NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

ROCZNIK LV – NUMER SPECJALNY – STYCZEŃ 2010 R.

ISSN 0452-5027

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

DELEGATURY NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI UCZCIŁY JUBILEUSZ IZBY

Najwyższa Izba Kontroli obchodziła w ubiegłym roku jubileusz 90-lecia istnienia. Z tej okazji w większości delegatur odbyły się spotkania z pracownikami oraz przedstawicielami społeczności lokalnych. Ich myślą przewodnią było przybliżenie działalności Izby, zapoznanie z jej osiągnięciami i istotnymi problemami.

Najwyższa Izba Kontroli zrodziła się wraz z polską państwowością, kilka miesięcy po odzyskaniu niepodległości. Twórcy niepodległej Polski – a wśród nich marszałek Piłsudski – chcieli, aby gospodarowanie publicznymi pieniędzmi pozostawało pod kontrolą obywateli. Ta podstawowa idea – publicznej kontroli finansów i wykonywania zadań przez państwo – legła także u podstaw obecnie obowiązującej ustawy o NIK, której jednym z autorów był ówczesny Prezes Izby, a dzisiejszy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Lech Kaczyński.

Jubileusz 90-lecia NIK zbiegł się w czasie z pracami nad nowelizacją ustawowych regulacji dotyczących Izby. Nic więc dziwnego, że spotkania w delegaturach służyły także przedstawieniu rozwiązań proponowanych w Sejmie przez posłów oraz kierownictwo Izby. Na ostatnich konferencjach można już było podsumować wyniki parlamentarnych zmagań.

Znowelizowana ustawa ma przynieść zmianę procedury kontrolnej oraz zmiany organizacyjne w NIK, wynikające ze ścisłego przypisania mianowanych kontrolerów do delegatur i departamentów kontrolnych. Na szczęście kierownictwu Izby, dzięki serii spotkań z marszałkami Sejmu i Senatu, premierem, wicepremierem, przewodniczącymi klubów parlamentarnych, przedstawicielami świata nauki oraz kampanii w mediach, udało się przekonać posłów do: odstąpienia od

trybu wyboru wiceprezesów z pominięciem prezesa; zrezygnowania z kadencyjności wiceprezesów; usunięcia polityków z komisji konkursowych; przesunięcia terminu wprowadzenia kadencyjności dyrektorów o 3 lata oraz ograniczenia audytu zewnętrznego do spraw związanych z finansami NIK. Niezależność Izby została uratowana.

Spotkania w delegaturach przejdą do historii przede wszystkim jako czas gorącej debaty nad kształtem nowelizacji ustawy o NIK. Cennym wkładem w toczącą się dyskusję były referaty wygłoszone przy okazji jubileuszowych sesji. Zaproszeni goście przedstawiali w nich nie tylko historię Izby, ale i własne spojrzenie na współczesność, głos w dyskusji o usytuowaniu Izby względem innych konstytucyjnych organów oraz jakże cenne refleksje na temat samodzielności i niezależności NIK.

Swoisty zapis tych konferencji stanowią wspomniane referaty, których wybór zamieszczono w tym wydaniu „Kontroli Państwowej". Ich autorzy od dawna są wypróbowanymi orędownikami niezależności Izby od władzy wykonawczej i samodzielności względem Sejmu.

Raz jeszcze dziękuję im za twórczy wkład w obchody 90. rocznicy powstania Najwyższej Izby Kontroli.

Jacek Jezierski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

KONFERENCJE REGIONALNE
W DELEGATURACH NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Z OKAZJI 90. ROCZNICY UTWORZENIA NIK

Delegatura NIK w Poznaniu – 12 marca 2009 r.

Delegatura NIK w Łodzi – 20 kwietnia 2009 r.

Delegatura NIK w Białymstoku – 27 kwietnia 2009 r.

Delegatura NIK we Wrocławiu – 7 maja 2009 r.

Delegatura NIK w Krakowie – 16 czerwca 2009 r.

Delegatura NIK w Olsztynie – 9 lipca 2009 r.

Delegatura NIK w Gdańsku – 10 lipca 2009 r.

Delegatura NIK w Kielcach – 21 września 2009 r.

Delegatura NIK w Katowicach – 10 listopada 2009 r.

90 lat NIK

Andrzej Sylwestrzak

HISTORIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI I JEJ MIEJSCE W KONSTYTUCJI

Najwyższa Izba Kontroli w formie instytucjonalno-ustrojowej, w jakiej funkcjonuje do dzisiaj, w swym kształcie podstawowym została ustanowiona u progu niepodległości II Rzeczypospolitej Polskiej dekretem Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z 7 lutego 1919 r., powołującym Najwyższą Izbę Kontroli Państwa (NIKP). Biorąc pod uwagę tę datę, obchodziliśmy w 2009 r. dziewięćdziesięciolecie istnienia Izby, chociaż tradycje polskiej kontroli zasadniczo zostały uformowane w XIX wieku.

Historia kontroli w XIX wieku

Jeszcze w I Rzeczypospolitej Sejm powoływał komisje skarbowe, które dały początek kontroli parlamentarnej, jednak upadek państwa wraz z Konstytucją majową przerwał tak ciekawie rozwijającą się tradycję. Nowoczesną kontrolę finansową, wzorowaną na francuskiej Izbie Obrachunkowej, wprowadzono w Księstwie Warszawskim już pod rządem konstytucji księstwa (22 lipca 1807 r.), niewspominającej wprawdzie o kontroli skarbowej, jednak dekretem z 14 grudnia 1808 r. powołano pierwszą nowoczesną instytucję kontroli, jaką była Główna Izba Obrachunkowa (GIO). Po upadku Napoleona I i kongresie wiedeńskim car Aleksander I nadał Królestwu Polskiemu konstytucję (15 listopada 1815 r.), ogłoszoną 24 grudnia 1815 r., przewidującą powstanie izby obrachunkowej (art. 78), a następnie – dekretami z 1818 i 1821 r. – powołano Najwyższą Izbę Obrachunkową (NIO), która kontynuowała, w zupełnie nowych warunkach, tradycje

napoleońskiej GIO. Instytucję tę podtrzymał po klęsce powstania listopadowego car Mikołaj I w statucie organicznym Królestwa Polskiego (26 lutego 1832 r.), nadając NIO kształt bardzo ograniczony, lecz najważniejsze było samo zachowanie tradycji kontroli. Katastrofa powstania styczniowego spowodowała likwidację polskich instytucji, z NIO włącznie, i wprowadzenie w ich miejsce rozwiązań ustrojowych imperialnej Rosji; stan ten przetrwał do II Rzeczypospolitej. W zaborze pruskim i austriackim działały izby obrachunkowe, wzorowane na pruskiej izbie obrachunkowej, tym różniące się od izby napoleońskiej, iż nie miały kompetencji orzeczniczych.

Najwyższa Izba Kontroli w II Rzeczypospolitej

Zasadnicze znaczenie dla NIK w II Rzeczypospolitej miały tradycje rosyjskiej kontroli, ponieważ wywarła ona wpływ na postawę Jana Żarnowskiego, twórcy projektowanej na początku 1919 r. Najwyższej Izby Kontroli Państwa. J. Żarnowski wchodził w skład kolegium przedrewolucyjnej rosyjskiej kontroli państwowej, działając w petersburskiej centrali. Po rewolucji w Rosji wrócił do Polski, zajął się organizacją skarbowości i kontrolą, przygotował projekt dekretu z 7 lutego 1919 r. Zatem dziewięćdziesiąta rocznica powstania NIK powinna uwzględniać bogate tradycje polskiej kontroli wypracowane w XIX wieku, składające się na instytucjonalną jej postać ustanowioną w 1919 r.

Z tej perspektywy historię polskiej kontroli państwowej możemy podzielić na trzy etapy główne: okres II Rzeczypospolitej, Polski socjalistycznej, III Rzeczypospolitej.

Mając na uwadze pierwszy okres, a więc II Rzeczpospolitą, należy wymienić dwie instytucje – NIKP i NIK. Wspomnianym dekretem z 7 lutego 1919 r. powołano NIKP, natomiast Konstytucja RP z 17 marca 1921 r., przejmując już funkcjonujący system kontroli, ustanawiała NIK (art. 9) jako instytucję usytuowaną w rozdziale II konstytucji, dotyczącym władzy ustawodawczej. Najwyższa Izba Kontroli była niezależna, bezpośrednio współdziałała z Sejmem, a najważniejszym jej zadaniem było zgłaszanie corocznego wniosku o udzielenie rządowi absolutorium. Sejm, wykonując konstytucyjne zalecenie, uchwalił 3 czerwca 1921 r. ustawę o kontroli państwowej, obowiązującą do końca II Rzeczypospolitej, chociaż w 1935 r. weszła w życie nowa konstytucja. Biorąc pod uwagę cały okres międzywojejnny, w funkcjonowaniu NIK możemy wyróżnić dwie wyraźne tendencje. Pierwszą, obejmującą lata 1921–1935, kiedy Izba formalnie będąc niezależna podlegała Sejmowi, co w zasadzie odpowiadało wzorcom państwa demokratycznego, i tendencję drugą – datowaną od Konstytucji RP z 23 kwietnia 1935 r., poddającą NIK bezpośrednio „zwierzchnictwu" Prezydenta RP. Warto

zauważyć, że Konstytucja kwietniowa, rezygnując z podziału władz i podporządkowując wszystkie organy państwowe wspomnianemu zwierzchnictwu prezydenta, ustanawiała autorytarne wzorce ustrojowe, co w zakresie kontroli oznaczało pomniejszenie roli NIK i rzeczywiste wykreślenie jej niezależności. Tak się też w praktyce działo, co trzeba ocenić jako zaprzeczenie tradycji uformowanych w dobie tak zwanego konstytucjonalizmu marcowego.

W generalnej ocenie NIK w okresie II Rzeczypospolitej należałoby zwrócić uwagę na uformowanie tradycji autentycznej niezależności NIK, zarówno w sensie jej działań kontrolnych, jak i niezależności, zwłaszcza od władzy wykonawczej w latach obowiązywania Konstytucji RP z 1921 r., włącznie nawet z jej znowelizowaną w 1926 r. wersją. Te demokratyczne tradycje niestety zostały pogrzebane wraz ze zwycięstwem tak zwanej sanacji i przyjęciem Konstytucji RP z 1935 r. Wspomniane dwie tendencje: niezależności NIK od administracji i podporządkowania jej władzy wykonawczej w II Rzeczypospolitej zasługują na podkreślenie, ponieważ z równą siłą – w zupełnie odmiennych warunkach ustrojowych – powtórzyły się po II wojnie światowej w ramach konstytucjonalizmu tak zwanego socjalistycznego.

Biuro Kontroli

Ustanawianie nowego państwa po II wojnie światowej następowało na podstawie, jak deklarował manifest PKWN, ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 r. – „jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie". Założenie to miało znaczenie również dla kontroli, ponieważ ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (art. 16 § 1) bezpośrednio nawiązywała do art. 9 Konstytucji marcowej, stanowiąc, że do czasu „zorganizowania" NIKP uprawnienia Izby przysługują Prezydium KRN, realizującemu je za pośrednictwem Biura Kontroli. Powołując Biuro Kontroli – a nie samą NIK – KRN dawała wyraz szczególnym warunkom okresu przejściowego, w którym w odniesieniu do kontroli nastąpiły poważne zmiany, mające złożyć się na przygotowanie ustawy o NIK, co nastąpiło 9 marca 1949 r., a więc już w dobie Sejmu Ustawodawczego RP.

Takie postawienie problemu – chyba najdalej idące w historii kontroli w Polsce – było również nowością w porównaniu z art. 9 Konstytucji marcowej. Przesądzono tym samym sprawę zasadniczą: umieszczenia kontroli w zakresie uprawnień naczelnych organów przedstawicielskich.

Ustanawianie podstaw nowego ustroju, opierającego się na gospodarce uspołecznionej, powiększało w nieporównanie większym stopniu niż w przedwojennej

gospodarce publicznej zakres kierownictwa sprawowanego przez państwo i prowadziło tym samym do rozszerzania zadań kontroli. Sytuacja ta między innymi znajdowała wyraz w budżetach, które obejmowały zarówno coraz dłuższe okresy, jak i nowe źródła dochodów i wydatków. Dość wspomnieć, że PKWN uchwalił pierwszy miesięczny budżet na listopad 1944 r., po budżetach miesięcznych uchwalano budżety dwumiesięczne, a od połowy 1945 r. – kwartalne. Dopiero w 1946 r. budżetem objęto trzy kwartały (1 kwietnia – 31 grudnia 1946 r.), natomiast w 1948 r. uchwalono pierwszy budżet roczny[1]. Były to okoliczności doniosłe dla kontroli, a tak zwana trójsektorowa gospodarka wpływała na zupełnie inne niż w II Rzeczypospolitej proporcje wpływów i wydatków. Przykładowo, w budżecie z 1946 r. udział gospodarki nieuspołecznionej w podstawowych podatkach przekraczał połowę ogółu wpływów, natomiast wydatki na cele socjalno-kulturalne i inwestycyjne wynosiły po 17%, przy nadzwyczajnym wprost przeciążeniu całości kosztami odbudowy i zbrojeń[2]. Mimo to w dość szybkim tempie zaznaczył się już w latach 1947–1949 wyraźny wzrost dochodu narodowego.

O randze problemu może świadczyć to, że na pierwszym posiedzeniu KRN (31 grudnia – 1 stycznia 1944 r.) podniesiono sprawę „kontroli ogółu użytkowników" jako jedną z podstaw nowego życia państwowego oraz „planowej, kontrolowanej społecznie gospodarki"[3].

Z formalnego punktu widzenia działalność Biura Kontroli można podzielić na dwa okresy: 1) od ustawy z 11 września 1944 r. o radach narodowych do uchwalenia „Małej konstytucji" z 19 lutego 1947 r., kiedy to przyjęto oficjalną nazwę Biura Kontroli przy Prezydium KRN; 2) od „Małej konstytucji" z 1947 r. do ustawy z 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej; wówczas przyjęto nazwę Biura Kontroli przy Radzie Państwa RP. Granica postawiona na 1947 r. odpowiadała widocznym przemianom w funkcjonowaniu samego Biura, ponieważ oznaczała nie tylko zdobycie pierwszych, liczących się doświadczeń, lecz również wyjście z ogólniej pojętego stadium organizacji, wstępnego szkolenia i selekcjonowania kadr, organizowania delegatur oraz osiągnięcia względnej stabilizacji.

Miało to stworzyć podstawę do pełniejszego ustawowego unormowania problemu. Tą drogą poszła „Mała konstytucja" z 1947 r., która dopuszczała do chwili uchwalenia ustawy dalsze funkcjonowanie Biura Kontroli.

---

[1] Patrz: J. Harasimowicz: *Budżet państwa*, t. 1, Warszawa 1956, s. 105; J. Harasimowicz, Z. Pirożyński, E. Winter: *Budżet państwa*, Warszawa 1957. Warto dodać, że zasady sporządzania, uchwalania i wykonywania budżetów okresowych normowały uchwały PKWN z 10.10.1944 r. i 12.12.1944 r. o tymczasowej gospodarce budżetowej.

[2] Por. bliższe dane w: *Rocznik statystyczny finansów 1944–1967*, Warszawa 1968, s. 29.

[3] Wystąpienie posła R. Piotrowskiego w: *Protokół pierwszego plenarnego posiedzenia KRN*, Warszawa 31.12/1.01.1944 r., Wyd. Biuro Prezydialne KRN, maszynopis powielony, s. 21.

„Mała konstytucja" z 1947 r.

Uchwalenie przez Sejm Ustawodawczy 19 lutego 1947 r. „Małej konstytucji"[4] wiązało się z określeniem form i zasad funkcjonowania państwa „do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej" (art. 1), w tym również zasad organizacji przewidzianej tam Najwyższej Izby Kontroli. Obowiązywanie „Małej konstytucji" obejmuje lata 1947–1952, podczas gdy NIK powołano ustawą z 9 marca 1949 r., a więc działała ona w latach 1949–1952. Zatem pod rządem „Małej konstytucji" istniały kolejno dwie instytucje: Biuro Kontroli przy Radzie Państwa (1947–1949) i NIK (1949–1952).

Ogólnie mówiąc, ustawodawca w „Małej konstytucji" potraktował sprawy kontroli ze znaczną pieczołowitością, poświęcając NIK osobną część (rozdział VI). Pewnym rozwinięciem były postanowienia zawarte w deklaracji z 22 lutego 1947 r.[5], głoszącej, że Sejm Ustawodawczy „w swych pracach konstytucyjnych i ustawodawczych oraz przy wykonywaniu kontroli nad działalnością rządu i ustalaniu zasadniczego kierunku polityki państwa będzie kontynuował realizację podstawowych praw obywatelskich" wymienionych w deklaracji.

Problematyka kontroli w „Małej konstytucji" rodzi wiele wątpliwości. Przede wszystkim zadeklarowana na wstępie (art. 2) zasada trójpodziału władz nie uwzględniała NIK, aczkolwiek wskazano „w zakresie ustawodawstwa" miejsce Sejmu Ustawodawczego, następnie „w zakresie władzy wykonawczej" – Prezydenta RP, Rady Państwa i rządu oraz niezawisłych sądów „w zakresie wymiaru sprawiedliwości". Z drugiej strony, w systematyce „Małej konstytucji" rozdział VI o NIK umieszczono po „Rządzie Rzeczypospolitej" (rozdział V), a przed „Wymiarem sprawiedliwości" (rozdział VII), dowodząc próby ogólniejszego wkomponowania problematyki kontroli w jej systematykę, jednak przy znaczącym odejściu od rygorów trójpodziału władz. Sytuację tę wytłumaczyć można znanymi już z doby konstytucjonalizmu marcowego trudnościami, a przede wszystkim założeniem, że trójpodział miał w „Małej konstytucji" jedynie znaczenie klasyfikacyjne przy podstawowej roli zasady współdziałania władz. Jednoznacznie problem interpretował S. Rozmaryn, pisząc: „Władza państwowa w ustroju ludowym jest jednolita, a istotą jej jest polityczne panowanie klas pracujących; jest rewolucyjną władzą mas ludowych z klasą robotniczą na czele, których organami (organami Narodu) są wszystkie organy najwyższe Rzeczypospolitej bez względu na różnice w ich

[4] Ustawa konstytucyjna z 19.02.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 18, poz. 71).

[5] Deklaracja Sejmu Ustawodawczego z 22.02.1947 r. w sprawie realizacji praw i wolności obywatelskich.

właściwościach”[6]. W tym zresztą kierunku szła dyskusja w Sejmie Ustawodawczym nad projektem „Małej konstytucji”, w której podnoszono „stopienie” konstytucjonalizmu marcowego z nowymi warunkami ustrojowymi. Przy takich założeniach sprawa umieszczenia NIK w systematyce konstytucyjnej nie miała tak doniosłego znaczenia, pozostaje jednak wrażenie rozbieżności, jeśli wręcz nie sprzeczności między „Małą konstytucją” a jej doktrynalną interpretacją.

Prezesa NIK „wybierał” Sejm Ustawodawczy (art. 21 ust. 1 „Małej konstytucji”). Kierując pracą kontroli, ponosił on odpowiedzialność przed Sejmem Ustawodawczym, udzielając „informacji i wyjaśnień” (art. 9 ust. 2 ustawy). W ramach tych zadań decydował o podziale czynności departamentów i wydziałów, zarządzał przeprowadzanie kontroli, wydawał regulaminy pracy oraz zarządzenia. Przewodnicząc z urzędu Kolegium NIK, prezes reprezentował Izbę na zewnątrz, w szczególności przed Sejmem Ustawodawczym, oczywiście Radą Państwa – w skład której wchodził – i Radą Ministrów, jak również najwyższymi władzami politycznymi. Należy wziąć pod uwagę, iż ówczesny prezes NIK F. Jóźwiak – „Witold” zasiadał w latach 1948–1956 w Biurze Politycznym KC PZPR, reprezentując najbardziej dogmatyczną linię, odpowiadającą skrajnym wzorcom „stalinizmu” w warunkach polskich. Zapewne była to cena, jaką przyszło zapłacić za powołanie niezależnej NIK, zdecydowanie odbiegającej od radzieckiego modelu ministerstwa kontroli.

Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r.

Konstytucja lipcowa wyznaczała nowy etap w kształtowaniu kontroli państwowej, chociaż nie zawarto w niej żadnych w tej mierze rozstrzygnięć. Ustawodawca po prostu nie wypowiedział się w sprawie kontroli, co mogło wydawać się stanowiskiem niepokojącym w obliczu ugruntowanych doświadczeń Biura Kontroli i NIK.

Sprawa była tym bardziej zdumiewająca, iż w toku prac nad wstępnymi projektami konstytucji, tak zwanymi praprojektami, Sejm Ustawodawczy dokonał kilku zmian o charakterze ustrojowym, w tym również powołał NIK, zgodnie zresztą z postanowieniami „Małej konstytucji” z 1947 r. Jeśli w okresie między NIK powstałą na mocy ustawy z 9 marca 1949 r. a ustawą z 20 marca 1950 r. o radach narodowych zlikwidowano dualizm w administracji terenowej, następnie ustawą z 20 lipca 1950 r. ustanowiono nowy, wyraźnie odbiegający od polskich tradycji model prokuratury oraz również tego samego dnia Sejm Ustawodawczy uchwalił

[6] S. Rozmaryn: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1948, s. 253.

komplet ustaw wnoszących doniosłe zmiany w ustroju sądów powszechnych – to nie ulega wątpliwości, że powołanie NIK znalazło się w latach 1949–1950 w sferze ustrojowych reorganizacji aparatu państwowego mających kapitalne znaczenie dla przyszłej konstytucji. Niestety, tak się nie stało w wypadku kontroli państwowej. Bliższe rozpoznanie tej sprawy wymagałoby opracowania historii przygotowania Konstytucji PRL, chociaż dotychczasowe próby, o niekwestionowanej wartości naukowej[7], okazują się niestety fragmentaryczne.

Bezpodstawne wydają się częste wówczas interpretacje, jakoby konstytucja wprost odrzuciła koncepcję NIK niezależnej od rządu, traktując ją jako integralną funkcję administracji, a sprawy kontroli siłą rzeczy przekazała unormowaniu ustawowemu, powołującemu ministerstwo (art. 33) w miejsce dotychczasowej NIK[8]. Taka linia rozumowania przeważała w uzasadnieniu projektu ustawy o kontroli w Sejmie w dniach 21 i 22 listopada 1952 r., co było o tyle niewłaściwe, że konstytucja po prostu nie wypowiadała się w tej kwestii, a więc nie likwidowała Najwyższej Izby Kontroli, tym bardziej nie stanowiła o zorganizowaniu kontroli w formie ministerstwa. Z braku konstytucyjnych wypowiedzi nie wynikał obowiązek likwidacji Izby. Oznaczało to jedynie dekonstytucjonalizację tej instytucji i pozostawienie ustawodawcy możliwości nowego unormowania organów kontroli[9]. Oczywiście, można było zachować dotychczasowy mechanizm opierający się na NIK, chociaż znaczny spadek aktywności Sejmu połączony z zarysowującym się wyraźnie rozdźwiękiem między konstytucyjnie ustanowioną dlań rolą – także przez odpowiednie postanowienia „Małej konstytucji" – a praktyką, sprzyjały nowemu unormowaniu przesuwającemu kontrolę do administracji.

Ministerstwo Kontroli Państwowej

Odpowiedź przyniosła pierwsza sesja Sejmu I kadencji, który jako pierwszą (druk sejmowy nr 1) uchwalił ustawę z 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej[10].

---

[7] Patrz; A. Gwiżdż: *Organizacja i tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji PRL*, [w:] *Sejm Ustawodawczy RP*, pod red. M. Rybickiego, Ossolineum 1977, s. 293-324; M. Rybicki: *Geneza i przygotowanie Konstytucji PRL z 1952 r.*, „Dzieje Najnowsze" nr 4/1983; K. Działocha: *Geneza Konstytucji PRL. Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, LXVIII, 1983, s. 3-31; J. Mordwinko: *Polityczne przesłanki uchwalenia Konstytucji PRL z 1952 r.*, „Państwo i Prawo" nr 12/1988; Materiały Komisji A i B w Centralnym Archiwum KC PZPR, nr 259/266, 237, VIII-154, 237/V/108. 237/V/109.

[8] Por. A. Gwiżdż: *Z bieżących zagadnień prawa państwowego. Przepisy wprowadzające Konstytucję PRL*, „Państwo i Prawo" nr 12/1952, s. 860.

[9] Por. W. Zakrzewski: *Sejm PRL jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej*, [w:] *Sejm PRL*, pod red. A. Burdy, Ossolineum 1975, s. 129-130.

[10] DzU nr 47, poz. 316.

Ustawa w nowy sposób określiła funkcje organów kontroli przy równoczesnym ustanowieniu odmiennego (w porównaniu ze stanem dotychczasowym) pionu organów kontroli, traktowanych obecnie jako jeden z resortów. Przed uchwaleniem ustawy Sejm powołał 21 listopada 1952 r. rząd, w skład którego wchodził już minister kontroli państwowej[11]. Dyskusja poselska nad projektem ustawy o kontroli państwowej (21 listopada 1952 r. prezes NIK F. Jóźwiak uzasadnił projekt, a dyskusja odbyła się kolejnego dnia i zakończyła jednomyślnym głosowaniem) wskazywała na wręcz entuzjastyczny stosunek Sejmu do zamierzonej likwidacji NIK.

Wprawdzie w dyskusji zabrało głos tylko czterech mówców (posłowie J. Jodłowski, J. Albrecht, S. Cieślak, J. Frankowski), to jednak bardzo wymowna była sama argumentacja. Wymienić można cztery rodzaje spraw:

1) uznanie zasady niezależności kontroli od rządu (jak miało to miejsce w wypadku Biura Kontroli i NIK według ustawy z 1949 r., w nawiązaniu również do ustawy z 1921 r.) za przeżytek „burżuazyjnego" konstytucjonalizmu i niewątpliwą reminiscencję trójpodziału władz, zarzuconego na rzecz ich jednolitości, a dotychczasowe rozwiązania w powojennej Polsce oceniono jako tymczasowe, przy czym aktualna ustawa miała otwierać etap właściwego postawienia problemu;

2) dowodzono, iż usytuowanie kontroli przy rządzie zagwarantuje sprawną realizację planów i w pełni urzeczywistni koncepcje tak zwanej kontroli wykonania, przy czym starano się wskazać na pojęcie treści kontroli jako integralnego czynnika działalności wykonawczo-zarządzającej;

3) nie podnoszono obaw – mimo iż było to forum parlamentu – związanych z osłabieniem szeroko pojętej kontrolnej funkcji Sejmu, poza głosem posła J. Frankowskiego, który starał się wskazać na rolę interpelacji mogących potencjalnie zaktywizować posłów.

Ustawę z 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej uchwalono jednomyślnie, weszła w życie z dniem ogłoszenia, to jest 12 grudnia 1952 r. Tym samym zamknięto okres istnienia NIK, otwierając nowy etap kontroli w ramach administracji, przy czym znacznie późniejsze odwołanie się w 1976 r. do zbliżonej koncepcji kontroli, jak to miało miejsce w 1952 r., spotkało się z równie krytyczną

[11] Spraw. sten. Sejmu PRL z 21.11.1952 r., łam 44. Ministrem Kontroli Państwowej został były prezes NIK F. Jóźwiak – „Witold", pełniący tę funkcję do 16.04.1955 r. Zrezygnował z niej, obejmując urząd wicepremiera. Rada Państwa powołała na to stanowisko R. Zambrowskiego. Uchwałę Rady Państwa z 16.04.1955 r. Sejm zatwierdził 19.05.1955 r. R. Zambrowski pełnił tę funkcję do 24.10.1956 r., rezygnując w związku z powołaniem na stanowisko sekretarza KC PZPR. Premier J. Cyrankiewicz zaproponował Sejmowi, wobec bliskich perspektyw powołania nowej NIK, powierzenie jednemu z wiceministrów MKP pełnienia funkcji kierownika resortu.

oceną tych rozwiązań, wyrosłych na gruncie – jak to określano – „błędów i wypaczeń".

Ustawa o kontroli państwowej w krótkiej preambule wskazywała, iż powołując resort kontroli, stawia przed nim jako zadanie podstawowe usprawnienie kontroli rządowej dotyczącej realizacji planów gospodarczych, wykonania uchwał rządu oraz czuwania nad dyscypliną państwową. Ustanowiono urząd ministra kontroli państwowej (art. 1 i 2) jako szefa Ministerstwa Kontroli Państwowej (MKP), powstałego w miejsce dotychczasowej NIK (art. 25 i 26). Zmiana ustrojowego miejsca kontroli oznaczała zatem radykalne przekształcenie tego pionu organów. Dotychczasowa NIK, będąc instytucją niezależną od rządu, funkcjonowała w powiązaniu z naczelnymi organami przedstawicielskimi, a w terenie z radami narodowymi, podczas gdy ustawa z 22 listopada 1952 r. zaszeregowała kontrolę do administracji.

Powołanie Najwyższej Izby Kontroli w 1957 r.

Doniosłym naówczas problemem było rozstrzygnięcie o nowym miejscu NIK w strukturze aparatu państwowego. Wspomniałem wcześniej, że zdecydowana większość formułowanych opinii postulowała powiązanie kontroli z Sejmem, oczywiście nie przesądzając ostatecznie sprawy bardziej precyzyjnego usytuowania Izby. I właśnie nad tym problemem koncentrowała się dyskusja w specjalnej Komisji Nadzwyczajnej. Początkowo przychylano się do modelu współdziałania Izby z naczelnymi organami przedstawicielskimi z lat 1947–1949. Oznaczało to wyeksponowanie współpracy NIK z Radą Państwa, z zachowaniem dla Sejmu najbardziej znaczących sprawozdań. Bliższa analiza skłaniała jednak do wysunięcia postulatu zacieśnienia współpracy z Sejmem, przy zapewnieniu Radzie Państwa „nadzoru" nad NIK. Ostatecznie ta właśnie interpretacja uzyskała przewagę w Komisji, wiązała się również z ideą uczynienia z Sejmu organu odgrywającego rolę najwyższej instancji ustawodawczej i kontrolującej.

Nowelizacja Konstytucji PRL w 1957 r.

Rozstrzygnięcie tych problemów łączyło się z koniecznością przygotowania przez Komisję Nadzwyczajną propozycji zmian Konstytucji PRL z punktu widzenia jej ogólnej systematyki. Nie było także jednomyślności względem zamieszczenia przepisów o NIK w osobnym rozdziale, przy czym zasada jednolitości władz nie była kwestionowana i przyszła Najwyższa Izba Kontroli, w ramach szerszych struktur aparatu państwowego, powinna mieścić się w tych granicach. Chodziło zatem o techniczne usytuowanie przepisów o NIK w systema-

tyce ustawy zasadniczej, w nawiązaniu do ustrojowych zadań jakie powierzono kontroli.

W pracującej nad zmianami podkomisji dominowały wówczas dwie propozycje: umieszczenia przepisów o NIK w ramach rozdziału III (obok Sejmu i Rady Państwa) względnie wyodrębnienia osobnego rozdziału III-a o NIK (wskazującego tym samym na ścisłe powiązanie Izby z Sejmem i Radą Państwa, z podkreśleniem niezależności kontroli od rządu). Sprawa została przedłożona – obok opracowanych już projektów ustawy o NIK i uchwały o trybie przedkładania Sejmowi sprawozdań i zlecania przez Sejm zadań NIK – Komisji Nadzwyczajnej, która zdecydowała o zamieszczeniu osobnego rozdziału III-a, poświęconego NIK. Na tym samym posiedzeniu Komisja przyjęła projekt ustawy o NIK i uchwały, wybierając posłankę Z. Wasilkowską referentem komisji na plenarnym posiedzeniu Sejmu.

Wspomniane projekty stały się przedmiotem obrad plenarnych. Dyskusja była rzeczowa, przy czym na podkreślenie zasługuje kilka spraw. Często odwoływano się w niej do historycznych doświadczeń zwłaszcza okresu międzywojennego, a przede wszystkim krytycznie oceniano MKP, eksponując na tym tle postępowość aktualnie proponowanych rozwiązań dotyczących NIK. W różnych aspektach podnoszono, że obecna NIK stanowi urzeczywistnienie idei polskiego „Października" w zakresie kontroli. Podkreślano ustrojową rangę niezależności Izby; dowodzono, że silna kontrola uzależniona jest od faktycznej rangi Sejmu[12]. Sejm 13 grudnia 1957 r. jednogłośnie uchwalił ustawę o zmianie Konstytucji PRL, ustawę o NIK oraz podjął uchwałę o trybie przedkładania Sejmowi sprawozdań i zlecania przez Sejm zadań Najwyższej Izbie Kontroli[13].

Do zasadniczych osiągnięć ustaw z 1957 r. traktujących o NIK w strukturze aparatu państwowego należałoby zaliczyć to, że Izbę ukształtowano w postaci osobnego pionu organów państwowych będących w zasadniczym powiązaniu z systemem organów przedstawicielskich; tym samym przestała być organem rządowym. Zerwano zatem z koncepcją MKP, wychodząc z założenia, że obiektywna kontrola może być optymalna w sytuacji umieszczenia NIK poza strukturami organów wykonawczych. Współdziałanie NIK z Sejmem, a w terenie z radami, miało prowadzić do wzbogacenia funkcji kontrolnej organów przedstawicielskich. Obok tego organizacja Izby zmierzała do całościowego wzmocnienia kontroli państwowej. Konsekwencją tych założeń było współdziałanie NIK z tak zwaną kontrolą społeczną. Wewnętrzną organizację Izby oparto na zasadzie

[12] Spraw. sten. Sejmu PRL z 13.12.1957 r., łam 5-66.
[13] DzU nr 61, poz. 329, poz. 330 i MP nr 99, poz. 578.

kolegialności, równocześnie czyniąc ją jednolitym pionem organów państwowych, obejmującym w terenie delegatury.

Powołanie NIK nie oznaczało powrotu do miejsca, jakie zajmowała przed 1952 r., mam głównie na uwadze ustawę z 9 marca 1949 r. Ustawa z 13 grudnia 1957 r. przyjęła, jako podstawową, zasadę bezpośredniego powiązania NIK z Sejmem, wiążącą się z gruntowną reorganizacją roli Rady Państwa, tak charakterystyczną dla stanu prawnego lat 1949–1952, która jednak oddzielała NIK od Sejmu. Ogólnie oceniając zakres powiązań NIK z Sejmem, podkreślić należy, z jednej strony, dążenie ustawodawcy do ustanowienia znaczących możliwości gwarantujących współdziałanie w toku całej kadencji Sejmu i jego organów – a w szczególności komisji sejmowych – z NIK. Z drugiej strony, organizacja kontroli zmierzała do włączenia Izby w podejmowanie przez Sejm fundamentalnych decyzji, na przykład udzielanie absolutorium, projektowanie planu gospodarczego, zamknięć rachunków państwowych.

Obowiązywanie ustawy z 13 grudnia 1957 r. objęło pięć kadencji Sejmu PRL: II (1957–1961), III (1961–1965), IV (1965–1969), V (1969–1972) i VI (1972–1976). Na początku VII kadencji Sejm uchwalił ustawę z 27 marca 1976 r. o NIK, ustanawiając system kontroli rządowej – całkowicie zrywający z tradycjami Biura Kontroli oraz Najwyższej Izby Kontroli z 1949 i 1957 r. Jak widać, okres obowiązywania ustawy z 13 grudnia 1957 r. okazał się wyjątkowo długim etapem historii kontroli w Polsce.

Reorganizacja Najwyższej Izby Kontroli z 1976 r.

Zmiana Konstytucji PRL z 10 lutego 1976 r.[14] oraz ustawa z 27 marca 1976 r. o NIK[15], dając wyraz zupełnie nowej koncepcji kontroli, stanowiły jeden z tragicznych rezultatów pogłębiającej się centralizacji. Przekształcając NIK w organ administracji – mimo utrzymania tradycyjnej nazwy – nawiązano do ocenianych wyjątkowo źle rozwiązań z lat 1952–1957, przy czym reorganizacja z 1976 r. poszła dalej w ustanowieniu podległości NIK rządowi – a szczególnie premierowi – niż miało to miejsce w 1952 r. Lata podporządkowania NIK, względnie MKP, rządowi (1952–1957 i 1976–1980) przeszły do historii jako okresy wręcz dramatycznych – jak to wówczas tradycyjnie określano – „błędów i wypaczeń". Zjawiska te skutkowały między innymi zadłużeniem państwa powodującym dezorganizację ekip kierowniczych przy braku jakiegokolwiek sensownego programu wyjścia. Nie pozostawało to bez wpływu na postawę społeczeństwa, świadomego tej sytuacji.

[14] T.j. Konstytucji PRL opublikowany w DzU nr 7, poz. 36.
[15] DzU nr 12, poz. 66.

Tendencjom centralistycznym towarzyszyło uwalnianie się administracji spod kontroli Sejmu, uzasadniające postulaty zmiany roli NIK przez jej zintegrowanie z rządem. Reorganizację NIK w 1976 r. poprzedziły reformy z lat 1972–1975, które ustanawiały administrację terenową podporządkowaną premierowi. Nominacje prezesa Rady Ministrów lub podległego mu wojewody na kierownicze stanowiska uniezależniały administrację od rad. Charakterystyczny, biurokratyczno-centralistyczny styl[16], dominujący w kierownictwie rządowym, był odzwierciedleniem myślenia czołowych gremiów ówczesnej PZPR. W tych warunkach niezależna kontrola, w formie na przykład NIK z 1957 r., stała w sprzeczności z osiągniętym modelem politycznym. Tym bardziej eksponowano konieczność jej powiązania z rządem, dążąc do postawienia naczelnych organów administracji poza zasięgiem kontroli państwowej.

W dyskusji sejmowej 10 lutego 1976 r. nad zmianą konstytucji, sprawa NIK nie przyciągnęła większej uwagi. Referujący w imieniu Komisji Nadzwyczajnej tezy projektu prof. H. Jabłoński podkreślał, że „proponowane zmiany w rozdziale dotyczącym Najwyższej Izby Kontroli mają na celu sprecyzowanie, że działalność NIK służy zarówno Sejmowi, Radzie Państwa, jak i Radzie Ministrów w wypełnianiu ich funkcji. W związku z tym proponuje się zachowanie uprawnień Sejmu i Rady Państwa w zakresie zlecania i przeprowadzania kontroli, jak również zobowiązuje NIK do składania Radzie Państwa okresowych sprawozdań. Natomiast nadzór nad Najwyższą Izbą Kontroli powierza się prezesowi Rady Ministrów. Wiąże się to z oczywistym faktem koncentracji głównej pracy kontrolnej NIK na działalności instytucji gospodarczych, które bezpośrednio znajdują się w gestii rządu. Takie rozwiązanie pozwala równocześnie uniknąć tworzenia odrębnego rządowego organu kontroli”[17].

