich statusie określa ustawa.

Artykuł 78

1. Ustawa określa organizację, skład i kompetencję Powszechnej Izby Obrachunkowej.

2. Dodatkowe obowiązki mogą zostać nałożone na Powszechną Izbę Obrachunkową w drodze ustawy.

Dalsze przepisy są umieszczone w innych rozdziałach:

Artykuł 105

3. Sprawozdanie o dochodach i wydatkach Państwa jest przedkładane Stanom Generalnym zgodnie z przepisami ustawy. Rozliczenie jest przedkładane Stanom Generalnym po przyjęciu przez Powszechną Izbę Obrachunkową.

Artykuł 57

2. Członek Stanów Generalnych nie może być (...) członkiem Powszechnej Izby Obrachunkowej (...).

KONSTYTUCJA IRLANDII **z dnia 1 lipca 1937 r.**

(stan prawny na dzień 24 grudnia 1980 r.)

(w: Constitutions of the Countries of the World, editors A. P. Blaunstein and G. H. Flanz, Oceana Publications Inc., Dobs Ferry, New York, June 1988; tłum. J. Mazur)

Konstytucja zawiera 50 artykułów w 16 rozdziałach (opatrzone nazwami, bez numeracji). Przepisy o najwyższym organie kontroli zamieszczone są w rozdziale złożonym z jednego obszernego artykułu:

Kontroler i Audytor Generalny

Artykuł 33.

1. Kontroler i Audytor Generalny powołany jest do nadzoru w imieniu państwa nad wszystkimi wydatkami i do kontroli wszystkich rachunków w zakresie środków dysponowanych przez lub pod kierunkiem Parlamentu Narodowego (*Oireachtas*).

2. Kontroler i Audytor Generalny mianowany jest przez Prezydenta na wniosek Izby Przedstawicieli (- *Dail Eireann*).

3. Kontroler i Audytor Generalny nie może być członkiem którejkolwiek z izb Parlamentu Narodowego, ani sprawować innego urzędu czy stanowiska za wynagrodzeniem.

4. Kontroler i Audytor Generalny w wyznaczonych terminach, określonych przez ustawy, przedkłada sprawozdania Izbie Przedstawicieli.

5. 10. Kontroler: Audytor Generalny może zostać odwołany tylko w razie stwierdzonego niewłaściwego działania lub niezdolności oraz jedynie gdy uchwały w sprawie jego odwołania podejmą Izba Przedstawicieli i Senat (*Seanad Eireann*).

20. Premier (*the Taoiseach*) powinien należycie powiadomić Prezydenta o każdej takiej uchwale, podjętej przez Izbę Przedstawicieli lub Senat, wysyłając mu kopię uchwały potwierdzoną przez przewodniczącego izby Parlamentu Narodowego, która ją przyjęła.

30. Po otrzymaniu powiadomienia oraz kopii tych uchwał Prezydent niezwłocznie, w drodze zarządzenia, które on podpisuje i z jego pieczęcią, odwołuje Kontrolera i Audytora Generalnego.

6. Z zastrzeżeniem powyższego, warunki i szczegółowe przepisy o urzędzie Kontrolera i Audytora Generalnego określa ustawa.

KONSTYTUCJA ISLANDII z dnia 17 czerwca 1944 r.

(stan prawny na dzień 30 maja 1984 r.)

(w: Konstytucja Republiki Islandii, tłum. i wstęp S. Sagan, Wydawnictwo A. Abramski, Katowice 1991)

Konstytucja nie reguluje kwestii dotyczących najwyższego organu kontroli.

Konstytucja zawiera 81 artykułów w 7 rozdziałach (bez tytułów), a ponadto Postanowienia tymczasowe. W rozdz. IV, który dotyczy kompetencji i trybu działania parlamentu (*Althing*), znajduje się w art. 43, regulujący parlamentarną kontrolę budżetu:

Artykuł 43

Zjednoczony *Althing* (obie izby parlamentu obradujące wspólnie - przyp. red.) wybiera na zasadzie reprezentacji proporcjonalnej trzech płatnych audytorów, którzy corocznie badają narodowe dochody i wydatki w celu stwierdzenia, czy wszystkie dochody wpłynęły i czy nie było jakichkolwiek nieprzewidzianych wydatków. Mogą oni, każdy z osobna lub wspólnie, żądać przedstawienia wszystkich informacji i dokumentów, które uznają za konieczne. Sprawozdania za cały rok finansowy zostają zestawione w jedno zbiorcze sprawozdanie, które razem z projektem ustawy o jego przyjęciu, przedkładane jest *Althingowi* wraz z uwagami audytorów.

Audytorzy, każdy z osobna lub wspólnie, uprawnieni są do kontroli rachunków i ksiąg Skarbu Państwa, podobnie jak i ministerstw, bieżąco albo też za rok miniony. Uwagi swoje, jeżeli takie mają, przekazują swoim następcom na piśmie.

Z reguły jeden lub więcej audytorów są to członkowie parlamentu i - podobnie jak w innych krajach skandynawskich - jest to przede wszystkim instytucja kontroli parlamentarnej. Obok tego funkcjonuje urząd Kontrolera Generalnego (*Ríkisendurskodandi*), formalnie związany z Ministerstwem Finansów, w rzeczywistości niezależny. W praktyce istnieje podział pracy: urząd Kontrolera Generalnego zajmuje się głównie kontrolą rachunków podstawowych, natomiast audytorzy parlamentarni - kontrolą na szczeblu ogólnopaństwowym.