Analiza przepisów Konstytucji PRL, według zmian z 10 lutego 1976 r. w zakresie umiejscowienia NIK, wskazywała na znaczne rozbieżności wobec stanu dotychczasowego, to jest ustawy z 13 grudnia 1957 r. Mianowicie, Najwyższą Izbę Kontroli zintegrowano z rządem, podporządkowując Radzie Ministrów i bezprecedensowo poddając „nadzorowi” premiera. Utrzymano wprawdzie niewielki zakres powiązań NIK z Sejmem na tej jedynie zasadzie, że NIK przeprowadzała kontrole zlecone przez Sejm i Radę Państwa, jak również składała sprawozdania Radzie Państwa, a Sejm (do czego powrócę) powoływał prezesa NIK. Deklarowano zasadę – co przemawiało raczej za utrzymaniem NIK przy Sejmie – iż Sejm, obok innych funkcji, sprawuje kontrolę nad działalnością pozostałych organów władzy

[16] Por. M. Rybicki: *Szansa i nadzieja – NIK po czterech latach*, „Kultura” z 19.10.1980 r.
[17] Spraw. sten. Sejmu PRL z 10.02.1976 r., łam 16.

i administracji państwowej (art. 20 ust. 3 według zaktualizowanej w 1976 r. numeracji).

Argumentacja za takim usytuowaniem NIK, według oficjalnych uzasadnień, opierała się na dążeniu do podniesienia efektywności kontroli rządu w zakresie wykonania decyzji gospodarczych, co między innymi miało prowadzić do uniknięcia powoływania osobnej kontroli rządowej. Reorganizacja NIK nie pociągnęła jednak za sobą poważniejszych modyfikacji kontroli resortowej, jak również działających wewnątrz aparatu administracyjnego, lecz obejmujących wszystkie organy wykonawczo-zarządzające. Problemem otwartym pozostawała sprawa efektywności kontroli sejmowej, szczególnie w sytuacji pozbawienia Sejmu wyspecjalizowanego organu kontroli.

Konsekwencją zmian wprowadzonych w zakresie kontroli do Konstytucji PRL było przygotowanie projektu ustawy o NIK. Rządowy, rozpatrywany przez Komisję Prac Ustawodawczych, zreferowano na posiedzeniu 27 marca 1976 r., a Sejm po wysłuchaniu sprawozdania Komisji, nie podejmując dyskusji, jednogłośnie uchwalił ustawę. Nawiązywała ona do ówczesnej redakcji norm konstytucyjnych, w znacznym stopniu je uszczegółowiając. Podstawowe przepisy normujące problemy kontroli zostały zatem zawarte w Konstytucji PRL (rozdział IV), ustawie z 27 marca 1976 r. o NIK, konkretyzowanej w drodze rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów oraz zarządzeń prezesa NIK.

Najbardziej znaczące było przesunięcie Izby – nie odwołano się do nazwy ministerstwa (1952–1957) – do grupy organów administracji, co świadczyło o całkowitym odejściu od rozwiązań przyjętych w 1957 r. Konstytucja wprawdzie przyjmowała zasadę, że działalność NIK służy Sejmowi, Radzie Państwa i Radzie Ministrów (art. 35 ust. 1), aczkolwiek poddawała Izbę „nadzorowi" prezesa Rady Ministrów (art. 35 ust. 2). Zgodnie z konstytucją, powoływał i odwoływał go Sejm, na wniosek premiera złożony w porozumieniu z przewodniczącym Rady Państwa (art. 36 ust. 1). Prezes NIK wchodził w skład Rady Ministrów (art. 39). Tekst konstytucji jednoznacznie nie przesądzał jednak o ustrojowej pozycji prezesa NIK, chociaż z jego uczestnictwa w rządzie można było wnosić, iż chodzi o naczelny organ administracji.

Problem rozstrzygnęła ustawa, która stanowiła (art. 4 ust. 1), że Prezes NIK jest naczelnym organem administracji i w tym charakterze (art. 39 ust. 1 konstytucji) wchodzi w skład Rady Ministrów. Stąd też wątpliwości[18], czy naczelnym organem kontroli jest Prezes NIK, czy sama Izba, zostały wyjaśnione. W tej

[18] Por. K. Siarkiewicz: *Pozycja ustrojowa NIK*, „Państwo i Prawo" nr 10/1976, s. 13; W. Sokolewicz: *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 125-128.

sytuacji celowe z punktu widzenia systematyki ustawy zasadniczej okazywało się pytanie dotyczące sensowności wyodrębnienia rozdziału IV poświęconego NIK. Umiejscowienie kontroli w grupie organów administracji przemawiało za jednolitym ich unormowaniem w osobnej części konstytucji, a to wskazywałoby na zbędne traktowanie o niektórych z nich – na przykład o kontroli – w osobnym rozdziale ustawy zasadniczej.

Rysowało się pytanie o trafność samej nazwy; wszak „Najwyższa Izba Kontroli" sugeruje, iż chodzi o organ kolegialny. W dotychczasowym stanie rzeczy (według ustawy z 13 grudnia 1957 r., jak i poprzednich ustaw: z 9 marca 1949 r. i 3 czerwca 1921 r.) gwarancją było Kolegium NIK oraz w różnym zakresie kolegia w departamentach czy delegaturach. Szerokie uprawnienia Kolegium NIK wpływały na konieczność odwoływania się do zespołowego trybu podejmowania decyzji, co uzasadniało nazwę „Najwyższa Izba Kontroli". W 1976 r., mimo zasady jednoosobowego kierownictwa, zachowano tradycyjną nazwę NIK. Nie była to sprawa bagatelna, biorąc pod uwagę, że w powojennej Polsce przyjmowano różne nazwy, na przykład Biuro Kontroli czy MKP, obok oczywiście NIK w latach 1949–1952 i 1957–1976. W 1976 r. przeważyły jednak względy związane z propagandowym oddziaływaniem na opinię publiczną.

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z 1980 r.

Masowy protest, symbolicznie określany jako Sierpień '80, inspirował postulaty mające również znaczenie dla wręcz biegunowej zmiany koncepcji kontroli przyjętej w 1976 r. Propozycje reorganizacji NIK pojawiły się na tle ogólniejszych projektów uzdrowienia systemu państwowego, w którym nowa kontrola – nawiązująca do ustawy z 13 grudnia 1957 r. – stałaby się gwarancją praworządności. Główne wątki ówczesnych dyskusji koncentrowały się wokół zagadnień bezpośrednio oddziałujących także na kształt przyszłej kontroli. Obowiązywanie ustawy z 8 października 1980 r. o NIK okazało się dość długie, gdyż trwało do uchwalenia ustawy z 23 grudnia 1994 r., objęło zatem czternaście lat wyjątkowo burzliwych dziejów Polski. Lata funkcjonowania NIK na podstawie ustawy z 1980 r. dzielą się na dwa okresy: od 1980 r. do wyborów w 1989 r., które były jednym z następstw porozumień Okrągłego Stołu, oraz od 1989 r. do uchwalenia nowej ustawy z 23 grudnia 1994 r. o NIK, która weszła w życie 17 sierpnia 1995 r. i uchyliła ustawę z 1980 r. W dalszych rozważaniach wokół ustawy z 8 października 1980 r. powyższy podział będzie stanowił cezurę metodologiczną w spojrzeniu na funkcje NIK.

Po osiągnięciu Porozumień Sierpniowych Sejm VIII kadencji rozpoczął 5 września 1980 r. obrady od przyjęcia wniosku marszałka Sejmu S. Gucwy:

„Obywatele Posłowie! Pragnę poinformować Wysoką Izbę, iż od wielu miesięcy trwały rozmowy między Biurem Politycznym KC PZPR oraz prezydiami NK ZSL i CK SD na temat zmiany usytuowania Najwyższej Izby Kontroli. W wyniku uzgodnień kluby poselskie PZPR, ZSL i SD wystąpiły z wnioskiem do Prezydium Sejmu o zlecenie Komisji Prac Ustawodawczych przygotowania w tej sprawie ustawy konstytucyjnej oraz ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, przywracającej podległość NIK Sejmowi"[19]. W dyskusji podkreślono konieczność usytuowania NIK przy Sejmie, z zagwarantowaniem silnych powiązań kontroli z radami.

Komisja Prac Ustawodawczych podjęła prace. Odbyły się dwa posiedzenia powołanych w jej ramach podkomisji. Na posiedzeniu Komisji (29 września 1980 r.) przedstawiono projekty zmian konstytucji oraz ustawy o NIK[20].

Referując kierunki zmian, prof. S. Zawadzki wskazał na trzy podstawowe zagadnienia. Po pierwsze, dążenie do podniesienia ustrojowej rangi Sejmu, zwłaszcza przez wzmocnienie jego funkcji kontrolnych. Usytuowanie NIK przy Sejmie wzmocniłoby przede wszystkim zakres informacji dostarczanych głównie komisjom, a w konsekwencji również całej Izbie. Po wtóre, zwiększenie efektywności kontroli samej NIK przez podporządkowanie jej Sejmowi i uniezależnienie od rządu, po trzecie wzmocnienie całego systemu kontroli, co było konsekwencją dwóch poprzednich założeń.

Następnie prof. S. Zawadzki dokładniej przedstawił nowe rozwiązania dotyczące bezpośrednich powiązań NIK z Sejmem, podkreślając dążenie do celu podstawowego, jakim była efektywność kontroli nad rządem. Służyć temu powinna instytucja dwustopniowego absolutorium – najpierw sprawa byłaby rozważana w odpowiednich komisjach sejmowych, które przekazywałyby wnioski ministrom. Na drugim etapie Komisja PGBiF rozpatrywałaby wnioski wszystkich komisji, a uchwalenie absolutorium następowałoby z wykorzystaniem możliwości wyłączenia poszczególnych ministrów. Propozycja ta prowadziła również do wzrostu znaczenia komisji bezpośrednio współpracujących z NIK.

Proponowane zmiany nie przewidywały poważniejszych modyfikacji roli Rady Państwa, natomiast radykalne przekształcenia miały nastąpić w sferze powiązań NIK z rządem. Sprowadzały się one do likwidacji zwierzchnich i nadzorczych uprawnień premiera względem Izby. Prezes NIK nie wchodził w skład rządu, lecz mógł brać udział w jego posiedzeniach. Podobnie jak w 1957 r., nie dążono do likwidacji powiązań NIK z rządem, zachowano prawo premiera

[19] Spraw. sten. Sejmu PRL z 5.09.1980 r., łam 2.

[20] Protokół z 8 posiedzenia Komisji Prac Ustawodawczych z 29.09.1980 r., Kancelaria Sejmu PRL, druk powielony.

do występowania z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli, podczas gdy Sejm i Rada Państwa mogły je zlecać.

W referacie zwrócono uwagę na nową prawną pozycję pracownika NIK wraz z instrumentami jego ochrony, zmiany w projektowanej organizacji Izby, w której obecnie Kolegium NIK w swym składzie i uprawnieniach odbiegało od „urzędniczego" modelu przyjętego w 1957 r. Zaakcentowano powrót do delegatur jako instancji terenowych, powiązanych z radami, składających uwagi do sprawozdań z wykonania planów i budżetów przed radami wojewódzkimi. Na tle tych propozycji prof. S. Zawadzki podkreślił, iż nie chodziło o „mechaniczne" nawiązanie do ustawy z 13 grudnia 1957 r., lecz o rozważenie jej przydatności w nowych warunkach, z uwzględnieniem zebranych doświadczeń.

Po zakończeniu debaty Sejm uchwalił (8 października 1980 r.) dwie ustawy: o zmianie Konstytucji PRL[21] oraz o NIK[22], dokonując zmian w Regulaminie Sejmu[23]. Akty te stały się podstawą nowego usytuowania NIK, bezpośrednio powiązanej z naczelnymi organami przedstawicielskimi. Na uwagę zasługuje czysto formalna sprawa, iż tym razem zrezygnowano z osobnej uchwały, jak to miało miejsce 13 grudnia 1957 r., określającej tryb przedkładania Sejmowi sprawozdań i zlecania przez Sejm zadań Izbie, umieszczając te zagadnienia w ustawie, regulaminie, a nawet Statucie NIK. Stosownie do nowych aktów, Sejm 8 października 1980 r. wybrał prezesa Izby. „Prezydium Sejmu, zgodnie ze stanowiskiem Komisji Współdziałania Partii i Stronnictw Politycznych, na stanowisko prezesa NIK proponuje powołać obywatela Mieczysława Moczara". Marszałek Sejmu przedstawił biografię kandydata, po czym dokonano jednomyślnego wyboru[24].

Podstawowy problem na tle nowego usytuowania NIK sprowadzał się nie tylko do współdziałania Izby z Sejmem, lecz zasadniczo wiązał się ze wzmocnieniem pozycji parlamentu, który bez podległego mu organu kontroli nie mógł spełniać konstytucyjnej funkcji kontrolnej; takie postawienie sprawy sygnalizowało również wyeksponowanie samej NIK. Założenia te miały prowadzić do urzeczywistnienia fundamentalnej dla państwa skuteczności kontroli, realizowanej przez system organów przedstawicielskich. Dopiero w tym świetle możliwa staje się ocena zmian z 8 października 1980 r.

---

[21] DzU nr 22, poz. 81.

[22] DzU nr 22, poz. 82.

[23] MP nr 24, poz. 109.

[24] M. Moczar pełnił funkcję prezesa NIK do 23.03.1983 r., przeszedł w wieku 70 lat na emeryturę. Tego samego dnia Sejm wybrał na stanowisko prezesa NIK gen. dyw. T. Hupałowskiego; spraw. sten. Sejmu PRL z 23.03.1983 r., łam 190.

Na umiejscowienie NIK w strukturze aparatu państwowego w 1980 r. złożyły się trzy zasadnicze idee: bezpośrednie i wielostronne powiązanie kontroli z naczelnymi, a w konsekwencji i terenowymi organami przedstawicielskimi; wyodrębnienie NIK w osobny pion organów państwowych; zagwarantowanie niezależności kontroli. Prawne, a zatem i praktyczne urzeczywistnianie tych idei w ustawach z 8 października 1980 r. stwarzało nowe możliwości wykorzystania rezultatów kontroli NIK, składając się na wiarygodność informacji dostarczanych Sejmowi, a pośrednio także społeczeństwu.

Zmiana konstytucji związana z wprowadzeniem art. 35 ust. 1, stanowiącego, że „Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi", miała także doniosłe znaczenie dla ogólnej spójności tekstu ustawy zasadniczej. Chodzi o ówczesny art. 20 ust. 1 i 3, mówiący, iż Sejm jest „najwyższym organem władzy państwowej" (ust. 1) i w tym charakterze „sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej" (ust. 3). W tej sytuacji ustanowienie „podległości" NIK Sejmowi odpowiadało założeniom ustawy zasadniczej, będąc logicznym następstwem poczynionych ustaleń. W konsekwencji urzeczywistniono zasadę głęboko osadzoną w polskiej tradycji, iż sprawy kontroli normowane są w ustawie. Znajdują się tym samym w zasięgu decyzji Sejmu, czemu dawał wyraz art. 36 ust. 2 znowelizowanej Konstytucji PRL.

„Mała konstytucja" z 17 października 1992 r.

W następstwie zasadniczych zmian ustrojowych, jakie miały miejsce w latach 1989–1990 r., zaczęto uświadamiać sobie – szczególnie od pierwszych dni Sejmu I kadencji – konieczność uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Dotychczasowa Konstytucja RP z 1952 r., zawierająca liczne nowelizacje, groziła powstaniem swoistego chaosu konstytucyjnego. Ponadto, nakładające się w konstytucji kolejne zmienne koncepcje ustrojowe, znajdujące odzwierciedlenie także w samym jej języku, czyniły z niej akt niespójny, oparty we fragmentach na pojęciach jeszcze z wczesnych lat pięćdziesiątych. Nie bez znaczenia było także „moralne" wyczerpanie się konstytucji z 1952 r., potwierdzające tezę, że istnieją historyczne granice percepcji każdej ustawy zasadniczej. W tej sytuacji uchwalenie nowej konstytucji, chociażby tymczasowej, nawiązującej do polskiej tradycji tak zwanej małej konstytucji, stawało się po prostu konieczne.

Przyjęcie konstytucji pełnej, mimo prac i inicjatyw związanych z jej przygotowaniem, nie rokowało sukcesu w bliskiej perspektywie. W tej sytuacji 17 października 1992 r. parlament zdecydował o uchwaleniu „małej konstytucji" – ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorial-

nym[25], która nawiązywała do polskich tradycji aktu tymczasowego, obowiązującego do wprowadzenia nowej ustawy zasadniczej. Tę właśnie ideę eksponuje preambuła, głosząca, że „w celu usprawnienia działalności naczelnych władz Państwa, do czasu uchwalenia nowej Konstytucji RP" obowiązuje ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. Przejmując struktury ustrojowe istniejące w aktualnej Konstytucji RP z 1952 r., „mała konstytucja" z 1992 r. (MK) znacznie je ujednoliciła i zapisała językiem odpowiadającym współczesnym wymaganiom. Z formalnego punktu widzenia postanowienia „małej konstytucji" składają się z dwóch grup przepisów: z tekstu samej ustawy z 17 października 1992 r. oraz z części utrzymanych przez nią w mocy przepisów Konstytucji RP z 1952 r. (art. 77 MK). Z punktu widzenia normalizacji odnoszących się do NIK, obydwie te części miały równie doniosłe znaczenie.

Postanowienia „małej konstytucji" w zakresie kształtowania kontroli państwowej, a zwłaszcza dotyczące NIK, można podzielić na pięć grup: 1) przyjęcie fundamentalnej zasady trójpodziału władz; 2) uprawnienia Sejmu i Senatu; 3) zadania i uprawnienia organów wykonawczych, tj. Prezydenta RP i rządu; 4) pozycja samorządu terytorialnego; 5) utrzymane w mocy przepisy Konstytucji RP z 1952 r. odnoszące się do NIK (art. 34-36).

Z punktu widzenia przyjętej przez „małą konstytucję" zasady trójpodziału władz (art. 1) trzeba zwrócić uwagę na dwie okoliczności. Po pierwsze, „mała konstytucja" nie tylko recypowała rozwiązania ustrojowe wypracowane w latach 1989–1992 oraz te znajdujące wyraz w postanowieniach Konstytucji RP z 1952 r., lecz w zakresie podstaw ustrojowych wyraźnie je rozwinęła, ustanawiając po raz pierwszy w III Rzeczypospolitej zasadę trójpodziału władz. Po drugie, na tym tle powstał problem klasyfikacji kilku naczelnych organów państwowych, które nie mieściły się w granicach podziału monteskiuszowskiego.

Sprawa pierwsza to nawiązanie przez „małą konstytucję" do trójpodziału w wersji monteskiuszowskiej. Utrzymując w mocy przepisy rozdziału I Konstytucji RP z 1952 r., „mała konstytucja" siłą rzeczy utrzymała katalog zasad ustrojowych państwa sformułowany w 1989 r., rozbudowując go o trójpodział władz. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nowelizacja z 29 grudnia 1989 r. odrzuciła między innymi zasadę jednolitości władzy, nie wprowadziła jednak *expressis verbis* podziału władz. „Mała konstytucja", ustanawiając trójpodział nie tylko uzupełniła katalog ustrojowych zasad III Rzeczypospolitej, lecz wyszła naprzeciw postulatom wszystkich ugrupowań politycznych. Zatem jej rozdział I („Zasady

[25] DzU nr 84, poz. 426, ze zm. O historycznych warunkach uchwalenia „małej konstytucji" patrz: M. Kallas: *Mała konstytucja*, Warszawa 1993.

ogólne") traktować należało jako rozbudowanie utrzymanego w mocy rozdziału I Konstytucji RP („Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego") określającego założenia ustrojowe III Rzeczypospolitej.

Kolejną kwestią w ramach monteskiuszowskiego trójpodziału są trudności z klasyfikacją niektórych organów państwowych, gdyż nie można ich umieścić w ramach którejkolwiek z władz. Nie budzi wątpliwości przyjęta w „małej konstytucji" (art. 1); do władzy ustawodawczej należały Sejm i Senat RP, do władzy wykonawczej – Prezydent RP i rząd, „w zakresie władzy sądowniczej" funkcjonowały niezawisłe sądy. Ponieważ „mała konstytucja" nie wypowiedziała się co do klasyfikacji innych organów, takich jak NIK czy RPO, należało przyjąć, że rysuje się szczególne pole dla doktryny. W tej sytuacji można było traktować o organach państwowych mieszczących się w granicach monteskiuszowskiego trójpodziału oraz pozostających poza tym podziałem. Do tych ostatnich należą na przykład NIK, regionalne izby obrachunkowe (RIO), Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) czy Rzecznik Praw Dziecka (RzPD), a przyczyn tego stanu rzeczy upatrywać należy w tym, że ich pierwowzory wykształciły się już po czasach Monteskiusza i siłą rzeczy nie mogły być przedmiotem analiz pomnikowego *Ducha praw* (1748 r.).

Rozbudowanie monteskiuszowskiego trójpodziału, funkcjonujące obecnie w płaszczyźnie teoretycznej jako władza czwarta – kontrolująca, potencjalnie umożliwia nie tylko jednolity podział organów państwowych, lecz stwarza nową płaszczyznę poszukiwania relacji między wyodrębnionymi kolejnymi „władzami" a organami pozostającymi w granicach tradycyjnego trójpodziału. Argument o niecelowości „mnożenia" władz wydaje się mało przekonujący – te władze po prostu istnieją i nic nie przemawia za ich likwidacją. Wręcz odwrotnie – umacniają się, spełniają bowiem funkcje instytucjonalnych gwarancji praworządności czy nawet suwerenności narodu (samorząd). Zatem wyodrębnienie kolejnych „władz", pogłębia tylko metodologiczną sprawność analizy problemu, pozwala na sformułowanie płaszczyzny poszukiwań między na przykład NIK – jako „władzą kontrolującą" a pozostałymi grupami organów państwowych.

Najwyższa Izba Kontroli według ustawy z 23 grudnia 1994 r.

Przemiany zapoczątkowane w 1989 r. kształtowały rzeczywistość, która stawiała nowe wyzwania przed organami kontroli – głównie NIK. Zwłaszcza przekształcenia systemu politycznego, zmierzające do oparcia ustroju na zasadach demokratycznych, wykazywały wręcz anarchiczność wielu sformułowań ustawy z 8 października 1980 r. o NIK, co w tym samym stopniu można było odnieść do zadań Izby w zakresie nowych założeń ustroju gospodarczego. Ustawa

z 23 grudnia 1994 r. była finalnym rozstrzygnięciem szerszych poszukiwań modelu NIK, adekwatnego do przemian ustrojowych III Rzeczypospolitej. Wprawdzie była przygotowana i uchwalona w czasie obowiązywania „małej konstytucji" z 1992 r. i utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji RP z 1952 r., jednak zawierała rozwiązania nowe, torujące w zakresie kontroli drogę przyszłej konstytucji. Tak też się stało, uchwalona 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP w rozdziale IX wzorowała się na konstrukcjach zawartych w ustawie z 23 grudnia 1994 r. Stąd też zasadniczo nie powstał problem zgodności wcześniejszej ustawy o NIK z późniejszą konstytucją.

Skomplikowane losy przygotowania samego projektu ustawy o NIK zarówno w Sejmie I, jak II kadencji, który ją uchwalił, przedstawiłem w innym opracowaniu[26]. Końcowy etap prac objął w Sejmie II kadencji pierwsze (18 marca 1994 r.), drugie (26 października 1994 r.) oraz trzecie czytanie, zakończone uchwaleniem (17 listopada 1994 r.) ustawy o NIK. Wszystkie poprzedzone zostały pracą Komisji Ustawodawczej i Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów, które na wspólnym posiedzeniu (25 marca 1994 r.) powołały podkomisję. Senat RP przeprowadził debatę 8 i 9 grudnia 1994 r., przy czym sprawą zajmowały się trzy komisje senackie, które przedstawiły 41 poprawek do ustawy z 17 listopada 1994 r., zawartych w uchwale Senatu z 9 grudnia 1994 r.

Sejm w przeprowadzonych głosowaniach odrzucił siedemnaście poprawek senackich, przyjmując siedem. Były one wcześniej pozytywnie rekomendowane przez komisje sejmowe. Na tym zakończono procedurę parlamentarną, której rezultatem było uchwalenie ustawy z 23 grudnia 1994 r. o NIK. Ustawę podpisał ówczesny Prezydent RP Lech Wałęsa.

Nowa ustawa przyjmowała *expressis verbis*, że traci moc ustawa z 8 października 1980 r. o NIK (art. 103 ust. 1). Wyznaczała także sześciomiesięczny termin wydania przepisów wykonawczych, zachowując przez ten okres moc obowiązującą przepisów wykonawczych do ustawy z 8 października 1980 r., pod warunkiem ich niesprzeczności z obecną ustawą (art. 103 ust. 2). Ustawa z 23 grudnia 1994 r. miała wejść w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia – weszła w życie 17 sierpnia 1995 r., ponieważ Dziennik Ustaw nr 13 ukazał się z datą 16 lutego 1995 r. – z wyjątkiem wyboru prezesa NIK, który mógł nastąpić nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia (art. 104 w związku z art. 102), to jest wybór prezesa mógł nastąpić 17 maja 1995 r. i z tej możliwości Sejm – za zgodą Senatu – skorzystał.

[26] A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997, s. 319-355, wraz z podaną tam literaturą i źródłami archiwalnymi.

Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o NIK[27] w siedmiu wypadkach przewidywała wydanie aktów wykonawczych; chodziło o jedną uchwałę Prezydium Sejmu w sprawie nadania Statutu NIK (art. 25 ust. 2 i 3), dwa zarządzenia marszałka Sejmu – jedno w sprawie postępowania dyscyplinarnego w NIK (art. 89 ust. 8), drugie w sprawie wynagradzania pracowników NIK (art. 97) oraz cztery zarządzenia prezesa NIK (art. 65, art. 50 ust. 4, art. 68 ust. 7, art. 76 ust. 4). Statut Izby upoważnił ponadto prezesa do wydania zarządzenia (§ 11) w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych NIK – zarządzenie takie zostało wydane 6 października 1995 r. W sumie akty te utworzyły system źródeł prawa określający ustrojowe miejsce, organizację i tryb działania Izby. Na czele tego systemu naówczas należałoby postawić utrzymane w mocy przepisy Konstytucji RP (art. 34-36) wraz z wyborem odpowiednich postanowień „małej konstytucji" z 1992 r., zastąpione obecnie przepisami Konstytucji RP z 1997 r. Dalszym uzupełnieniem systemu źródeł prawa są przepisy szczególne zawarte w różnych ustawach, na przykład w ówczesnej wersji *Prawa budżetowego* z 5 stycznia 1991 r., ustawie z 15 września 1994 r. o tajemnicy państwowej (art. 10 ust. 2 i art. 12) czy wydanych już pod rządem nowej konstytucji ustawach z 29 sierpnia 1997 r. o NBP i nowym, z 29 sierpnia 1997 r., *Prawie bankowym* lub ustawie z 14 lutego 2003 r. o udostępnieniu informacji gospodarczych.

Przepisy ustawy z 23 grudnia 1994 r. dwukrotnie były przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (TK). Po raz pierwszy Trybunał wydał orzeczenie 21 listopada 1995 r. (sygn. akt K. 12/95), stwierdzając niezgodność art. 86 ustawy z „małą konstytucją" i utrzymanymi w mocy przepisami Konstytucji RP z 1952 r. w zakresie ograniczenia wolności zrzeszania się niektórych pracowników NIK w związkach zawodowych, co naruszało zasadę wolności związkowej. Po raz drugi TK wydał wyrok 1 grudnia 1998 r., orzekając o zgodności kilku przepisów nowelizacji ustawy o NIK, dokonanej 8 maja 1998 r., z Konstytucją RP z 1997 r., upoważniającej marszałka Sejmu do wydania w formie zarządzenia Statutu NIK oraz powoływania przezeń kierowniczych funkcjonariuszy NIK (sygn. akt K. 21/98). Ponadto Trybunał podjął – pod rządem swych poprzednich uprawnień – 6 lutego 1996 r. uchwałę w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 19 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o NIK (sygn. akt W. 11/95).

[27] DzU z 1995 r., nr 13, poz. 59, data publikacji DzU 16.02.1995 r., a więc termin sześciu miesięcy mijał 17.07.1995 r., a wcześniej trzymiesięczny termin do wyboru prezesa NIK mijał 17.05.1995 r. Zob. obwieszczenie marszałka Sejmu RP z 24.07.2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937).

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.

Obecna ustawa zasadnicza całościowo ujmuje katalog problemów mieszczących się w pojęciu konstytucji pełnej, w tym także sporo uwagi poświęca kontroli. Okazuje się to rezultatem, z jednej strony, podsumowania zebranych doświadczeń, z drugiej, kreśli nowe horyzonty spojrzenia na tę problematykę. Sprawa wydaje się doniosła, ponieważ tak zwana konstytucjonalizacja NIK nie jest – z technicznego punktu widzenia – zadaniem prostym, czego dowodzą kłopoty związane z redakcją poprzednich ustaw zasadniczych, szczególnie nawiązujących do monteskiuszowskiego trójpodziału władz.

Całość problematyki kontroli można ująć w czterech grupach problemowych: 1) konstytucjonalizacja NIK; 2) miejsce NIK w systematyce ustawy zasadniczej; 3) kontrola a trójpodział władz; 4) klasyfikacja norm Konstytucji RP z 1997 r. z punktu widzenia kontroli państwowej. Każdy z powyższych problemów przedstawię w dwojaki sposób: przez zreferowanie rozwiązania zawartego w Konstytucji RP z 1997 r. oraz przeanalizowanie go na tle historycznych doświadczeń konstytucjonalizmu polskiego.

Omówienie obecnych konstrukcji w nawiązaniu do tradycji, choć niesie ryzyko minimalnych powtórzeń części historycznej, wydaje się jednak niezbędne celem pełniejszego naświetlenia całości zagadnienia. Taki komentarz pozwoli bardziej wyeksponować osiągnięcia i niedociągnięcia Konstytucji RP z 1997 r. w zakresie kontroli państwowej.

Problem konstytucjonalizacji NIK

Sam problem konstytucjonalizacji NIK – bądź szerzej pomyślanej kontroli państwowej – o tyle zasługuje na podkreślenie, iż doświadczenia polskie były pod tym względem bardzo różne. Warto przypomnieć, że pierwsza polska Konstytucja z 3 maja 1791 r. nie podnosiła tej problematyki z racji po prostu niewykształcenia przez szlachecką Rzeczpospolitą kontroli w dzisiejszym tego słowa znaczeniu. Dopiero wraz z oktrojowaną napoleońską Konstytucją Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r. przystąpiono do ustanawiania nowoczesnego aparatu skarbowego. Sama Konstytucja Księstwa Warszawskiego nie wypowiadała się w sprawie kontroli, powołanej dekretem z 14 grudnia 1808 r. w formie Głównej Izby Obrachunkowej (GIO). Po raz pierwszy postanowienia o kontroli znalazły się w nadanej przez cara Aleksandra I Konstytucji Królestwa Polskiego z 15 (27) listopada 1815 r., ustanawiającej „izbę obrachunkową”

(art. 78)[28], a następnie statut organiczny Królestwa Polskiego z 26 lutego 1832 r. powoływał „Izbę Najwyższą Obrachunkową" (art. 36). Był to więc początek procesu konstytucjonalizacji kontroli, kontynuowany już w II Rzeczypospolitej.

Zamieszczenie NIK w Konstytucji marcowej miało szczególne znaczenie, ponieważ była to pierwsza ustawa zasadnicza suwerennego państwa polskiego. Konstytucja RP z 17 marca 1921 r. poświęcała Izbie osobny przepis (art. 9), dość dokładnie normując problemy kontroli. Sytuacji tej nie zmieniła tak zwana nowela sierpniowa z 2 sierpnia 1926 r., aczkolwiek wywarła wpływ pośredni na NIK, przewartościowując relacje między legislatywą a egzekutywą.

Kolejny etap wyznaczała Konstytucja RP z 23 kwietnia 1935 r., poświęcając NIK kilka przepisów, a przede wszystkim osobną część (rozdział XI: „Kontrola państwowa", zawierający jeden art. 77), chociaż ogólnie oceniając – przy całkowitej zmianie założeń ustrojowych państwa – Konstytucja kwietniowa dość precyzyjnie normowała czynności NIK związane głównie z rozliczaniem budżetu. Stan ten przetrwał do upadku II Rzeczypospolitej, a lata po II wojnie światowej przyniosły równie interesujące rozwiązania.

Rozpoczyna je ustawa z 11 września 1944 r. o radach narodowych[29], w praktyce i publicystyce nazywana wówczas „Małą konstytucją". Powoływała ona Biuro Kontroli przy Prezydium KRN, a po uchwaleniu „Małej konstytucji" z 1947 r. było to Biuro Kontroli przy Radzie Państwa, istniejące do ustawy z 9 marca 1949 r., ustanawiającej – stosownie do postanowień „Małej konstytucji" z 1947 r. – NIK[30]. „Mała konstytucja" z 1947 r. poświęcała NIK osobną część (rozdział VI: „Najwyższa Izba Kontroli"; art. 20-23) i w ten sposób wyznaczała liczący się etap, przygotowując grunt pod przyszłe ujęcia tej problematyki w konstytucji pełnej.

Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. niestety nie poszła – w swym pierwotnym tekście – tą drogą, dokonując dekonstytucjonalizacji NIK. Mimo wcześniejszego zamieszczania NIK w kolejnych jej projektach, w ostatecznej wersji definitywnie przesądzono sprawę i Konstytucja PRL po prostu pominęła tę kwestię milczeniem. Wprawdzie ustawa zawierająca przepisy wprowadzające konstytucję stanowiła, iż dotychczasowa NIK działa do chwili wydania osobnej ustawy, to

[28] Teksty Konstytucji z 3.05.1791 r., Księstwa Warszawskiego, Królestwa Polskiego, Konstytucji RP z 17.03.1921 r. oraz Konstytucji RP z 23.04.1935 r. opublikowane w pracy M. Adamczyka i S. Pastuszki: *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985.

[29] Ustawa z 11.09.1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (DzU nr 5, poz. 22).

[30] Ustawa konstytucyjna z 19.02.1947 r o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 18, poz. 71) oraz ustawa z 9.03.1949 r. o kontroli państwowej (DzU nr 13, poz. 74).

jednak po raz pierwszy od czasów konstytucjonalizmu marcowego odwołano się do metody pominięcia NIK w ustawie zasadniczej. W ślad za tym poszła – jak wiadomo – degradacja całej kontroli, związana z ustanowieniem Ministerstwa Kontroli Państwowej (22 listopada 1952 r.)[31]. Stan ten trwał do przemian z 1956 r., których rezultatem była nowelizacja Konstytucji PRL wraz z uchwaleniem nowej ustawy o NIK – wszystko w pakiecie aktów prawnych z 13 grudnia 1957 r.[32] Konstytucjonalizacja NIK nastąpiła przez wprowadzenie do konstytucji nowego rozdziału (rozdział IIIa: „Najwyższa Izba Kontroli"; art. 28a, 28b, 28c, 28d) dość dokładnie normującego problematykę NIK.

Dopiero kompromitujące decyzje z połowy lat siedemdziesiątych (10 lutego 1976 r.)[33], prowadzące do degradacji NIK zmieniły ten stan rzeczy, chociaż NIK nadal pozostawała instytucją konstytucyjną. Dokonano nawet (16 lutego 1976 r.) nowej redakcji tekstu konstytucji i Izba znalazła się w rozdziale IV, składającym się z trzech artykułów (art. 34-36). Warto podkreślić, że nadal – to znaczy od nowelizacji z 13 grudnia 1957 r. – był to rozdział wyłącznie poświęcony NIK i noszący taki właśnie tytuł. Reorganizacja ustrojowych zasad kontroli państwowej, znajdująca wyraz w nowelizacji konstytucji i ustawie z 8 października 1980 r., sprowadzała się do pozostawienia rozdziału IV konstytucji, poświęconego NIK, przy ustanowieniu jednak jej podległości Sejmowi[34].

Lata osiemdziesiąte przyniosły liczące się zmiany. NIK pozostawała instytucją konstytucyjną, jednak dokonywano poszerzenia zawartości instytucjonalnej rozdziału IV i stosownie do tego kształtowano jego tytuł. Ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, ulokowanych (26 marca 1982 r.) w ramach rozdziału IV, a następnie powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich (15 lipca 1987 r.) wraz z zamieszczeniem tego urzędu w konstytucji (7 kwietnia 1989 r.) także w rozdziale IV wpłynęło, z jednej strony, na wydłużenie samego tytułu rozdziału, z drugiej, na niespotykane jego rozbudowanie. Rozdział IV w 1989 r. składał się z sześciu artykułów (art. 33a – TK, art. 33b – TS, art. 34-36 – NIK, art. 36a – RPO). Konstytucyjnej egzotyki dopełniała umieszczona tam (art. 33b) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (15 października 1992 r.).

[31] Ustawa z 22.11.1952 r. o kontroli państwowej (DzU nr 47, poz. 316).

[32] Sejm 13.12.1957 r. uchwalił trzy akty prawne: ustawę o zmianie Konstytucji PRL (DzU nr 61, poz. 329), ustawę o NIK (DzU nr 61, poz. 330) oraz uchwałę o trybie przedkładania Sejmowi sprawozdań i zlecania przez Sejm zadań NIK (MP nr 99, poz. 578).

[33] Ustawa z 10.02.1976 r. o zmianie Konstytucji PRL (DzU nr 5, poz. 29); patrz: obwieszczenie przewodniczącego Rady Państwa z 16.02.1976 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji PRL uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (DzU nr 7, poz. 36).

[34] Sejm 8.10.1980 r. uchwalił dwie ustawy: o zmianie Konstytucji PRL i ustawę o NIK (DzU nr 22, poz. 81 i 82) oraz podjął uchwałę w sprawie zmian w Regulaminie Sejmu (MP nr 24, poz. 109).

Nieco wcześniejsze uchwalenie „małej konstytucji" z 17 października 1992 r. niczego tutaj nie zmieniło[35], ponieważ utrzymane w mocy przepisy Konstytucji RP z 1952 r. obejmowały w całości rozdział IV, niebawem rozbudowany przez powołanie wspomnianej KRRiT. Zatem NIK pozostawała instytucją konstytucyjną[36], lecz początkowo jej tylko poświęcony rozdział obejmował w końcu 1992 r. obok NIK także TK, TS, RPO i KRRiT. Ta swoista mozaika konstytucyjna przetrwała do końca „małej konstytucji" z 17 października 1992 r., ulegając gruntownej reorganizacji w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Obecna Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. utrzymała NIK. Odpowiadało to stanowisku zajętemu we wszystkich oficjalnie zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego projektach[37]. Tym razem jednak problematyce tej poświęcono osobną część (rozdział IX), w ramach której omówiono trzy instytucje: Najwyższą Izbę Kontroli (art. 202-207), Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 208-212) i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 213-215). Rozdział IX nosi oryginalny, chociaż budzący wątpliwości klasyfikacyjne tytuł: „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa". Natomiast sam problem konstytucjonalizacji Izby spotkał się w obecnej Konstytucji RP z twórczym – mając na uwadze dotychczasowe tradycje – rozwinięciem.