KONSTYTUCJA LITWY z dnia 25 października 1992 r.

(w: Konstytucja Republiki Litewskiej, tłum. H. Wisner, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994)

Konstytucja zawiera 154 artykuły w 15 rozdziałach. Najwyższemu organowi kontroli poświęcony jest odrębny rozdział:

Rozdział XII. Kontrola Państwowa

Artykuł 133

System kontroli państwowej i jej kompetencje określa ustawa.

Kontrolą Państwową kieruje Kontroler Państwowy mianowany przez Sejm na wniosek Prezydenta Republiki.

Kontroler Państwowy przed podjęciem obowiązków składa przysięgę. Tekst przysięgi określa ustawa.

Artykuł 134

Kontrola Państwowa sprawuje kontrolę nad prawidłowością zarządzania i zgodnością z prawem wykorzystywania majątku narodowego, a także nad wykonaniem budżetu państwa.

Kontroler Państwowy przedkłada Sejmowi wniosek w sprawie corocznego sprawozdania z wykonania budżetu.

KONSTYTUCJA LUKSEMBURGA z dnia 17 października 1868 r.

(stan prawny na dzień 30 września 2001 r.)

(w: Constitution et Droits de l'Homme 2001, Service Central de Legislation, Luxembourg 2001; tłum. J. Mazur)

Konstytucja zawiera 124 artykuły w 12 rozdziałach. Przepisy o najwyższym organie kontroli są zamieszczone w rozdz. VIII. O finansach:

Artykuł 105

(1) Trybunał Obrachunkowy powołany jest do kontroli zarządzania finansowego organów, administracji i służb państwa; ustawa może powierzyć mu inne zadania w zakresie kontroli zarządzania finansowego wydatków publicznych.

(2) Kompetencje i organizację Trybunału Obrachunkowego, jak również tryb jego kontroli oraz relacje z Izbą Deputowanych określa ustawa.

(3) Członkowie Trybunału Obrachunkowego są mianowani przez Wielkiego Księcia na wniosek Izby Deputowanych.

(4) Bilans ogólny państwa przedkładany jest Izbie Deputowanych z uwagami Trybunału Obrachunkowego.

KONSTYTUCJA ŁOTWY z dnia 15 lutego 1922 r.

(w mocy do roku 1940 i ponownie od roku 1992)

(z późniejszymi zmianami, ostatnia z dnia 15 października 1998 r.)

(w: Konstytucja Łotwy, tłum. L. Gołubiec, wstęp P. Kierończyk, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001)

Konstytucja zawiera 116 artykułów w 8 rozdziałach: I. Postanowienia ogólne, II. Sejm, III. Prezydent państwa, IV. Gabinet Ministrów, V. Ustawodawstwo, VI. Sądy, VII. Kontrola Państwowa, VIII. Podstawowe prawa człowieka

Przepisy o najwyższym organie kontroli zamieszczone są w odrębnym rozdziale:

Rozdział VII. Kontrola Państwowa

Art. 87

Kontrola Państwowa jest niezależną instytucją kolegiąlną.

Art. 88

Kontrolerzy państwowi są mianowani i zatwierdzani w tym samym trybie jak sędziowie, lecz tylko na określony czas, w którym mogą być odwołani jedynie na podstawie orzeczenia sądowego. Strukturę i kompetencje Kontroli Państwowej określa ustawa szczególna.
(Art. LXXXIV. Sędziów zatwierdza Sejm ...)

KONSTYTUCJA MACEDONII z dnia 8 września 1991 r.

(ze zmianami przyjętymi 6 stycznia 1992 r.)

(w: Konstytucja Macedonii, tłum. T. Wójcik, wstęp J. Jackowicz, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999)

Konstytucja składa się z 134 krótkich artykułów (oraz poprawek I i II), wśród których nie ma postanowień o najwyższym organie kontroli.

KONSTYTUCJA MOŁDAWII z dnia 29 lipca 1994 r.

(Konstytucja Republiki Mołdowa, w: Nowyje konstytucii stran SNG i Bałtii. Sbornik dokumentow, izd. 2, Moskwa 1998, red. N. A. Michalewa; tłum. J. Mazur)

Konstytucja zawiera 140 artykułów w 7 rozdziałach. Przepisy o najwyższym organie kontroli są zamieszczone w rozdz. IV. Gospodarka narodowa i finanse publiczne.

Art. 133

Izba Obrachunkowa

1. Izba Obrachunkowa kontroluje tworzenie, zarządzanie i wykorzystanie publicznych środków finansowych.

2. Izba Obrachunkowa składa się z siedmiu członków.

3. Przewodniczący Izby Obrachunkowej powoływany jest przez Parlament na wniosek Przewodniczącego Parlamentu na okres pięciu lat. Członkowie Izby Obrachunkowej powoływani są przez Parlament na wniosek Przewodniczącego Izby.

4. Izba Obrachunkowa corocznie przedkłada Parlamentowi sprawozdanie o zarządzaniu i wykorzystaniu publicznych środków finansowych.

5. Inne kompetencje, a także organizacja i tryb działalności Izby Obrachunkowej regulowane są ustawą organiczną.

KONSTYTUCJA NIEMIEC z dnia 23 maja 1949 r.

(stan prawny na dzień 1 stycznia 1989 r.)

(w: Ustawa zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec, red. L. Janicki, Poznań 1989)

Konstytucja zawiera 170 artykułów w 13 rozdziałach.