Miejsce Najwyższej Izby Kontroli w systematyce konstytucji

Drugim fundamentalnym problemem jest miejsce NIK w systematyce ustawy zasadniczej. Najogólniej mówiąc, rozstrzygnięcia konstytucyjne – także względem NIK – w strukturze ustawy zasadniczej zależą od przyjętej ogólniejszej filozofii państwa. Odwrotnością będzie jej brak, odbijający się w rażących niekiedy błędach systematycznych, które znajdują wyraz w kłopotach z klasyfikacją NIK. Historia polskiego konstytucjonalizmu dostarcza przykładów ilustrujących obie te sytuacje.

Celem pełniejszego naświetlenia oryginalności rozwiązań zawartych w Konstytucji RP z 1997 r. wstępnie przedstawię tradycje konstytucjonalizmu polskiego w tym zakresie. Otóż wspomniana jako najwcześniej zamieszczająca postanowienia o kontroli – Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r., czyniła to w ramach rozdziału IV („O wydziałach rządowych"), wchodzącego w skład tytułu III

[35] Ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU nr 84, poz. 426, ze zm.).

[36] Chodzi oczywiście o utrzymane w mocy na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 r. przepisy Konstytucji RP z 22.07.1952 r.

[37] Por. A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli w projektach konstytucji RP*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1995.

(„O rządzie"), ujmując Izbę Obrachunkową w strukturach władzy wykonawczej z podporządkowaniem bezpośrednio panującemu. Było to następstwem ogólniejszej logiki konstytucji imperialnej, zamieszczającej dopiero w dalszej kolejności postanowienia o „reprezentacji narodowej" (tytuł IV) i sądownictwie (tytuł V). Również statut organiczny z 1832 r. stanowił o NIO w części II, poświęconej władzy wykonawczej.

Uchwała Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r., czyli „Mała konstytucja", nie wypowiadała się o kontroli, aczkolwiek pod jej rządem obowiązywał dekret Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego z 7 lutego 1919 r. powołujący NIKP[38]. Dopiero Konstytucja RP z 17 marca 1921 r., dokonując konstytucjonalizacji NIK, siłą rzeczy musiała rozstrzygnąć problem miejsca kontroli w strukturze ustawy zasadniczej. W świetle przyjętej monteskiuszowskiej filozofii trójpodziału władz, NIK umieszczono (art. 9) w ramach rozdziału mającego za przedmiot „władzę ustawodawczą" (rozdział II). Za takim rozwiązaniem przemawiała konstrukcja ustrojowa niezależności oraz bezpośredniej odpowiedzialności prezesa NIK przed Sejmem. Znajdowało to wyraz w składaniu przez Izbę corocznego wniosku Sejmowi o „udzieleniu lub odmówieniu rządowi absolutorium". Dyskusyjna była jednak sprawa umieszczenia NIK w ramach części konstytucji traktującej o władzy ustawodawczej. NIK w żadnym razie nie prowadziła działalności ustawodawczej, jedynie wspomagała realizację kontrolnych zadań legislatywy. Zamieszanie pogłębiała ustawa z 3 czerwca 1921 r. o kontroli, przyjmująca założenie, iż NIK jest władzą „podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej" – a więc tym razem organowi reprezentującemu egzekutywę. Nowela sierpniowa z 2 sierpnia 1926 r. nic do problemu nie wniosła; po prostu nie wypowiedziano się o NIK, chociaż przewartościowano pojęcie „równowagi władz" na rzecz wyeksponowania egzekutywy kosztem panującej sejmokracji.

Wyraźne zmiany wprowadziła Konstytucja RP z 23 kwietnia 1935 r. Systematyka Konstytucji kwietniowej w zakresie NIK, mając na uwadze autorytarne zasady ustrojowe, wydaje się nieporównanie bardziej spójna, niż widoczne słabości Konstytucji marcowej. Także obowiązująca do końca II RP ustawa z 3 czerwca 1921 r. ustanawiająca podległość NIK Prezydentowi RP – nabierała nowego, zgodnego z duchem i treścią konstytucji brzmienia. Ustrojowym założeniem Konstytucji kwietniowej była zwierzchnia władza Prezydenta RP (art. 2 pkt 4:

[38] Dekret Naczelnika Państwa z 7.02.1919 r. o powołaniu Najwyższej Izby Kontroli Państwa (DzPRP nr 14, poz. 183). „Mała konstytucja" to uchwała Sejmu z 20.02.1919 r. o powierzeniu J. Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1985.

„W jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa"). „Kontrola państwowa" (art. 3) pozostawała jednym z organów – obok rządu, Sejmu, Senatu, sił zbrojnych i sądów – funkcjonujących „pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej" (art. 3). Zupełnie szczególna rola Prezydenta RP znalazła wyraz w art. 11, stanowiącym, że „jako czynnik nadrzędny w Państwie harmonizuje działalność naczelnych organów państwowych". Konstytucja zaliczyła do prerogatyw prezydenckich (art. 13) mianowanie i odwoływanie prezesa NIK. Wprawdzie Sejm zachowywał cały szereg uprawnień względem NIK, włącznie z „corocznym zatwierdzaniem zamknięć rachunków państwowych i udzielaniem rządowi absolutorium" (art. 31), to jednak przy licznych możliwościach rozwiązania parlamentu przepisy te znacznie różniły się od założeń konstytucjonalizmu marcowego.

Konstytucja kwietniowa poświęcała NIK osobną część (rozdział XI: „Kontrola państwowa", z jednym art. 77), zamykającą postanowienia dotyczące struktury aparatu państwowego. Po unormowaniu założeń ustrojowych konstytucja omawiała urząd Prezydenta RP, później rząd, a dalej Sejm, Senat, siły zbrojne, wymiar sprawiedliwości, administrację państwową i wreszcie kontrolę. Wydaje się to rozwiązaniem logicznym – sprawą odrębną pozostają oceny doktrynalne takich unormowań – w świetle odejścia od filozofii podziału władz na rzecz autorytarnych uprawnień głowy państwa, a także próby synchronizowania aktywności wszystkich organów państwowych – w tym kontroli – pod zwierzchnictwem Prezydenta RP. Natomiast nowością jest ujęcie problematyki NIK w części zamykającej strukturę aparatu państwowego. To właśnie rozwiązanie okazało się przydatne o wiele później w umiejscawianiu NIK w Konstytucji RP z 1997 r., tym razem opartej na trójpodziale władz.

Następny etap wyznaczała „Mała konstytucja" z 19 lutego 1947 r., również z założenia akt tymczasowy. Przyjmując zasadę trójpodziału władz, stosownie do tego określała strukturę aparatu państwowego. W tym układzie NIK umieszczono po organach ustawodawczych (Sejm Ustawodawczy) i wykonawczych (Prezydent RP, Rada Państwa i rząd), lecz przed władzą sądowniczą. Poświęcono NIK osobną część (rozdział VI), a więc ówczesny ustawodawca nie poszedł drogą rozwiązań znanych z Konstytucji marcowej czy kwietniowej. „Mała konstytucja" przyjmowała rozwiązanie bardziej klarowne z systematycznego punktu widzenia, lecz równie dyskusyjne, szczególnie w świetle założonego trójpodziału władz.

Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. pomijała w ogóle problem kontroli i deklarowała jednolitość władzy w miejsce odrzuconego trójpodziału. Problem powstał w nowelizacji konstytucji z 13 grudnia 1957 r., polegającej na przywróceniu

NIK. Z systematycznego punktu widzenia przedstawiono wówczas cały wachlarz propozycji: od umieszczenia NIK jako integralnej części konstytucji stanowiącej o władzy ustawodawczej, przez wyodrębnienie rozdziału następującego po władzy ustawodawczej a przed rządem, do propozycji usytuowania Izby po rządzie a przed sądami i usytuowania NIK jako instytucji zamykającej problematykę aparatu państwowego. Ostatecznie przyjęto koncepcję umieszczenia NIK po rozdziale o władzy ustawodawczej a przed rządem, w ramach osobnej, dodanej części (rozdział IIIa: „Najwyższa Izba Kontroli").

Sytuacja ta przetrwała do noweli konstytucyjnej z 10 lutego 1976 r., przewidującej konieczność wydania nowej ustawy o NIK (27 marca 1976 r.)[39]. Mimo utrzymania NIK w konstytucji wraz z osobnym poświęconym jej rozdziałem – według nowej numeracji IV: „Najwyższa Izba Kontroli", dokonano wówczas kompromitującej degradacji samej Izby, umiejscowionej w strukturach administracji i poddanej nadzorowi premiera (art. 35 ust. 2). Osobne miejsce NIK w konstytucji (rozdział IV), znajdujące się po problematyce „naczelnych organów władzy" (rozdział III) a przed „naczelnymi organami administracji" (rozdział V), zaprzeczało kryteriom logiki. W rezultacie NIK stała się jedynym organem administracji mającym osobny rozdział, do tego umieszczony przed rządem i zagadnieniami administracji.

Całkowita zmiana ustrojowego miejsca NIK nastąpiła w nowelizacji konstytucji z 8 października 1980 r., chociaż nie pociągnęło to za sobą przesunięć w zakresie systematyki ustawy zasadniczej. NIK nadal znajdowała się w rozdziale IV (art. 34-36), była już jednak podporządkowana Sejmowi i te przepisy konstytucyjne o NIK w zasadzie przetrwały do Konstytucji RP z 1997 r. Pozostawienie w 1980 r. Izby – jako instytucji kontrolującej administrację z pełnomocnictwa Sejmu – w rozdziale IV wydawało się logiczne, ponieważ NIK stała się niezależnym organem wspomagającym kontrolne zadania Sejmu. Tym samym nowelizacja z 8 października 1980 r. nawiązywała do rozwiązań wypracowanych w 1957 r.

Stan ten przejęła bez zmian „mała konstytucja" z 17 października 1992 r. przez proste utrzymanie w mocy niektórych przepisów Konstytucji RP z 1952 r., w tym właśnie rozdziału IV. W jego ramach NIK dotyczyły przepisy znowelizowanego 8 października 1980 r. tekstu, stopniowo modyfikowanego w szczegółach w związku na przykład z ustanowieniem Senatu RP (7 kwietnia 1989 r.; art. 36 ust. 1) czy skreśleniem konstytucyjnych uprawnień Rady Państwa względem NIK (art. 35 ust. 4). W sumie – z systematycznego punktu widzenia – sytuacja ta rodziła fundamentalne wątpliwości w rozpoznaniu logicznych kryteriów

[39] Ustawa z 27.03.1976 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU nr 12, poz. 66).

konstrukcji tej części Konstytucji RP, chociaż wszystko usprawiedliwiano tymczasowością rozwiązań w świetle perspektywy przyjęcia pełnej konstytucji.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. wyznacza nowe horyzonty także w kształtowaniu miejsca NIK w systematyce ustawy zasadniczej. Poświęcenie „Organom kontroli państwowej i ochrony prawa" osobnej części (rozdział IX), zamykającej problematykę aparatu państwowego, wydaje się rozwiązaniem trafnym. Chodzi o umieszczenie kontroli poza władzami klasyfikowanymi według monteskiuszowskiego trójpodziału, ponieważ nie stanowi ona integralnej części żadnej z nich. Natomiast jej usytuowanie w ostatniej części ustawy zasadniczej, zamykającej strukturę aparatu państwowego, przede wszystkim eksponuje niezależność kontroli, co świadczy o ustrojowych przesłankach państwa prawnego.

Rozstrzygnięcia przyjęte w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. stanowią podsumowanie i wypośrodkowanie propozycji zawartych w kilku projektach przedstawionych Komisji Konstytucyjnej. Przede wszystkim – samo wyodrębnienie problematyki kontroli w formie osobnej części ustawy zasadniczej, następnie umieszczenie jej poza organami sklasyfikowanymi według monteskiuszowskiego podziału władz. Zamknięcie organizacji aparatu państwowego właśnie rozdziałem o kontroli wydaje się rozwiązaniem trafnym, krytycznie i twórczo podsumowującym konstrukcje zawarte w projektach. W tym sensie Konstytucja RP z 1997 r. wyznacza nowe miejsce kontroli państwowej w systematyce ustawy zasadniczej, czyniąc to – jak się wydaje – najpełniej i w sposób metodologicznie najbardziej dojrzały na tle historii konstytucjonalizmu polskiego.

Ponadto przyjęte w Konstytucji RP z 1997 r. rozwiązania dotyczące „organów kontroli państwowej" pozwoliły osiągnąć kilka liczących się rezultatów. Po pierwsze, wyodrębnienie osobnego rozdziału uniemożliwiło umieszczenie NIK w części konstytucji poświęconej władzy ustawodawczej, jak to miało miejsce w Konstytucji marcowej, niosło jednak ryzyko zaistnienia poważnych niejasności w interpretacji konstytucyjnego rozumienia granic legislatywy. Po drugie, rozdział poświęcony wyłącznie „kontroli państwowej" w niczym nie narusza ogólnej stabilności funkcjonowania władz według monteskiuszowskiej klasyfikacji. Po trzecie, wydzielenie rozdziału „Kontrola państwowa" przeciwstawia się praktykom dorzucania innych instytucji poza umieszczonymi tam NIK, RPO i KRRiT, jak to czyniono w latach osiemdziesiątych.

Przy pozytywnej ocenie rozwiązań dotyczących umiejscowienia NIK w Konstytucji RP z 1997 r. pozostaje problem analizy tej sytuacji z punktu widzenia systematyki szczegółowej, a więc logicznej poprawności wewnętrznej konstrukcji rozdziału o kontroli państwowej. W tym zakresie trzeba rozważyć samo

brzmienie tytułu rozdziału IX: „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa". Biorąc pod uwagę, że w rozdziale IX ustawodawca konstytucyjny unormował nie tylko problematykę NIK, lecz również RPO i KRRiT, zatem trafna jest początkowa część tytułu „Organy kontroli państwowej", natomiast zupełnie niezrozumiałe wydaje się rozwinięcie, że są to instytucje „ochrony prawa". W świetle tytułów pozostałych rozdziałów Konstytucji RP z 1997 r., tylko organy kontroli państwowej wyróżnione zostały taką właśnie klasyfikacją. Mianowicie rozdział IV nosi tytuł „Sejm i Senat", rozdział V: „Prezydent RP", rozdział.VI: „Rada Ministrów i administracja rządowa", rozdział VII: „Samorząd terytorialny" i rozdział. VIII: „Sądy i trybunały". Zatem organy kontroli państwowej stały się dodatkowo instytucjami ochrony prawa i to wyróżnienie wydaje się całkowicie nietrafne w świetle konstytucyjnych zasad „demokratycznego państwa prawnego" (art. 2) i praworządności (art. 7), nakładających na wszystkie organy państwowe oraz samorządu terytorialnego – niezależnie od ich miejsca i szczebla w strukturach klasyfikacyjnych – obowiązek działania na rzecz ochrony prawa.

W ramach rozdziału IX konstytucji unormowano trzy instytucje: NIK (art. 202-207), RPO (art. 208-212) i KRRiT (art. 213-215), każdej z nich nadając osobny podtytuł. Wprawdzie Rzecznika Praw Dziecka umieszczono w rozdziale II (art. 72 ust. 4), łamiąc nieco logikę konstrukcji rozdziału IX, nie stanowi to jednak poważniejszej dekompozycji, podobnie jak umiejscowienie regionalnych izb obrachunkowych w rozdziale VII (art.171 ust. 2). Logika rozdziału IX odpowiada ogólniejszym założeniom systematyki Konstytucji RP z 1997 r., a ujednolicenie samego tytułu rozdziału pozwoliło uniknąć sytuacji z lat osiemdziesiątych i „małej konstytucji" z 1992 r. Ponadto unormowanie w ramach dzisiejszego rozdziału IX trzech instytucji zajmujących się kontrolą znacznie różni tę sytuację od przepisów rozdziału IV Konstytucji RP z 1952 r. Mianowicie TK i TS przeniesione zostały do obecnego rozdziału VIII – „Sądy i trybunały", co odpowiada elementarnym zasadom monteskiuszowskiej klasyfikacji władz. W sumie można ocenić, że rozwiązania dotyczące organów kontroli, zaprezentowane w systematyce Konstytucji RP z 1997 r., wnoszą twórczy i oryginalny wkład do konstytucjonalizmu polskiego.

Najwyższa Izba Kontroli a konstytucyjny trójpodział władz

Trzecim problemem, ściśle wiążącym się z poprzednimi, jest konstytucyjne miejsce NIK z punktu widzenia teorii podziału władz. Najogólniej biorąc, w polskim konstytucjonalizmie dominowały dwie przeciwstawne tendencje: jedna, nawiązująca właśnie do trójpodziału władz w wersji monteskiuszowskiej

i druga, odrzucająca podział władz bądź w imię ustanawiania autorytarnych rządów jednostki, na przykład króla (Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r., art. 36: „Osoba królewska jest święta i nietykalna") czy Prezydenta RP (Konstytucja RP z 1935), bądź odrzucająca podział władz z racji doktrynalnych i opierająca się na zasadzie jednolitości władzy (Konstytucja PRL z 1952 r.).

Do pierwszej grupy konstytucji, dla których podstawą jest trójpodział władz należą Konstytucja z 3 maja 1791 r., Konstytucja RP z 17 marca 1921 r., „Mała konstytucja" z 19 lutego 1947 r., „mała konstytucja" z 17 października 1992 r. oraz obecna Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Do tej grupy zaliczyć można również „Małą konstytucję" z 20 lutego 1919 r., która ustanawiała podział na władzę ustawodawczą (Sejm Ustawodawczy) i wykonawczą (Naczelnik Państwa i rząd), chociaż powoływano wówczas niezawisłe sądy, co było dopełnieniem monteskiuszowskiego trójpodziału.

Konstytucja RP z 1997 r. ustanowiła ustrojową zasadę trójpodziału władz (art. 10 ust. 1) i wymieniła organy (art. 10 ust. 2) reprezentujące poszczególne władze: Sejm i Senat – sprawujące władzę ustawodawczą, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów – będące władzą wykonawczą oraz sądy i trybunały – piastujące władzę sądowniczą. Wynika z tego, że konstytucja po prostu nie wypowiedziała się w sprawie klasyfikacji innych organów, unormowanych także w ustawie zasadniczej. W tym wypadku chodzi również o samorząd terytorialny, a głównie o organy kontroli państwowej i to w całym ich katalogu zawartym w rozdziale IX, a więc NIK, RPO i KRRiT, chociaż należałoby dodać RPD i RIO. Wobec konstytucyjnych klasyfikacji powstaje pytanie – do której z władz monteskiuszowskiego trójpodziału należy je zaliczyć? Ponieważ konstytucja – jak wspomniałem – sprawy nie przesądziła, należy się odwołać do interpretacji doktrynalnych.

Z konstytucyjnego unormowania NIK, RPO i KRRiT wynika, że ustawodawca ulokował te instytucje poza trójpodziałem, chociaż nie znajdujemy *expressis verbis* takiego sformułowania w samej konstytucji. Siłą rzeczy nastąpiło tutaj swoiste rozbudowanie aparatu państwowego, przekraczające granice monteskiuszowskich klasyfikacji. Zatem z teoretycznego punktu widzenia można stwierdzić, że na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. dopuszczalna jest najbardziej ogólna klasyfikacja organów państwowych na dwie grupy: mieszczących się w granicach monteskiuszowskiego podziału i pozostających poza nim. Do drugiej grupy będą się zaliczały organy kontroli, a do pierwszej pozostałe, wcześniej wymienione w ustawie zasadniczej.

Z doktrynalnego punktu widzenia sytuacja ta pozwala pogłębiać teorię „władzy czwartej – kontrolującej". Koncepcja ta okazuje się rezultatem prostego rozbudowania monteskiuszowskiego trójpodziału o kolejną władzę i w niczym nie narusza równowagi funkcjonowania tradycyjnego trójpodziału władz. Wręcz odwrotnie – bardziej harmonizuje stabilność i współdziałanie monteskiuszowskich władz, eksponuje współdziałanie kontroli z pozostałymi władzami, umożliwia konstruowanie jasnych relacji łączących kontrolę z legislatywą, egzekutywą i sądownictwem, a gwarancje niezależności kontroli znajdują oparcie w pełnomocnictwach legislatywy.

Wszystko zatem wskazuje, że rozwiązania przyjęte w Konstytucji RP z 1997 r. przebiegały tymi właśnie drogami. Perspektywa przyszłości sprowadza się więc do refleksji nie tylko nad możliwością, lecz wręcz koniecznością teoretycznego rozbudowania monteskiuszowskiego trójpodziału, znajdującego jednocześnie wyraz w ustrojowej i konstytucyjnej zasadzie podziału władz, jednoznacznie katalogujących władze będące przedmiotem unormowań konstytucyjnych. Oczywiście może to być enumeratywne wyliczenie wszystkich władz bądź podzielenie ich na dwie grupy: mieszczących się w ramach tradycyjnego trójpodziału, oraz istniejących poza tym podziałem. W historii doktryn znane są liczne teorie podziału władz, chociaż żadna nie uzyskała takiej popularności, jak monteskiuszowska. Nie oznacza to konieczności zawężania się w klasyfikacji jedynie do tradycyjnego schematu; wręcz odwrotnie rozwój aparatu państwowego, pogłębianie rozlicznych funkcji spełnianych przez państwo stawia przed teorią wyzwanie do poszukiwania nowych formuł doktrynalnych.

Podsumowania rozwiązań w grupie trójpodziału władz dokonała Konstytucja RP z 1997 r., czyniąc to w sposób najbardziej logiczny właśnie przez wyodrębnienie problematyki zamykającej strukturę aparatu państwowego w postaci organów kontroli państwa. Ta droga, z jednej strony wyznacza postęp, polegający na ustanowieniu monteskiuszowskiego trójpodziału władz jako zasady ustrojowej, z drugiej, nie zawęża struktury aparatu państwowego tylko do założonych kryteriów podziału władz. Zmierza zatem do rozszerzenia monteskiuszowskiego podziału, nie rezygnując z podstawowych jego założeń. Wyznaczając w ten sposób nowe horyzonty problemu, Konstytucja RP z 1997 r. – co warto odnotować – nawiązuje do „Małej konstytucji" z 1947 r. W rezultacie przyjmuje zasadę trzech władz plus władza kontrolująca, a tendencja do rozbudowania władz okazuje się całkowicie uzasadniona w aspekcie pogłębiania instytucjonalnych gwarancji demokratycznego państwa prawnego.

Wydaje się, że analiza konstytucyjnego pojęcia poszczególnych władz z punktu widzenia ich immanentnej jednolitości czy też poszukiwanie wyraźnych podziałów w ramach wyodrębnionych władz otwiera nowe możliwości ich klasyfikacji. Przy założeniu, że podziały wewnętrzne są możliwe do zaakceptowania, klasyfikacja „trzy plus jeden" zostaje rozbudowana na podgrupy. Przyjmując takie założenie, możemy w Konstytucji RP z 1997 r. wyodrębnić: w ramach szeroko pojętej władzy ustawodawczej dwie grupy: władzę ustrojodawczą i władzę ustawodawczą tradycyjną. Władzę wykonawczą natomiast można podzielić na trzy grupy: władzę reprezentacyjną prezydenta, władzę wykonawczą rządu i władzę samorządową. W ramach władzy sądowniczej wyróżniamy: władzę trybunałów i władzę sądów. Władzę kontrolującą dzielimy na trzy grupy: władzę NIK i RIO; władzę dwóch rzeczników – Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka oraz KRRiT; władzę kontroli finansowej NBP (art. 227).

Pewnym zaskoczeniem może być podział legislatywy na władzę ustrojodawczą i ustawodawczą tradycyjną. Otóż, prawo wyborcze i referendum stanowią instytucje bezpośredniej wypowiedzi suwerena – obok innych form demokracji bezpośredniej – składając się na władzę ustrojodawczą, w przeciwieństwie do bieżącej działalności parlamentu jako tradycyjnej legislatywy. Pozostałe klasyfikacje nie powinny zaskakiwać – wynikają bezpośrednio z systematyki konstytucji, chociaż władza kontrolująca rozbudowana została – obok rzeczników – o uprawnienia kontrolne NBP i Rady Polityki Pieniężnej. Ponieważ instytucje te usytuowane zostały w konstytucji, zatem ich miejsce w podziale władz wydaje się możliwe do określenia w ten właśnie sposób[40].

Z innego punktu widzenia, mianowicie szeroko pojętych funkcji ustrojowych spełnianych przez poszczególne organy lub ich grupy, można na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. przeprowadzić również następującą klasyfikację: władza ustawodawcza, władza reprezentacyjna prezydenta, władza wykonawcza rządu, władza samorządowa, władza sądownicza, władza kontrolująca. W wyniku analizy odmiennych klasyfikacji władz jedna konkluzja nie budzi wątpliwości: nie można w państwie współczesnym przeprowadzić wyczerpującej klasyfikacji władz bez uwzględnienia odrębnej władzy kontrolującej.

Nie ulega wątpliwości, że Konstytucja RP z 1997 r. jest twórczym podsumowaniem dotychczasowych konstruktywnych tradycji funkcjonowania kontroli

[40] Bliższą analizę tej klasyfikacji przeprowadziłem w: A. Sylwestrzak: *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje 1997–2003*, Warszawa 2003, s. 285-298.

państwowej. Oznacza to jednak, że konstytucja równocześnie przygotowuje grunt do kolejnych wyzwań – także w zakresie kontroli – jakie niesie członkostwo Polski w Unii Europejskiej w świetle perspektywy wejścia w życie Traktatu lizbońskiego jako nowej konstytucji unijnej.*

prof. zw. dr hab. Andrzej Sylwestrzak
kierownik Katedry Historii Państwa i Prawa Polskiego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

* *Referat przygotowany w związku z konferencjami jubileuszowymi w Delegaturach NIK w Olsztynie i Gdańsku.*

Irena Lipowicz

POZYCJA USTROJOWA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

1. Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli, ustrojowo podlega Sejmowi – to sformułowanie Konstytucji RP bardzo lakonicznie określa pozycję ustrojową Izby[1]; z jednej strony stanowi o dalszym istnieniu kategorii organów kontroli, wzmocnionym ustaleniem w konstytucji odrębnego rozdziału, z drugiej – wyraża pewną asymetrię w podległości NIK Sejmowi, a nie Senatowi, choć prezes NIK jest wybierany także „za zgodą" Senatu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego[2] przyjęto za doktryną, że podległość Sejmowi to „więź ustrojowo-prawna, w której podmioty organizacyjne nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie w działania podmiotów podporządkowanych w każdej ich fazie i w zakresie za pomocą dowolnie dobranych środków". Równocześnie w literaturze podkreśla się, że nie może to naruszać zasady samodzielności – ingerencja nie może więc polegać na wydawaniu NIK poleceń przez dowolne komisje lub posłów, choć NIK wykonuje zadania nadzorcze „na rzecz i pod kontrolą Sejmu". W orzecznictwie konstytucyjnym wskazano, że podział zagadnień pozycji prawnej oraz podział materii ustrojowej między ustawą a statutem jest zasadniczo prawidłowy[3]. Podległość NIK Sejmowi nie dowodzi, że szczegółowe kwestie struktury wewnętrznej muszą być zawarte w ustawie, jednak samodzielność Izby oznacza, że komisja sejmowa nie może dokonywać dowolnych poprawek jej statutu. Marszałek Sejmu ma prawo doprowadzić do przyjęcia lub odrzucenia statutu w całości, ale Izba wykazuje w zakresie

---

[1] Konstytucja RP z 2.04.1997 r., art. 202 ust. 1 (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.).

[2] Por. orzeczenie TK nr K 21/98.

[3] M. Zubik (red.): *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów,* Warszawa 2008, s. 775-776.

kształtowania statutu pewną autonomię wewnętrzną. Takie rozwiązanie wydaje się logiczne, konsekwentnie podkreśla wysoko umocowaną konstytucyjnie pozycję Izby. Kontrastuje z nim zatwierdzanie dyrektora generalnego przez marszałka Sejmu, zatem prezes NIK nie może swobodnie dobrać sobie szefa swojej administracji; to, co jest uzasadnione w całej służbie cywilnej, tutaj budzi wątpliwości. Sądzę, że w tej kwestii prezes NIK powinien być raczej samodzielny niż podległy. Sejm z kolei realizuje funkcję kontrolną, występując wobec rządu i innych organów w całym swym „politycznym zróżnicowaniu", co pogłębia perspektywę kontroli[4]. Bezsporne jest to, że NIK wyłoniła się z władzy ustawodawczej, jest w pewnym sensie jej sublimacją, ale doniosłość funkcji kontrolnej sprawiła, że doszło do szybkiej instytucjonalizacji kontroli parlamentarnej w formie oddzielonych od Sejmu organów kontroli. Nie wyczerpało to kontrolnych funkcji Sejmu, przeciwnie – Konstytucja RP z 1997 r., przewidując tworzenie komisji śledczych, przyczyniła się do znacznej ich rozbudowy, która zaczyna niemal spychać w cień – przynajmniej w mediach – funkcję ustawodawczą[5].

Implikuje to pytanie – czy Sejm, rozwijając swoje działania kontrolne, postępuje logicznie? Przecież to właśnie wyodrębnienie NIK z rozbudowaną strukturą terenową miało ułatwić parlamentowi skupienie się na jego głównych zadaniach – czyli na legislacji. Izba zastępowała politycznie ważną, ale amatorską i często nieporadną – mimo zapału – kontrolę poselską. Fachowy, świetnie przygotowany zespół kontrolerów NIK miał stać się „oczami i uszami" Sejmu, sprawić, aby kontrola ze strony władzy ustawodawczej nie stawała się iluzoryczna natychmiast po wyborze rządu.

Zdobycie uprawnień kontroli samego rządu sprzyja zachowaniu równowagi władz – w innym wypadku równowaga informacyjna, na co wskazywały na przykład doświadczenia szwajcarskie, ulega bardzo szybko „zwichnięciu" na korzyść administracji rządowej[6]. Dlaczego więc parlament rozbudowuje komisje śledcze? Zagadka, w moim przekonaniu, tkwi w europeizacji i związanej z tym utracie poprzedniego znaczenia głównej – legislacyjnej – funkcji Sejmu. Pod ciśnieniem europeizacji parlament okrojony w rdzeniu swej działalności – stanowieniu prawa – rozbudowuje funkcję kontrolną, na przykład właśnie komisje śledcze. Stają się niemal najważniejsze, a na pewno są najbardziej widowiskową częścią działań Sejmu. Równocześnie specyfika działania komisji śledczej rujnuje minimalny konsensus polityczny, typowy dla parlamentu – rola śledczych,

---

[4] Por. J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej,* wyd. 2, Warszawa 2007, s. 7 i n.

[5] Por. orzeczenie TK nr K8/99 i *Komentarz* [w:] M. Zubik: *Konstytucja III RP...,* op. cit., s. 536 i 537 – „Wszelkie działania kontrolne Sejmu muszą mieć podstawę w przepisach ustawy zasadniczej lub zwykłej".

[6] Szerzej w tej kwestii piszę w: *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej,* Katowice 1992.

„podejrzanych" i świadków zaostrza spór polityczny i przenosi go na inne sfery pracy Sejmu.

2. Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli, ustalająca się historycznie dość długo i określona w konstytucji, nie budzi wątpliwości co do tego, że Izba należy do odrębnej kategorii organów, utworzonej „obok" obowiązującego trójpodziału władz w monteskiuszowskim tego słowa znaczeniu. Spośród autorów analizujących to zagadnienie, prof. Andrzej Sylwestrzak[7] wyciąga najdalej idące wnioski ustrojowe – stwierdza, że można mówić o ewolucji dotychczasowego modelu, traktowanego jako koncepcja „żywa" i podlegająca zmianom. Odrębna kategoria organów kontroli uzupełnia trójpodział i jest wynikiem rozwoju organów ustawodawczych. Autor ubolewa, że konstytucja nie określa NIK – jak ma to miejsce w przypadku trybunałów – jako władzy „odrębnej i niezależnej"; niezależność ta wynika jednak pośrednio lub bezpośrednio z konstytucji i ustaw.

Należy zgodzić się z tym, że mamy do czynienia z niekonsekwencją ustrojodawcy, skoro w odniesieniu do Rzecznika Praw Obywatelskich zastosowano określenie o niezależności i niezawisłości organów. Kolejna nowelizacja konstytucji powinna wprowadzić zmiany usuwające asymetrię w rozdziale IX. Trudno jednak już obecnie zaakceptować korekturę zasady trójpodziału, tak jak czyni to A. Sylwestrzak, choć jest to możliwy scenariusz przyszłości.

Pozytywnie należy natomiast ocenić wzajemne powiązanie organów naczelnych w odniesieniu do NIK. To, że prezydent nie potrzebuje kontrasygnaty premiera do zlecenia kontroli, sprzyja równowadze organów, bo – z drugiej strony – nie może on zataić faktu jej zlecenia. Także zakres kontroli obligatoryjnej i fakultatywnej trzeba ocenić pozytywnie. Zakres kontroli NIK oscyluje wokół klasycznego pojęcia „grosza publicznego", a więc nie tyle pozycja instytucjonalna, ile gospodarowanie środkami publicznymi przesądza o rzeczywistym zasięgu kontroli.

Stałe komplikowanie się aparatu państwowego, tworzenie „niezależnych organów administracyjnych", każe utrzymać tę metodę regulacji. Obserwowana „ucieczka z budżetu", a więc z instytucjonalnych ram aparatu państwowego, nie powinna okazać się ucieczką od kontroli NIK. Wykorzystywanie majątku państwowego, środków państwowych lub komunalnych wystarcza do uzasadnienia tezy, aby zasięg kontroli utrzymać w dotychczasowej postaci[8].

---

[7] A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej,* wyd. 2, Gdańsk 2004, s. 177 i 195.

[8] Za: P. J. Suwaj: *Konflikt interesów w administracji publicznej,* Warszawa 2009, s. 215-217.

Jest to jednak właściwie jedyna w tej chwili więź, która pozwala nie tylko parlamentowi, ale i rządowi, ogarniać całość obrazu administracji rządowej. Stopień dezintegracji, różnorodności organów, nieznajdujący uzasadnienia w materii spraw regulowanych, stał się alarmująco wysoki. Kompleksowe wyniki kontroli NIK mogą być dla rządu dobrym materiałem do reformy administracji, a nie tylko do doraźnych ingerencji. Tymczasem zarówno sygnalizacja generalna, ukazująca dysfunkcje systemowe, jak i konkretna, dotycząca poszczególnych organów, pozostaje często bez echa. Scalenie administracji rządowej, które było jednym z celów modernizacji przestarzałego aparatu administracji, znowu się rozmywa.

3. Rozważając, który element pozycji ustrojowej NIK mógłby zostać rozbudowany, trzeba wskazać na kolegialność. Większość znawców przedmiotu jest zgodna co do tego, że postulat ten jest zrealizowany przez istnienie Kolegium NIK i jego dość silne kompetencje, jednak pojęcie kolegialności nie zostało przez konstytucję ograniczone do centrali NIK[9]. Nie było do tej pory inicjatyw powołania kolegiów w delegaturach NIK. Przynajmniej naukowo należałoby rozważyć wady i zalety ewentualnego powołania kolegiów również w delegaturach, dla wzmocnienia zasady kolegialności. W czasach, gdy coraz większą rolę odgrywa społeczna akceptacja rozstrzygnięć, a równocześnie organy kontroli są narażone na nieufność, agresję społeczną i niezrozumienie, być może kolegialność mogłaby okazać się ważnym i pozytywnym elementem uzupełniającym. Choć Kolegium NIK odgrywa ważną rolę, jest ona coraz bardziej zmniejszana na poziomie centralnym, w miarę jak w kolejnych nowelizacjach rośnie rola prezesa NIK jako organu monokratycznego[10]. Nie można negować tego procesu – kolegialność Izby stale się zmniejsza, wymaga więc nowego impulsu.

4. Po dziewięćdziesięciu latach istnienia kontroli państwowej należy postawić zasadnicze pytanie o celowość większego jej scalenia. Przez długi okres transformacji przyjmowaliśmy za oczywisty tradycyjny zakres kontroli NIK. Te jednak obszary, które miały swoje wyspecjalizowane inspekcje i rodzaje kontroli, pozostawały nienaruszone. Warto dokonać generalnego przeglądu, aby uświadomić sobie, czy wszystkie wyspecjalizowane kontrole administracji muszą istnieć w dotychczasowej postaci. Kontrastuje to zasadniczo z wysokim prestiżem Najwyższej Izby Kontroli, o którym należy przypomnieć w roku jubileuszu. W pełni uwidacznia się tu znaczenie kategorii dystansu organizacyjnego. Jeśli dystans

[9] Por. B. Popowska [w:] B. Popowska, K. Kokocińska (red.): *Instrumenty i formy prawne działania administracji publicznej,* Poznań 2009, s. 77 i n.

[10] A. Sylwestrzak: *NIK w Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.*[w:] S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski: *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego,* Olsztyn 2002.

między podmiotem kontrolującym a kontrolowanym jest zaburzony, obiektywność kontroli zawodzi i nie zmieni tego przesuwanie danej kontroli lub inspekcji z resortu do resortu (jak to się działo z prezesem Wyższego Urzędu Górniczego). Wyraźnie widać potrzebę zmian.

Dystans organizacyjny zagwarantowany konstytucyjnie i ustawowo, utrwalony pozytywnie w ciągu dwudziestu lat transformacji, nakazuje zachowanie takiej „odległości" od podmiotu kontrolowanego, która umożliwia bezstronną, pozbawioną nadmiernych emocji i utożsamiania się z nim, analizę stanu faktycznego, a w wypadku inspekcji jego bezstronną ocenę oraz w razie potrzeby władczą ingerencję. Trwające przez lata „zbliżanie administracji do obywatela", choć częściowo słuszne, spowodowało ogólne niedocenienie kategorii dystansu również wewnątrz aparatu państwowego. O ile jeszcze dystans ten inspekcje (na przykład sanitarna) i straże (na przykład miejskie) zachowują wobec obywateli lub podmiotów gospodarczych, to trudniej o to wobec innych podmiotów administrujących lub przedsiębiorstw państwowych[11]. Z tego punktu widzenia prywatyzacja jest także przywróceniem zdrowego dystansu w państwie. Upadek znaczenia wewnętrznych kontroli resortowych świadczył o tym najlepiej[12].