X. Skarbowość

Artykuł 114

1. Federalny minister finansów powinien w ciągu następnego roku obrachunkowego zdać Parlamentowi Federalnemu i Radzie Federalnej sprawozdanie o wpływach i wydatkach, jak również o majątku i zadłużeniach, w celu udzielenia rządowi federalnemu absolutorium.

2. Federalna Izba Obrachunkowa, której członkowie posiadają niezawisłość sędziowską, bada sprawozdanie, jak również gospodarność i prawidłowość działalności budżetowej i gospodarczej. Izba ta powinna, poza rządem federalnym, zdawać sprawozdanie corocznie bezpośrednio Parlamentowi i Radzie Federalnej. Ponadto uprawnienia Federalnej Izby Obrachunkowej reguluje ustawa federalna.

KONSTYTUCJA NORWEGII

z dnia 17 maja 1814 r.

(ze zmianami, ostatnia z dnia 19 czerwca 1992 r.)

(w: Konstytucja Królestwa Norwegii, tłum. i wstęp J. Osieński, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996)

Konstytucja składa się obecnie z 105 paragrafów zawartych w pięciu częściach. Pośrednia wzmianka o najwyższym organie kontroli zawarta jest w przepisie określającym kompetencje parlamentu:

75

Do Stortingu należy:

(...)

k) mianowanie pięciu rewidentów, którzy corocznie sprawdzają rachunki publiczne i publikują wyciągi z nich; w tym celu rachunki zostają udostępniane rewidentom w ciągu 6 miesięcy po zakończeniu tego roku, na który sumy były przez Storting przyznane, a także przyjmowanie postanowienia dotyczącego procedury sprawdzania sprawozdań państwowych urzędników finansowych;

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 2 kwietnia 1997 r.

(Dz.U. Nr 78, poz 483)

Konstytucja zawiera 243 artykuły w 13 rozdziałach. Przepisy o najwyższym organie kontroli są zwłaszcza w rozdziale IX:

Rozdział IX

Organy kontroli państwowej i ochrony prawa

Najwyższa Izba Kontroli

Art. 202.

1. Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej.
2. Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi.
3. Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegalności.

Art. 203.

1. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

2. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności.

3. Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Art. 204.

1. Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi:

- 1) analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej,
- 2) opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów,
- 3) informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie.

2. Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Sejmowi coroczne sprawozdanie ze swojej działalności.

Art. 205.

1. Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 6 lat i może być ponownie powołany tylko raz.

2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych.

3. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu.

Art. 206.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Art. 207.

Organizację oraz tryb działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa.

Art. 103.

1. Mandatu posła nie można łączyć z funkcją (...) Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (...).

Art. 108.

Do senatorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 103 (...).

Art. 144.

(...)

2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

3. Przepis ust. 2 nie dotyczy:

(...)

10) wniosku o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli,

Art. 191.

1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188², do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

1) (...) Prezes Najwyższej Izby Kontroli

(...)

Art. 192.

Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 189³, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: (...) Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 198.

1. Za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: (...) Prezes Najwyższej Izby Kontroli

(...)

Art. 226.

1. Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa.

2. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.

² Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,

2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,

3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,

4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,

5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

³ Art. 189. Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

KONSTYTUCJA PORTUGALII z dnia 2 kwietnia 1976 r.

(ze zmianami, ostatnia z dnia 20 września 1997 r.)

(w: Konstytucja Republiki Portugalskiej, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, wstęp J. Miranda, P. Kownacki, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000)

Konstytucja zawiera 299 artykułów w sześciu częściach: Zasady podstawowe, Część I. Podstawowe prawa i obowiązki, Część II. Organizacja gospodarcza, Część III. Organizacja władzy politycznej, Część IV. Gwarancja i zmiana Konstytucji, Przepisy końcowe i przejściowe. Części dzielą się na tytuły, te zaś na rozdziały.

Część III. Organizacja władzy politycznej

Tytuł V. Sądy

Artykuł 202
(Funkcja sądownicza)

1. Sądy są organami suwerenności posiadającymi kompetencje do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu ludu.

Artykuł 203
(Niezawisłość)

Sądy są niezawisłe i podlegają tylko ustawie.

Artykuł 205
(Orzeczenia sądowe)

(...)

2. Orzeczenia sądowe wiążą wszystkie podmioty publiczne i prywatne i przeważają nad decyzjami wszelkich innych władz.

Artykuł 209
(Rodzaje sądów)

1. Oprócz Trybunału Konstytucyjnego istnieją następujące rodzaje sądów:

- a) Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości oraz sądy powszechne pierwszej i drugiej instancji,
- b) Najwyższy Trybunał Administracyjny oraz pozostałe sądy administracyjne i podatkowe,
- c) Trybunał Obrachunkowy.

Artykuł 214
(Trybunał Obrachunkowy)

1. Trybunał Obrachunkowy jest najwyższym organem kontroli legalności wydatków publicznych i oceny rachunków, które ustawa poddaje jego kontroli, przy czym do kompetencji Trybunału należy, w szczególności:

- a) wydawanie opinii na temat ogólnych rachunków państwa, w tym rachunków systemu zabezpieczenia społecznego,
- b) wydawanie opinii na temat rachunków Regionów Autonomicznych Azorów i Madery,
- c) egzekwowanie odpowiedzialności w przypadku przestępstw finansowych, na zasadach określonych w ustawie,
- d) wykonywanie pozostałych kompetencji przyznanych przez ustawę.

2. Kadencja przewodniczącego Trybunału Obrachunkowego trwa cztery lata, z zastrzeżeniem przepisu art. 133 pkt m.

3. Trybunał Obrachunkowy może działać w sposób zdecentralizowany, w wydziałach regionalnych, na zasadach określonych w ustawie.

4. W Regionach Autonomicznych Azorów i Madery istnieją wydziały Trybunału Obrachunkowego, które posiadają pełny zakres kompetencji w sprawach dotyczących danego regionu, na zasadach określonych w ustawie.

Tytuł II. Prezydent Republiki

Rozdział II. Kompetencje

Artykuł 133

(Kompetencje w stosunku do innych organów)

1. Do kompetencji Prezydenta Republiki w stosunku do innych organów należy:

(...)

m) powoływanie i odwoływanie, na wniosek rządu, przewodniczącego Trybunału Obrachunkowego

(...),

Część III. Organizacja gospodarcza

Tytuł IV. System finansowy i podatkowy

Artykuł 107

(Kontrola)

Wykonanie budżetu podlega kontroli Trybunału Obrachunkowego i Zgromadzenia Republiki, które ocenia i przyjmuje ogólne rachunki państwa, w tym rachunki systemu zabezpieczenia społecznego, na podstawie opinii wydanej przez Trybunał.

KONSTYTUCJA ROSJI

z dnia 12 grudnia 1993 r.

(ze zmianami, ostatnia z dnia 10 lutego 1996 r.)

(w: Konstytucja Rosji, tłum. A. Kubik, wstęp A. Bosiacki, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000)

Konstytucja składa się z Części pierwszej (bez tytułu) oraz Części drugiej. Przepisy końcowe i przejściowe. Część pierwsza zawiera 137 artykułów w 9 rozdziałach.

Przepisy o najwyższym organie kontroli zawarte są w rozdz. 5. Zgromadzenie Federalne:

Artykuł 101

(...)

5. W celu sprawowania kontroli nad wykonaniem budżetu federalnego Rada Federacji wspólnie z Dumą Państwową powołuje Izbę Obrachunkową, której skład i tryb działania określa ustawa federalna.

Artykuł 102

1. Do kompetencji Rady Federacji należy:

(...)

i) powoływanie i odwoływanie zastępcy Przewodniczącego Izby Obrachunkowej oraz połowy składu jej audytorów;

Artykuł 103.

1. Do kompetencji Dumy Państwowej należy:

(...)

d) powoływanie i odwoływanie Przewodniczącego Izby Obrachunkowej oraz połowy składu jej audytorów;

KONSTYTUCJA RUMUNII z dnia 21 listopada 1991 r.

(w: Constitutia Romaniei. La Constitution de la Roumanie 1991, Edité par la Régie autonome „Monitorul Oficial”, Bucarest 1992; tłum. J. Mazur)

Konstytucja zawiera 152 artykuły w 7 tytułach; większość tytułów dzieli się na rozdziały. Przepisy o najwyższym organie kontroli zamieszczone są w tytule IV. Gospodarka i finanse publiczne:

Artykuł 139

(Trybunał Obrachunkowy)

(1) Trybunał Obrachunkowy kontroluje sposób tworzenia, administrowania i wykorzystania środków finansowych państwa i sektora publicznego. W zakresie określonym przez ustawę Trybunał wykonuje także kompetencje orzecznicze.

(2) Trybunał Obrachunkowy corocznie przedkłada Parlamentowi sprawozdanie o wykorzystaniu Narodowego Budżetu Publicznego w zakończonym roku budżetowym, w tym dostrzeżone nieprawidłowości.

(3) Na żądanie Izby Deputowanych lub Senatu, Trybunał Obrachunkowy kontroluje sposób zarządzania środkami publicznymi oraz informuje o wynikach kontroli.

(4) Członkowie Trybunału Obrachunkowego, mianowani przez Parlament, są niezależni i nieusuwalni, zgodnie z ustawą. Są oni poddani takim samym regułom niepołączalności stanowisk, jakie ustawa przewiduje dla sędziów.

KONSTYTUCJA SŁOWACJI z dnia 1 września 1992 r.

(w brzmieniu tekstu jednolitego z dnia 23 lutego 2001 r.)

(Ustava Slovenskej Republiky, Bratislava 2001; także: Constitution of the Slovak Republic, Bratislava 2001; tłum. robocze J. Mazur z uwzględnieniem przekładu pierwotnego tekstu: Konstytucja Republiki Słowackiej, tłum. i wstęp. K. Skotnicki, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993)

Konstytucja zawiera 156 artykułów w 9 rozdziałach; rozdziały dzielą się na oddziały. Rozdział III składa się z oddziału I „Gospodarka Republiki Słowackiej” i Oddziału II „Najwyższy Urząd Kontroli Słowackiej”:

Oddział II

Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Słowackiej

Art. 60

1. Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Słowackiej jest niezawisłym organem prowadzącym kontrolę gospodarowania:

- a) środkami budżetowymi, które na podstawie ustawy zostaną uchwalone przez Radę Narodową Republiki Słowackiej lub przez rząd,
- b) majątkiem, zobowiązaniami, środkami finansowymi, prawami majątkowymi i należnościami państwa, instytucji prawa publicznego i Funduszu Majątku Narodowego Republiki Słowackiej,
- c) majątkiem, środkami finansowymi i prawami majątkowymi gmin i wyższych jednostek terytorialnych, otrzymanych na pokrycie wydatków w związku z wykonywaniem przekazanych zadań z zakresu administracji państwowej,
- d) majątkiem, zobowiązaniami, środkami finansowymi, prawami majątkowymi i należnościami, które otrzymały gwarancję Republiki Słowackiej,
- e) majątkiem, środkami finansowymi, prawami majątkowymi i należnościami oraz środkami finansowymi, które zostały przekazane z zagranicy Republice Słowackiej, osobom prawnym lub osobom fizycznym gospodarującym środkami budżetu państwa lub dysponującym majątkiem państwa w ramach programów rozwojowych lub z podobnych powodów.