Przez długi czas funkcjonował asymetryczny układ kontroli: z jednej strony NIK, z drugiej rozproszone, mało wyspecjalizowane organy kontrolne. Obecnie po „drugiej" stronie formuje się potężny, choć wciąż rozproszony organizacyjnie podmiot kontroli: kontrola skarbowa, celna, Centralne Biuro Antykorupcyjne, tworzący złożony konglomerat obejmujący zobowiązania podmiotów niekorzystających ze środków publicznych. Brakuje tu jednak koordynacji, owego ogólnego scalenia i transparentności kontroli typowej dla NIK.

Królowała dotąd strategia domina, a więc „dostawianie" w miarę potrzeby nowych organów kontrolnych do starych struktur. Czy doczekamy kiedyś scalenia tych organów na wzór NIK? Trudno w tej chwili prognozować. Tym, co można wzmocnić już dziś, jest koordynacyjna rola NIK w zakresie metodyki kontroli i jej standardów etycznych. Wydaje się, że Izba, przez konferencje naukowe i praktyczne dla wyższych urzędników administracji rządowej mogłaby być inspiratorem refleksji na temat przyszłości systemu kontroli, a także audytu w naszym państwie. System, który nie wyczerpuje się w NIK, ale w którym doświadczenie i metodyka Izby powinny okazać się wiodące, byłby o wiele bardziej stabilny. Przynależność do Unii Europejskiej stawia – na równi z ofensywą

[11] J. Dobkowski: *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży,* Warszawa–Kraków 2007, s. 259-262, tamże interesujące uwagi *de lege ferenda*.

[12] Ogólnie S. Jędrzejewski, H. Nowicki: *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje,* Toruń 1995.

soft law i popularnością audytu – nowe wyzwania przed klasyczną kontrolą państwową. Najwyższa Izba Kontroli i jej środowisko mogą śmielej podejmować te wyzwania.

Obserwujemy w literaturze przedmiotu interesujące debaty, pozwalające prześledzić w jaki sposób może w przyszłości wyglądać ewolucja pozycji prawnej i kompetencji organów kontroli państwowej. Szczególnie interesująca była debata dotycząca możliwości wprowadzania dwuinstancyjności w postępowaniu kontrolnym. Choć idea dwuinstancyjności postępowania administracyjnego jest jednym z filarów polskiego prawa procesowego, to – jak podniosła Małgorzata Niezgódka-Medek – wprowadzenie dwuinstancyjności do postępowania kontrolnego NIK zmieniłoby zasadniczo, i to niekorzystnie, samo rozumienie kontroli jako porównanie stanu rzeczywistego ze stanem normatywnie postulowanym oraz sformułowanie wniosków[13]. Władcza ingerencja nie da się pogodzić z istotą kontroli, jest cechą straży, inspekcji lub dozoru. Nawet ocena może zbliżać się niebezpiecznie do tych kompetencji, które przysługują innym organom.

5. Reasumując: skoro władza ustawodawcza, aby nie być bezradna wobec władzy wykonawczej, którą z siebie wyłania, a która potem zyskuje nad nią pewną „operacyjną" przewagę, wydała z siebie organ, który wykształcił się w ogromną, niezależną strukturę, mającą swoje oddziały terenowe – to po co parlament zachował swoje uprawnienia kontrolne, poza może Komisją ds. Kontroli Państwowej? Skoro Najwyższa Izba Kontroli umacnia się, zyskuje autorytet i udało się jej uniknąć „rozszarpania" w sporach partyjnych, to wynikałoby z tego, że funkcja kontrolna parlamentu, zwłaszcza Sejmu, powinna się zmniejszać, a nawet zanikać. Istnieje pewna pula działań kontrolnych i nie można kontrolować „bez końca". Wszelkie dostępne analizy wskazują jednak coś odwrotnego. Nie tylko Komisja Kontroli Państwowej, nie tylko posłowie bardzo cenią swoje uprawnienia kontrolne i egzekwują je, ale po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. – po krótkim milczeniu – nastąpił rozkwit instytucji śledczej, a więc nowego parlamentarnego organu, również kontrolnego. Czy to oznacza, że parlament nie ma zaufania do Najwyższej Izby Kontroli, skoro powołuje własne wewnętrzne ciała o zupełnie innej strukturze? Czy może powołuje je dlatego, że Najwyższa Izba Kontroli jest zbyt zamknięta przed społeczeństwem i nie współdziała z nim ściśle, nie przekazuje wyników swoich kontroli opinii publicznej w taki sposób, aby można było z nich skorzystać? A może dlatego, że NIK jest „wyniosłą, zamkniętą twierdzą", budzącą respekt, ale niekomunikatywną, a zatem bliski narodowi

[13] Por. M. Niezgódka-Medek: *W sprawie zasady dwuinstancyjności w postępowaniu kontrolnym. (Polemika),* „Kontrola Państwowa" nr 4/2003, s. 53-58.

parlament próbuje jakoś ten deficyt wyrównać, powołując komisję śledczą. Analiza sprawozdań NIK, stron internetowych, sprawozdań przed parlamentem czy publikacji w „Kontroli Państwowej" wskazuje, że zasadniczo wszystkie obowiązki komunikacji są realizowane. Czyli upada hipoteza, że dzieje się tak dlatego, iż NIK jest zamknięta przed społeczeństwem. Może parlament wyraża swą nieufność wobec wyników kontroli NIK? Tego także się nie obserwuje. Wszelkie siły polityczne, nawet jeżeli są bardzo krytyczne z powodu wyników jakiejś konkretnej kontroli, ostatecznie je akceptują. Każdy prezes Najwyższej Izby Kontroli dopiero wtedy ma za sobą „chrzest bojowy", gdy przejdzie przez okres, w którym obie strony polityczne mają do niego wielkie pretensje. Można wówczas powiedzieć, że spełnił swoją konstytucyjną rolę, ponieważ NIK nie jest powołana do tego, aby zadowalać partie polityczne, lecz żeby strzec państwa jako całości. Ale i tutaj krytyka nie posuwa się w żadnej z liczących się partii politycznych w Polsce (co jest ewenementem i wielkim sukcesem NIK) do kwestionowania instytucji jako takiej. Nie ma bowiem partii, która głosiłaby podobną tezę, mimo że mogłaby w ten sposób zabiegać o łaski wyborców, tłumacząc, iż chce ich uwolnić od instytucji, która budzi obawę (czasem uzasadnioną) przed pogłębioną kontrolą. Europeizacja oznacza jednak, że korzystamy ze swej podzielonej suwerenności wraz z innymi parlamentami i że czynimy to w ramach organów Unii Europejskiej. Parlament, który w burzliwych okresach reformy rzeczywiście od nowa tworzył ustrój państwa, w tej chwili w dużej mierze z woli narodu, potwierdzonej w referendum, mieści swą działalność ustawodawczą w ramach prawa europejskiego. Ustawodawcza rola parlamentu (nie tylko polskiego) maleje, natura nie znosi próżni, zatem muszą wzrosnąć na znaczeniu inne jego funkcje.

Jeżeli życie polityczne jest o wiele barwniejsze niż kilka lat temu, temperatura sporów politycznych wyższa, a działalność kontrolna parlamentu nasila się, należy to przypisać pewnej zmianie historycznej. Widać to także w innych parlamentach. Dopóki parlamenty narodowe na nowo nie odnajdą swego miejsca w Unii Europejskiej, gorączkowo poszukują swojej roli. Można by zatem powiedzieć, że umiejscowienie Najwyższej Izby Kontroli w systemie organów państwowych sprawdziło się w praktyce, a przyczyna zmian leży raczej po stronie parlamentu. Do tego stopnia NIK okazała swą istotność w systemie organów państwa, że można nawet wyprowadzić wniosek o potrzebie modyfikacji monteskiuszowskiego podziału władzy. Widać również, że nawet rozszerzenie funkcji kontrolnej parlamentu nie łączy się z dyskredytowaniem NIK przez parlament – czy jednak czegoś nie brakuje? Wprowadzony niegdyś obowiązek składania sprawozdań przed parlamentem przez prezesa NIK jest obowiązkiem ważnym, ale w zastanawiający sposób zmienił swój charakter. Jeśli jakiś organ przedkłada Sejmowi

sprawozdanie ze swojej działalności, to można oczekiwać, że powinno ono zawierać (w wypadku prezesa NIK) przede wszystkim listę dokonań i relację z przeprowadzonych działań. Analiza przedłożeń prezesów NIK z ostatnich lat dowodzi, że nie są to już zwykłe sprawozdania „przed przełożonym", lecz raczej diagnozy ostrzegawcze, pokazujące dysfunkcje aparatu państwowego, podstawowe zagrożenia dla równowagi państwa oraz główne elementy, w których należałoby wprowadzić zmiany. Taka treść jest czymś więcej niż klasycznym sprawozdaniem dla parlamentu. Nie twierdzę, że NIK wychodzi w ten sposób poza konstytucyjną rolę; przeciwnie – uważam, że mieści się w niej gdy nastąpiła dysfunkcja administracji. I trudno byłoby wskazać element usytuowania ustrojowego NIK, który pozwoliłby tę dysfunkcję usunąć. W praktyce jednak widać, że ogromny wysiłek kontrolerski, konkretne wnioski przedkładane parlamentowi, władzom wykonawczym i kolejnym rządom kończą się niczym[14], co wskazuje, że odbiór sprawozdania NIK przez parlament nie przebiega w sposób właściwy. Adresatem wniosków jest też oczywiście prokuratura, która – jeżeli otrzyma materiał odpowiednio opracowany – musi z niego zrobić użytek. Parlament ma w tym zakresie więcej swobody. Ważne byłoby zatem nie tyle odmienne usytuowanie Najwyższej Izby Kontroli w systemie organów państwa, ile raczej zwiększenie efektywności wykorzystania wyników jej pracy. Jeśli prześledzi się wypowiedzi prezesów NIK na łamach prasy, posiedzenia Komisji ds. Kontroli Państwowej czy posiedzenia Sejmu z ostatnich dziesięciu lat poświęcone kontroli, to okazuje się, że zmieniały się rządy, a problem niewykorzystywania wniosków NIK stale wraca. Właściwe byłoby w projekcie nowelizacji ustalenie terminu zajęcia stanowiska wobec spraw sygnalizowanych przez NIK, ale nie jest to wystarczające.

Należy zastanowić się, czy utrzymywanie odrębnej pozycji ustrojowej Najwyższej Izby Kontroli jest nadal zasadne i czy zmian nie brakuje? W poglądach profesorów Andrzeja Sylwestrzaka, Eugeniusza Ochendowskiego i Jacka Jagielskiego widać poczucie niedosytu co do wyraźnego sformułowania niezależności Izby. Wydaje się, że gdyby doszło do nowelizacji konstytucji, takie uzupełnienie byłoby pożądane.

Wydaje się, że NIK jest dobrze usytuowana między władzą ustawodawczą, wykonawczą a sądowniczą, jednak istnieje kwestia zlecania kontroli i jawności działania administracji. Stosunkowo mało osób zdaje sobie sprawę, jaką „rewolucję" może spowodować jawność życia publicznego, prawo dostępu do informacji. To prawo już istnieje, ale jeszcze rzadko się z niego korzysta. Jeśli zacznie być stosowane powszechnie, nastąpią zasadnicze zmiany. Najwyższa Izba Kontroli

[14] Na przykład wyniki kontroli dworców PKP, por. <www.nik.gov.pl>.

powinna się do masowego korzystania z tego prawa lepiej przygotować (na przykład stworzyć zewnętrzny ośrodek informacji o kontroli).

Sytuacja, w której najwyższe organy mogą spowodować kontrolę NIK, również kontrolę doraźną, a jednocześnie nie mają prawa zrobić tego w tajemnicy przed sobą, jest jednym z udanych rozwiązań ustrojowych, które należałoby utrzymać. Wyklucza ona, aby parlament, prezydent czy premier w jakiś sposób zawłaszczył NIK. Prezes Walerian Pańko zabiegał właśnie o taką pozycję Izby.

Współcześnie stykamy się z różnorodną filozofią, organizacją czy ustrojem organów kontroli innych państw europejskich, lecz czy to wpłynie na zmiany w naszym kraju? Czy damy się z czasem przekonać do radykalnych posunięć, do stworzenia instytucji w rodzaju trybunału czy izby obrachunkowej, z nieco inną filozofią niż nasza? Można uznać, że pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli jest pewną wartością i równoprawną tradycją europejską. Mamy prawo, tak jak inni, prezentować i bronić swojej wizji kontroli. W literaturze przedmiotu, doktrynie i praktyce polskiej wspólne jest przekonanie do modelu, który istnieje obecnie.

Jakie zadanie stoi jeszcze przed nami? Jesteśmy świadkami pewnego zrastania się tradycji konstytucyjnych i swoistego „przetargu" na nowe modele, wartości i rozwiązania w skali całej Unii Europejskiej. To, że Polska jest jej „młodszym" członkiem nie oznacza, że nasz kraj nie wypracował elementów działalności państwowej, z których może być dumny; można próbować wprowadzić niektóre z nich, a niewykluczone, że za kilkanaście lat ukształtują one wspólny model kontroli w państwach Unii. Najwyższa Izba Kontroli jest aktywnym członkiem EUROSAI i może to jest droga do pokazania naszego modelu kontroli i promowania niektórych polskich rozwiązań w przyszłym wspólnym wzorcu europejskim. Nie musimy narzucać go Unii, lecz powinniśmy prezentować jego założenia i wartości. W przeciwnym razie może się okazać, że będziemy konfrontowani z wzorcami, które nie odpowiadają nie tylko Polsce, ale i całemu regionowi. Kontrola i jej model jest bowiem częścią historii państwa i prawa.

Celem moim było zwrócenie uwagi na elementy pozycji ustrojowej Najwyższej Izby Kontroli, które mogą budzić zastanowienie czy zatroskanie. Przemyślenia te adresuję także do przedstawicieli elity państwowej, którzy nasze państwo tworzyli, odnawiali od 1989 r. Po dwudziestu latach przyszedł czas na reformy, w efekcie których sygnały NIK o stanie państwa nie trafiałyby w próżnię, a administracja rządowa byłaby sprawna i efektywna.

Jak w świetle dotychczasowych dokonań i tradycji ocenia się dzisiaj pozycję ustrojową Najwyższej Izby Kontroli? Osoby, które towarzyszyły powstawaniu

Konstytucji RP z 1997 r. i pamiętają wielkie debaty z tym związane, rozumieją również skąd wzięła się obecna pozycja ustrojowa. Zastanówmy się, czy stało się dobrze. Trudniej było o taką refleksję w tamtym czasie – istniały wtedy inne obawy, inne perspektywy, autorytet i rola NIK nie były jeszcze tak utwierdzone. Jak oceniamy je teraz? Wydaje się, że pozycja ustrojowa NIK jest właściwa i stabilna, pozwala Izbie wypełniać jej konstytucyjne zadania. Obserwowane dysfunkcje mają charakter funkcjonalny, a nie strukturalny i dotyczą głównie skuteczności działania Izby i wykorzystywania efektów jej kontroli, tym bardziej warto je usunąć.*

prof. UKSW dr hab. Irena Lipowicz
kierownik Katedry Prawa Administracyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie,
członek Kolegium NIK

* *Referat przygotowany w związku z konferencją jubileuszową w Delegaturze NIK w Poznaniu.*

Wojciech J. Katner

PRAWO I PRAWNICY W FUNKCJONOWANIU NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Na początek przypomnę, że funkcje Najwyższej Izby Kontroli określa Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej w art. 203 oraz ustawa ustrojowa z 1994 r. Z tych aktów prawnych wynika, że od strony podmiotowej NIK kontroluje działalność organów państwowych i państwowych osób prawnych, a ponadto państwowe jednostki organizacyjne oraz organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne i ich jednostki organizacyjne, a także inne podmioty, jeśli wykorzystują one majątek lub finansowe środki publiczne, jak też wywiązują się z wymienionych w przepisach zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Przedmiotem kontroli jest wykonanie rocznego budżetu państwa, gospodarka finansowa i majątkowa oraz – najogólniej rzecz biorąc – działalność, czyli wykonywanie zadań przez podmioty podlegające kontroli. Ujęcie podmiotowe i przedmiotowe jest więc zakreślone szeroko i pod tym względem NIK plasuje się wśród państwowych najwyższych organów kontroli na świecie, w których uznaje się kontrolę państwową za kompetentną, nie tylko w kwestii rewizji finansów publicznych. Trzeba to uważać za osiągnięcie dziewięćdziesięciu lat funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli w Polsce, a także istnienia od dwustu lat (od 1808 r.) organu kontroli państwowej na naszych ziemiach. Pod względem pozytywnych doświadczeń NIK może służyć pomocą i wzorcowymi dokonaniami wielu organom kontroli w Europie i na świecie. Tym też należy się szczycić!

Podkreślałem to już w wystąpieniu podczas inauguracji uroczystości jubileuszu 90-lecia NIK w Sejmie, w lutym tego roku. Opowiedziałem się wtedy za podjęciem dyskusji na temat przyszłości ustrojowej najwyższego urzędu kontroli państwowej w Polsce, widząc w nim – w perspektywie lat i widocznej ewolucji

takich urzędów na świecie – organ o charakterze trybunału, bardziej zatem sądowy niż dzisiaj. To nic nie zmienia w pozytywnej ocenie Izby ani na forum krajowym, ani europejskiej EUROSAI, której Polska obecnie przewodniczy, ani światowej organizacji najwyższych organów kontroli – INTOSAI. W zgromadzeniach tych organizacji i ich komisji problemowych miałem okazję uczestniczyć w latach dziewięćdziesiątych i zawsze odczuwałem atmosferę uznania oraz podziwu dla Najwyższej Izby Kontroli kraju, który wówczas ledwie zajaśniał wśród demokracji europejskich. Przypominam te sprawy, ponieważ obchodom 90-lecia Najwyższej Izby Kontroli w niepodległej Rzeczypospolitej towarzyszą równolegle biegnące prace nad nowelizacją ustawy o NIK. Ważne, aby ta nowelizacja ugruntowała silną ustrojowo i samodzielną pozycję NIK jako najwyższego organu kontroli w Polsce.

Rola prawników funkcjonujących w Izbie, jej Kolegium oraz ekspertów zajmujących się, zwłaszcza od strony naukowej, prawnymi problemami kontroli państwowej powinna być w takim momencie szczególnie znacząca i odpowiedzialna. Wśród zmian koniecznych i pożądanych – zwłaszcza w sferze postępowania kontrolnego – znajdują się w ogłoszonym projekcie nowelizacji ustawy[1] propozycje kontrowersyjne i wręcz szkodliwe, zaś wkraczanie w niektóre regulacje ustrojowe uważać należy za pochopne oraz niebezpieczne na przyszłość. W okresie jubileuszowym nie wypada zapewne o tym zbyt wiele mówić, więc tylko sygnalizuję tę kwestię, odsyłając jednak do projektów i licznych ostatnio wypowiedzi na różnych łamach.

W razie ingerowania w ustrój NIK trzeba pamiętać o długotrwałym dochodzeniu do tak wybitnej pozycji, jaką wśród organów państwowych w Polsce zdobyła Najwyższa Izba Kontroli, o jej znaczeniu na forum międzynarodowym i o łatwości zepsucia w krótkim czasie przez zmiany ustawowe tego, czym można się chlubić w kraju i wobec innych podobnych organów w Europie i na świecie.

Dalsze uwagi chciałbym odnieść właśnie do tego aspektu działalności NIK, którym jest rola prawa i prawników w określaniu przedmiotu kontroli, poddaniu jej wskazanych wyżej podmiotów, formułowaniu tematyki kontrolnej, jej przeprowadzaniu i konstruowaniu wniosków pokontrolnych. Zacząć wypada od kryteriów kontroli.

Zarówno w Polsce, jak w większości krajów, na pierwszym miejscu stawia się kontrolę pod względem legalności działań (art. 203 ust. 1 Konstytucji RP).

[1] Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli 24 września 2009 r. Senat zgłosił do niej poprawki, które Sejm miał rozpatrzyć pod koniec stycznia 2010 r. (przyp. red.).

Legalność – to nic innego, jak weryfikacja działań lub zaniechań kontrolowanych podmiotów z punktu widzenia przestrzegania porządku prawnego. Chodzi o respektowanie przepisów ustawowych, aktów wykonawczych, a także aktów wewnętrznych tych podmiotów, jeśli mają one charakter norm obowiązujących (tzw. *by-laws*; na przykład umowy i statuty). Źródłami prawa, które mają znaczenie w toku kontroli, są też traktaty międzynarodowe, ustalone zwyczaje, a w pewnych okolicznościach zasady słuszności, różnie przez prawo nazywane (dobre obyczaje, zasady współżycia społecznego itp.). Na poczucie praworządności wskazane w art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym"), bliskie legalizmowi, istotny wpływ ma także orzecznictwo sądowe, zwłaszcza najwyższych instancji sądowych oraz trybunałów, szczególnie gdy jest komentowane przez luminarzy nauki prawa, wyznaczające kierunki interpretacyjne.

Kryterium legalności działania podmiotów poddanych kontroli łączy się bezpośrednio ze wspomnianą rolą prawa i prawników w funkcjonowaniu najwyższego organu kontroli państwa. Zauważył to już francuski król Filip V, zwany Długim, który w rozkazie z 28 lipca 1318 r. uznał legalność za podstawowe kryterium kontroli późniejszej *Cour des Comptes*, inaugurowanej w XIV wieku, jednolitej we Francji za czasów Napoleona, zaledwie rok starszej od Izby powstałej w Księstwie Warszawskim w 1808 r.

Przypomnieć należy, że prawo było podstawą organizacji państw starożytnych, które wprawdzie same się nie ostały, ale zachowały się traktaty prawnicze filozofów i stale aktualne, powszechnie znane sentencje. Od nich późniejsi adepci prawa, w porządnych uniwersytetach zaczynają naukę, a później wykorzystują je na salach sądowych. Warto niektóre z nich przypomnieć, bo stale je się słyszy, także w publikacjach prawniczych poświęconych kontroli państwowej. Są ponadto bardzo użyteczne, jako że potrafią w krótki, nawet lapidarny sposób objaśnić trafnie trudną kwestię. Wyrażenia typu: *„Dura lex sed lex"* oraz *„Ignorantia iuris nocet"* są znane daleko poza kręgiem wtajemniczonych prawników. Ale już takie stwierdzenie jak pochodzące od Seneki: *„Ius et furi dicitur"*, czyli, że nawet złodziejowi należy się sprawiedliwy sąd, inaczej mówiąc: „Prawo jest jednakowe dla wszystkich i chroni nawet tych, co przeciw niemu wykraczają" – nie jest tak znane a bardzo użyteczne w życiu. Podobnie, jak definicja sprawiedliwości dana przez Justyniana: *„Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi"*, co oznacza: „Sprawiedliwość jest stałą i niezmienną wolą, przyznającą każdemu należne mu prawo". Prawnicy, zwłaszcza adwokaci, rzecz jasna uwielbiają podobne sentencje, bo wypowiadając je w sądzie próbują nieraz stworzyć wrażenie, że zajmują się tak dalece skomplikowaną i tajemną dziedziną,

że innym „maluczkim" (czytaj: ich klientom) nie sposób to pojąć. Nieraz mam sposobność doradzać studentom, którym trudno sobie przyswoić pewne kwestie prawne, że skomplikowanych przepisów i wyrażeń podobnych do powyższych sentencji warto się wyuczyć. Występują zaś one też po to, żeby konieczne było ich tłumaczenie, nawet „z polskiego na nasze"; gdyby były proste i powszechnie zrozumiałe, to niczym by się szczególnym nie wyróżniały.

To oczywiście brzmi trochę żartobliwie, ale charakter tego wystąpienia na to, jak myślę w tym gronie słuchaczy – pozwala. Nie powinno to jednak prowadzić do przekonania, że znajomość łacińskich paremii dotyczy tylko prawników wykształconych na tradycji prawa rzymskiego. Łatwo by to wiodło do swoistej ignorancji prawnej, dość wątpliwej „cnoty", z którą dzisiaj często można się spotkać w wielce niedoskonałym systemie tworzenia i interpretacji prawa. Jest to także obserwowane nieraz w toku czynności kontrolnych, gdy brakuje podstawowej wiedzy prawniczej u osób sprawujących funkcje publiczne albo wśród przedsiębiorców, w sytuacji, gdy podejmują często zasadnicze decyzje o poważnych skutkach prawnych.

Nie rodzi to wówczas wszakże tak błahych skutków, jak ten, z którym spotkałem się przed laty na wykładzie znanego amerykańskiego prawnika, który powiedział w pewnym momencie do słuchaczy w najstarszym uniwersytecie holenderskim w Lejdzie: „res dżudikeita", co miało stanowić łacińskie *„res iudicata"*, czyli „sprawa osądzona". W USA studentów prawa, niestety, raczej się nie uczy łaciny (jak i prawa rzymskiego, którego potrzeba znajomości jest oczywista w naszej kulturze prawnej), więc nagminnie czytają w angielskiej wymowie łacińskie zwroty, będące wytworem genialnej myśli prawników rzymskich sprzed dwóch tysięcy lat i się dziwią rozbawieniu słyszących to europejskich akademików.

Tymczasem ogółowi czytających ten tekst powinno się przytoczyć jeszcze jedną sentencję: *„Non tam praeclarum est sire Latine, quam turpe nescire"*, czyli że „znajomość łaciny może nie jest przedmiotem chluby, ale jej nieznajomość przynosi wstyd".

Oczywiście, dowiedzenie znajomości prawa nie oznacza akurat biegłości i poprawności w cytowaniu łacińskich sentencji. Swoją drogą, pokazują one dobrze, jak przez wieki kształtowały się systemy prawa, aż po prawo współczesne. Dowodzą mocy doświadczenia i głębokiego namysłu, potrzebnego do zbudowania prawa mądrego, sprawiedliwego i trwałego. To przecież prawo było podstawą tworzenia się państw narodowych i organizmów międzynarodowych. Nawet wtedy, gdy zdawało się, że rządzić będzie bezprawie, jak w czasach totalitarnych reżimów ubiegłego wieku, to w rezultacie zwyciężało i nadal będzie zwyciężać prawo. Chodzi o prawo, będące synonimem słuszności, racjonalności

postępowania, wyrozumiałości, ale i surowości w jego egzekwowaniu. Powinno ono być zrozumiałe, prosto formułowane, przewidywalne i sprawiedliwe, równe dla wszystkich i stabilne. Ta ostatnia cecha jest od pewnego czasu nagminnie i bezkarnie sprzeniewierzana przez polskiego, ale także i europejskiego legislatora. Częste zmienianie prawa i przeregulowywanie prawne życia gospodarczego, a zwłaszcza społecznego, jest swoistą plagą obecnych czasów. Doprawdy, nie wszystkie kwestie muszą zostać unormowane, więcej ufajmy zasadom słuszności i zdrowego rozsądku, uczciwości i lojalności postępowania.

Konstytucyjny przepis, że Polska jest państwem prawnym (art. 2) oznacza, że jest państwem tworzącym legalne prawo (niepodważane konstytucyjnie), przestrzegającym je, egzekwującym prawo wobec siebie i obywateli, rozsądnie je interpretującym, mającym niezawisłe, dobrze zorganizowane i uposażone sądy, a także inne organy, dobrze zorganizowane i wykonujące swoje zadania.

Do tych organów należy Najwyższa Izba Kontroli. Od początku swego funkcjonowania prawo wyznaczało skuteczność działalności Izby. Ustalenia kontrolne, wskazujące na sprzeczność z prawem czyjejś działalności były zawsze najmocniejsze w toku dyskusji na temat wyników kontroli. Takie zaś, w których naruszenia prawa stwarzały podejrzenie o popełnienie przestępstwa i powodowały zawiadomienie prokuratury były uznawane za szczególnie efektywne, dowodzące w jakiejś mierze racji istnienia NIK. Były też często przywoływane w informacjach medialnych. Szkoda, że w wielu, dość zdawało się oczywistych sytuacjach, których przykłady mam w pamięci z okresu mojej pracy w NIK, organy ścigania dość łatwo „rozmywały" rzetelne ustalenia faktyczne i prawne Izby.

Wady polskiego postępowania karnego i metodologii śledztw, idące w kierunku takiego właśnie „rozmywania", są ostatnio coraz częściej pokazywane opinii publicznej. Mówię o tym bez satysfakcji. Moja wizja Najwyższej Izby Kontroli – jako w przyszłości raczej trybunału, co trochę bliżej uzasadniłem w swoim wystąpieniu z okazji 90-lecia NIK[2] – zmierza między innymi do tego, aby jej orzeczenia, zwłaszcza w sprawach należności finansowych podmiotów kontrolowanych wobec Skarbu Państwa, były rozstrzygające. Oznacza to nie tylko informowanie o określonych zjawiskach albo przygotowywanie materiałów oskarżycielskich do decyzji innych organów (izb skarbowych, sądów), jak to ma miejsce dzisiaj, ale rozpoznawanie spraw i wydawanie orzeczeń zasądzających należności na rzecz Skarbu Państwa. Zdaję sobie sprawę, że droga do takiego ujmowania roli i funkcjonowania NIK jest jeszcze długa, ale to zapewne nadejdzie. Obecne próby niepożądanego

[2] W.J. Katner: *Najwyższa Izba Kontroli u podstaw siły i praworządności Rzeczypospolitej*, „Kontrola Państwowa" 2/2009, s. 43-56.

zmieniania niektórych zasad ustrojowych NIK, łatwe do przeprowadzenia legislacyjnego właśnie ze względu na status konstytucyjny NIK spowodują, jak sądzę, tymczasowość tych zmian, gdyby zostały uchwalone i w rezultacie przyspieszą dojście do ukształtowania pełnej niezależności Izby jako trybunału.

Odnosząc się jeszcze do wyników kontroli, chcę podkreślić, że z punktu widzenia kryterium legalności równie ważne – w moim przekonaniu – dla funkcjonowania Izby, poza stwierdzeniem sprzeniewierzenia się prawu przez podmiot kontrolowany, są ustalenia pozytywne, to znaczy te, w których kontrola ukazuje działalność danego podmiotu jako zgodną z prawem (legalną). Takie wyniki kontroli dowodzą zarówno siły państwa, sprawności funkcjonowania jego organów rządowych lub samorządowych, jak i mądrości przepisów prawnych, którymi się kierują w postępowaniu. Niech zatem kontrola pod względem legalności, niestwierdzająca nieprawidłowości w postępowaniu, a potwierdzająca zgodność działania kontrolowanego podmiotu z prawem, stanowi też w statystyce Izby o tzw. kontroli wynikowej. Kontrolerzy dokonujący kontroli z takimi rezultatami powinni być szanowani i cieszyć się uznaniem.

System prawny ma fundamentalne znaczenie dla działalności NIK. Wprawdzie występują inne jeszcze – poza legalnością – kryteria kontrolne i mają one konstytucyjnie równorzędne znaczenie, chcę jednak podkreślić rolę prawa w historii i funkcjonowaniu organów kontroli państwa. Prawo zaś kojarzy się głównie, choć oczywiście nie tylko, z prawnikami. Zarówno ich liczba, jak i przygotowanie zawodowe stale w Izbie rosły, choć nierównomiernie. Wówczas gdy ich rola była niedoceniana, pozycja NIK w państwie i w oczach społeczeństwa malała; gdy zaś rola prawników nabierała znaczenia, to i wyniki funkcjonowania NIK, w tym jakość prawna dokumentów Izby, wzrastały. Dotyczy to ocen prawnych ustaleń faktycznych oraz wniosków w wystąpieniach i informacjach zbiorczych. Nawet formalny kształt dokumentów odpowiada jakością znaczeniu, jakie się w Izbie przydaje prawu i doradcom prawnym. Moje prawie sześcioletnie doświadczenia z pracy w NIK są akurat pod tym względem jak najlepsze. Izba – zarówno w centrali, jak i w delegaturach – jest wspaniałym miejscem nabywania doświadczeń przez prawników, będących w określonej liczbie praktykami, ze stażem w sądownictwie, radcostwie prawnym, adwokaturze i prokuraturze, w pewnej zaś liczbie – teoretykami prawa, specjalizującymi się na uniwersytetach w poszczególnych dziedzinach nauk prawnych i stanowiący dla NIK znaczące grono ekspertów. Myślę, że zespół prawników w Izbie jest bardzo pomocny licznemu gronu kontrolerów, którzy prawnikami nie są. Podobnie jednak – jestem o tym przekonany – jak dla przyzwoitej legislacji konieczni są dobrzy prawnicy, tak dla rzetelnej, odpowiedzialnej kontroli są oni potrzebni do weryfikacji – pod

względem legalności działania podmiotu kontrolowanego – ustaleń dokonanych przez kontrolerów, mających inne przygotowanie zawodowe.

Zachowanie gospodarności, celowości i rzetelności podmiotów kontrolowanych mogą oceniać funkcjonariusze Izby będący ekonomistami, inżynierami lub mający inne wykształcenie, jednak kryterium legalności na ostatnim etapie przygotowania wystąpień i informacji muszą zastosować prawnicy. Występuje tutaj także weryfikacja zwrotna. Formułowanie ocen przez prawników dokonuje się pod bacznym okiem bezpośrednich kontrolerów – nieprawników, znających temat kontroli i rzeczywiste ustalenia w kontrolowanej jednostce. Mogłem się nieraz przekonać, jak doświadczenie pracy w Izbie pobudzało zainteresowanie prawem inżynierów lub ekonomistów i jak wiele wiedzieli oni o prawie oraz je rozumieli. Patrzyłem zawsze na takie osoby z podziwem.

Prawo musi być mądrze, rozsądnie stosowane, z wykorzystaniem różnych rodzajów wykładni i doświadczenia życiowego, mającego bezcenne znaczenie. Stąd stosowany w wielu krajach udział w wymierzaniu sprawiedliwości tzw. zwykłych obywateli, np. w systemie ławy przysięgłych. Już Cycero w dziele „*O powinnościach”* powiedział: *Iustitiae partes sunt non violare homines*, czyli „Obowiązkiem sprawiedliwości jest nie krzywdzić ludzi”. Pamiętajmy o tym zdaniu, jako kontrolerzy państwowi, tak budując oceny w stosunku do kontrolowanych, aby nie mogli zasadnie uważać się za pokrzywdzonych. Dotyczy to zwłaszcza informacji zbiorczych o wynikach kontroli, na których treść sami kontrolowani nie mają żadnego wpływu i poza najwyższymi organami w państwie – nie mogą zareagować. Łatwo tu o konfabulacje, niezasadne uproszczenia i o zachowania bezprawne, naruszające dobre imię, renomę firmy itp.

Mam nadzieję, że czytający ten tekst nieprawnicy wybaczą, iż z okazji jubileuszu Najwyższej Izby Kontroli, tej profesji i swoistej sztuce, jaką jest prawo, poświęcam tyle miejsca, choć to tylko kilka skromnych uwag. Uważam jednak, że w dziewięćdziesięcioleciu Najwyższej Izby Kontroli to wyjątkowe znaczenie prawa i prawników – tak widoczne w sukcesach Izby, a tak deprecjonowane dzisiaj w różnych sferach życia publicznego, nawet w działalności prawodawczej – powinno być zaznaczone.

Powinno się również wspomnieć znakomitości prawnicze – osoby, które odcisnęły piętno na historii funkcjonowania NIK. Ograniczając się do osób już nieżyjących i przypominając tylko kilka z nich, wymienię prezesów Izby w II Rzeczypospolitej: Józefa Higersbergera, Jana Żarnowskiego i Stanisława Wróblewskiego, a w odrodzonej NIK przed dwudziestu laty – Waleriana Pańkę.

Jedna z najważniejszych, w moim przekonaniu, sentencji umieszczonych na gmachu Sądu Najwyższego w Warszawie głosi: *Ius est ars boni et acqui* – „Prawo jest nauką o tym, co dobre i sprawiedliwe". Miejmy nadzieję, że tak jest i będzie. Niech te słowa, pochodzące od rzymskiego prawnika Celsusa, a sformułowane przez Justyniana w *Digestach,* posłużą za motto na dalsze lata działalności Najwyższej Izby Kontroli w tej sferze, która oznacza ocenę podmiotów kontrolowanych przez Izbę z punktu widzenia legalności postępowania.*

prof. zw. dr hab. Wojciech J. Katner
kierownik Katedry Prawa Gospodarczego i Handlowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Łódzkiego,
sędzia Sądu Najwyższego

* *Referat przygotowany w związku z konferencją jubileuszową w Delegaturze NIK w Łodzi.*

Roman Hauser

ZNACZENIE INSTYTUCJI KONTROLNYCH DLA PRAWORZĄDNEGO FUNKCJONOWANIA PAŃSTWA

Rozumiejąc pojęcie praworządności szeroko, bardziej praktycznie niż teoretycznie, a więc jako stan zgodności z prawem, można wyodrębnić pewne grupy instytucji kontrolnych powołanych do jej badania. Ponieważ istnieje ich wiele, dokonam pewnego wyboru, przy czym zaznaczam, że wybór ten ma indywidualny charakter.

Najwyższa Izba Kontroli i organy o podobnych zadaniach

Różnica między NIK i innymi podmiotami kontrolnymi, obok pozycji prawno-konstytucyjnej, polega – moim zdaniem – na kręgu podmiotów podlegających kontroli i zakresowi kontroli. Oczywiście najszersze zadania i zakres działania ustawodawca przypisuje NIK. Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] stanowi w art. 2, że NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Kolejne ustępy wskazanego artykułu rozszerzają zakres kontrolnych uprawnień Izby na wiele innych podmiotów. Zgodnie z art. 3, NIK kontrolując jednostki wymienione w art. 2, bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie ich działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej. Ponadto, zgodnie z art. 4 ustawy, NIK kontroluje wykonanie budżetu, gospodarkę finansową i majątkową najważniejszych urzędów i jednostek państwa. Poza uwagami pozostawiam

[1] T.j. DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701, ze zm.

uprawnienia kontrolne Izby wynikające ze zleceń Sejmu lub wniosków Prezydenta RP i Senatu (art. 4 ust. 2 i 3). Artykuł 5 ustawy stanowi, że co do zasady NIK przeprowadza kontrole pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, z zastrzeżeniami wskazanymi w ust. 2 i 3 tego artykułu. Zadania wymienione wyżej mogą być i są wykonywane także przez jednostki organizacyjne NIK, w tym zwłaszcza delegatury.

W obowiązującym systemie prawa znajdują się podmioty, które wyposażono w podobnie zakreślone zadania. Tytułem przykładu warto wymienić:

1. Kancelarię Prezesa Rady Ministrów – zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 29 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów[2], Kancelaria – z upoważnienia prezesa RM – przeprowadza kontrole realizacji zadań wskazanych przez Radę Ministrów lub prezesa Rady Ministrów. Paragraf 2 rozporządzenia mówi, że przeprowadzenie kontroli ma na celu ustalenie stanu faktycznego realizacji zadań pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, jego udokumentowanie, dokonanie oceny kontrolowanych zadań, wskazanie osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości oraz sformułowanie wniosków i zaleceń pokontrolnych. Już na pierwszy rzut oka widać, że zakres uprawnień kontrolnych jest wzorowany na ustawie o NIK.

2. Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa – organ ten, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 25 maja 2004 r. w sprawie zakresu, szczegółowych zasad i trybu kontroli przeprowadzanej przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa[3], uprawniony jest do przeprowadzania kontroli w określonych sferach i oceny kontrolowanej działalności pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, wskazania osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości oraz sformułowania wniosków i zaleceń pokontrolnych (§ 3 ust. 1 rozporządzenia). Również w tym wypadku sformułowania użyte w rozporządzeniu wydają się znajome.

3. Ministra właściwego do spraw gospodarki – chodzi tu o kompetencje nadzorcze ministra nad przestrzeganiem przepisów ustawy o podpisie elektronicznym[4], która ma zapewnić ochronę interesów odbiorców usług certyfikacyjnych. Artykuł 30 ust. 2 pkt 3 ustawy stanowi, że wskazany minister uprawniony jest do kontroli działalności podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne pod względem zgodności z ustawą, zaś art. 39 mówi wprost, że do postępowania kontrolnego

[2] DzU nr 146, poz. 1414, ze zm.
[3] DzU nr 140, poz. 1478.
[4] Ustawa z 18.09.2001 r. o podpisie elektronicznym (DzU nr 130, poz. 1450).

prowadzonego przez ministra stosuje się odpowiednio przepisy art. 31, 32, 35-41, 53-55, 57 i 59 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. To już nawet nie jest podobieństwo, ale „NIK bis".

Powyższe przykłady pozwalają sformułować pierwszą refleksję. Celowo nie wprowadzałem podziału na organy kontrolne kontroli zewnętrznej i wewnętrznej, choćby z tego powodu, że i tak w którymś momencie podmioty uprawnione do kontroli wewnętrznej same będą podlegały kontroli zewnętrznej. Z przykładów tych wyraźnie widać, że dochodzi do krzyżowania się i dublowania kompetencji różnych podmiotów uprawnionych do kontroli. Powstaje pytanie, w jaki sposób rozstrzyga się ewentualne spory, które mogą pojawić się w związku z dokonywanymi ocenami, ale przede wszystkim – czy ukazany stan prawa jest stanem prawidłowym. Sądzę, że warto podjąć dyskusję nad ewentualnymi zmianami legislacyjnymi, które być może powinny doprowadzić do uczynienia z NIK jedynego podmiotu uprawnionego do badania różnych organów i jednostek organizacyjnych gdy chodzi o legalność, gospodarność, celowość i rzetelność. To oczywiście byłoby zadanie zbyt szeroko zakrojone i niemożliwe do zrealizowania przez samą NIK bez znacznej jej rozbudowy, a zatem mogłoby chodzić o wykonywanie takich kontroli na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli.

Podmioty prowadzące kontrolę zgodnie z kryterium legalności w ściśle określonych sferach

1. Organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej – uprawnione do przeprowadzania kontroli na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 28 sierpnia 2001 r. w sprawie kontroli urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii[5]. Zgodnie z § 5 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia, organy te kontrolują w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii, w urzędach realizujących zadania służby geodezyjnej i kartograficznej, „legalność i celowość wydatkowania środków budżetowych na zadania geodezyjne i kartograficzne".

2. Centralne Biuro Antykorupcyjne – do zadań którego, na podstawie ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym[6], należy między innymi ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem niektórych jednostek lub przedsiębiorców oraz przyznawania koncesji,

[5] DzU nr 101, poz. 1090.
[6] DzU nr 104, poz. 708, ze zm.

zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, poręczeń i gwarancji kredytowych (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o CBA).

3. Służba Celna – która na podstawie ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej[7] uprawniona jest do kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia przez nich działalności, powierzania wykonywania pracy i innej pracy zarobkowej cudzoziemcom (art. 1 ust. 2 pkt 5a).

4. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, który na podstawie ustawy z 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe[8] uprawniony jest do kontroli przestrzegania przepisów, decyzji oraz postanowień z zakresu działalności pocztowej.

Wysoko wyspecjalizowane organy kontroli o kompetencjach kontrolnych

Wskażę kilka aktów, uprawniających różne podmioty do prowadzenia w różnych formach i w różnym zakresie działań kontrolnych. Są to na przykład: rozporządzenie ministra finansów z 2 marca 2005 r. w sprawie trybu wykonywania przez prezesa Narodowego Banku Polskiego kontroli określonej w przepisach ustawy – Prawo dewizowe[9]; ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych[10]; ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym[11]; ustawa z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej[12]; ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[13].

Także tutaj nasuwa się refleksja – czy nawet w tak wąskich dziedzinach potrzebny jest tak rozbudowany system kontroli?

Sądy administracyjne a uprawnienia kontrolne NIK

Rozbudowa uprawnień kontrolnych, nawet przy dobrym współdziałaniu realizujących je organów, może doprowadzać do powstawania zbędnych sporów, a także wykonywania niepotrzebnej pracy.

W relacjach między różnymi podmiotami, szczególnie uprawnionymi do kontrolowania, zdarzają się też przypadki, które wymagają wnikliwej dyskusji. Dotyczy to również relacji między sądami administracyjnymi, które mają wiodące znaczenie dla ochrony praworządności, i Najwyższą Izbą Kontroli.

---

7 T.j. DzU z 2004 r., nr 156, poz. 1641, ze zm.
8 T.j. DzU z 2008 r., nr 189, poz. 1159, ze zm.
9 DzU nr 39, poz. 370.
10 DzU nr 92, poz. 881.
11 T.j. DzU z 2005 r., nr 108, poz. 908, ze zm.
12 T.j. DzU z 2004 r., nr 8, poz. 65, ze zm.
13 DzU nr 162, poz. 1568, ze zm.

Reforma sądownictwa administracyjnego przyniosła nadzwyczajne efekty. Dziś średni okres oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w wojewódzkim sądzie administracyjnym wynosi 3,5 miesiąca, w Naczelnym Sądzie Administracyjnym jest to 8 miesięcy. Nie ma w Europie ani na świecie tego typu sądów, które w tak szybkim tempie rozpoznawałyby sprawy. Kiedy reforma była wprowadzana, NIK z dużym zrozumieniem podchodziła do tych potrzeb i sposobu wydawania pieniędzy w NSA. Od lat istnieje jednak spór między Izbą a wymiarem sprawiedliwości – jakie mogą być relacje uprawnień kontrolnych Izby w stosunku do wymiaru sprawiedliwości? Nie ma żadnych wątpliwości, że jeśli chodzi o wydawanie pieniędzy publicznych, NSA oraz wybrane sądy administracyjne co roku poddawane są kontroli NIK. Problem polega na tym, w jakim zakresie Izba może, choćby pośrednio, wkraczać w sferę zastrzeżoną dla wymiaru sprawiedliwości – w jego niezależność i niezawisłość. Wymiar sprawiedliwości związany jest uchwałą Krajowej Rady Sądownictwa, która stanowi, że Izbie – poza badaniem wydatków finansowych – nic więcej w wymiarze sprawiedliwości badać nie wolno. Jeśli NIK prezentuje inne stanowisko, powstaje spór. Przykładem jest ten pomiędzy Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie a NIK, związany z możliwością niedotrzymania wyznaczonego terminu przekazania do eksploatacji drogi ekspresowej S8, na co wpływ – zdaniem Delegatury NIK w Łodzi – miało między innymi nieprzestrzeganie przez WSA obowiązującego terminu rozpatrywania skarg na decyzje o ustaleniu lokalizacji drogi. Izba zwróciła na to uwagę, a w korespondencji do prezesa sądu wskazała, że ma on uprawnienia, których realizacja może przyczynić się do poprawy sprawności i terminowości rozpatrywania spraw.

W odpowiedzi prezes sądu podkreślił, że uwagi NIK wykraczają poza przyznaną jej ustawowo kompetencję realizowania zadań kontrolnych nad władzą sądowniczą. Ponadto, bez analizy akt sprawy trudno prawidłowo określić przyczyny przedłużania się prac.

Tymczasem WSA ma dziś zaledwie dwa miesiące[14] na rozpatrzenie skargi na decyzję dotyczącą lokalizacji dróg. Termin ten jest oczywiście instrukcyjny, co w powyższej sprawie nie było przez NIK kwestionowane. Moja refleksja dotyczy właśnie stanowienia przez ustawodawcę specjalnych terminów, w których sąd ma rozpatrzyć określone kategorie spraw. Zasadnie prezes WSA w Warszawie wskazywał, że w niektórych wypadkach, ze względu na konieczność prawidłowego przygotowania rozprawy, dotrzymanie tego terminu absolutnie nie jest możliwe. Powstaje tu zresztą zagadnienie dalej idące – na ile podobne rozwiązania

[14] Na podstawie ustawy z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (DzU nr 80, poz. 721, ze zm.).

są do pogodzenia z konstytucją, a zwłaszcza z konstytucyjną zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 (dlaczego sprawa lokalizacji drogi ma być rozpatrywana szybciej niż ta, na przykład, o udzielenie zasiłku czy ustalenie statusu bezrobotnego). Wydaje się, że można postawić tu zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a zwłaszcza obowiązku rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w ten sposób, że te rozpoznawane przez sądy administracyjne, których ustawodawca nie nakazuje załatwiać w określonych terminach, będą dłużej oczekiwały na rozstrzygnięcie, ponieważ zostaną „wyparte" z kolejki oczekujących przez inne o szczególnym charakterze. Chcę tu wyraźnie podkreślić, że nie umniejszam wagi spraw związanych z lokalizacją dróg, ale należy też brać pod uwagę podstawowe znaczenie dla obywateli ich życiowych spraw, które rozstrzygane są przez sąd.

W związku z powyższym zasadne jest zgłoszenie pod adresem prezesa Najwyższej Izby Kontroli postulatu rozważenia wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności podobnych rozwiązań ustawowych z konstytucją. Takie uprawnienie prezesa NIK wynika z ustawy zasadniczej oraz z art. 11 pkt 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Mógłby to zresztą być wspólny wniosek prezesa NIK i prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zapewniam, że taka inicjatywa spotka się z bardzo życzliwym przyjęciem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Byłby to jednocześnie przykład dobrej współpracy dwóch podmiotów, z których każdy – choć w nieco różnym zakresie – powołany jest do badania legalności.*

prof. UAM dr hab. Roman Hauser
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego

* *Referat przygotowany w związku z konferencją jubileuszową w Delegaturze NIK w Poznaniu.*

Paweł Chmielnicki

FUNKCJA KONTROLNA I FUNKCJA NADZORCZA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ A ZADANIA NIK

Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] w art. 1 stanowi, że NIK jest naczelnym organem kontroli państwowej, zaś w art. 2.1, że Izba kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Żaden przepis ustawy jednak nie precyzuje, czym właściwie jest kontrola sprawowana przez NIK, co obejmuje funkcja kontroli. Rekonstrukcja znaczenia terminu „kontrola" w kontekście prawnych regulacji funkcjonowania NIK jest możliwa tylko pośrednio, przez analizę przepisów określających zakres przedmiotowy i podmiotowy jej działania, kryteria oceny oraz kompetencje organów NIK i uprawnienia pracowników. Tymczasem kwestia określenia ustawowej treści pojęcia „kontrola" wcale nie jest oczywista. Na gruncie teoretycznym można czynić wyraźne rozróżnienia, jednak praktyka legislacyjna często abstrahuje od definicji podawanych w doktrynie, posługuje się określeniami odnoszącymi się do różnych instytucji prawnych w sposób swobodny, żeby nie powiedzieć – dowolny. Terminologia aktów normatywnych zdaje się być wypadkową niektórych ustaleń naukowych, różnych przyzwyczajeń, specyficznej tradycji i – najdelikatniej rzecz ujmując – braku troski o budowę uporządkowanego, przejrzystego systemu regulacji. Sytuacja ta odbija się niekorzystnie na rozwoju języka prawniczego, gdyż przypadkowość posiłkowania się pewnymi określeniami przez prawników – praktyków znajduje usprawiedliwienie w efektach wadliwej działalności prawotwórczej

[1] T.j. DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701; zm. DzU z 2008 r.: nr 209 poz. 1315, nr 225 poz. 1502, nr 227 poz. 15.

organów legislacyjnych. Ustawodawca posługuje się na przykład pojęciem nadzoru, choć ewidentnie chodzi wyłącznie o kompetencje kontrolne i na odwrót[2], potrafi nadać instytucjom prawnym inny sens, niż ten, który był od wielu lat utrwalany w dorobku nauki. Dlatego należy rozważyć, na czym dokładnie polega podstawowa funkcja[3], realizowana przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wcześniej jednak warto przypomnieć definicje kontroli i nadzoru[4] w doktrynie prawa administracyjnego.

Sformułowano ich wiele. Kontrolę najogólniej można określić jako funkcję, która polega na sprawdzaniu i ocenianiu danej działalności lub stanu. Działania kontrolne mogą występować samoistnie, na zasadzie funkcjonowania zespołu samodzielnych kompetencji, których celem jest wyłącznie sprawdzanie i ocenianie, bez ingerowania w kontrolowaną działalność. Tego rodzaju zespoły kompetencji można by nazwać „kontrolą samoistną". Termin ten, co prawda, nie funkcjonuje w szerokim obiegu, ale zasługuje na upowszechnienie, gdyż działania kontrolne mogą być także elementem innych instytucji, takich jak nadzór czy kierownictwo. W tych wypadkach jest także mowa o kontroli, ale rozumianej niesamoistnie, jako element szerszego zespołu regulacji. Problem w tym, iż w wielu wypadkach ten sam organ administracji w różnych układach

---

[2] Por. P. Chmielnicki: *Klasyfikacja środków nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej*, „Prawo i Medycyna" nr 13/2003, s. 152-162.

[3] Do innych funkcji NIK należy inicjowanie kontroli konstytucyjnej. Uprawnienia prezesa Najwyższej Izby Kontroli obejmują:
1) możliwość występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o stwierdzenie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją;
2) stwierdzenie zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie;
3) stwierdzenie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami;
4) stwierdzenie zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych;
5) rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

[4] Z literatury na temat pojęć kontroli i nadzoru zob. np. J. Boć, A. Miemiec [w:] J. Boć (red.): *Prawo administracyjne,* Wrocław 1997, s 205 i n.; J. Chwiałkowska: *Pojęcie nadzoru w zarządzaniu gospodarką narodową*, SPiE 1985, t. XXX; B. Dolnicki: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993; A. Filipowicz: *Uwagi o treści nadzoru w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" nr 1/1981; J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999; S. Jędrzejewski: *Kontrola administracji*, Toruń 1979; S. Jędrzejewski, H. Nowicki: *Kontrola administracji publicznej* Toruń 1995; Z. Leoński: *Nadzór nad samorządem terytorialnym,* [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.): *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 229-230; Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 99 i n.; Z. Rybicki: *Nadzór i kontrola,* [w:] S. Piątek, Z. Rybicki: *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 255 i n.; T. Rabska: *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego,* t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 317 i n.; K. Siarkiewicz: *Nadzór nad radami narodowymi i ich organizacja*, Warszawa 1968; J. Staryszak: *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931; M Szewczyk: *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996.

normatywnych sprawuje kontrolę samoistną, kontroluje w ramach nadzoru (ma to miejsce na przykład w wypadku regionalnej izby obrachunkowej), a nawet kontroluje, nadzoruje i kieruje działaniami określonego podmiotu. Dlatego tak istotne jest precyzyjne rozróżnienie znaczenia kontroli i nadzoru.

Najczęściej przyjmuje się, że funkcja kontroli obejmuje: 1) obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu, czyli ustalanie rzeczywistego obrazu w określonym czasie; 2) ocenę tej działalności lub stanu – przez konfrontację faktycznego ich obrazu z odnoszącymi się do nich jako całości, jak również do poszczególnych fragmentów, założeniami wyjściowymi (znajdującymi wyraz w przyjętych celach, standardach, parametrach) – prowadzącą do stwierdzenia, że są one prawidłowe lub nieprawidłowe; 3) możliwie szeroką diagnozę przyczyn ewentualnych nieprawidłowości, uwzględniającą zarówno aspekty przedmiotowe, jak i personalne; 4) sformułowanie wniosków w celu przeciwdziałania powstawaniu nieprawidłowości. Powyższe można odnieść do kontroli traktowanej jako funkcja odrębna, samoistna, wykonywana niezależnie od innych funkcji[5]. Krótko mówiąc, kontrola to prawo do żądania informacji, ich oceny oraz formułowania zaleceń na przyszłość.

Treść pojęcia „kontrola" staje się bardziej przejrzysta, jeśli się rozważy znaczenie kryteriów stanowiących punkt odniesienia dla czynności kontrolnych. Można wyróżnić trzy rodzaje kryteriów: legalnościowe, teleologiczne i polityczne.

Kryteria legalnościowe obejmują legalność i zgodność z prawem. Ich rozróżnienie budzi kontrowersje. W ujęciu normatywnym (ustawowym) używane są często wymiennie. Jeżeli dokonuje się rozróżnienia, to najczęściej przez kryterium legalności rozumie się sprawdzanie, czy podmiot kontrolowany działał w granicach swojego umocowania. W odniesieniu do podmiotów administracji chodzi o to, czy kontrolowany działał w granicach upoważnienia ustawowego, delegowanych kompetencji, pełnomocnictwa do czynności lub czy wypełniał polecenie przełożonego. Przez zgodność z prawem rozumie się natomiast zgodność czynności kontrolowanego z obowiązującymi w danym czasie przepisami prawa lub aktami prawotwórczymi o charakterze wewnętrznym, aktami stosowania prawa – głównie rozstrzygnięciami wydanymi w sprawach indywidualnych. Przy zastosowaniu kryterium zgodności z prawem bada się, czy podejmowane działania miały właściwą podstawę prawną i mieściły się w granicach kompetencji kontrolowanego podmiotu oraz czy ewentualne zaniechanie działania nie wystąpiło w sytuacji, gdy kontrolowany podmiot miał prawny obowiązek podjęcia go. W świetle tak zdefiniowanych kryteriów możliwa jest sytuacja,

[5] Por. J. Jagielski: *Kontrola* ..., op.cit., s. 9.

w której działanie kontrolowanego jest wprawdzie legalne, ale narusza prawo powszechnie obowiązujące. Może tak się stać, jeżeli na przykład czynność została podjęta w wyniku polecenia służbowego. W polskim porządku prawnym urzędnik ma dość ograniczone możliwości odmowy wykonania polecenia, które prowadzi do naruszenia prawa. Polecenie sprzeczne z prawem nie traci *ipso iure* mocy wiążącej. Urzędnik jest obowiązany sumiennie wypełniać polecenia służbowe przełożonych. Jeżeli polecenie w przekonaniu urzędnika jest niezgodne z prawem, godzi w interes społeczny lub zawiera znamiona pomyłki, urzędnik powinien przedstawić swoje zastrzeżenia przełożonemu; w razie pisemnego potwierdzenia polecenia powinien je wykonać, zawiadamiając jednocześnie o zastrzeżeniach przełożonego. Urzędnik może odmówić wykonania tylko takich poleceń, których realizacja stanowiłaby przestępstwo lub groziła niepowetowanymi stratami. Sprawa komplikuje się jeszcze bardziej, jeżeli rozpatrzymy ją w kontekście systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Powstaje na przykład pytanie, czy działaniem zgodnym z prawem byłoby zastosowanie aktu prawa krajowego niezgodnego z prawem Unii Europejskiej, lub też odwrotnie – czy tylko wykonanie dyspozycji źródła prawa Unii Europejskiej może być, w takim wypadku, ocenione jako działanie zgodne z prawem. Trzeba zaznaczyć, że uprawnienia organów administracji różnią się znacznie od uprawnień, jakimi dysponują sądy. Orzecznictwo konsekwentnie odmawia organom administracji prawa do odmowy stosowania aktów niezgodnych z Konstytucją RP i umowami międzynarodowymi. Stanowisko to wyprowadzane jest z zasady legalizmu, która znajduje odzwierciedlenie między innymi w przepisach procedury administracyjnej, takich jak art. 6 i art. 107 *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Przepisy te obligują organy administracji do stosowania norm ustawowych i podustawowych, nie dając możliwości oparcia rozstrzygnięcia wprost na przepisie wyższej rangi, z pominięciem przepisu rangi niższej. W doktrynie podnosi się, iż organy administracji publicznej nie mają przymiotu niezawisłości i nie obowiązuje w stosunku do nich zasada podległości wyłącznie ustawom (inaczej, niż ma to miejsce w wypadku sądów). Organy administracji publicznej, stosując prawo, nie mogą omijać poszczególnych szczebli w hierarchii źródeł prawa. Są zobowiązane do działania zgodnie z przepisami prawa administracyjnego o charakterze bezwzględnie obowiązującym i związane wykładnią przyjętą przez ich organy nadrzędne. Jak widać, takie sytuacje uzasadniają rozróżnienie pomiędzy działaniem legalistycznym a działaniem zgodnym z prawem.

Do grupy kryteriów teleologicznych zaliczane są najczęściej: gospodarność, celowość i rzetelność. Kontrola pod względem gospodarności oznacza badanie, czy działalność jednostki była zgodna z zasadami efektywnego gospodarowania,

czy oszczędnie i wydajnie wykorzystywano środki, czy uzyskane efekty można było osiągnąć mniejszym ich nakładem lub czy zastosowanymi środkami można było osiągnąć lepsze efekty. W razie stwierdzenia szkody należy zbadać, czy nie można jej było uniknąć lub ograniczyć wielkość. W razie oceny działalności jako niegospodarnej kontrolujący powinien wskazać założenia i metodę rachunku ekonomicznego lub metodę szacunków stanowiących podstawę uznania danego działania za niegospodarne.

Kontrola pod względem celowości oznacza badanie, czy działania podejmowane przez dany podmiot mieściły się w celach określonych w aktach normatywnych regulujących jego funkcjonowanie, w akcie ustanawiającym dany podmiot lub jego statucie, czyli w dokumentach oznaczających przedmiot działalności. Należy zbadać, czy zastosowane metody i środki były optymalne oraz czy założone cele zostały osiągnięte, a jeśli nie, to z jakich przyczyn.

Kontrola pod względem rzetelności oznacza badanie, czy kontrolowany wykonywał swoje obowiązki z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie, czy przestrzegano wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki, a także czy określone działania lub stany faktyczne są udokumentowane zgodnie z rzeczywistością, czy badana dokumentacja odpowiada stanowi faktycznemu, jest sporządzona we właściwej formie, wymaganych terminach oraz czy nie pomija faktów lub okoliczności, które powinny być udokumentowane.

We współczesnym państwie podmioty administracji stosunkowo najrzadziej są kontrolowane pod względem zgodności z polityką jakiegoś organu władzy publicznej, centralnego lub terenowego. Ocena zgodności działania kontrolowanego z polityką rządu lub innego organu władzy publicznej zawiera elementy niewymierne. Nie oznacza to jednak, że pozostaje w całości w sferze swobodnego uznania. Polityka organów władzy publicznej w państwie demokratycznym podlega – generalnie – zasadzie jawności (z wyłączeniem danych objętych ustawową ochroną, takich jak tajemnica państwowa). Na przykład, założenia polityki rządu znajdują wyraz w dokumentach przyjmowanych przez Radę Ministrów, częściowo w postaci aktów prawnych, w tym aktów normatywnych (między innymi uchwał Rady Ministrów), częściowo w postaci dokumentów programowych, aktów planowania, protokołów bilateralnych i multilateralnych uzgodnień. Stąd subiektywizm oceny zgodności działania kontrolowanego z polityką rządu dotyczy nie tyle kwestii – co stanowi wyznaczniki owej polityki, ale – w jakim stopniu jego działania są z tymi wyznacznikami zgodne. Ocena działania kontrolowanego z punktu widzenia kryterium politycznego nie jest zatem dowolna.

Wyjaśnieniu istoty funkcji kontrolnej służy też wskazanie najczęściej wymienianych kategorii kompetencji kontrolnych.

Wśród kompetencji kontrolnych stosowanych w ramach kontroli jako funkcji samoistnej można wskazać uprawnienie organu kontroli do:

– żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotu kontrolowanego;

– sprawdzania działalności podmiotu kontrolowanego przez bezpośredni wgląd w całą tę działalność (uprawnienie do wizytacji);

– bezpośredniej obserwacji działania podmiotu kontrolowanego i porównywania go z ustalonym wcześniej modelem właściwego zachowania (uprawnienie do inspekcji);

– zbadania rzeczywistego stanu wybranych kategorii spraw załatwianych przez podmiot kontrolowany i porównania tego stanu z ustalonym wcześniej modelem stanu właściwego (uprawnienie do lustracji)[6].

Przejdźmy teraz do instytucji nadzoru, najbardziej pokrewnej instytucji kontroli. Niewątpliwie istnieje tu wspólne odniesienie semantyczne, funkcjonujące niezależnie od tego, w jakim układzie normatywnym pojęcie nadzoru jest używane. Wszystkie znane definicje naukowe określają nadzór jako relację polegającą na możliwości sprawdzania czyjejś działalności, powiązanej z ograniczonymi uprawnieniami do ingerencji w tę działalność. Kompetencje do sprawdzania czyjejś działalności to zatem prawo do kontrolowania. Dlatego często twierdzi się, iż nadzór to nic innego niż kontrola połączona z prawem do władczej ingerencji w czyjąś sferę praw i powinności. Jak podnosi M. Zimmermann, „można więc powiedzieć, że nadzór jest właśnie kontrolą dokonywaną wewnątrz aparatu administracyjnego, wzbogaconą o element władztwa administracyjnego, pozwalającego na wyprowadzanie konsekwencji z dostrzeżonych podczas kontroli uchybień w działalności organu administracyjnego lub innego podmiotu”[7]. Jest to jednak ujęcie bardzo ogólne, należy więc prześledzić, co dokładnie nauka administracji i prawa administracyjnego rozumieją przez kontrolę i nadzór.

Nadzór kojarzony był początkowo wyłącznie z określonym rodzajem władzy aparatu państwowego nad obywatelem, czyli z funkcjami typu policyjnego. Takie rozumienie istnieje w ustawodawstwie i nauce prawa do dzisiaj. Występuje w obrębie różnych zespołów kompetencji władczych, z których organy administracji korzystają w relacjach zewnętrznych[8] z podmiotami nienależącymi do struktury

---

[6] Por. S. Jędrzejewski, H. Nowicki: *Kontrola administracji publicznej,* Toruń 1995, s. 7.

[7] M. Zimmermann: *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 165.

[8] Przyjmuje się, iż czynności w sferze zewnętrznej to te, które dokonywane są pomiędzy podmiotem administracji a podmiotem niebędącym z nim w jakiejkolwiek zależności służbowej lub osobowej. Zob. E. Ochendowski: *Prawo administracyjne*, Toruń 1999, s. 159-160; J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 187; M. Zimmermann [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński:

administracji publicznej (na przykład nadzór budowlany, nadzór architektoniczny, nadzór sanitarny). Mowa tu o tak zwanym „nadzorze w prawie materialnym". Jak pisze M. Szewczyk, można w przenośni powiedzieć, iż zarówno pojęcie „nadzór", jak i „policja" miały wspólną genezę w postaci nieograniczonej prawem władzy monarszej, jednak w późniejszym czasie przesłanki prawnego ukształtowania desygnatów tych pojęć uległy zróżnicowaniu. Pojęcie „policja" miało oznaczać ogół działań podjętych przez administrację w celu ochrony rozmaitych dóbr obywateli, prawem usankcjonowanego ładu, polegających na możliwości ingerencji o charakterze władczym. Pojęcie „nadzór" miało być zaś zarezerwowane dla określenia działań polegających również na ingerencji w zachowania różnych podmiotów, jednak tylko w zakresie, w jakim były one piastunami tak zwanego imperium[9]. Analiza normatywna prowadzi do wniosku, że nadal instytucja „nadzoru z prawa materialnego" spełnia te same funkcje, co „policja administracyjna".

Można zatem powiedzieć, że przez pojęcie nadzoru, używane w przepisach o charakterze materialnoprawnym, należy rozumieć zespół relacji prawnych, jakie:

1) administracja jest upoważniona nawiązywać z podmiotami, które przynajmniej w zakresie tych relacji nie mają statusu podmiotów administracji (nie są piastunami „imperium");

2) mają być nawiązywane zasadniczo w celu odsuwania zagrożenia dóbr należących do społeczeństwa lub zagrożenia normalnego toku życia;

3) mogą być nawiązane, modyfikowane lub ustać zarówno w ramach procedur administracyjnych, jak i poza nimi (zwłaszcza jeśli chodzi o czynności kontrolne)[10].

Pojęcie nadzoru jest także używane na gruncie procedur administracyjnych, choć nieporównanie częściej zarówno w języku ustaw, jak i w prawniczym żargonie zawodowym mowa jest – dla oznaczenia tej samej funkcji – o kontroli. Chodzi o weryfikację rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji i administrujące w toku instancji, zwaną niekiedy „nadzorem instancyjnym", „nadzorem nad orzecznictwem administracyjnym" lub podobnie. Niektóre środki zaskarżenia rozstrzygnięć administracyjnych wręcz zaklasyfikowane zostały w doktrynie jako tzw. środki zaskarżenia niesamoistne, o charakterze mieszanym. Według B. Adamiak, charakter mieszany ma instytucja wznowienia postępowania oraz instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych, zawierają

Polskie prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956, s. 329; Z. Janowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1976, s. 7-8; Z. Leoński: *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001, s. 42.

[9] Por. M. Szewczyk: *Nadzór*…, op.cit. s. 27, zob. wymienioną tam literaturę.

[10] Tamże, s. 44.

one bowiem w swej konstrukcji prawnej zarówno elementy charakterystyczne dla środków zaskarżenia, jak i elementy typowe dla środków nadzoru i odwołalności decyzji. Charakter mieszany ma również instytucja uchylenia (zmiany) decyzji w trybie art. 154, 155 i 161 k.p.a., ponieważ w tych trybach występują elementy właściwe zarówno dla środków nadzoru, jak i odwołalności decyzji[11]. Tym niemniej, dla weryfikacji rozstrzygnięć w drodze administracyjnej przyjęło się określenie „kontroli instancyjnej". Podobnie, przedmiot działalności sądów administracyjnych, zarówno w języku prawnym, jak i prawniczym, określa się mianem sądowej kontroli administracji.

Mianem nadzoru są także określane relacje pomiędzy podmiotami administracji, które nie dotyczą wydawania rozstrzygnięć w postępowaniu jurysdykcyjnym. Ogólnie biorąc, chodzi o ustalenie, jakimi kompetencjami władczymi i w jakich wypadkach dysponuje jeden podmiot administracji względem drugiego.

Relacje te mogą występować w dwóch układach. Po pierwsze, pojęcie nadzoru używane jest do określenia zależności występujących w takiej strukturze administracji, w której podmioty administracji są powiązane między sobą więzami zależności służbowych i osobowych. W tym wypadku nadzór (tzw. nadzór hierarchiczny) traktowany jest jako relacja o charakterze bardziej ogólnym niż kierownictwo. Różnicy pomiędzy nadzorem a kierownictwem upatruje się w możliwości ingerowania w tok indywidualnych spraw, obecnej w relacji kierownictwa i nieobecnej w relacji nadzoru. Nadzór hierarchiczny jest zatem rodzajem relacji w stosunkach wewnętrznych podmiotów należących do struktury administracji publicznej. Należy podkreślić, iż na gruncie prawa pozytywnego rozróżnienie pomiędzy nadzorem a kierownictwem, czy też zwierzchnictwem, w układzie hierarchicznym jest bardzo trudne. Organy legislacyjne posługują się tymi pojęciami niezwykle swobodnie, przydając im zupełnie różną treść, w zależności od chwilowych tendencji. W kolejnym rozumieniu nadzoru – jako instytucji ustrojowoprawnej – służy on do określenia relacji pomiędzy podmiotami administracji w układzie zdecentralizowanym. Występują w nim, z jednej strony, organy administracji pozostające w stosunku hierarchicznych powiązań (administracji scentralizowanej, rządowej), wyposażone w kompetencje do ingerencji w działalność podmiotów administracji zdecentralizowanej (przede wszystkim chodzi o samorządy powszechne) w określonych sytuacjach i formach, występujące w roli organów nadzoru (nadzorujących), zaś z drugiej strony – organy podmiotów administracji zdecentralizowanej (na przykład organy jednostek samorządu terytorialnego), które zobowiązane są podporządkować się tej ingerencji, określane jako organy nadzorowane. Jeżeli

[11] Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 1993, s. 182.

nadzór występuje w takim układzie, jest definiowany jako relacja pomiędzy podmiotami należącymi do struktury administracji publicznej, lecz o charakterze zewnętrznym, czyli przebiegająca między podmiotami niepowiązanymi zależnościami służbowymi i osobowymi.

Jakie są cele działań ogólnie określanych jako kontrola i nadzór? Potocznie utożsamia się te czynności wyłącznie z funkcją usuwania mankamentów, eliminacji działań wadliwych. Czy są podstawy do tego, aby traktować je tak jednostronnie?

Wróćmy do przepisów ustawy o NIK. Zgodnie z jej art. 3, „Najwyższa Izba Kontroli bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej tych jednostek". Na podstawie art. 5 – „przeprowadza kontrolę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności". Artykuł 28 stanowi, że: „Postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5". To wszystko, co na ten temat mówi ustawa. W cytowanych przepisach nie ma sformułowania, które sugerowałoby, iż celem kontroli NIK nie może być ustalenie przesłanek osiągniętego powodzenia czy ustalenie wzorca działania najskuteczniejszego, najbardziej efektywnego i rozpowszechnienie wiedzy o tym wśród zainteresowanych (głównie pracowników struktur administracyjnych). Współczesny system władz publicznych opiera się na daleko posuniętej decentralizacji i dekoncentracji kompetencji. Kontrola NIK niejednokrotnie dotyczy analogicznych struktur i organizacji, które ze względu na brak powiązań służbowych nie dysponują systemem wymiany doświadczeń, a zatem mogłaby realizować nie tylko cele weryfikacyjne, lecz także informacyjno-doradcze, upowszechniać modele najbardziej efektywnego działania. Prace Najwyższej Izby Kontroli są pod pewnymi względami unikatowe, gdyż funkcja kontroli stwarza niepowtarzalną okazję dokonywania szerokich porównań różnych modeli działania. Jest to możliwość praktycznie niedostępna dla samych kontrolowanych.

Problem w tym, że sformułowania przepisów proceduralnych zawartych w dalszej części ustawy sugerują, iż zebranie przez kontrolującego informacji służących ustaleniu i rozpowszechnieniu wzorca działania optymalnego byłoby przedsięwzięciem bezprzedmiotowym, akcentuje się w nich bowiem wyłącznie kwestię nieprawidłowości. I tak, artykuł 53 stanowi: „Protokół kontroli zawiera opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli działalności jednostki kontrolowanej, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych".

W artykule 58 mówi się, że: „Na wniosek kontrolera kierownik jednostki kontrolowanej lub jednostki nadrzędnej zwołuje naradę pokontrolną, z udziałem zainteresowanych pracowników, w celu omówienia stwierdzonych nieprawidłowości i wniosków, jakie wynikają z ustaleń kontroli" (ten przepis wręcz wyklucza analizę jakichkolwiek pozytywów!). Z kolei artykuł 59 określa, że: „Przed sporządzeniem przez Najwyższą Izbę Kontroli wystąpienia pokontrolnego kontroler może zwrócić się do kierownika jednostki kontrolowanej lub osoby pełniącej jego obowiązki o złożenie w wyznaczonym terminie dodatkowych wyjaśnień na piśmie dotyczących przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości przedstawionych w protokole kontroli".

Można zatem wnioskować, że nie tyle ustawowe ujęcie funkcji Najwyższej Izby Kontroli, ile przepisy proceduralne kierują NIK w stronę działań, które służą wyłącznie wskazywaniu błędów.*

prof. UJK dr hab. Paweł Chmielnicki
kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego
w Instytucie Ekonomii i Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego
Jana Kochanowskiego w Kielcach

* *Referat przygotowany w związku z konferencją jubileuszową w Delegaturze NIK w Kielcach.*

Jan Lichtarski

O FUNKCJI KONTROLI ZEWNĘTRZNEJ REALIZOWANEJ PRZEZ NAJWYŻSZĄ IZBĘ KONTROLI W ŚWIETLE NAUK O ZARZĄDZANIU

Moim zamiarem jest zwrócenie uwagi na stan oraz pożądane kierunki zmian w realizacji przez Najwyższą Izbę Kontroli funkcji kontroli zewnętrznej wobec różnych podmiotów sfery publicznej i gospodarczej z perspektywy nauk o zarządzaniu. Jest to o tyle uzasadnione, że kontrola stanowi przedmiot zainteresowania tej dyscypliny jako jedna z klasycznych – według Henri'ego Fayola – funkcji zarządzania. Interesujące może więc być zapoznanie się z ewolucję poglądów na temat funkcji kontroli oraz rozważenie jej wpływu na przedmiot, zakres, zasady i metody kontroli zewnętrznej NIK.

Tematyka dotycząca kontroli zajmuje sporo miejsca w literaturze z zakresu nauk o zarządzaniu, jest jednak znacznie rozproszona. W polskim piśmiennictwie niewiele uwagi poświęcono wyłącznie lub głównie kontroli. Niewielu jest też autorów skupiających badawcze spojrzenie na tej problematyce; należy do nich prof. Bolesław Rafał Kuc, na którego dociekania będę się powoływał[1].