2. Działalność kontrolna Najwyższego Urzędu Kontroli obejmuje, w zakresie określonym w ust. 1:

- a) rząd Republiki Słowackiej, ministerstwa i inne centralne organy administracji państwowej oraz organy im podporządkowane,
- b) organy państwowe i osoby prawne, utworzone lub założone przez centralne organy administracji państwowej lub inne organy państwowe,

- c) gminy i wyższe jednostki terytorialne, osoby prawne utworzone przez gminy lub wyższe jednostki terytorialne,
- d) państwowe fundusze celowe, instytucje prawa publicznego utworzone w drodze ustawy, osoby prawne, w których instytucje prawa publicznego mają udział kapitałowy, osoby prawne z udziałem kapitałowym państwa,
- e) Fundusz Majątku Narodowego Republiki Słowackiej, osoby prawne z większościowym udziałem kapitałowym Funduszu Majątku Narodowego Republiki Słowackiej,
- f) osoby prawne i osoby fizyczne.

Art. 61

1. Na czele Najwyższego Urzędu Kontroli stoi przewodniczący. Przewodniczącego i wiceprzewodniczących Najwyższego Urzędu Kontroli wybiera i odwołuje Rada Narodowa Republiki Słowackiej.
2. Przewodniczącym Najwyższego Urzędu Kontroli może zostać wybrany każdy obywatel Republiki Słowackiej, który posiada prawo wybieralności do Rady Narodowej Republiki Słowackiej.
3. Ta sama osoba może być wybrana na przewodniczącego Najwyższego Urzędu Kontroli najwyżej na dwie następujące po sobie siedmioletnie kadencje.
4. Funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących Najwyższego Urzędu Kontroli są niepołączalne z innymi funkcjami w organach publicznych, z zatrudnieniem lub podobnym stosunkiem pracy, z prowadzeniem przedsiębiorstwa, z członkostwem w organie zarządzającym lub kontrolującym osoby prawnej prowadzącej przedsiębiorstwo albo z inną działalnością gospodarczą lub zarobkową, z wyjątkiem administrowania własnym majątkiem oraz działalności naukowej, pedagogicznej, literackiej i artystycznej.

Art. 62

Najwyższy Urząd Kontroli przedkłada Radzie Narodowej Republiki Słowackiej przynajmniej raz do roku sprawozdanie o wynikach kontroli, a także zawsze, gdy zażąda tego Rada Narodowa Republiki Słowackiej.

Art. 63

Zakres działania, kompetencje, wewnętrzną strukturę organizacyjną oraz podstawowe zasady działalności kontrolnej Najwyższego Urzędu Kontroli określi ustawa.

KONSTYTUCJA SŁOWENII

z dnia 23 grudnia 1991 r.

(w: Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r., tłum. i wstęp P. Winczorek, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994)

Konstytucja zawiera 174 artykuły w 10 rozdziałach.

VI. Finanse publiczne

Artykuł 150

(Trybunał Obrachunkowy⁴)

Trybunał Obrachunkowy jest najwyższym organem kontroli rachunków państwowych, budżetu państwa i finansowania całej działalności publicznej.

Organizację i kompetencje Trybunału Obrachunkowego określa ustawa.

Trybunał Obrachunkowy jest w swojej działalności niezawisły i podlega tylko konstytucji oraz ustawom.

Artykuł 151

(powoływanie członków Trybunału Obrachunkowego)

Członków Trybunału Obrachunkowego powołuje Zgromadzenie Państwowe.

KONSTYTUCJA SZWAJCARII

z dnia 18 kwietnia 1999 r.

(w: Konstytucja Szwajcarii, tłum. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000)

Konstytucja nie zawiera postanowień o najwyższym organie kontroli. Zgodnie z art. 148 Konstytucji, najwyższa władza w Federacji - z wyłączeniem praw

⁴ Użytą w tłumaczeniu na język polski nazwę „Sąd Obrachunkowy” zastąpiono nazwą „Trybunał Obrachunkowy”.

przysługujących narodowi i kantonom - należy do dwuizbowego Zgromadzenia Federalnego. Na tej podstawie elementy kontroli wykonują komisje finansowe obu izb oraz wyłoniona przez nie komisja wspólna - Delegacja Finansowa. W systemie organów administracji funkcjonuje od 1877 r. Federalny Urząd Kontroli, którego działalność służy zarówno Delegacji Finansowej, jak i Radzie Federalnej (organowi typu rządu).

KONSTYTUCJA (AKT O FORMIE RZĄDU) SZWECJI z dnia 28 lutego 1974 r.

(w brzmieniu tekstu jednolitego z dnia 26 listopada 1998 r.)

(w: Konstytucja Szwecji, tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, wstęp M. Grzybowski, wydanie drugie, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000)

Szwecja ma trzy „prawa fundamentalne”, które łącznie składają się na konstytucję: Akt o Formie Rządu, Akt o Sukcesji i Akt o Wolności Druku. Wszystkie one zostały uchwalone lub zasadniczo zmienione w latach 70-tych.