Kontrola w naukach o zarządzaniu

U progu XX wieku, na początku rozwoju nauk o zarządzaniu – wówczas pod nazwą naukowej organizacji pracy – przywiązywano dużą wagę do funkcji kontroli

[1] Znaczące publikacje tego autora: B.R. Kuc: *Kontrola menedżerska. Przełamywanie barier*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2001; tenże: *Audyt wewnętrzny, teoria i praktyka*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2002; tenże: *Kontrola w systemie zarządzania, Funkcje i dysfunkcje*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2006.

zakresu, sposobu i wyniku realizacji wyznaczanych pracownikom zadań. Także w rozwijającym się równolegle nurcie administracyjnym funkcja kontroli zajmowała równorzędne miejsce obok innych funkcji zarządzania (nazwanego wtedy przez H. Fayola administrowaniem), takich jak: przewidywanie (planowanie), organizowanie, rozkazodawstwo, koordynacja, kontrola. W późniejszych nurtach (szkołach) rozwoju teorii i metodologii zarządzania (biologicznym, behawioralnym, systemowym, ilościowym, sytuacyjnym) znaczenie przypisywane funkcji kontroli było relatywnie niewielkie, zaś do głównych obszarów zainteresowania należały problemy planowania (zwłaszcza podejmowania decyzji), tworzenia struktur organizacyjnych, kierowania ludźmi. Dopiero ostatnie dwudziestolecie przyniosło intensywny rozwój tak zwanych współczesnych, przekrojowych koncepcji i metod zarządzania, jak: zarządzanie strategiczne (w tym kontrola strategiczna), kontroling, systemy zarządzania jakością (na przykład ISO), tak zwane zintegrowane systemy zarządzania, których integralną składową są rozbudowane systemy kontroli i audytu. Oto kilka przykładów rozwiązań z tego zakresu.

Kontrola strategiczna, jako składowa (celowo nie używam terminu faza) zarządzania strategicznego, ma istotną właściwość, a mianowicie powinna dotyczyć nie tylko osiągniętych wyników (w relacji do celów), ale także sposobu doboru celów, metod przeprowadzania i wiarygodności wyników analiz strategicznych, sposobów generowania i zasadności założeń dotyczących kierunków oraz sposobów realizacji działań strategicznych. Kontrola strategiczna powinna być „wszechobecna" w całym procesie zarządzania strategicznego, powinna towarzyszyć wszystkim jego fazom. W takiej roli jest niezbywalną powinnością tych, którzy proces zarządzania strategicznego organizują i prowadzą.

Istotnym narzędziem kontroli strategicznej może być tak zwana strategiczna (zrównoważona) karta wyników Kaplana i Nortona[2], polegająca na definiowaniu hierarchicznego systemu celów strategicznych i operacyjnych oraz narzędzi pomiaru ich osiągania, a następnie kontrolowaniu osiągnięć w czerech płaszczyznach: rozwoju, procesów, rynkowej i finansowej.

Na poziomie zarządzania operacyjnego rozwinięte mechanizmy kontrolne stanowią integralną część kontrolingu[3]. Dotyczy to zwłaszcza trzonu kontrolingu, którym jest finansowe budżetowanie kosztów, skupione nie tylko na ustalaniu celów (zadań) kosztowych, ale także ewidencji i kontroli ich realizacji, identyfikacji przyczyn odchyleń i poszukiwaniu działań korygujących.

---

[2] R. S. Kaplan, D. P. Norton: *Strategiczna karta wyników*, CIM, Warszawa 2001.

[3] Zob. np. S. Marciniak: *Controlling. Teoria. Zastosowania*, wyd. 3 zmienione, Difin, Warszawa 2008.

Rozwinięte mechanizmy kontroli wbudowane są w podlegające certyfikacji systemy zarządzania: jakością, środowiskiem naturalnym, bezpieczeństwem i higieną pracy itd. Także funkcjonowanie tych systemów podlega stałej kontroli przez system regularnych audytów wewnętrznych i zewnętrznych.

W naukach o zarządzaniu rozwój podstaw teoretycznych i metodologicznych kontroli jako funkcji zarządzania skupiał się przede wszystkim na kontroli wewnętrznej. Wynikało to stąd, że nauki te rozwijały się głównie na empirycznej podstawie organizacji gospodarczych (przedsiębiorstw), które w gospodarce rynkowej z założenia mają znaczną autonomię, także we wszelkich działaniach kontrolnych. Sytuację tę częściowo zmienia powstawanie różnego rodzaju ugrupowań gospodarczych (holdingów, koncernów), w ramach których rozwijają się systemy kontroli zewnętrznej spółek zależnych ze strony spółek nadrzędnych. Wszystko jednak zamyka się w ramach ugrupowania. Można ten przypadek uznać za pośredni, wewnętrzno-zewnętrzny rodzaj kontroli. Od pewnego czasu w literaturze obserwuje się narastanie dylematów dotyczących zakresu i metod tego rodzaju kontroli, wiążących się z ograniczaniem swobody decyzyjnej spółek zależnych, co współcześnie jest dość powszechną tendencją w grupach kapitałowych.

Bagaż doświadczeń praktycznych oraz uogólnień naukowych odnoszących się do zasad, rodzajów, metod, narzędzi prowadzenia kontroli wewnątrzorganizacyjnej (wewnętrznej), zarówno w przedsiębiorstwach, jak i wszelkich innych typach organizacji, jest bogaty. Wydaje się, że nie brakuje wiedzy o tym, jaka ta kontrola powinna być i jakie warunki spełniać.

Realizacja kontroli wewnętrznej wydaje się jednak niewystarczająco efektywna. Dotyczy to w równym stopniu przedsiębiorstw i organizacji sektora publicznego[4]. Przyczyn niskiej efektywności należy upatrywać nie w braku jej teoretyczno-metodologicznych podstaw, lecz w wadliwym ich stosowaniu.

Niezadowolenie z rezultatów kontroli funkcjonowania organizacji, a także narastanie uwarunkowań ograniczających jej zakres i metody (na przykład w związku z rozwojem wielowymiarowych struktur organizacyjnych typu organicznego, powstawaniem organizacji wirtualnych i sieciowych), sprzyja upowszechnianiu poglądów o zasadności zastępowania kontroli zaufaniem, które ma stawać się wiodącym czynnikiem zapewniania spójności i efektywności działań. Jeśli nawet owa tendencja okaże się istotna i trwała, to sądzę, że w wielu obszarach aktywności, nawet w odległej przyszłości, nie zdoła ona wyeliminować potrzeby kontroli.

Nie tylko poznawcza, ale też normatywna (postulatywna) wartość teoretyczno-metodologicznych podstaw kontroli wypracowanych w naukach o zarządzaniu

[4] Zob. np. B.R. Kuc: *Audyt* ..., op.cit., s. 54 i n.

jest znaczna i rozciąga się także na wszelkie możliwe zakresy i obszary kontroli zewnętrznej, w tym kontroli realizowanej przez NIK.

Kontrola zewnętrzna realizowana przez Najwyższą Izbę Kontroli

Literatura naukowa, opisująca wzorce postępowania kontroli państwowej z perspektywy nauk o zarządzaniu jest jeszcze skromniejsza, niż literatura z zakresu kontroli menedżerskiej[5]. Analiza dostępnych źródeł prawnych (w tym Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. i ustawy o NIK z 23 grudnia 1994 r.) oraz piśmiennictwa poruszającego usytuowanie ustrojowo-prawne NIK w systemie władzy państwowej, przedmiotowy i podmiotowy zakres działań kontrolnych, podstawowe zasady i kryteria kontroli oraz informowanie o jej wynikach, nie przywodzi znaczniejszych uwag krytycznych co do obowiązujących w tych dziedzinach rozwiązań.

Wyniki badań skuteczności i efektywności kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli – choć opisywane dość skromnie – nie są już tak dobre.

Na przykład w „Sprawozdaniu z działalności NIK w 2007 r."[6] przedstawiono sposób wykorzystania przez władzę ustawodawczą i wykonawczą państwa sformułowanych przez Izbę wniosków o zmianę przepisów prawnych, tzw. wniosków *de lege ferenda.* W 2007 r. NIK przedstawiła (w 26 informacjach o wynikach kontroli) 47 wniosków *de lege ferenda*, z których do 21 stycznia 2008 r. zrealizowane zostały 3, w tym 2 dotyczące zmian w ustawach oraz jeden postulujący zmiany w rozporządzeniu. Jeden wniosek zrealizowano częściowo. Nie zrealizowano natomiast 43 wniosków. W 2006 r. Izba sformułowała 52 wnioski (w tym 41 dotyczących ustaw i 11 – rozporządzeń), z których uwzględniono 7, dokonując stosownych zmian legislacyjnych.

Obniżenie skuteczności i efektywności kontroli NIK może wynikać z kilku przyczyn, leżących na przykład w jakości wewnętrznych rozwiązań proceduralno-strukturalnych w ramach Izby oraz stopniu ich przestrzegania lub też w zmieniających się zewnętrznych potrzebach i możliwościach prowadzenia działalności kontrolnej. Chciałbym zatrzymać się nad przyczynami zewnętrznymi i ich konsekwencjami dla realizacji funkcji kontrolnej NIK.

Jedną z nich dostrzegam w zmieniającym się ustawicznie zakresie i poziomie oczekiwań różnych podmiotów społecznych, gospodarczych, administracyjnych

[5] Jednym z nielicznych autorów krajowych poruszających te tematy jest Z. Dobrowolski. Zob. np.: Z. Dobrowolski: *Korupcja w życiu publicznym*, Wyd. Organon, Zielona Góra 2001; tenże: *Naczelne organy kontroli państwowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Ciągłość i zmiana*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2008.

[6] S. 125-126, dostępne na stronie <www.nik.gov.pl>

i politycznych co do funkcji, jakie powinna spełniać kontrola państwowa. Wśród tych funkcji wymienia się: oceniającą, informacyjną, prewencyjną, inspirującą, edukacyjną, doradczą, koordynacyjną, standaryzacyjną, dochodzeniową, represyjną, regulacyjną, polityczną. Utrwalanie się demokratycznego porządku prawnego oraz rozwój sprzyjających temu porządkowi cech kulturowych społeczeństwa powinny sprzyjać osłabianiu znaczenia funkcji oceniającej, dochodzeniowej i represyjnej, na korzyść funkcji prewencyjnej, inspirującej, edukacyjnej, a nade wszystko na korzyść warunkującej ich rozwój funkcji informacyjnej. Zmiany wywołane ową ewolucją funkcji kontroli państwowej w systemie kontroli prowadzonej przez NIK można określić jako doniosłe, trudne i długoterminowe.

W zależności od obszaru podmiotowo-przedmiotowego kontroli realizowanej przez NIK stosowane są różne konfiguracje czterech jej kryteriów: celowości, legalności, gospodarności, rzetelności; często operuje się wszystkimi jednocześnie. Istnieją przesłanki, by sądzić, że z czasem, między innymi wskutek zmian w strukturze wyżej wymienionych funkcji kontroli, zmieniać się będzie także zastosowanie i waga poszczególnych kryteriów. W związku z narastaniem zadań NIK w zakresie kontroli gospodarowania środkami publicznymi przez różne podmioty należy spodziewać się wzrostu znaczenia kryterium gospodarności. Wraz z tym stosownie muszą zmieniać się metody i narzędzia kontroli, a także umiejętności ich stosowania.

Kontrola zewnętrzna podlegających jej podmiotów może być skierowana na bezpośrednią ocenę ich działań (funkcji, procesów, wyników) bądź na ocenę – w trybie audytu – funkcjonujących w tych podmiotach systemów kontroli wewnętrznej. Wraz z dającą się zauważyć tendencją rozwojową tych systemów można się spodziewać koncentracji kontroli zewnętrznej na ocenie prawidłowości ich budowy i funkcjonowania. Może to ograniczyć dublowanie się kontroli, a także przyczynić się do zmniejszenia przeciążenia profesjonalnej kadry NIK dużą liczbą szczegółowych działań kontrolnych oraz poprawy ich skuteczności i efektywności.

W związku ze specjalizacją podmiotów kontroli zewnętrznej, a jednocześnie potrzebą częściowego korzystania z tej samej bazy faktograficznej, istotnym czynnikiem podniesienia sprawności kontroli (w tym także zmniejszenia jej uciążliwości dla kontrolowanego) byłoby zacieśnianie współpracy i koordynacji działań różnych organów kontroli. Z różnych wypowiedzi wynika, że jest to postulat ciągle aktualny. Z pewnością wyniki kontroli przeprowadzonych przez inne organy mogłyby być pomocne przy wyborze przez NIK tematów kontroli czy przy ocenie działalności tych organów, zwłaszcza gdy wyniki ich badań kontrolnych zostaną skonfrontowane z wynikami NIK. Sprawność wykorzysta-

nia informacji pozyskanych przez inne organy kontrolne byłaby większa, gdyby stworzono zharmonizowane standardy kontroli i centralną ewidencję kontroli realizowanych przez organy państwa. Dzięki rejestrowi można by uniknąć niepotrzebnego nakładania się kontroli, a zatem sytuacji, w której różne organy państwa badają te same zagadnienia, często w tym samym czasie. Taki centralny rejestr kontroli funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych[7].

Najwyższa Izba Kontroli opracowała własne standardy kontroli, opierając się na wytycznych organizacji międzynarodowych. Jednak – jak zauważa B. R. Kuc – język zawartych w nich sformułowań „daleki jest od koniecznej precyzji. Takie wyrażenia jak: odpowiednie kwalifikacje, obowiązek należytego wykonania, wystarczający stopień znajomości przedmiotu kontroli, uzasadniony sceptycyzm zawodowy, wymóg obiektywności itp. wskazują, że zadanie sformułowania 'należytych' standardów nie jest zakończone"[8].*

prof. zw. dr hab. Jan Lichtarski
kierownik Katedry Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstwa
Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

[7] Z. Dobrowolski: *Czynniki sprawności kontroli państwowej,* PWSZ, Sulechów 2004, s. 196

[8] B. R. Kuc: *Kontrola, kontroling, audyt. 3 w 1. Podobieństwa i różnice*, Wydawnictwo PTM, Warszawa 2008, s. 115.

* *Referat przygotowany w związku z konferencją jubileuszową w Delegaturze NIK we Wrocławiu.*

Monika Chlipała

PŁASZCZYZNY WSPÓŁPRACY NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI Z TERENOWĄ ADMINISTRACJĄ RZĄDOWĄ I SAMORZĄDEM

Miejsce Najwyższej Izby Kontroli w systemie władz publicznych w Polsce wyznacza Konstytucja RP, która stanowi, że Izba jest naczelnym organem kontroli państwowej powołanym do kontrolowania działalności określonych podmiotów[1], w tym organów administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej. Do realizacji tego celu niezbędna jest współpraca pomiędzy kontrolowanym a kontrolującym. Przedmiotem artykułu jest analiza współpracy NIK z terenową administracją publiczną, tj. wojewódzką administracją rządową (zespoloną i niezespoloną) oraz jednostkami samorządu terytorialnego[2] (JST).

Zagadnienie współdziałania tych podmiotów można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia. W pierwszym wypadku, gdy organ administracji publicznej jest podmiotem badania NIK, Izba nakłada nań obowiązki, których wypełnienie umożliwia prawidłowe przeprowadzenie kontroli. Rodzaj i charakter tych obowiązków określa ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3] (dalej w skrócie: ustawa o NIK), a dotyczą one każdego podmiotu, którego kontrolę Izba podejmuje. O współpracy między wymienionymi organami można mówić także w sytuacji, gdy Izba korzysta z wyników kontroli przeprowadzonych przez

---

[1] Art. 202-203 Konstytucji RP z 2.04.1997 r. (DzU nr 78, poz. 483, ze zm.).

[2] Uwagi zawarte w artykule odnoszą się do samorządu terytorialnego w znaczeniu ustrojowym, który obejmuje trzy jednostki samorządowe – gminę, powiat i województwo. Należy jednak zwrócić uwagę, że pojęcie samorządu terytorialnego jest w ustawie z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli rozumiane szeroko. Zgodnie bowiem z jej art. 21, ilekroć w ustawie mówi się o samorządzie terytorialnym – należy przez to rozumieć gminę, powiat, samorząd województwa oraz inne samorządowe osoby prawne i samorządowe jednostki organizacyjne.

[3] T.j. DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701.

organy administracji publicznej, zleca im przeprowadzenie kontroli lub podejmuje je wspólnie. Zasygnalizowane płaszczyzny współpracy NIK z organami administracji publicznej w terenie wskazują, że nie ma ona charakteru wspólnego działania równorzędnych podmiotów. Najwyższa Izba Kontroli zachowuje pozycję szczególną jako naczelny organ kontroli państwowej.

Obowiązki i uprawnienia administracji terenowej i JST w postępowaniu NIK

Ustawodawca nie tylko przyznał kontrolerom NIK określone kompetencje, w tym środki kontroli, ale także wprowadził katalog obowiązków podmiotów kontrolowanych, z jednoczesnym zagwarantowaniem im możliwości kwestionowania wyników kontroli.

Z analizy przepisów ustawy o NIK wynika, że kierownicy jednostek kontrolowanych, czyli w omawianym wypadku kierownicy urzędów administracji rządowej zespolonej i niezespolonej oraz urzędów samorządowych, mają obowiązek:

– przedkładać na żądanie Najwyższej Izby Kontroli wszelkie dokumenty i materiały niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia kontroli, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej;

– zapewnić kontrolerowi warunki i środki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności niezwłocznie przedstawiać żądane dokumenty i materiały, terminowo udzielać wyjaśnień przez pracowników jednostki, udostępniać urządzenia techniczne oraz środki transportu z ich obsługą, a w miarę możliwości oddzielne pomieszczenia z odpowiednim wyposażeniem;

– sporządzać na żądanie kontrolera niezbędne odpisy lub wyciągi z dokumentów, jak również zestawienia i obliczenia na podstawie dokumentów;

– zwołać na wniosek kontrolera naradę pokontrolną, z udziałem zainteresowanych pracowników, w celu omówienia stwierdzonych nieprawidłowości i wniosków, jakie wynikają z ustaleń kontroli; w takiej sytuacji kierownik jednostki kontrolowanej jest zobowiązany uzgodnić z kontrolerem czas i miejsce narady, a także zapewnić protokołowanie jej przebiegu;

– poinformować o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych w tym zakresie działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

Kontroler może żądać od pracowników jednostki kontrolowanej udzielenia mu, w terminie przez niego wyznaczonym, ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli.

Jak wynika z charakteru powyższych czynności nałożonych na podmioty kontrolowane, mają one służyć osiągnięciu efektywności (skuteczności) kontroli i zapewnieniu jej sprawnego przebiegu.

Obok przedstawionych obowiązków kierownikom jednostek kontrolowanych przysługują w postępowaniu kontrolnym także ustawowo określone uprawnienia:

– prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania; zgodnie z ustawą o NIK, w razie zgłoszenia zastrzeżeń kontroler jest obowiązany dokonać ich analizy i w miarę potrzeby podjąć dodatkowe czynności kontrolne, a w wypadku stwierdzenia zasadności zastrzeżeń zmienić lub uzupełnić odpowiednią część protokołu kontroli; natomiast w razie nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości lub w części kontroler przekazuje na piśmie swoje stanowisko zgłaszającemu zastrzeżenia;

– prawo zgłoszenia na piśmie w terminie 7 dni umotywowanych zastrzeżeń do stanowiska podjętego w wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń do protokołu kontroli; zgłoszone zastrzeżenia są rozpatrywane przez komisję odwoławczą, której uchwała staje się ostateczna, po jej zatwierdzeniu przez prezesa lub wiceprezesa NIK;

– prawo odmowy podpisania protokołu kontroli; wówczas kierownik jednostki kontrolowanej jest zobowiązany złożyć pisemne wyjaśnienie powodów tej odmowy w terminie 7 dni od dnia otrzymania protokołu; jak się wskazuje w literaturze, „ustawodawca nie określa przesłanek dopuszczalności odmowy, nakazując tylko złożenie na piśmie wyjaśnienia tej odmowy; wobec braku ustawowych przesłanek żądanie wyjaśnienia ma w takiej sytuacji znaczenie formalne, nie ma bowiem podstaw do badania zasadności odmowy”[4];

– prawo zgłoszenia w terminie 7 dni umotywowanych zastrzeżeń dotyczących ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

Zapewnienie prawidłowego przebiegu kontroli oraz osiągnięcie jej celu wymaga nałożenia obowiązków również na podmiot kontrolujący. Podstawowym obowiązkiem kontrolera jest przekazanie kierownikowi jednostki kontrolowanej wystąpienia pokontrolnego, a w razie potrzeby (co jest pozostawione do uznania kontrolującego) także kierownikowi jednostki nadrzędnej oraz właściwym organom państwowym lub samorządowym. Zgodnie z ustawą o NIK, wystąpienie pokontrolne zawiera oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości – także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. Ponadto w wystąpieniu pokontrolnym może być zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości. Należy dodać, że kwestia ta nie może być przedmiotem wystąpienia, jeżeli kontrola dotyczyła jednostki samorządu terytorialnego oraz działalności jednostek

[4] W. Robaczyński [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Niezgódka-Medkova, T. Liszcz, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 159.

organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe bądź komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Współpraca administracji terenowej i samorządu z NIK

Można przyjąć, że każdy organ administracji publicznej działający w terenie jest w mniejszym lub większym stopniu wyposażony w uprawnienia kontrolne. W administracji terenowej, przede wszystkim w rządowej zespolonej i niezespolonej, występują zarówno organy kontroli (na przykład inspekcje), jak i organy, które obok innych zadań pełnią także funkcje kontrolne (przykładowo – wojewoda)[5]. Organy jednostek samorządu terytorialnego, tak stanowiące, jak i wykonawcze, oprócz innych kompetencji mają także uprawnienia kontrolne.

Z uwagi na rozbudowany system podmiotów wyposażonych w zróżnicowane uprawnienia kontrolne istotne jest zapewnienie koordynacji ich działań oraz możliwości wzajemnego informowania się o przeprowadzonych kontrolach. Tego rodzaju współpraca jest ważna dla sprawności i skuteczności systemu kontroli administracji, zważywszy że ogólnym zadaniem kontroli jest ulepszenie funkcjonowania całej administracji[6]. Taka współpraca ma znaczenie zwłaszcza z punktu widzenia organu nadrzędnego w systemie kontroli, jakim jest NIK, stąd konieczność współdziałania organów terenowych i samorządu z Izbą w zasadzie nie wymaga uzasadnienia.

Ustawodawca wyznaczył ramy współpracy pomiędzy NIK a terenową administracją publiczną i JST, nakładając na nie określone obowiązki. Organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z Najwyższą Izbą Kontroli i są obowiązane do:

– udostępniania Izbie, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy;

– przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK;

– przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli.

Wymienione rodzaje obowiązków, których adresatami są działające w województwie organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, wskazu-

[5] Jacek Jagielski kontrolę wykonywaną przez organy administracji rządowej działające w województwie określa pojęciem kontroli terenowej, wskazując, że ma ono charakter umowny. Obejmuje bowiem zarówno kontrolę wykonywaną względem organów terenowych przez organy centralne, jak i kontrolę wykonywaną przez jednostki działające w terenie wobec innych podmiotów administracji terenowej. Zob. J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 181.

[6] Por. J. Boć [w:] *Administracja publiczna,* pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2004, s. 331.

ją na uprzywilejowaną pozycję NIK[7]. Współpraca między tymi podmiotami ma charakter obligatoryjny. Są zobligowane do jej podjęcia w razie takiej inicjatywy ze strony Izby, która może polegać, jak już wspomniałam, na zobowiązaniu do udostępnienia wyników przeprowadzonych kontroli lub na dokonaniu określonych kontroli (wspólnie z NIK lub na jej zlecenie). Należy zwrócić uwagę, że wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że obszar współpracy NIK z organami terenowej administracji publicznej i JST został ustawowo zdefiniowany. Ustawodawca ustalił powinność współpracy i formy służące jej realizacji, które tworzą katalog zamknięty.

Analizując charakter wymienionych form można zauważyć, że mają one sprzyjać realizacji funkcji kontrolnych przez NIK. Tak bowiem należy odbierać umożliwienie Izbie korzystania z wyników badań przeprowadzonych przez inne organy czy przyznanie jej kompetencji do zobowiązania innych organów, aby podjęły kontrolę. W szerszym ujęciu formy te można postrzegać jako instrumenty harmonizowania działalności kontrolnej, co jest ważne dla skuteczności i sprawności systemu kontroli administracji.

Uprawnienie do korzystania z wyników kontroli przeprowadzonych przez inne organy daje Najwyższej Izbie Kontroli „możliwość szybszego i wszechstronnego badania działalności jednostek kontrolowanych". Uzyskane w ten sposób informacje mogą stanowić materiał dowodowy w postępowaniach kontrolnych prowadzonych przez NIK. Wyniki kontroli podejmowanych przez organy terenowe oraz samorządy są uwzględniane przez Izbę przy planowaniu tematów własnych postępowań. „Stanowią także podstawę do dokonywania oceny działalności organów kontroli, w szczególności w sytuacji, w której takie wyniki są konfrontowane z ustaleniami dokonanymi przez Izbę"[8].

Zdolność inicjowania przez NIK wspólnych kontroli z innymi organami administracji, w których Izba zachowuje pozycję kierowniczą, może służyć „wykorzystaniu fachowej wiedzy pracowników wąsko wyspecjalizowanych organów. Jest to wskazane, gdy realizowane są tematy kontroli wymagające szczególnych kwalifikacji"[9].

---

[7] W literaturze przedmiotu trafnie podkreśla się, że „uprawnienia przyznane Najwyższej Izbie Kontroli nie dotyczą pozarządowych organów kontroli. NIK nie może, opierając się na art. 12 ustawy o NIK, współpracować z organami państwa związanymi z Sejmem, które wykonują funkcje kontrolne, jak Państwowa Inspekcja Pracy czy Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Nie wyklucza to jednak współpracy z tymi organami na podstawie zawieranych porozumień". M. Niezgódka-Medkova [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*…, op. cit., s. 51.

[8] M. Niezgódka-Medkova, [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*…, op. cit., s. 51.

[9] Tamże.

Zlecanie organom terenowym i JST przeprowadzenia kontroli doraźnych jest trzecią z wymienionych form współdziałania. Można przyjąć, że zakres przedmiotowy tej formy współpracy obejmuje zarówno prawo do zlecenia kontroli w tych obszarach, które pozostają poza zasięgiem działania Izby, jak również nakaz podjęcia ich w odniesieniu do istotnej kwestii ubocznej, która może powstać w toku postępowania kontrolnego prowadzonego przez NIK[10].

W omawianym obszarze to współdziałanie nie opiera się, jak w postępowaniu kontrolnym, na relacji kontrolujący – kontrolowany, ale także ze względu na uprzywilejowaną pozycję Izby nie ma cech współpracy równoprawnych organów.

Powyższe formy współpracy można ocenić jako działania dwustronne podejmowane pomiędzy podmiotami niebędącymi w układzie organizacyjnego podporządkowania. W celu korzystania przez NIK z przedstawionych form – udostępnianie wyników kontroli, wspólne przeprowadzanie badań, zlecanie przeprowadzenia kontroli doraźnych – ustawodawca nie określił procedur postępowania, jak to ma miejsce w odniesieniu do postępowania kontrolnego. Mając na uwadze, że obowiązek współdziałania powstaje pomiędzy podmiotami niepodporządkowanymi względem siebie, należy zaznaczyć, że środki podejmowane przez Izbę w tym zakresie muszą służyć realizacji wyłącznie trzech ustawowo określonych form. Mimo że ustawodawca sformułował nakaz współpracy, Izba nie dysponuje żadnymi środkami władczymi, za pomocą których mogłaby wyegzekwować realizację powyższych obowiązków. Należy jednak pamiętać, że zobligowanie organów terenowych i JST do współdziałania z Najwyższą Izbą Kontroli ma charakter obowiązku prawnego. Nierealizowanie go stanowi naruszenie, które w zależności od organu, jaki się tego dopuszcza, może prowadzić do zróżnicowanych skutków prawnych. Przykładowo, w odniesieniu do samorządów niepodejmowanie współpracy z NIK należałoby zakwalifikować jako naruszenie ustawy, co może uzasadniać uruchomienie postępowania nadzorczego. Zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[11], w razie powtarzającego się naruszania przez radę gminy konstytucji lub ustaw, Sejm – na wniosek prezesa Rady Ministrów – może w drodze uchwały rozwiązać radę. Podobnie, jeżeli dopuszcza się tego wójt, wojewoda wzywa go do zaprzestania naruszeń, a gdy wezwanie to nie odnosi skutku, występuje z wnioskiem do prezesa RM o odwołanie wójta[12].

[10] Tamże, s. 52.

[11] T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, ze zm.

[12] Analogiczne rozwiązania prawne występują w odniesieniu do organów stanowiących i wykonawczych w powiecie i województwie samorządowym – art. 83 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, ze zm.) oraz art. 84 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590, ze zm.).

W celu określenia rozmiarów współpracy pomiędzy Izbą a terenową administracją publiczną oraz samorządem niezbędne jest zestawienie przepisów ustawy o NIK z ustawami regulującymi zadania i funkcje kontrolne organów administracji rządowej i samorządowej. Dopiero bowiem te przepisy pozwalają zobrazować zakres przedmiotowy współdziałania omawianych podmiotów. Obszar współpracy z NIK zależy od tego, jak rozbudowane są kompetencje kontrolne poszczególnych organów.

Spośród organów administracji publicznej działających w terenie, najszersze uprawnienia kontrolne ma wojewoda. Określono je w ustawie z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[13], zgodnie z którą kontroluje on: 1) wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń prezesa Rady Ministrów; 2) wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej; 3) w szczególnie uzasadnionych wypadkach sposób wykonywania przez organy niezespolonej administracji rządowej działające w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych. Szeroko ujęty podmiotowo-przedmiotowy zakres kontroli wykonywanej przez wojewodę sprzyja współpracy z NIK w trzech wymienionych formach. Izba ma dostęp do wyników kontroli dotyczących organów działających w terenie. Zagwarantowanie go jest istotne zwłaszcza w stosunku do JST, wobec których kontrola Izby jest fakultatywna.

Przedstawione obszary współdziałania podkreślają szczególną pozycję Najwyższej Izby Kontroli, upoważnionej do korzystania z form współpracy z organami administracji terenowej i JST, które zostały do niej zobowiązane. W tym kontekście należy wspomnieć o obowiązku delegatur NIK informowania właściwych organów o wynikach przeprowadzonych kontroli. Można przyjąć, że przepis ten jest przedłużeniem obowiązku NIK informowania właściwych organów centralnych o wynikach kontroli i pozwala Izbie oddziaływać na samorządy i organy administracji publicznej funkcjonujące w terenie[14].

Ustawa obliguje delegatury NIK do przedkładania właściwym wojewodom informacji o wynikach ważniejszych kontroli dotyczących działalności terenowych organów administracji rządowej; w przypadku istotnych badań w obszarze

[13] DzU nr 31, poz. 206.

[14] Por. M. Niezgódka-Medkova, [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*…, op. cit., s. 46.

aktywności samorządu informacje mają otrzymywać właściwi wojewodowie i organy stanowiące JST. Z treści tego przepisu wynika, że delegatury NIK są upoważnione do decydowania o zakresie przekazywanych informacji, bowiem mają one dotyczyć wyników ważniejszych kontroli. Ich adresatami są wojewodowie oraz rady gmin, powiatów, sejmiki województw, z tym że pod tym względem status owych organów jest zróżnicowany. Wojewoda, z racji swojej pozycji ustrojowej, jako podstawowy organ kontroli w terenie, jest upoważniony do otrzymywania informacji odnoszących się zarówno do działalności organów administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego. Mogą one wspomagać realizację kompetencji kontrolnych wojewody, natomiast informacje dostarczane organom stanowiącym JST obejmują wyłącznie wyniki ważniejszych kontroli dotyczących danej jednostki samorządowej[15].

Podsumowanie

Płaszczyzny współpracy Najwyższej Izby Kontroli z organami administracji publicznej w terenie oraz JST wskazują, że relacja między tymi podmiotami nie może być rozumiana jako wspólne działanie równorzędnych podmiotów. Ma ono charakter obligatoryjny, a pozycję Izby można określić jako nadrzędną. Podjęcie współpracy zawsze wymaga inicjatywy NIK. Wymienione wyżej organy nie mają kompetencji, aby występować do Izby z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli.

Nawiązując do przedstawionych obszarów współdziałania można wskazać, że w postępowaniu kontrolnym ma ona przede wszystkim charakter konkretnych czynności, które powinny być podejmowane przez kierownika jednostki kontrolowanej. Należy pamiętać także o uprawnieniach przyznanych podmiotom kontrolowanym w toku tego procesu. Ustawowo model postępowania kontrolnego został oparty w znacznym stopniu na zasadzie kontradyktoryjności (na przykład prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń, prawo do odmowy podpisania protokołu kontroli).

Ustawa przyznała NIK określone uprawnienia względem organów administracji terenowej i samorządu terytorialnego, mające dla nich charakter obowiązków. Upoważnienie Izby do korzystania z wyników kontroli, zlecanie czy podejmowanie wspólnych kontroli wskazuje, że także w tym zakresie współpraca nie opiera się na zasadzie wspólnego działania równorzędnych podmiotów. Należy dodać, że współdziałanie między NIK a organami terenowej administracji

[15] Tamże.

rządowej i samorządu terytorialnego, w którym Izba zajmuje pozycję nadrzędną, nie opiera się na zasadzie hierarchicznego podporządkowania. Szczególna pozycja Najwyższej Izby Kontroli wynika z jej konstytucyjnej roli jako naczelnego organu kontroli państwowej. Z punktu widzenia ustrojowego jest to współpraca między niezależnymi organami. Oznacza to, że kompetencje NIK względem organów administracji muszą być ściśle określone w przepisach ustawowych.*

dr Monika Chlipała
adiunkt w Instytucie Ekonomii i Administracji
Wydział Zarządzania i Administracji
Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego
Jana Kochanowskiego w Kielcach

* *Referat przygotowany w związku z jubileuszową konferencją w Delegaturze NIK w Kielcach.*

Anna Szyszka

UDZIAŁ NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r.[1] w art. 202 określiła Najwyższą Izbę Kontroli jako naczelny konstytucyjny organ państwa w zakresie kontroli państwowej. W literaturze[2] podkreślono, że nadanie NIK charakteru organu państwowego pozostaje w ścisłym związku z jej pozycją w strukturze organów państwowych. Jest to bowiem jednostka wyodrębniona we wspomnianych strukturach władzy państwowej, posługująca się nadaną jej nazwą, posiadająca swój substrat osobowy (prezes NIK, wiceprezesi, dyrektor generalny, członkowie Kolegium NIK oraz pozostali pracownicy; kwestia ta została uregulowana na poziomie konstytucji oraz ustawy zwykłej) oraz upoważniona do wykonywania władztwa publicznego przez konstytucyjnie i ustawowo określone kompetencje.

Prawodawca określił NIK jako naczelny organ kontroli państwowej, podlegający Sejmowi, co sprowadza się do nadania jej najszerszych kompetencji spośród wszystkich organów władzy publicznej, realizujących funkcje kontrolne. NIK pozostaje „samodzielnym pionem organów państwowych, więc nie jest instytucją w jakikolwiek sposób organizacyjnie zintegrowaną, w szczególności z administracją publiczną. Ponadto NIK opiera się na określonych regułach współdziałania z innymi organami należącymi do egzekutywy, legislatywy oraz sądownictwa, chociaż podstawowy zakres zadań wiąże się z działalnością Sejmu”[3].

---

[1] DzU nr 73, poz. 483, ze zm.

[2] Zob. W. Sokolewicz: *Komentarz do art. 202 Konstytucji RP,* [w:] *Komentarz do Konstytucji RP,* tom IV, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005 oraz A. Redelbach [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński: *Zarys teorii państwa i prawa,* Warszawa 1992, s. 36-37.

[3] A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe,* Warszawa 2006, s. 170.

Analizując problematykę udziału NIK w postępowaniu przed sądem administracyjnym, nie sposób pominąć zagadnienia kontroli, a przynajmniej kontroli państwowej. Podstawowe znaczenie dla niniejszych rozważań ma ustalenie, czy Izbę można zaliczyć do organów administracji publicznej, których działalność została poddana kognicji sądów administracyjnych.

Należy zauważyć, że w pojęciu kontroli państwowej istotnym elementem jest wydzielenie organu kontroli spośród innych organów należących do struktur państwowych, uprawnionych do dokonywania kontroli. Przy analizie tego pojęcia uwagę zwraca okoliczność, że punktem odniesienia kontroli państwowej jest interes ogólnopaństwowy, ponadto wykazuje ona silne związki z kontrolą parlamentarną nad Radą Ministrów oraz swoistą ograniczoną nadrzędnością nad państwowymi branżowymi kontrolami[4]. Skoro zatem NIK jest naczelnym organem kontroli, „to nie można jej sklasyfikować jako organu administracji rządowej, państwowej czy publicznej; nie można jej nawet przypisywać wypełniania kompetencji administracyjnych”[5]. Pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym[6] został ugruntowany pogląd (aktualny również w obecnie obowiązującym stanie prawnym), wedle którego NIK, jako naczelny kontrolny organ państwa, w zakresie działalności kontrolnej „nie ma statusu organu administracji państwowej, zatem działalność Izby nie stanowi wykonywania administracji publicznej w rozumieniu art. 1 ustawy o NSA i nie podlega kognicji tego Sądu”[7].

W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy formy działalności NIK są objęte właściwością sądów administracyjnych, należy pokrótce scharakteryzować akty wydawane w toku postępowania kontrolnego.

Do zadań NIK należy kontrola podmiotów wskazanych w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[8] (zwanej dalej ustawą o NIK). Ustawa ta reguluje również tryb postępowania kontrolnego. Jednym z jego elementów jest protokół kontroli, który zawiera opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli działalności jednostki kontrolowanej, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych (art. 53 ust. 2 ustawy o NIK).

---

4 J. Galster [w:] *Prawo konstytucyjne,* pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2000, s. 491-492.

5 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 202 Konstytucji RP,* op.cit.

6 DzU nr 74, poz. 368, ze zm.

7 Postanowienie NSA z 30.01.1996 r., sygn. akt I SA 109/06. NSA podtrzymał swoje stanowisko w postanowieniu z 13.06.1997 r., sygn. akt III SA 828/97. W uzasadnieniu wspomnianego postanowienia NSA wskazał, że czynność z zakresu działalności kontrolnej NIK, będąca przedmiotem skargi, nie została podjęta przez organ administracji publicznej w rozumieniu art. 20 ustawy o NSA.

8 DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701, ze zm.

Ustawodawca przewidział możliwość złożenia przez uprawniony podmiot, którym jest kierownik kontrolowanej jednostki bądź osoba pełniąca jego obowiązki, umotywowanych zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń kontroler analizuje je oraz, w miarę potrzeby, podejmuje dodatkowe czynności kontrolne. Jeżeli kontroler stwierdzi, że zastrzeżenia są zasadne, zmienia lub uzupełnia odpowiednią część protokołu. W razie nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości lub w części kontroler przekazuje swoje stanowisko wnoszącemu zastrzeżenia (art. 55 ust. 1, 3 i 4). Kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba pełniąca jego obowiązki może w terminie 7 dni od dnia otrzymania stanowiska zgłosić pisemnie umotywowane zastrzeżenia do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK, który przekazuje je komisji odwoławczej. Komisja odwoławcza podejmuje uchwałę w sprawie zastrzeżeń w pełnym składzie, większością głosów, i niezwłocznie przekazuje ją wraz z uzasadnieniem prezesowi lub upoważnionemu przez niego wiceprezesowi NIK. Uchwała po zatwierdzeniu przez prezesa lub wiceprezesa NIK staje się ostateczna. W razie odmowy zatwierdzenia uchwały, prezes lub wiceprezes NIK powołuje dla ostatecznego rozpatrzenia zastrzeżeń komisję rozstrzygającą. Uchwała komisji rozstrzygającej jest ostateczna. Uchwałę komisji odwoławczej, zatwierdzoną przez prezesa NIK, albo uchwałę komisji rozstrzygającej doręcza się wraz z uzasadnieniem zgłaszającemu zastrzeżenia (art. 56 ust. 1, 4, 5, 6 i 7).

Protokół kontroli NIK jest podstawą sporządzenia wystąpienia pokontrolnego, które zawiera oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia (art. 60 ust. 2). Kierownik jednostki kontrolowanej lub organ, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, może zgłosić umotywowane zastrzeżenia w sprawie zawartych w nim ocen, uwag i wniosków (art. 61 ust.1). Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego rozpatruje się w takim trybie, w jakim rozpoznaje się zastrzeżenia zgłaszane do protokołu kontroli.

Protokoły kontroli i wystąpienia pokontrolne stanowią podstawę opracowania przez NIK informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli.

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej ustrojodawca powierzył Sądowi Najwyższemu, sądom powszechnym, sądom administracyjnym i sądom wojskowym (art. 175 ust. 1). Określił również właściwość rzeczową sądów administracyjnych przez powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu oraz innym sądom administracyjnym sprawowania, w zakresie

określonym w ustawie, kontroli działalności administracji publicznej (art. 184 zdanie 1)[9].

W przepisie art. 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*[10] (zwanej dalej ppsa), została określona właściwość rzeczowa sądów administracyjnych. Należy zauważyć, że ustawodawca wskazał ogólnie, iż sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej (art. 3 § 1), po czym w § 2 wymienionego przepisu szczegółowo określił zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne.

Obejmuje ona orzekanie w sprawach skarg na:

1) decyzje administracyjne;

2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;

3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;

4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;

4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;

5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (JST) i terenowych organów administracji rządowej;

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością organów JST;

8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1-4a.

Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach (art. 3 § 3 ppsa), jak również w sprawach skarg na wskazane w art. 3 § 1 pkt 4 ppsa, inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Ustawodawca wprowadził następujące kryteria do sprecyzowania właściwości sądów administracyjnych:

---

[9] W niniejszych rozważaniach zostanie całkowicie pominięta kwestia właściwości sądów administracyjnych w przedmiocie orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art.184 zdanie 2 konstytucji), jako niezwiązana z tematyką dotyczącą NIK.

[10] DzU nr 153, poz. 1270, ze zm.

– akty lub czynności, o których była mowa wcześniej, nie są decyzjami lub postanowieniami, na które przysługuje inny rodzaj skargi;

– są to akty lub czynności należące do zakresu administracji publicznej;

– akty te lub czynności dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa[11].

Do sądu administracyjnego możliwe jest wniesienie skargi po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich. Jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu – w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności – do usunięcia naruszenia prawa (art. 53 § 1 i 3 ppsa).

Nie ulega wątpliwości, że protokół kontroli nie ma cech właściwych decyzji administracyjnej. Przyjmując za punkt wyjścia formy działania administracji publicznej – czynności prawne i czynności faktyczne – należy stwierdzić, że decyzja jest czynnością prawną. Barbara Adamiak zdefiniowała decyzję administracyjną w następujący sposób: decyzja jest oświadczeniem woli kompetentnego organu administracji publicznej, została podjęta w wyniku zastosowania normy materialnego prawa administracyjnego lub w określonym zakresie normy prawa procesowego do ustalonego stanu faktycznego, w trybie, formie, strukturze uregulowanej prawem procesowym, zakomunikowana stronie w celu wywołania skutku prawnego w sferze stosunku materialnoprawnego (nadanie, odmowa, ograniczenie, cofnięcie lub nadanie uprawnienia, zwolnienie, ograniczenie lub rozszerzenie obowiązku) bądź w sferze procesowej (umorzenie postępowania w sprawie)[12].

Protokołowi kontroli nie można przypisać cech skutkujących zaskarżeniem go do sądu administracyjnego. Sporządza się go na podstawie ustaleń kontroli i nie odnosi się on do uprawnień lub obowiązków[13], a skuteczne wniesienie skargi uzależnione jest od spełnienia przez akt przesłanki z art. 3 § 1 pkt 4, mianowicie akt musi dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Natomiast protokół zawiera wyłącznie opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli działalności jednostki kontrolowanej, ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania, zakresu i skutków oraz osób za nie

[11] B. Adamiak: *Problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 §2 pkt 4 ppsa),* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" nr 2/2006, s. 9.

[12] Zob. B. Adamiak: *Wadliwość decyzji administracyjnej,* Wrocław 1986, s. 22-23.

[13] B. Adamiak: *Problematyki właściwości sądów administracyjnych*…, op.cit., s. 12.

odpowiedzialnych (art. 53 ust. 2 ustawy o NIK). Do protokołu kontroli nie ma również zastosowania art. 53 § 3 ppsa, bowiem skoro nie można go zaliczyć do aktów wskazanych w art. 3 § 1 pkt 4 ppsa, tym samym niezasadne jest uprzednie wzywanie organu do usunięcia naruszenia prawa. Kognicji sądu administracyjnego nie podlega również postanowienie prezesa NIK co do zastrzeżeń do protokołu kontroli, jako nieujęte w katalogu aktów wskazanych w art. 3 § 2 ppsa[14].

W dalszej części rozważań zostanie poruszona kwestia zaskarżalności do sądu administracyjnego postanowienia prezesa NIK dotyczącego zatwierdzenia uchwały w sprawie zastrzeżeń zgłaszanych do wystąpienia pokontrolnego; poczynione uwagi będą się odnosiły również do postanowienia prezesa NIK w przedmiocie zastrzeżeń do protokołu kontroli.

Odpowiedzi na pytanie o możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały dotyczącej zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym można udzielić po dokonaniu krótkiej charakterystyki wspomnianego aktu.

Wystąpienie pokontrolne jest elementem postępowania kontrolnego, prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o NIK. Zgodnie z art. 60 tej ustawy, Najwyższa Izba Kontroli przekazuje kierownikowi jednostki kontrolowanej, a w razie potrzeby także kierownikowi jednostki nadrzędnej oraz właściwym organom państwowym lub samorządowym, wystąpienie pokontrolne. Zawiera ono oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości – także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. W wystąpieniu pokontrolnym może być także zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości w kontrolowanych jednostkach. Zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych rozpoznaje komisja odwoławcza lub komisja rozstrzygająca. Natomiast jeśli wystąpienie przekazywane jest przez prezesa lub wiceprezesów NIK, zastrzeżenia należy zgłosić do Kolegium NIK, które podejmuje ostateczną uchwałę w ich przedmiocie (art. 61 ust. 1 i 3).

Uprawniony podmiot, który otrzymał wystąpienie, może zgłosić do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK umotywowane zastrzeżenia w sprawie zawartych w nim ocen, uwag i wniosków. Przyznanie mu takiego uprawnienia oraz zrealizowanie go nie pozostaje poza postępowaniem kontrolnym.

Należy zauważyć, że pojęciem wystąpienia pokontrolnego posługuje się również ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych[15].

[14] Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18.03.2004 r., sygn. akt III SA/Wa 119/04.

[15] DzU z 2001 r., nr 55, poz. 577, ze zm.

Na podstawie wyników kontroli izba kieruje je do kontrolowanej jednostki, wskazując źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności (art. 9 ust. 2 zdanie 1). Właściwy organ jednostki kontrolowanej ma prawo zgłoszenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu do kolegium izby (art. 9 ust. 3 zdanie 2), które jest wyłącznie właściwe do ich rozpoznania (art. 18 ust. 1 pkt 5a).

Wystąpienie pokontrolne było również przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych. Pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy o NSA, Sąd, w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę z 26 kwietnia 1999 r. (sygn. akt FPS 5/99), w której udzielił odpowiedzi na pytanie: czy na uchwałę kolegium regionalnej izby obrachunkowej (RIO) w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, opracowanym na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przysługuje skarga do NSA?

Pogląd zaprezentowany w tej uchwale można odnieść do wystąpienia pokontrolnego, uregulowanego ustawą o NIK, ze względu na niemal analogiczne rozwiązania zawarte w tych aktach prawnych[16].

Naczelny Sąd Administracyjny, charakteryzując uchwałę w przedmiocie rozpoznania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, przyjął, że jest ona pozbawiona elementu władztwa, a jej podjęcie jako aktu zamykającego postępowanie kontrolne nie stwarza obowiązku wykonania wniosków skierowanych do kontrolowanego[17].

Ustawa o NIK nakłada na kontrolowany podmiot jedynie obowiązek poinformowania Izby o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań (art. 62 ust. 1). Na kontrolowanej jednostce spoczywa obowiązek poinformowania RIO o wykonaniu wniosków lub o przyczynie ich niewykonania (art. 9 ust. 3 zdanie 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Zacytowane przepisy, znajdujące się w różnych ustawach, wykazują znaczne podobieństwo w swej treści, jednak nie ulega wątpliwości, że art. 62 ust. 1 ustawy o NIK jest znacznie bardziej rozbudowany; niemniej ich sens jest bardzo zbliżony. Treść wspomnianych przepisów

[16] Zauważyć wypada, że ustawa o NIK zawiera znacznie bardziej rozbudowane regulacje procedury zgłaszania zastrzeżeń oraz ich rozpoznawania, począwszy od możliwości zgłoszenia ich już na etapie protokołu kontroli. Bardziej szczegółowe regulacje procedur zgłaszania i rozpatrywania zastrzeżeń mają na celu wzmocnienie gwarancji ochrony interesu kontrolowanego podmiotu, co również podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 26.04.1999 r., sygn. akt FPS 5/99.

[17] Uchwała z 26.04.1999 r., sygn. akt FPS 5/99.

nasuwa wniosek, „że przy takim ukształtowaniu relacji między kontrolującym a kontrolowanym nie ma w czynności zawiadomienia elementu nadzoru, czyli prawnej możliwości bezpośredniego ingerowania w działalność kontrolowanego przez podejmowanie działań o charakterze władczym”[18].

Ustawodawca, w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa, poddał właściwości sądów administracyjnych jedynie akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, dlatego też sąd administracyjny kontroluje jedynie akty lub czynności, „wywołujące konsekwencje dotyczące sfery praw i obowiązków danego podmiotu, bezpośrednie i poddające się prawnej kategoryzacji. Waloru tego nie mają zawarte w wystąpieniu pokontrolnym wnioski, zmierzające do usunięcia dostrzeżonych nieprawidłowości i usprawnienia badanej działalności”[19]. W związku z powyższym właściwości sądów administracyjnych nie podlega wystąpienie pokontrolne, opracowywane w toku postępowania kontrolnego prowadzonego przez NIK.

W trakcie postępowania kontrolnego pojawia się kolejny akt, co do którego mogą wystąpić wątpliwości, czy podlega on kognicji sądów administracyjnych, a mianowicie postanowienie prezesa NIK w przedmiocie zatwierdzenia uchwały w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego. Analiza tego zagadnienia wymaga stwierdzenia, że NIK nie można przypisać charakteru organu administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, co już niejednokrotnie zostało podkreślone w niniejszych rozważaniach. Nadal aktualna jest definicja organu administracji publicznej, zawarta w nieobowiązującej już ustawie o NSA; organem administracji publicznej będzie zatem taki podmiot, który załatwia sprawę z zakresu administracji publicznej, czyli władczo i jednostronnie decyduje o sytuacji prawnej określonego podmiotu[20]. Należy zwrócić uwagę na charakter postanowienia prezesa NIK, zatwierdzającego uchwałę w przedmiocie zastrzeżeń. Przede wszystkim trzeba zauważyć, iż protokół kontroli zawiera opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, natomiast wystąpienie pokontrolne, opracowane na bazie protokołu kontroli, jedynie ocenę kontrolowanej działalności. Skoro zatem w wystąpieniu pokontrolnym znajdują się tylko treści ocenne, można przyjąć, że nakłada ono obowiązki na podmiot kontrolowany. Postanowienie prezesa NIK w przedmiocie zatwierdzenia uchwały w sprawie zastrzeżeń w żaden sposób nie wpływa na treść ani nie modyfikuje wystąpienia pokontrolnego czy protokołu

[18] Uchwała z 26.04.1999 r., sygn. akt FPS 5/99.

[19] Pogląd ten został wyrażony w uchwale NSA z 26.04.1999 r., sygn. akt FPS 5/99.

[20] Za takim rozumieniem pojęcia ‘organ administracji publicznej’ opowiada się orzecznictwo sądów administracyjnych, np. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15.04.2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 188/08.

kontroli. Ma jedynie charakter zatwierdzający, ponieważ nie nakłada na podmiot kontrolowany żadnych obowiązków ani nie przyznaje mu uprawnień. Stanowi kolejny etap postępowania kontrolnego, prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o NIK. Przedmiotowe postanowienie nie zawiera żadnych treści, które można by zakwalifikować jako czynności podlegające właściwości sądów administracyjnych[21].

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, w rozdziale odnoszącym się do pracowników, w art. 96 wprowadziła właściwość sądu administracyjnego w sprawach skarg na decyzje prezesa NIK w sytuacjach określonych w art. 77 ust. 2, art. 92 i 93[22]. Wskazane wyżej przepisy ustawy o NIK umożliwiają prezesowi

[21] Stanowisko wyrażone w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15.04. 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 188/08.

[22] Art. 77 ust. 2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, w przypadkach uzasadnionych potrzebami służbowymi, może przenieść pracownika do jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli w miejscowości innej niż siedziba jednostki organizacyjnej, w której pracownik wykonuje obowiązki.

Art. 92. 1. Stosunek pracy z pracownikiem mianowanym rozwiązuje się bez wypowiedzenia z jego winy w razie:

1) prawomocnego wyroku skazującego za przestępstwo popełnione z winy umyślnej,

2) prawomocnego orzeczenia kary dyscyplinarnej wydalenia z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli.

2. Stosunek pracy z pracownikiem mianowanym rozwiązuje się bez wypowiedzenia w razie:

1) trwającej dłużej niż 1 rok niezdolności do pracy spowodowanej chorobą,

2) nieusprawiedliwionego niezgłoszenia się do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w okolicznościach, o których mowa w ust. 3.

2a. W razie niezdolności do pracy z powodu choroby, o której mowa w ust. 2 pkt 1, pracownik mianowany zachowuje prawo do świadczeń pieniężnych przez okres przewidziany w przepisach o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

3. Prezes Najwyższej Izby Kontroli w uzasadnionych przypadkach, w szczególności w razie długotrwałego korzystania ze zwolnień lekarskich, może z urzędu skierować pracownika mianowanego do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w celu ustalenia, czy jego stan zdrowia pozwala na zatrudnienie go na zajmowanym stanowisku.

Art. 93. 1. Stosunek pracy z pracownikiem mianowanym rozwiązuje się za wypowiedzeniem w razie:

1) otrzymania negatywnej oceny kwalifikacyjnej, potwierdzonej kolejną oceną negatywną, dokonaną nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy i nie później niż przed upływem 1 roku od dokonania pierwszej oceny,

2) orzeczenia przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków służbowych na zajmowanym stanowisku.

2. Stosunek pracy z pracownikiem mianowanym można rozwiązać za wypowiedzeniem w razie:

1) osiągnięcia wieku i stażu pracy, wymaganych do nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników,

2) likwidacji jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli lub reorganizacji tej jednostki, jeżeli przeniesienie pracownika za jego zgodą do innej jednostki organizacyjnej nie jest możliwe; rozwiązanie stosunku pracy z tej przyczyny wywołuje skutki, jakie przepisy prawa wiążą z rozwiązaniem stosunku pracy z mianowanym urzędnikiem państwowym z powodu likwidacji urzędu.

3. Okres wypowiedzenia stosunku pracy z pracownikiem mianowanym wynosi 3 miesiące i kończy się ostatniego dnia miesiąca kalendarzowego.

Izby wydawanie decyzji w sprawie rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem mianowanym w ściśle określonych sytuacjach, przeniesienia pracownika do innej jednostki organizacyjnej NIK w miejscowości innej niż siedziba jednostki organizacyjnej, w której wykonuje on obowiązki oraz w uzasadnionych przypadkach skierowania pracownika mianowanego do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w celu ustalenia, czy jego stan zdrowia pozwala na zatrudnienie na zajmowanym stanowisku. Prezes NIK ma obowiązek wydać decyzję odwołując się do art. 92 ust. 1 i 2 i art. 93 ust. 1, jeżeli tylko pracownik spełnia przesłanki wskazane w wymienionych przepisach; natomiast decyzje, w których organ powołuje w podstawie prawnej art. 77 ust. 2, art. 92 ust. 3 oraz 93 ust. 2 są decyzjami uznaniowymi. W treści wskazanych przepisów ustawodawca posługuje się sformułowaniami: można rozwiązać, może przenieść, może skierować. Spełnienie przesłanek uzasadniających zastosowanie powyższych przepisów nie oznacza, że rozwiązanie stosunku pracy, skierowanie na badania lekarskie czy też przeniesienie do innej jednostki organizacyjnej musi nastąpić, bowiem kwestie te pozostawiono uznaniu administracyjnemu. W takiej sytuacji organ załatwia sprawę uwzględniając interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.)[23].

Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że „uznanie administracyjne stwarza organowi administracji publicznej możliwość działania na własną odpowiedzialność, lecz na podstawie upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę”[24]. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że „Prezes NIK, działając w granicach uznania administracyjnego, obowiązany jest wszechstronnie i wnikliwie rozważyć i dać temu wyraz w uzasadnieniu decyzji, dlaczego uznał za zasadne i celowe wydanie decyzji administracyjnej w tym ściśle określonym przypadku”[25].

Z powyższych rozważań wynika, że właściwością sądów administracyjnych nie są objęte akty wydawane przez NIK w toku postępowania kontrolnego, będące elementami tego postępowania. Niezasadne jest zatem wnoszenie skarg na uchwały dotyczące zastrzeżeń zgłaszanych do protokołów kontroli bądź do wystąpień pokontrolnych czy też na postanowienia prezesa NIK zatwierdzające uchwały w przedmiocie zastrzeżeń. Trzeba też podkreślić, że sądy administracyjne kontrolują działania organów administracji publicznej, natomiast Najwyższej

[23] Pogląd taki prezentuje NSA w wyroku z 22.09.2000 r., sygn. akt II SA 1310/00.
[24] Wyrok WSA z 18.01.2007 r., sygn. akt II SA/Wa 2196/07.
[25] Wyrok NSA z 5.03.2008 r., sygn. akt I OSK 418/07.

Izbie Kontroli nie można przypisać charakteru organu administracji publicznej. To również wyłącza kognicję sądów administracyjnych w odniesieniu do aktów wydawanych w toku postępowania kontrolnego. Ustawodawca objął natomiast kontrolą sądów administracyjnych decyzje prezesa NIK dotyczące spraw związanych z pracownikami NIK.*

dr Anna Szyszka
adiunkt w Instytucie Ekonomii i Administracji
Wydział Zarządzania i Administracji
Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego
Jana Kochanowskiego w Kielcach

* *Referat przygotowany w związku z konferencją jubileuszową w Delegaturze NIK w Kielcach.*

Józef Płoskonka

ROLA KONTROLI PAŃSTWOWEJ W MODERNIZACJI ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Chciałbym zastanowić się głębiej nad tym, co jest strategicznym celem Najwyższej Izby Kontroli. Ktoś mądry powiedział, że „praca jest zajęciem, podczas którego produkujesz jakąś wartość dla ludzi". Pytanie o tę wartość jest ważne, zwłaszcza jeżeli pracuje się w instytucji publicznej.

Pomocna w próbie określenia dostarczanych społeczeństwu wartości powinna być misja instytucji. Misją Najwyższej Izby Kontroli jest „dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej". Spróbujmy przeanalizować to sformułowanie.

Tak zdefiniowana misja wiąże działania Izby z podmiotami, które są „w służbie publicznej" – a więc wykonują zadania publiczne. Głównym jej zadaniem jest natomiast wzmacnianie (czyli „dbałość") sprawności działania (czyli „gospodarności i skuteczności") zarówno władzy publicznej, jak i jej administracji oraz szerzej – wszystkich podmiotów wykonujących zadania publiczne. Warto zwrócić uwagę, że taki cel działania Izby jest bezpośrednią realizacją zapisu preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „...działaniu instytucji publicznych [należy] zapewnić rzetelność i sprawność".

Tutaj jawi się najistotniejszy obszar realizacji misji Izby. Jest to profesjonalna ocena działalności instytucji realizujących zadania publiczne, wykonywana w interesie obywateli, w celu podniesienia sprawności władzy publicznej i jej administracji.

Dobrze znane są wszystkim tradycyjne funkcje państwa: ochrona obywateli przed zagrożeniami zewnętrznymi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego. Jednak te niewątpliwie ważne zadania ustępują coraz bardziej

miejsca – zarówno w świadomości obywateli, jak i pod względem wysokości wydatków z budżetu państwa – całej gamie usług publicznych. Znany amerykański badacz administracji, prof. B. Guy Peters, monografię pt. „Administracja publiczna w systemie politycznym"[1] rozpoczął znamiennym zdaniem: „Administracja publiczna staje się coraz ważniejszą częścią naszej codzienności". Ale – jak słusznie napisał dalej – „z tego, że administracja publiczna ma do wykonania coraz więcej zadań, wcale nie wynika, że cieszy się rosnącą aprobatą obywateli".

Również w Polsce wiele osób jest niezadowolonych z jakości usług administracji i ma uzasadnione poczucie, że publiczne zasoby bywają marnotrawione. Ale też wielu urzędnikom przeszkadza świadomość, że ich praca jest źle oceniana przez współobywateli. Stąd powstała idea sprawnego działania zawarta w preambule Konstytucji RP, stąd także misja Najwyższej Izby Kontroli i jej nieustanne wysiłki w celu podniesienia sprawności władzy publicznej i jej administracji.

Jak pisze w znanym eseju Allen Schick[2], „sprawne działanie to pomysł prosty, a jednocześnie zwodniczy. Prosty ze względu na łatwość przedstawiania głównych pojęć i celów, a zwodniczy z powodu trudności w realizacji tych idei przez władze publiczne".

Zastanówmy się zatem, co oznacza owo konstytucyjne pojęcie sprawności. Kiedy można powiedzieć, że administracja działa rzetelnie i sprawnie? Popatrzmy na ten problem zarówno oczami zwykłych obywateli, jak i ekspertów w dziedzinie zarządzania publicznego.

Zwróćmy najpierw uwagę, że obywatele nie chwalą władzy publicznej za możliwość uczestnictwa w szkoleniach dla bezrobotnych, tylko ganią ją za istnienie bezrobocia. Nie chwalą za zakup nowoczesnego tomografu komputerowego, tylko ganią za kolejki w przychodniach specjalistycznych. Nie chwalą za przeznaczenie środków z funduszy unijnych na budowę autostrad, tylko ganią za to, że autostrad dotychczas nie ma.

Mówiąc wprost – to, co jest sukcesem dla administracji, a więc wydanie (oczywiście zgodnie z prawem) środków publicznych na określone produkty, często nie jest przyjmowane jako sukces przez społeczeństwo, bo nie przynosi oczekiwanych rezultatów i nie rozwiązuje najistotniejszych problemów i bolączek, które trapią obywateli. Amerykański ekonomista i politolog Jeremy Rifkin[3]

---

[1] B. G. Peters: *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999.

[2] A. Schick: *Państwo sprawne. Rozmyślania nad koncepcją, która nie doczekała się jeszcze realizacji, choć jej czas nadszedł*, „Służba Cywilna" nr 8/2004, s. 11-56.

[3] „Gazeta Wyborcza" z 18.11.2005, s. 21.

sprecyzował to, w co wierzą i czego oczekują zwykli ludzie, mówiąc, że: „gospodarka i polityka są po to, żeby ludzie lepiej żyli".

To, że w ramach zarządzania realizacją zadań danej jednostki sektora finansów publicznych dokonano zakupu określonego produktu w zgodzie z ustawą o zamówieniach publicznych oraz ustawą o finansach publicznych, jest oczywistym i niewymagającym głębszej dyskusji warunkiem koniecznym działania administracji, ale na pewno nie jest warunkiem wystarczającym do akceptacji tego działania przez obywateli, ponieważ samo w sobie nie rozwiązuje żadnego z ich problemów. Kupno jakiegoś urządzenia czy wydanie pieniędzy na ustalone działania jednostki stanowi na pewno konkretną wartość dla administracji, ale bardzo rzadko – dla społeczeństwa.

Z drugiej jednak strony, zawsze początkiem łańcucha zmian w „świecie zewnętrznym", służących realizacji potrzeb obywateli, jest poziom operacyjny, czyli określone działania, w tym zakupy dokonywane przez administrację. Źle zaprojektowane, niecelowo wykonane – są przyczyną niepowodzenia, co lapidarnie ujmuje znane powiedzenie: „chcieliśmy dobrze, a wyszło jak zwykle".

A co sądzą eksperci? Profesor Jadwiga Staniszkis, w książce o znamiennym tytule: „O władzy i bezsilności"[4], wyróżnia dwa aspekty panowania nad wykonywaniem zadań służących realizacji dobra wspólnego. Pierwszym jest rządzenie, czyli formułowanie celów i ustalanie reguł. Wskaźnikiem opisującym rządzenie może być – zaproponowany przez autorkę – miernik skuteczności stawania się przyczyną określonych zmian w społeczeństwie, określający, na ile skutecznie rozwiązano rzeczywiste problemy wspólnoty.

Drugim aspektem, łączącym się z niższym poziomem w hierarchii strukturalnej, jest zarządzanie, czyli umiejętność egzekwowania zachowań zgodnych z przyjętymi regułami. Wskaźnikiem zarządzania może być sterowność, opisująca skuteczność w realizacji celów operacyjnych[5].

Pomiędzy zarządzaniem a rządzeniem istnieje klarowna relacja przyczynowo-skutkowa. Działania władz publicznych muszą układać się w logiczny łańcuch, a ich sprawna i skuteczna realizacja powinna powodować zaplanowane następstwa społeczne – takie, które odpowiadają oczekiwaniom. Zatem osiągnięcie zamierzonych dla społeczeństwa efektów jest najważniejszym wymiarem pojęcia działania sprawnego.

Koncepcja sprawnego działania, wynikająca w Polsce z zapisu konstytucyjnego, chociaż dość oczywista, nie jest łatwa do wdrożenia. Jej realizacja wymaga

---

[4] J. Staniszkis: *O władzy i bezsilności*, Wydawnictwo Literackie 2006, s. 17-18.

[5] Standardy INTOSAI nazywają te dwa rodzaje wskaźników skutecznością zewnętrzną oraz wewnętrzną – „Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli INTOSAI ", NIK, 2000 r., s. 122-123.

zasadniczych zmian w sposobie myślenia i działania wysokich urzędników państwowych. Wymaga również weryfikacji oczekiwań wobec urzędników, a także zmian w przygotowaniu budżetu i sprawozdawczości budżetowej, a wreszcie – adekwatnych w działaniach najwyższego organu kontroli.

Przestrzeganie prawa i stosowanie się do przepisów wewnętrznych powinno być jedynie częścią oceny sprawności działania instytucji publicznej. Ocena dokonana tylko na podstawie kryterium legalności powoduje bowiem, że w codziennej pracy urzędników „zdrowy rozsądek jest ryzykowny, a kreatywność po prostu niebezpieczna”[6]. W związku z tym, coraz ważniejszym narzędziem oceny władzy publicznej i jej administracji jest kontrola wykonania zadań – sprawowana przez naczelny organ kontroli państwowej. Może służyć zarówno do oceny określonych działań operacyjnych (czyli sterowności), jak i dokonań związanych z długoterminowymi interwencjami (opisywanych przez wskaźnik rządzenia).

Zwłaszcza w tym drugim obszarze kontroli rysuje się przed Izbą wiele nowych wyzwań i problemów.

Po pierwsze, warto zauważyć, że jednostki współpracują ze sobą „horyzontalnie”, czyli że mamy do czynienia z administracją bardziej kooperatywną niż hierarchiczną. Jednak coraz częściej obserwujemy niepokojące zjawisko, spowodowane działaniami horyzontalnymi, że poszczególne jednostki dobrze realizują swoje „cząstkowe” cele operacyjne, ale niestety zaplanowany cel strategiczny nie zostaje, zwykle z niezależnych od tych jednostek powodów, osiągnięty.

Drugi problem wynika z tego, że w istotnych obszarach rządy obiecują uzyskać określone rezultaty w długim czasie (np. w dziedzinie transportu, edukacji czy ochrony zdrowia). Wtedy rzeczywiste podsumowanie dokonań może wymagać wielu lat. Społeczeństwo chciałoby jednak wiedzieć znacznie wcześniej, czy działania władzy publicznej rokują rozwiązanie ich problemów. Ludzie niechętnie czekają, a ponadto są z natury nieufni.

Wyzwania, jakie stoją w tej sferze badań przed Najwyższą Izbą Kontroli, to zdolność myślenia systemowego, rozumienia złożoności relacji przyczynowo-skutkowych, umiejętność pogłębionej analizy ryzyka, strategiczna analiza wariantów przyszłości i wiele innych analitycznych metod ewaluacyjnych. Niektórzy eksperci wręcz używają pojęcia „analiza oparta na scenariuszach”[7], czyli analiza

[6] Słowa przypisywane wiceprezydentowi Stanów Zjednoczonych Alowi Gore'owi, odpowiedzialnemu za prace nad reformą administracji publicznej w 1993 r.

[7] T. Ling: *Ewaluacja ex ante a zmieniająca się funkcja audytu publicznego. Podejście planowania scenariuszowego,* „Państwo i Rynek” nr 1/2006; <http://www.jezyk-polski.pl/pir/pir1-06/pdf/pir1(6)-tl.pdf>.

wpływu badanego oddziaływania w prawdopodobnych, ale różnych wariantach przyszłości. Mamy tu do czynienia z wielowymiarową analizą ryzyka strategicznego, opierającą się na różniących się wartością prawdopodobieństwa modelach „oddziaływania". Nie są to obszary zbyt dobrze znane dzisiejszym audytorom.

Większość zadań publicznych jest nadal wykonywana w krótkim lub średnim czasie i tu wystarczy klasyczna kontrola wykonania zadań oraz ocena działań operacyjnych w badanej jednostce organizacyjnej z punktu widzenia zasad należytego zarządzania finansami [8].

Rola Najwyższej Izby Kontroli w poprawianiu sprawności działania wszystkich podmiotów, które są „w służbie publicznej" – jest znacząca. Podstawowym celem Izby jest spojrzenie na administrację zarówno przez pryzmat interesu publicznego, jak i organizacyjnej sprawności działania. Jedno bez drugiego nie może istnieć.

W ramach misji NIK można wyróżnić dwie wyraźne funkcje:

1) Pierwsza wynika z tego, że opinia publiczna uważnie przygląda się funkcjonowaniu administracji, zaś z drugiej strony – administracja (być może chcąc uniknąć kłopotów) zwykle koryguje publicznie ujawniane błędy. Właśnie dzięki aktywności Izby, polegającej na dostarczaniu informacji parlamentowi i społeczeństwu, rzeczywiste rezultaty działania administracji są bardziej widoczne, a istotne nieprawidłowości podawane są do publicznej wiadomości. Podobnie jak przykłady dobrych praktyk administracji.

Dostarczanie wiarygodnej informacji (zarówno o nieprawidłowościach, jak i o dobrych praktykach) parlamentowi i społeczeństwu to wzmocnienie rozliczalności publicznej, a co za tym idzie – poczucia odpowiedzialności władzy publicznej i jej administracji wobec społeczeństwa. Zauważalny spadek zaufania do urzędników doprowadził do tego, że społeczeństwo chce więcej informacji o działaniu administracji publicznej oraz o jej rzeczywistych dokonaniach. W rezultacie wzrasta polityczna i społeczna waga informacji i analiz przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

2) Druga funkcja związana jest z dokonywaniem merytorycznych ocen działalności publicznej (w formie wystąpień pokontrolnych oraz informacji o wynikach kontroli). Merytoryczne oceny zewnętrzne wzmacniają wewnątrzadministracyjny mechanizm doskonalenia, ukierunkowują jednostki na poprawianie wyników, co ma duże znaczenie dla jakości życia publicznego. Audyt zewnętrzny nie tylko opisuje i dokonuje oceny zastanej rzeczywistości, ale również wpływa na jej zmianę.

---

[8] J. Płoskonka: *Kontrola wykonania zadań, ocena dokonań czy systemu zarządzania?*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2007.

Należy jednak pamiętać, że Najwyższa Izba Kontroli nie pełni w Polsce roli konsultanta do spraw zarządzania jednostkami sektora finansów publicznych. Trzeba zatem podchodzić do obu powyższych funkcji z określonym dystansem, rozumiejąc i uwzględniając konstytucyjną funkcję NIK w państwie.

Przeorientowanie sposobu myślenia z kultury stosowania przepisów na kulturę osiągania zaplanowanych rezultatów jest ciągle podstawowym wyzwaniem dla administracji publicznej, a co za tym idzie – znaczącym celem strategicznym dla Najwyższej Izby Kontroli. Chcę mocno podkreślić, że tych stwierdzeń nie należy traktować jako próby umniejszania wagi kryterium legalności. Pozytywna ocena z punktu widzenia tego kryterium jest, co prawda, bezwzględnie obowiązującym warunkiem akceptacji działań administracji publicznej, ale nie powinna też być jedynym branym pod uwagę obszarem istotności. Należy mieć na względzie, że dla przeciętnego obywatela oczekiwanym rezultatem pracy administracji jest rozwiązanie określonych, nurtujących go problemów.

Mówiąc w największym skrócie, wyzwanie stojące dzisiaj przed polską administracją – zarówno szczebla centralnego, jak i regionalnego i lokalnego – sprowadza się do tego, aby była ona dla państwa i jego obywateli dobrym narzędziem, aby skutecznie wspierała wysiłek społeczeństwa starającego się znaleźć właściwe miejsce w europejskiej i światowej społeczności.

Z tych wyzwań, stojących przed polską władzą publiczną i administracją zrodziła się – konsekwentnie realizowana – misja Najwyższej Izby Kontroli: „dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej”.*

dr Józef Płoskonka
doradca prezesa NIK,
członek Kolegium NIK

* *Referat przygotowany w związku z konferencjami jubileuszowymi w Delegaturach NIK w Łodzi i Olsztynie.*

USPRAWNIANIE ZARZĄDZANIA SEKTOREM PUBLICZNYM – ROLA KONTROLI PAŃSTWOWEJ
Obszerne fragmenty dyskusji panelowej

Prof. dr hab. Mirosław Stec – Uniwersytet Jagielloński, członek Kolegium NIK

Bardzo dziękuję organizatorom za miły obowiązek powierzenia mi prowadzenia dyskusji panelowej w tak znakomitym gronie. W pierwszej części konferencji wysłuchaliśmy wypowiedzi odnoszących się przede wszystkim do historii Najwyższej Izby Kontroli, choć nawiązywano w nich również do współczesności. Celem zaś tego spotkania jest dyskusja, której myślą przewodnią ma być pokazanie, przed jakimi wyzwaniami Najwyższa Izba Kontroli stoi obecnie, a zatem jest ona skierowana ku przyszłości – przyszłości całego systemu kontroli państwowej w obliczu zmian modernizacyjnych państwa jako całości i elementu, bez którego państwo istnieć nie może – czyli administracji publicznej.

Żyjemy w kraju, który dokonuje głębokiej jakościowej przemiany – administracja państwa, jego władza ustawodawcza, tworzy zupełnie nowe zadania, bo takie są wymagania cywilizacyjnego rozwoju społeczeństw. Zaczęto wprowadzać nowe metody zarządzania państwem, określane mianem zarządzania przez cele czy zarządzania przez rezultaty. Z tych sposobów zarządzania wynika konieczność przyjęcia nowego instrumentarium. Zastosowanie pojęcia budżetu zadaniowego stanowi zupełnie nowe podejście – realizację zadań przez system projektowy, również w kontekście funkcjonowania Polski w ramach Unii Europejskiej. Wdrażane są zatem niestosowane do tej pory systemy finansowania zadań – z jednej strony fundusze europejskie, z drugiej zaś partnerstwo publiczno-prywatne, czyli połączenie środków prywatnych z państwowymi. Niebłahą także kwestią, wprowadzoną już do systemu prawnego, jest szeroko rozumiana kontrola wewnętrzna i audyt.

W jaki sposób te nowe elementy (a wymieniłem tylko niektóre z nich) mają wpływać na konieczną modyfikację systemu kontroli w naszym kraju? – Odpowiedź na to pytanie spodziewamy się uzyskać w dyskusji panelowej, do której zostali zaproszeni przedstawiciele zarówno władzy kontrolnej w osobie dr. Józefa Płoskonki – od wielu lat doradcy prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a poprzednio wiceministra spraw wewnętrznych i administracji, jak i władzy wykonawczej – administracji terytorialnej: rządowej oraz samorządowej w osobach wojewody małopolskiego – Jerzego Millera[1] oraz prezydenta Tarnowa – Ryszarda Ścigały. Dojdzie tu zatem do konfrontacji punktu widzenia podmiotu kontrolującego z doświadczeniami administracji, czyli podmiotu kontrolowanego, co – mamy nadzieję – przyczyni się do doprecyzowania kwestii, jak powinien się zmieniać system kontrolny, jakie konkretne wyzwania przed nim stoją, jak należy rozumieć konstytucyjne kryteria kontroli oraz jakie są oczekiwania kontrolowanych właśnie ze względu na wielość i różnorodność zadań realizowanych przez struktury administracji terytorialnej.

Dr Józef Płoskonka – doradca prezesa NIK, członek Kolegium NIK

Temat tego spotkania – rola kontroli państwowej w usprawnieniu zarządzania sektorem publicznym – nawiązuje do preambuły Konstytucji RP, w której napisano, że działaniu instytucji publicznych należy zapewnić rzetelność i sprawność. Warto więc zastanowić się, co w ogóle oznacza sprawność w działaniu administracji publicznej.