Akt o Formie Rządu składa się z 13 rozdziałów, które dzielą się na paragrafy, numerowane odrębnie w ramach każdego rozdziału (łącznie jest 151 paragrafów).

Akt ten nie zawiera postanowień o najwyższym organie kontroli. Organu takiego, w dosłownym rozumieniu, w Szwecji nie ma - funkcjonuje Narodowy Urząd Kontroli jako organ podległy rządowi.

W rozdziale 12 Aktu o Formie Rządu, zatytułowanym „System kontroli” i obejmującym przede wszystkim przepisy o odpowiedzialności parlamentarnej oraz odpowiedzialności konstytucyjnej rządu i ministrów, znajduje się także przepis powołujący do życia odrębną instytucję kontrolerów rachunkowych parlamentu:

7

Riksdag wybiera rewizorów (*revisorer*) dla kontroli działalności państwa. Riksdag może podjąć decyzję o objęciu kontrolą rewizorów także innego typu działalności. Riksdag ustanawia instrukcję dla rewizorów.

Rewizorzy, zgodnie z przepisami ustawy, mogą żądać dokumentów, informacji i wyjaśnień niezbędnych do przeprowadzenia kontroli.

Dalsze przepisy dotyczące rewizorów zamieszczone zostały w Akcie o Riksdagu.

Ustawa z 1974 r. o Riksdagu reguluje w rozdz. 8. Niektóre urzędy i ciała:

11

Riksdag powołuje dwunastu Kontrolerów Rachunkowych. Są oni wybierani na okres kadencji Riksdagu.

Riksdag wybiera przewodniczącego i jednego lub więcej wiceprzewodniczących spośród Kontrolerów. Przewodniczący i wiceprzewodniczący wybierani są oddzielnie.

KONSTYTUCJA TURCJI z dnia 7 listopada 1982 r.

(w: Constitution de la Reupublique de Turquie, Direction Générale de la Presse et de l'Information, Ankara 1983; tłum. J. Mazur)

Konstytucja zawiera 193 artykuły w siedmiu częściach: I. Zasady ogólne, II. Podstawowe prawa i obowiązki, III. Podstawowe organy republiki, IV. Postanowienia finansowe i gospodarcze, V. Przepisy różne, VI. Przepisy przejściowe, VII. Przepisy końcowe. Większość części podzielona jest na rozdziały. Przepisy o najwyższym organie kontroli umieszczone są w części III i IV.

Część III. Podstawowe organy republiki

Rozdz. 3. Władza sądowa

IV. Trybunał Obrachunkowy

Art. 160

Trybunał Obrachunkowy powołany jest do kontroli w imieniu Wielkiego Zgromadzenia Narodowego Turcji dochodów, wpływów i należności budżetu ogólnego i budżetów dodatkowych, do rozstrzygania w ostatniej instancji o rachunkach i operacjach finansowych osób odpowiedzialnych, a także do badania, kontroli i podejmowania decyzji w innych sprawach określonych przez ustawy.

W ciągu 15 dni od otrzymania na piśmie prawomocnego orzeczenia Trybunału Obrachunkowego zainteresowani mogą zwrócić się, tylko jeden raz, o jego rewizję. Orzeczenia te nie mogą być przedmiotem odwołania do sądu administracyjnego.

W razie konfliktu między orzeczeniami Rady Stanu (najwyższego sądu administracyjnego - przyp. tłum.) i Trybunału Obrachunkowego w sprawach podatków lub innych zobowiązań finansowych, rozstrzygają orzeczenia Rady Stanu.

Organizacja, funkcjonowanie i metody kontroli Trybunału Obrachunkowego, kwalifikacje, tryb powoływania, zadania i kompetencje, prawa i obowiązki oraz inne sprawy dotyczące statusu jego członków, a także gwarancje przyznane prezesowi i członkom są regulowane ustawowo.

Procedury sprawdzania, w imieniu Wielkiego Zgromadzenia Narodowego Turcji, majątku publicznego będącego w dyspozycji Sił Zbrojnych są regulowane ustawowo, z uwzględnieniem tajemnicy funkcjonowania jednostek obrony narodowej.

Część IV. Postanowienia finansowe i gospodarcze

Rozdz. 1. Postanowienia finansowe

I. Budżet

D. Zamknięcie rachunków

Art. 164

Rada Ministrów przedkłada Wielkiemu Zgromadzeniu Narodowemu Turcji projekty zamknięć rachunków w ciągu siedmiu miesięcy od zakończenia roku podatkowego, do którego się odnoszą, chyba że ustawa przewiduje termin krótszy. Trybunał Obrachunkowy przedstawia Wielkiemu Zgromadzeniu Narodowemu Turcji swoje stanowisko co do zgodności w ciągu 75 dni od otrzymania projektu zamknięcia rachunków (...)

Obok Trybunału Obrachunkowego, Konstytucja Turcji przewiduje odrębny organ kontroli w ramach władzy wykonawczej - Inspekcję Państwową:

Część III. Podstawowe organy republiki

Rozdz. 2. Władza wykonawcza

I. Prezydent Republiki

H. Inspekcja Państwowa

Art. 108

Inspekcja Państwowa przy urzędzie Prezydenta Republiki, utworzona w celu zagwarantowania przestrzegania prawa przez administrację oraz zapewnienia jej właściwego funkcjonowania, skuteczności i przestrzegania prawa, wykonuje, na polecenie Prezydenta Republiki, wszelkiego rodzaju badania, dochodzenia i inspekcje w zakładach i instytucjach publicznych oraz przedsiębiorstwach, w których udział kapitału zakładów i instytucji publicznych wynosi więcej niż połowę, w organizacjach zawodowych o charakterze publicznym, w organizacjach zawodowych pracowników i pracodawców wszystkich szczebli oraz w stowarzyszeniach i fundacjach wyższej użyteczności.

Siły Zbrojne oraz organy sądowe są wyłączone z zakresu działania Inspekcji Państwowej.

Członkowie Inspekcji Państwowej, a wśród nich przewodniczący Inspekcji, są powoływani przez Prezydenta Republiki spośród osób mających kwalifikacje określone ustawowo.

Funkcjonowanie Inspekcji Państwowej oraz długość kadencji i inne sprawy dotyczące statusu jej członków są regulowane ustawowo.

KONSTYTUCJA UKRAINY z dnia 28 czerwca 1996 r.

(w: Konstytucja Ukrainy, wstęp i tłum. E. Toczek, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999)

Konstytucja zawiera 161 artykułów w czternastu rozdziałach i przepisy przejściowe. Przepisy o najwyższym organie kontroli umieszczone są w rozdz. IV. Rada Najwyższa Ukrainy:

Art. 85

Do uprawnień Rady Najwyższej Ukrainy należy:

(...)

16) powoływanie i odwoływanie Przewodniczącego i innych członków Izby Obrachunkowej;

Art. 98

Izba Obrachunkowa kontroluje w imieniu Rady Najwyższej Ukrainy wykorzystanie środków z Budżetu Państwowego Ukrainy.

KONSTYTUCJA WĘGIER z dnia 18 sierpnia 1949 r.

(w brzmieniu urzędowego tekstu jednolitego, ogłoszonego dnia 24 sierpnia 1990 r.)

(w: Konstytucja Republiki Węgierskiej, tłum. i wstęp H. Donath, Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe 1992)

Konstytucja zawiera 111 paragrafów w 15 rozdziałach. Podstawowe przepisy dotyczące najwyższego organu kontroli znajdują się w rozdz. VI:

Rozdział VI.

Państwowa Izba Obrachunkowa oraz Węgierski Bank Narodowy

32/C

(1) Państwowa Izba Obrachunkowa jest organem Zgromadzenia Krajowego do spraw kontroli finansowo-gospodarczej. W zakresie swych zadań kontroluje gospodarność gospodarki państwowej, a w jej ramach zasadność projektu budżetu państwowego, niezbędność i celowość jego wykorzystania, parafuje umowy dotyczące zaciągania kredytów budżetowych; wstępnie bada praworządność wykorzystania budżetu państwowego; kontroluje końcowe rozliczenia z wykonania budżetu państwowego; kontroluje administrację majątku państwowego, działalność przedsiębiorstw stanowiących własność państwa w zakresie utrzymywania i pomnażania majątku; wypełnia inne zadania, które ustawa zalicza do zakresu jej właściwości.

(2) Państwowa Izba Obrachunkowa dokonuje kontroli pod względem praworządności, celowości i efektywności. O dokonanych kontrolach Państwowa Izba Obrachunkowa informuje Zgromadzenie Krajowe w formie sprawozdania. Sprawozdanie to powinno zostać opublikowane. Sprawozdanie z kontroli rozliczenia końcowego prezes Państwowej Izby Obrachunkowej przedkłada Zgromadzeniu Krajowemu razem z rozliczeniem końcowym.

(3) Do wyboru prezesa i wiceprezesów Państwowej Izby Obrachunkowej wymagana jest liczba dwóch trzecich głosów deputowanych do Zgromadzenia Krajowego.

(4) Do przyjęcia ustawy o organizacji i trybie działania Państwowej Izby Obrachunkowej wymagana jest liczba dwóch trzecich głosów obecnych deputowanych do Zgromadzenia Krajowego.

Postanowienia dotyczące najwyższego organu kontroli zawiera także rozdz. II:

Rozdział II. Zgromadzenie Krajowe

19

(1) Najwyższym organem władzy państwowej i przedstawicielstwa ludu jest Zgromadzenie Krajowe.
(2) Zgromadzenie Krajowe, wykonując prawa wypływające z suwerenności ludu, zapewnia konstytucyjny ustrój społeczny, określa organizację, kierunki i warunki rządzenia.

(3) W zakresie tych kompetencji Zgromadzenie Krajowe:

k) wybiera prezydenta Republiki, premiera, członków Trybunału Konstytucyjnego, parlamentarnych rzeczników praw obywatelskich oraz praw mniejszości narodowych i etnicznych, prezesa i wiceprezesów Państwowej Izby Obrachunkowej, prezesa Sądu Najwyższego oraz prokuratora generalnego;

20

(5) Deputowanym nie może być prezydent Republiki, członek Trybunału Konstytucyjnego, parlamentarny rzecznik praw obywatelskich, prezes, wiceprezes i rachmistrz Państwowej Izby Obrachunkowej, sędzia, prokurator, pracownik organu administracji państwowej z wyjątkiem członka rządu i politycznego sekretarza stanu, jak również zawodowy członek sił zbrojnych, policji i organów porządkowych. Ustawa może określić także inne wypadki niedopuszczalnego połączenia.

27

Członkowie Zgromadzenia Krajowego mogą kierować pytania do parlamentarnych rzeczników praw obywatelskich oraz praw mniejszości narodowych i etnicznych, do prezesa Państwowej Izby Obrachunkowej i prezesa Węgierskiego Banku Narodowego, zaś interpelacje i zapytania - do rządu, każdego z członków rządu oraz prokuratora generalnego, we wszystkich sprawach objętych zakresem ich zadań.

WIELKA BRYTANIA

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej nie ma konstytucji w rozumieniu formalnym. Pomimo to istnieje tradycja traktowania szczególnie ważnych ustaw jako składających się na materialne prawo konstytucyjne, któremu zwyczajowo przypisuje się cechę większej trwałości. Do zbioru ustawodawstwa konstytucyjnego nie są jednak zaliczane ustawy z 1866 r., 1921 r. i 1983 r., które tworzą najwyższy organ kontroli w postaci urzędu Kontrolera i Audytora Generalnego.

KONSTYTUCJA WŁOCH

z dnia 27 grudnia 1947 r.

(stan prawny na dzień 31 grudnia 1968 r.)

(w: Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji, pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Instytut Nauk Prawnych PAN, Ossolineum, Wrocław 1971; tłum. J. Zakrzewska)

Konstytucja zawiera 139 artykułów, ujętych w trzech częściach: Zasady podstawowe, Część I. Prawa i obowiązki obywateli, Część II. Ustrój republiki, a ponadto Postanowienia przejściowe i końcowe. Części podzielone są na tytuły, a te na rozdziały. Postanowienia o najwyższym organie kontroli umieszczone są w dwu różnych tytułach części II. Ustrój republiki, co odzwierciedla dwie główne funkcje Trybunału:

Tytuł III. Rząd

Rozdział III. Organy pomocnicze

Artykuł 100

(...) Trybunał Obrachunkowy wykonuje kontrolę uprzednią legalności aktów rządu, jak również kontrolę następną wykonania budżetu państwa. Bierze udział w sposób określony ustawą w kontroli nad działalnością finansową instytucji subwencjonowanych przez państwo w zwykłym trybie. Wyniki swoich kontroli przedstawia bezpośrednio Izbowi.

Ustawa zapewnia niezależność wobec rządu obu instytucji (tj. Trybunału oraz Rady Stanu - przyp. red.) oraz ich członków.

Tytuł IV. Sądownictwo

Rozdział I. Organizacja wymiaru sprawiedliwości

Artykuł 103

(...) Trybunał Obrachunkowy ma jurysdykcję w sprawach dotyczących rachunków publicznych i w innych sprawach wymienionych w ustawie.

Opracował: dr Jacek Mazur

SPIS TREŚCI

Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, poświęcone problemowi statusu prawnego Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i standardów Unii Europejskiej3

Wypowiedź Prezesa NIK na otwarcie obrad5

Referaty:

Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i standardów Unii Europejskiej (Aspekty prawnofinansowe) - prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski9

Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji - prof. dr hab. Paweł Sarnecki ...26

Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i standardów Unii Europejskiej - prof. zw. dr hab. Andrzej Sylwestrzak49

Stosowanie międzynarodowych standardów dotyczących statusu prawnego najwyższego organu kontroli w krajach Unii Europejskiej i w Polsce (Próba porównania) - dr Jacek Mazur55

Dyskusja:

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Jacek Uczkiewicz77

Prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski79

Prof. dr Ryszard Szawłowski82

Doradca Prezesa NIK Andrzej Kram85

Dr Krystyna Pawłowicz86

Prof. dr hab. Maria Gintowt-Jankowicz87

Prof. zw. dr hab. Cezary Kosikowski89

Prof. dr hab. Wojciech Sokolewicz90

Sędzia NSA Małgorzata Niezgódka-Medek92

Prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch96

Dr Krystyna Pawłowicz98

Wiceprezes NIK Piotr Kownacki100

Prof. dr Ryszard Szawłowski102

Doradca Prezesa NIK dr Ryszard Grodzicki103

Doradca Prezesa NIK dr Krystyna Szajdakowska106

Prof. dr hab. Maria Gintowt-Jankowicz107

Wiceprezes NIK Krzysztof Szwedowski108

Prezes NIK Mirosław Sekuła - podsumowanie 109

Przepisy o najwyższych organach kontroli w konstytucjach państw europejskich - opracował dr Jacek Mazur111

KOMITET REDAKCYJNY:

§Tomasz Grzegorzczak, Adam Lipowski, Teresa Liszcz,
Stanisław Markowski, Barbara Matosiuk (redaktor naczelna),
Jacek Mazur, Małgorzata Niezgódka-Medek,
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: 825-44-81, 825-32-71; red. nacz. Barbara Matosiuk, p. 66, tel. 825-41-86 i 401; sekr. red. Barbara Dolińska, p. 67, tel. 739; red. Joanna Kulicka, red. Barbara Odolińska, p. 67a, tel. 825-18-17 i 781.
Nasz adres w sieci INTERNET: e-mail: KPred@nik.gov.pl; <http://www.nik.gov.pl>

Papier xerox 80g. Oddano do składu w maju 2002 r.
Skład, łamanie, druk okładki: EGRAF, Warszawa.
Druk i oprawa: Poligrafia NIK.

Zakres uprawnień do kontroli według jednostek kontrolowanych

Państwowa Administracja centralna

Inne instytucje publiczne wykonujące zadania administracyjne

Władze regionalne Gminy

Gminy otrzymujące środki państwowe

Przedsiębiorstwa państwowe

Instytucje prywatne otrzymujące środki publiczne