Jeden z teoretyków administracji napisał: „Sprawne działanie to pomysł prosty, a jednocześnie zwodniczy. Prosty ze względu na łatwość przedstawienia głównych pojęć i celów, a zwodniczy z powodu trudności w realizacji tych idei przez władzę publiczną". Administracja publiczna wykonuje to, co jest zapisane w prawie, jest też oceniana poprzez kryterium legalności przez Najwyższą Izbę Kontroli – ale czy to jest to, czego oczekują zwykli obywatele? Czy chcą oni, na przykład, odbyć zgodnie z ustawą o finansach publicznych szkolenie dla bezrobotnych organizowane przez administrację rządową czy samorządową? Otóż – nie; społeczeństwo oczekuje czegoś zupełnie innego: aby nie było bezrobocia, aby można było żyć w dostatnim kraju i znaleźć pracę odpowiadającą swoim umiejętnościom. Czy obywateli zadowoli fakt, że w jakimś zakładzie opieki zdrowotnej kupiono zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych i ustawą o finansach publicznych dobry tomograf komputerowy? Raczej nie. Zależy im natomiast

[1] Jerzy Miller, wojewoda małopolski, został przez premiera Donalda Tuska powołany na stanowisko ministra spraw wewnętrznych i administracji 13 października 2009 r. (przyp. red.).

na tym, aby byli obsługiwani w sposób rzetelny i skuteczny nie czekając w długich kolejkach. Chcą sprawnego rozwiązania swojego problemu zdrowotnego. A zatem to, co administracja uważa za swój sukces, wcale nie musi być uważane za sukces przez społeczeństwo. Administracja chce zgodnie z prawem wykonywać określone zadania, ludzie zaś chcą rozwiązania nurtujących ich problemów.

Mówiąc o administracji, trzeba brać pod uwagę, że istnieją co najmniej dwa jej poziomy. Pierwszy – to poziom związany z zarządzaniem wewnątrz urzędów, z należytym stosowaniem procedur, działaniami zgodnymi z literą prawa, osiąganiem prostych rezultatów w postaci określonych usług czy decyzji administracyjnych. Poziom drugi – to poziom strategiczny, czyli osiąganie zaplanowanych wcześniej zmian w społeczeństwie. Zmiany te mają oczywiście swój początek w tym, co robi administracja na poziomie operacyjnym. Liczy się więc, jak urzędy administracji pracują, ale najistotniejsze dla społeczeństwa jest to, na ile działania administracji zmieniają ich osobistą sytuację społeczną.

Można więc uznać, że najważniejszym wymiarem sprawnego działania jest osiąganie w przestrzeni publicznej zmian, których społeczeństwo oczekuje, a nie wyłącznie realizowanie określonych czynności przez urzędników. Nie może być tak, że określone urzędy prowadzą zgodne z prawem działania, ale nieprzynoszące oczekiwanego skutku w społeczeństwie. Co z tego, że instytucje wykonują to co jest zapisane w normie prawnej i żadnej nie można nic zarzucić z punktu widzenia kryterium legalności, jeżeli społeczeństwo nie uzyskuje rezultatów, dla których osiągnięcia te instytucje pracują.

Stąd wzięła się idea kontroli wykonania zadań. Wymóg legalności w działaniu administracji jest oczywistością (choć czasem zdarzają się działania niezgodne z tym przymiotem), natomiast generalnie istotne jest to, aby każde działanie było efektywne oraz żeby przyniosło określony skutek. Metodyka NIK łączy przymioty sprawnego działania, czyli oszczędność, wydajność i skuteczność, w kryterium nazywane gospodarnością. Kryterium oszczędności jest istotne z tego powodu, że wiąże się z nim problem jakości używanych zasobów. Trzy elementy uzyskanych rezultatów: ilość, cena i jakość są ze sobą nierozerwalnie związane, zatem jeżeli mówimy o oszczędnym działaniu, to oszczędność definiujemy w stosunku do zakładanej jakości. Podsumowując: oszczędność, czyli działanie z odpowiednio zdefiniowaną jakością zużywanych zasobów; wydajność – dobre wewnętrzne zarządzanie oraz skuteczność rozumiana jako osiąganie celów, na które społeczeństwo czeka – są podstawą kontroli wykonania zadań, a zarazem fundamentem pełnej oceny tego, co administracja powinna potrafić.

Rola Najwyższej Izby Kontroli jest tutaj dwojaka. Po pierwsze, przedstawienie kontrolowanym oraz społeczeństwu wiarygodnej informacji zarówno o nieprawidłowościach, jak i o dobrych praktykach w działaniach administracji. Po

drugie, dokonywanie merytorycznych ocen tej działalności. W Najwyższej Izbie Kontroli pracuje wielu ekspertów, których opinie i zalecenia w formie wniosków pokontrolnych zmierzają przede wszystkim do wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości oraz uzyskania odpowiedzi na pytanie, co należy zmienić, aby uzyskać poprawę w prowadzonej działalności.

Jerzy Miller – wojewoda małopolski

Kontrola jest immanentnym elementem wszelkich działań. Każdy z nas, z jednej strony, sam kontroluje swoje poczynania, a z drugiej – poddany jest kontroli zewnętrznej. Nigdy nie obrażamy się na kontrolującego, lecz zastanawiamy się, dlaczego wyniki kontroli nie są takie, jakich się spodziewaliśmy rozpoczynając jakiś proces. W związku z tym chciałbym widzieć Najwyższą Izbę Kontroli jako centralną instytucję zajmującą się nauczaniem standardów kontroli – z zachowaniem wszystkich procedur, etapów przygotowania, podsumowania, upowszechniania itd.

Kolejną kwestią, na którą chcę zwrócić uwagę, jest ogólnie znana prawda, że nawet najlepsze działanie, ale w okowach złego prawa – jest ułomne, gdyż jako urzędnicy nie możemy łamać prawa, nawet jeśli jest ono nierozsądne. W związku z tym, czasem jesteśmy wewnętrznie skłóceni, a uzyskany efekt nie jest taki, jakiego oczekiwaliśmy. Spoglądając w przyszłość – spodziewałbym się większych kompetencji Najwyższej Izby Kontroli w zakresie kontroli prawdomówności projektodawcy ustawy. Bywa bowiem, że występuje on z projektem nowego rozwiązania prawnego, w uzasadnieniu do którego pisze, że coś zostanie osiągnięte i że nie przysporzy to kosztów, po czym w praktyce okazuje się, że cel nie został osiągnięty, a wdrożenie nowego rozwiązania kosztowało majątek. Nie ma instytucji, która byłaby uprawniona do systematycznej, regularnej kontroli procesu ustawodawczego w tym aspekcie, o którym mówię. Jeszcze w 1990 r. każda nowo wprowadzona ustawa w okresie trzech miesięcy po wejściu w życie była kontrolowana przez ówczesny Urząd Rady Ministrów pod kątem skutków, które przyniosła w praktyce i ewentualnych pożądanych zmian, również w aktach wykonawczych.

Trzecią sprawą, bardzo istotną z mojego punktu widzenia (tutaj będę kontynuatorem myśli dr. Józefa Płoskonki), jest kontrola efektywności. Dlaczego w tym kontekście zwykle myślimy o narzędziu, a nie o rezultacie stosowania tego narzędzia? – Zapewne dlatego, że wyrośliśmy w systemie, w którym przedsiębiorczość była raczej wyjątkiem od reguły, a nie powszechnością. Prywatny przedsiębiorca najpierw myśli o rezultacie, a dopiero do pożądanego rezultatu dostosowuje narzędzia, które go doprowadzą do celu. Administracja myśli dokładnie odwrotnie – na przykład: żeby mieć szkołę, a nie żeby podnieść poziom czy dostępność na-

uczania. Ostatnio pracowaliśmy nad budżetem zadaniowym województwa małopolskiego i rozpatrywaliśmy wnioski niektórych dysponentów niższego stopnia o dokonanie określonego zakupu, ale celu zakupu w nich nie uzasadniono. Nie mówię o tym uszczypliwie; po prostu stwierdzam, że polska administracja nie ma zwyczaju, który obowiązuje w administracji brytyjskiej – chcesz być urzędnikiem wyższego szczebla, to pokaż co zrobiłeś w swoim życiu zawodowym czy w biznesie. Nic nie zrobiłeś, nie umiesz wydawać prywatnych pieniędzy – to trzymaj się z dala od publicznych. Żadnym ministrem nie zostaniesz, bo jeszcze nikt cię nie sprawdził, czy się nadajesz do dysponowania groszem publicznym. To jest niedoskonałość, którą – moim zdaniem – tylko Najwyższa Izba Kontroli jest w stanie zlikwidować dzięki swojemu działaniu. Jestem zwolennikiem minimalizacji administracji i korzystania z usług rynkowych w dążeniu do uzyskania publicznych rezultatów z pomocą prywatnych partnerów. Dlaczego jednak tak trudno w Polsce z tym ruszyć? Są już co prawda takie przykłady, ale jeszcze niewiele – nie dlatego, że się boimy prokuratora, lecz dlatego, że nie umiemy myśleć kategoriami rezultatu. Jeśli chce się podpisać umowę, wiążącą dajmy na to na dwadzieścia lat, to trzeba przewiedzieć, jaki rezultat przez te dwadzieścia lat będzie konsumowany w wyniku tej umowy, na jakie niespodzianki trzeba być przygotowanym nie wtedy gdy wystąpią, lecz teraz, gdy się negocjuje warunki. Trzeba myśleć strategicznie, a dopiero później operacyjnie. W naszym państwie zazwyczaj myślimy innymi kategoriami: wybory są za trzy miesiące, więc byłoby dobrze mieć jakieś efekty. Za rok nastąpią wybory samorządowe, więc przedstawiciele samorządów na pewno będą mieli ciekawe pomysły na zaskoczenie wyborców – ale produktem, który jest bardzo potrzebny na jesień przyszłego roku, a którego rezultat niekoniecznie będzie oczekiwany czy specjalnie pożądany w 2011 r.

Ostatnia sprawa, o której chcę powiedzieć, to budżet zadaniowy. Ta kwestia wiąże się ze zmianą mentalności, a nie ze zmianą zapisu ustawowego. Budżet klasyczny – to jest przypisanie pieniędzy do instytucji, budżet zadaniowy jest natomiast przypisaniem pieniędzy do zadania i nagle może się okazać, że jakaś instytucja jest w ogóle niepotrzebna, bo dane zadanie jeszcze lepiej realizuje się bez niej. Nie liczę na to, że władza wykonawcza opracuje podręcznik przygotowania budżetu zadaniowego w Polsce, bo tak się w żadnym kraju jeszcze nie stało, ale potrzebna jest ingerencja zewnętrzna. Dlaczego takie zadanie udało się w samorządzie? – Ponieważ samorząd sam wydaje swoje pieniądze i nie dostanie więcej z zewnątrz gdy na przykład powoła jeszcze dwie nowe instytucje, ani nie straci tych pieniędzy, jeśli te instytucje zlikwiduje. Administracja rządowa rządzi się innymi prawami: mam instytucję, to dostanę pieniądze na jej utrzymanie, a sprawozdanie oczywiście przekażę do ministerstwa. Spojrzę na to z perspektywy mojej wcześniejszej pracy jako wiceministra finansów: nie da się w ministerstwie

przeanalizować klasycznego budżetu co do zasadności, ale dlaczego? – Bo nie ma żadnego miernika sukcesu lub porażki. W związku z powyższym oczekiwałbym od Najwyższej Izby Kontroli, aby domagała się od parlamentu upoważnienia do oceny realizacji budżetu w sensie zadaniowym, a nie w sensie zgodności wykonania budżetu z ustawą budżetową, bo wydać tyle, ile się dostało – każdy potrafi, natomiast wydać, aby uzyskać rezultat, który się na wstępie założyło i podało do publicznej wiadomości – to już nie każdy.

Ryszard Ścigała – prezydent Tarnowa

Jako obecny kierownik miasta, a wcześniej dużego zakładu pracy, muszę powiedzieć, że kontakty z Najwyższą Izbą Kontroli utwierdzają mnie w przekonaniu, że działania tej instytucji należy uznać za bardzo istotne dla państwa. Powszechnie znana jest bowiem teza, że każda władza, która nie jest poddawana kontroli, degeneruje się, czego dowodzą przykłady z historii. Oczywiście, aby móc kontrolować, muszą istnieć pewne reguły – zarówno kontroli, jak i działalności podległych jej podmiotów. Konieczne jest jasne określenie ogólnych zasad, ale także celów i mierników ich osiągania. Obecne funkcjonowanie administracji samorządowej, którą reprezentuję, można porównać do działania firm gospodarczych i podmiotów biznesowych w kryzysie, a jeśli nadchodzi jeszcze kontrola zewnętrzna, to jej pojawienie się wywołuje coś w rodzaju małej reorganizacji czy wręcz chaosu w pracy podmiotu kontrolowanego. Jeżeli kontrola powoduje pewien chaos – co jest nieuniknione, biorąc pod uwagę różnorodność podlegających jej obszarów – to naturalnym oczekiwaniem kontrolowanego jest otrzymanie nagrody za przeżycie tej uciążliwości. W moim przekonaniu, najlepszą nagrodą jest ocena, że z uwagi na niestwierdzenie nieprawidłowości, kontrolujący nie oczekuje odpowiedzi. Urząd Miasta Tarnowa był wielokrotnie obiektem kontroli NIK – nie tylko planowanych, ale także podejmowanych na podstawie oczekiwań społecznych, związkowych czy grupowych. Tutaj trzeba zwrócić uwagę na pewną, istotną rolę Izby. Otóż przy takiej kontroli „na zamówienie" może okazać się, że Najwyższa Izba Kontroli odgrywa niejako rolę obronną – ze względu na swój obiektywizm i stosowanie „czystych" procedur. Jako kierownik zarówno zakładu pracy, jak i miasta, mogę czuć się bezpieczny (tu nawiązuję do wypowiedzi wojewody Jerzego Millera), gdyż kultura organizacyjna Najwyższej Izby Kontroli sięgająca dziewięćdziesięciu lat wypracowała stałe kanony postępowania, które dają również bezpieczeństwo kontrolowanemu. Posłużę się przykładem jednej z takich „wymuszonych" kontroli, dotyczącej kwestii przekształceń własnościowych – obszaru niezwykle wrażliwego. Owa kontrola, badając proces przekształceń własnościowych przy sprzedaży ośmiu spośród osiemnastu spółek znajdujących się w zasobach Zakładów Azoto-

wych, pozytywnie oceniła te działania, choć ci, którzy wywoływali kontrolę, mieli odmienne przeświadczenie. Nie mogli pogodzić się z tym, że czasem coś co nazywamy prawdą obiektywną wygląda zupełnie inaczej. Jak zatem widać, rzetelność i stosowanie jasnych procedur jest bardzo bezpieczne dla tego, kto jest kontrolowany; oczywiście jeśli działa legalnie i prawidłowo.

Nawiązując do tematu dyskusji – czy Najwyższa Izba Kontroli jest pomocna w usprawnianiu administracji, stwierdzam, że tak, ponieważ wychwytuje niekorzystne zjawiska, które mogą być postrzegane jako niezgodności. Są one często wynikiem braku kompetencji, wiedzy bądź nieznajomości reguł gry, a kontrola je pokazuje, co jest swego rodzaju nauką dla kontrolowanego. Jest to jednocześnie jak gdyby pomocna dłoń, wskazująca, że można i trzeba inaczej, lepiej. Wówczas wyciągnięcie wniosków z kontroli może stanowić „instrukcję postępowania", przyczynić się do udoskonalenia i usprawnienia organizacji zarządzania. Istnieje jednak i „druga strona medalu" w pracy administracji – nieunikniona sfera świadomych przekroczeń reguł gry. Tutaj też widzę znaczącą rolę kontroli – pomoc kierownikowi podmiotu w wykryciu i likwidacji patologii, które toczą jego urząd; dotyczy to również urzędów administracji samorządowej.

Mamy zatem co najmniej dwa obszary, w których NIK przyczynia się do usprawnienia działania podmiotu kontrolowanego. Pierwszy to sfera zarządzania – w jaki sposób prawidłowo zarządzać instytucjami, aby zarówno ocena kontrolujących, jak i tych, którym te podmioty służą, była pozytywna. Drugi – to właściwe stosowanie nowoczesnych metod i narzędzi, o których wspomniano tu już wcześniej.

Prof. dr hab. Mirosław Stec – Uniwersytet Jagielloński, członek Kolegium NIK

Po wysłuchaniu tych wypowiedzi muszę przyznać, że ich autorzy wybiegli znacznie do przodu z pewnymi oczekiwaniami wobec NIK jako naczelnego organu w systemie kontroli. Przygotowując się do tej konferencji, nawet nie przypuszczałem, że są one tak daleko idące. Niewątpliwie część z nich wiąże się z tymi wyzwaniami, o których mówił dr Józef Płoskonka. Oczywiście, że niezbędne jest zupełnie inne podejście do nowoczesnych sposobów zarządzania w administracji publicznej, a także świadomość, że trzeba się uczyć, chociażby tego, jak obecnie należy rozumieć pojęcie gospodarności, na czym ma polegać i jaki ma sens realizacja budżetu zadaniowego. Zarówno słowa mojego przedmówcy – prezydenta Tarnowa – o funkcji obronnej NIK były dla mnie czymś zupełnie nowym, jak i zdanie sobie sprawy z tego, że przed Izbą stoi konieczność wzięcia na siebie pewnego obowiązku inicjowania zmian w świadomości administracji publicznej, a więc wśród tych, których się kontroluje. Zmiany te dotyczą nowego spojrze-

nia na kwestię zadań publicznych realizowanych przez administrację publiczną w sytuacji, w której zasadą ma być osiągnięcie pewnych rezultatów i celów, a nie tylko działanie zgodne z wymaganiami określonego przepisu czy zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania danej jednostki organizacyjnej. To oznacza, że w tym zakresie istota działalności Izby powinna polegać na koniecznej zmianie podejścia do tego, co jest celem kontroli.

Pozwolę tu sobie na małą dygresję. Otóż na jednym z ostatnich posiedzeń Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, na którym rozpatrywane były zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych kilku organów centralnych, stanął problem budżetu zadaniowego, a zastrzeżenie zawierało pytanie: na jakiej podstawie prawnej Najwyższa Izba Kontroli może dzisiaj żądać czy oczekiwać, że budżet w sprawozdaniu będzie również ujęty w formule zadaniowej? Nastąpiła pewna konsternacja, no bo rzeczywiście – w jakim akcie normatywnym w sposób jednoznaczny, formalnie zostało to sformułowane? Jednoznacznego przepisu nakładającego taki obowiązek nie ma. Jednak tu właśnie przejawia się swoiście „twórcza" rola NIK, bo jeżeli tylko w akcie programującym prace rządu, a dotyczącym konstrukcji budżetu, znalazło się pojęcie budżetu zadaniowego i zalecenie, by budżety resortów były też w takim ujęciu konstruowane, to należy tę kwestię potraktować jako zalecenie dla Izby, by swoją kontrolę wykonania budżetu prowadziła także z tego punktu widzenia. To pokazuje, że czeka nas jeszcze wiele zmian legislacyjnych, bo rzecz nie może się tylko sprowadzić do przemian w świadomości. Chcę tu zwrócić uwagę na rolę NIK w ich inicjowaniu, bo przez pryzmat kontroli najlepiej można dostrzec potrzebę czy wręcz konieczność wprowadzania takich zmian.

Chciałbym powrócić do kwestii kompetencji Izby, a ściślej – do sugestii oceny skutków regulacji określonych aktów normatywnych, wyrażonej przez wojewodę małopolskiego. Czy nie jest to trochę za daleko idące oczekiwanie?

Dr Józef Płoskonka – doradca prezesa NIK, członek Kolegium NIK

Pamiętam czasy, kiedy prezes NIK uczestniczył w posiedzeniach Rady Ministrów, a wcześniej otrzymywał wszystkie materiały związane z projektami ustaw. Mógł więc rzetelnie wypowiedzieć się na ich temat. Nie wiem, czy nie należałoby do tego powrócić. Postawione pytanie jest istotne z tego względu, iż niektórzy uważają, że Izba nie powinna przeprowadzać rozpoznania, które nazywa się kontrolą *ex ante.* Jest to badanie czy dana ustawa jest realistyczna w tym sensie, że działania administracji z niej wynikające będą służyć osiągnięciu zaplanowanego celu w społeczeństwie.

Najwyższa Izba Kontroli w ramach ustanowionego ustroju państwa kontroluje administrację rządową i wspomaga ją. A zatem długookresowym rezultatem

działalności NIK jest takie wzmocnienie działań administracji rządowej, aby prowadziły one do konkretnych efektów dla społeczeństwa. Dla Izby istotne jest, aby państwo miało jak najbardziej sprawną administrację, a sukcesem byłoby osiągnięcie takiego stanu, w którym wszystkie wystąpienia pokontrolne kończyłyby się (na co już zwracał uwagę prezydent Tarnowa) informacją, że z racji pozytywnej oceny Izba nie wymaga odpowiedzi. Gdyby więc administracja rządowa była idealnie skuteczna, wówczas działania NIK odniosłyby pełny sukces.

Z oceną ustaw jest tak jak z rezultatami, o których mówił wojewoda małopolski. Uzyskanie dobrego rezultatu oznacza, że narzędzia, które zastosowano do jego osiągnięcia były optymalne, czyli że nie korzystano z narzędzi niepotrzebnych, generujących dodatkowe koszty, a z drugiej strony – że zastosowano wszystkie te środki, które powinny być wykorzystane. Posłużę się przykładem. Co z tego, że instytucja „a" zrobiła wszystko, wydając publiczne pieniądze na swoje działania. Przyjmijmy też, że instytucja „b" i „c" także zrobiły wszystko co trzeba. Ale zabrakło działań instytucji „d" – i cała praca na nic, pieniądze na działania trzech instytucji wydano, a oczekiwanego rezultatu nie uzyskano. Tak więc, jeżeli chce się sprawnie zarządzać, to trzeba robić wszystko co niezbędne oraz nie robić tego co nie jest konieczne, bo w przeciwnym razie wydaje się pieniądze publiczne niepotrzebnie .

I jeszcze jedna uwaga. W Unii Europejskiej toczy się obecnie poważna debata na temat kosztów systemu zarządzania i kontroli. Dyskutuje się, jaka ma być relacja środków przeznaczonych na realizację programu spójności społeczno-ekonomicznej do kosztów systemu zarządzania i kontroli, związanych z legalnym i skutecznym wydawaniem środków z funduszy strukturalnych: pięć procent, czy może trzydzieści? Szuka się odpowiedzi na pytanie, jaka powinna być relacja: koszt – korzyść, czyli jaki stosunek tych elementów jest dla państwa optymalny? I to jest również jeden z aspektów odpowiedzi na pytanie, które zadał pan wojewoda małopolski, a mianowicie: jaki jest koszt wprowadzenia danej ustawy. Czy wprowadzone obciążenia administracyjne mają sens? Czy uzyskana korzyść znacząco przekracza koszty jej uzyskania?

Prof. dr hab. Mirosław Stec – Uniwersytet Jagielloński, członek Kolegium NIK

Powracając do wyartykułowanych tu oczekiwań pod adresem Najwyższej Izby Kontroli, w kontekście nowej ustawy o wojewodzie, w której przypisano temu organowi dość daleko idące uprawnienia kontrolne, kieruję pytanie do pana Jerzego Millera – czy nie jest zadaniem wojewody stworzenie także instrumentarium pozwalającego mu dokonywać kontroli jednostek będących dysponentami środków publicznych odpowiedniego stopnia w taki właśnie sposób, o jakim tu

mówimy? Innymi słowy – czy wojewoda jest tym organem, który będzie wymagał zbudowania budżetu zadaniowego również w tych jednostkach, co oznacza konieczność nowego podejścia, bardziej twórczego, w samym urzędzie wojewódzkim.

Jerzy Miller – wojewoda małopolski

Pytanie jest trafne, a odpowiedź brzmi – tak, jednak mój postulat szedł dalej. Posłużę się porównaniem: nie można powiedzieć, żeby Polacy w okresie socjalizmu byli leniwi i dlatego produkt krajowy brutto tak mało rósł; to system nie szanował wysiłku jednostki. Jeżeli odwołuję się do kontroli efektów legislacji, to jest to odwołanie do kontroli prawnego kręgosłupa państwa. Jako urzędnik nie będę łamał prawa, nawet jeżeli to prawo jest dla mnie trudne do zaakceptowania; mogę co najwyżej podać się do dymisji, niech inny urzędnik to prawo stosuje. Ale to nie jest argument, którego należałoby używać w dyskusji z ustawodawcą. Sam byłem autorem kilku projektów ustaw, które później posłowie „wywrócili do góry nogami", ale mówiło się, że to jest moja ustawa. Wiadomo, że zawiłość procesu legislacyjnego w Polsce nie sprzyja dobrej jakości produktu końcowego, a ponieważ Najwyższa Izba Kontroli jest instytucją pracującą dla Sejmu, dlatego nie widzę innej, która mogłaby ten postulat realizować.

Kolejną kwestią jest efektywność dochodów z podatków. Jako wojewoda mogę ją sprawdzać w Małopolsce – i nie jest moim zamiarem przerzucanie na Najwyższą Izbę Kontroli zadań, które są mi przypisane – natomiast chciałbym mieć partnera, który spoglądając na wyniki analiz efektywnościowych nie tylko w województwie małopolskim, będzie miał uprawnienie do opracowania raportu przeglądowego w skali kraju. Przez budżet wojewody na zadania związane, na przykład, z pomocą społeczną przechodzi prawie półtora miliarda złotych rocznie, a przeliczając to na wysokość średniego podatku w Polsce – ilu mieszkańców kraju musi się na te podatki złożyć, żeby wojewoda mógł tymi pieniędzmi efektywnie gospodarować? A kto kontroluje wydawanie pieniędzy? – Głównie samorządy, ale one są pod przemożnym wpływem odbiorców zainteresowanych tymi środkami. Jest tu pewna zasada, którą należałoby stosować, a której nauczyłem się od Najwyższej Izby Kontroli, a mianowicie, że kontrolowany i kontrolujący powinni być geograficznie możliwie najbardziej oddaleni, bo jeśli ma się kontrolować kogoś niemalże zza ściany, to kontrola siłą rzeczy (z czysto ludzkich powodów) nie może być skuteczna.

Prof. dr hab. Mirosław Stec – Uniwersytet Jagielloński, członek Kolegium NIK

W kontekście poruszonych do tej pory zagadnień chciałbym prosić o skomentowanie jeszcze jednego elementu, niepodejmowanego dotąd, a związanego właśnie ze statusem miasta Tarnowa jako jednostki samorządu terytorialnego. Warto bowiem wspomnieć, że ponad dziesięć lat temu odbywała się dyskusja konstytucyjna, dotycząca między innymi zakresu możliwej kontroli NIK nad samorządem terytorialnym, dotyczącym zasady samodzielności. Czy zatem z punktu widzenia prezydenta Tarnowa działalność Najwyższej Izby Kontroli może tworzyć pewne niebezpieczeństwo naruszenia konstytucyjnej zasady samodzielności? Czy przyjęte rozwiązanie, nieobejmujące kryterium celowości w stosunku do samorządu terytorialnego, powinno być wzięte w przyszłości pod rozwagę?

Ryszard Ścigała – prezydent Tarnowa

Moim zdaniem, nie ma takiego niebezpieczeństwa. Jako samorząd musimy oczywiście działać zgodnie z prawem i na jego podstawie. NIK sprawdza ową zgodność i to jest zasada kontroli prowadzonej przez tę instytucję. Protokół kontroli nie zawiera ocen, lecz fotograficzny opis stanu zastanego. Interesująca jest jednak sytuacja, gdy stan istniejący jest zgodny z prawem, ale brak mu zgodności ze zdrowym rozsądkiem. Wówczas od takiej instytucji jak Najwyższa Izba Kontroli oczekiwałbym pomocy, aby wadliwe prawo zostało zmienione. Zdarzają się też sytuacje odwrotne – opisany stan jest zgodny ze zdrowym rozsądkiem, lecz brak mu zgodności z prawem. Znam takie przypadki, w których lekko naruszane jest prawo, ale odbywa się to w zgodzie ze zdrowym rozsądkiem. Zatem obok roli kontrolnej oraz pomocniczej – edukacyjnej, a także oczyszczającej – kiedy pomaga rozprawić się z plotką czy pomówieniem, widziałbym jeszcze inną, bardzo ważną rolę NIK – podjęcie inicjatywy zmiany prawa, gdy jest ono wadliwe. Nie ma też niebezpieczeństwa wkroczenia w kompetencje kontrolne samorządu albo ich zawężenia, bo przecież każdy sprawnie funkcjonujący urząd musi wytworzyć wewnętrzne mechanizmy samokontroli. Wystarczy spojrzeć choćby na rozwój sposobu zarządzania w przemyśle czy biznesie. W pewnym momencie biznes wyszedł poza reguły ścisłego nadzoru, czyli narzuconego prawa, w sferę własnej odpowiedzialności. Na przykład w kwestii programów ekologicznych przedsiębiorca chce wykazać się przed społeczeństwem, że jest czysty, że stosuje się do reguł, chociaż nikt go do tego nie zmusza, że dobrowolnie przyjął taki sposób funkcjonowania. Jest to krok w rozwoju i dotyczy także administracji, ale żeby ta maszyneria się nie zacinała, muszą być stosowane odpowiednie instrumenty i narzędzia kontroli wewnętrznej, a nie tylko tej, która przychodzi z zewnątrz

i naucza. Na poziomie samorządu istnieją przynajmniej dwie takie „instytucje" – audytor, który podlega tylko prezydentowi miasta, ale w zasadzie jego badanie ogranicza się do systemu finansowego i sprawdzenia zgodności, zasadności, celowości wydawania środków, oraz zazwyczaj kontrola wewnętrzna. Ich działanie ma przygotować daną jednostkę (firmę, instytucję) na przyjście kontroli NIK, bowiem nie można sobie pozwolić, aby na przykład przez nadmierną pobłażliwość dla znajomych istniały jakieś nieprawidłowości, które wskazuje dopiero kontrola zewnętrzna. A zatem, jeżeli dobrze prowadzony jest proces sprawdzenia zgodności z regułami, to nie narusza to żadnej z cech samodzielności funkcjonowania instytucji – również samorządowych.

Janusz Kot – prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie

Chciałbym podnieść kwestię samej istoty kontroli. Proszę sobie wyobrazić działalność jakichkolwiek podmiotów, gdyby zanikły funkcje kontrolne organów uprawnionych albo przestałyby one obowiązywać przez jakiś czas. Otóż taka cecha kontroli, jak nieuchronność powoduje stałą mobilizację wszystkich poddawanych jej podmiotów. Instytucja, którą reprezentuję, charakteryzuje się przymiotem właśnie nieuchronności kontroli, gdyż jej ustawowym obowiązkiem jest przeprowadzenie co cztery lata kontroli w danym podmiocie. Wydaje się, że nie można sobie wyobrazić gospodarowania środkami publicznymi bez stałych mechanizmów – czy to w samorządzie, czy w administracji publicznej – wbudowanych w cały system finansów publicznych. Z jednej strony, takim mechanizmem jest owa nieuchronność, a z drugiej funkcje nadzorcze, które – zgodnie z konstytucją – reprezentują i wojewoda, i regionalne izby obrachunkowe.

Postulaty przedstawione zarówno przez wojewodę małopolskiego, jak i doktora Józefa Płoskonkę są bliskie każdemu podmiotowi stosującemu prawo oraz temu, który musi zastosować wzorzec. Byłoby bardzo pożądane, aby kontrolując, czyli odnosząc stan faktyczny (zastany) do stanu pożądanego, można było opierać się na wzorcu stanu pożądanego dobrze opisanym w przepisie prawa. Jest to zatem wołanie o dobrą jakość prawa, która rzutuje także na pewien komfort przeprowadzania kontroli, a w jej wyniku na jasność zaleceń pokontrolnych. Jest to – moim zdaniem – wołanie, które coraz głośniej roznosi się w całej administracji publicznej, a szczególnie wśród tych, którzy muszą kontrole przeprowadzać. Jeśli w Sejmie powstaje nowa ustawa, to jej jakość ma pierwszorzędne znaczenie, jeżeli bowiem ona sama zawiera niedoprecyzowania czy błędy, to będą one negatywnie rzutować na wydane na jej podstawie przepisy i stosowanie się do nich. Nasuwa się zatem pytanie – kto ma oddzielić dobre rozwiązania od złych, które wzrastają razem w projekcie ustawy? Czy nie byłyby tu pomocne bieżące konsul-

tacje z Najwyższą Izbą Kontroli czy regionalnymi izbami obrachunkowymi? Izby są strukturą terenową, mniej kosztowną, w związku z tym nie są ciężarem dla państwa, a jednocześnie mogłyby wiele zdziałać. Regionalne izby obrachunkowe nie są dopraszane na konsultacje przy projektach ustaw dotyczących na przykład samorządów albo dzieje się to w ostatniej chwili. Później okazuje się, że stosowanie uchwalonych przepisów (aktów prawnych czy rozporządzeń) nastręcza w praktyce wiele problemów.

Należałoby też poświęcić więcej uwagi kwestii etyki czy wzorców kultury w administracji. Musi bowiem być ktoś, kto daje przykład wysokich standardów postępowania, i także oceny. Byłoby dobrze, gdyby dostarczały ich instytucje, które same są doskonale zorganizowane i prezentują wysoką kulturę działania oraz mogły ją przekazywać całej administracji publicznej, nie tylko przez procesy kontrolne. Samorząd ma to do siebie, że sam tworzy pewne wzorce w odniesieniu do oczekiwań swoich mieszkańców, więc tutaj odbywa się to łatwiej. Co do administracji państwowej, to wydaje się, że Najwyższa Izba Kontroli, funkcjonująca od dziewięćdziesięciu lat, jest instytucją ze wszech miar predestynowaną do upowszechniania swoich dobrych praktyk.

Anna Wyroba – dyrektor Departamentu Organizacyjnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego

Moje doświadczenie zawodowe w administracji sięga prawie szesnastu lat, w tym w pracy w Urzędzie Marszałkowskim dziesięciu lat, pozwolę więc sobie na krótką refleksję. Wszystkie przedstawione tutaj postulaty uważam za bardzo ważne. Pan wojewoda Jerzy Miller trafnie ujął zagadnienie legislacyjnej roli parlamentu, uchwalającego ustawy nie zawsze do końca przemyślane z punktu widzenia zadań, które przypisuje się administracji samorządowej. Nie można oczywiście negować tego, że właściwym procesem jest decentralizacja zadań w państwie na rzecz administracji samorządowej. Nie można również zapominać o kosztach, głównie w kontekście zadań tak zwanych bezkosztowych. Nie została jeszcze uchwalona ani jedna ustawa dotycząca zadań realizowanych przez samorząd, która nie generowałaby kosztów, w tym kosztów obsługi tych zadań, a więc zatrudniania pracowników w urzędach. To powoduje wzrost kosztów bieżących, tak często niesłusznie krytykowanych przez opinię publiczną.

W tym aspekcie mam mały postulat do NIK: może dobrze byłoby pokazać – na przykład przez wyniki kontroli państwowej – dobre strony pracy urzędnika administracji, bo jest ona trudna i odpowiedzialna. Jest wiele dowodów na to, że przynosi ona pozytywne efekty dla społeczności lokalnej.

Jeśli chodzi o pracę za pomocą narzędzia jakim jest budżet zadaniowy, to nasuwa się pytanie, czy nie trzeba by tego narzędzia wpisać do ustawy, na przykład o finansach publicznych, bo wówczas lepiej byłoby widać na jakiej podstawie i na co administracja wydaje pieniądze publiczne. Może i należałoby to zrobić, ale trzeba pamiętać, że jest to tylko narzędzie opisu budżetu, który jest tradycyjny i tradycyjnie zapisany w rozdziałach, działach, paragrafach. Opisując cel, trzeba określić mierniki i wskaźniki działania operacyjnego prowadzącego do efektu, który chce się osiągnąć. Może cała administracja, która wydaje pieniądze publiczne powinna zostać przeszkolona i byłoby to systemowe rozwiązanie w skali szeroko rozumianej administracji publicznej (można by do tego celu wykorzystać środki finansowe programu operacyjnego „Kapitał ludzki"). Administracja jest bowiem jedna – nie ma znaczenia, czy mowa jest o samorządowej, rządowej, zespolonej czy niezespolonej – i powinna dążyć do jak najlepszego wykonywania zadań w kontekście generowanych kosztów, a także standaryzować pracę. Urzędnicy zyskają poczucie służenia społeczeństwu, ponieważ ich praca jest służbą, a nie sprawowaniem władzy. Takie przesłanie powinno przyświecać wszystkim urzędnikom.

Przy tej okazji Najwyższej Izbie Kontroli z Krakowa należą się podziękowania za lekcje udzielone podczas wizyt kontrolnych, kiedy wiele dyskutując, udało się też wiele usprawnić. W ciągu ostatnich dziesięciu lat Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego był kontrolowany około stu siedemdziesięciu razy, w tym trzydzieści pięć procent stanowiły kontrole NIK. Każda z nich przyniosła oczekiwane rezultaty, których nie udałoby się osiągnąć bez kontroli dobrej jakości. I za to w imieniu własnym i wszystkich pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego jeszcze raz serdecznie dziękuję.

Janusz Maj – dyrektor Delegatury NIK w Łodzi

Chcę nieco krytycznie odnieść się do niektórych oczekiwań formułowanych tutaj przez praktyków administracji pod adresem Najwyższej Izby Kontroli. Trzeba być bardzo ostrożnym z ingerencją NIK w proces ustawodawczy, zwłaszcza w trakcie procedury legislacyjnej. Oczywiście, Izba powinna zabierać głos na temat skuteczności stanowionego prawa, lecz zastanawiam się, czy do głębszej ingerencji w legislację posiada legitymację ustrojową. Organy NIK nie są bowiem wybierane przez suwerena, jakim w demokracji jest naród. Izba mogłaby ewentualnie opiniować projekty aktów normatywnych i była kiedyś taka praktyka, że już nawet na etapie powstawania rządowych projektów ustaw prezes NIK mógł jako uczestnik posiedzeń – ale nie członek Rady Ministrów – zabierać głos. Odpowiednie służby przygotowywały go do tego i czasami, choć rzadko, ten głos był brany pod uwagę. Jest jeszcze druga strona tego zagadnienia – byłbym ostrożny

co do stopnia angażowania się NIK na etapie tworzenia prawa. Szersze wejście najwyższego organu kontroli w ten obszar grozi przejęciem współzarządzania państwem, do czego Izba ani ustrojowo, ani proceduralnie nie jest upoważniona. Nie byłoby to chyba nawet pragmatycznie dobre rozwiązanie, gdyż ten, kto współuczestniczy w stanowieniu czegoś, uczestniczy w decydowaniu i powinien ponosić za to odpowiedzialność. Musi istnieć pewna harmonia uprawnień i zakresu odpowiedzialności NIK. Izba często jest krytykowana za mało konkretny sposób formułowania wniosków pokontrolnych, a niektórzy kierownicy jednostek organizacyjnych wręcz próbują wymuszać bardzo uszczegółowione wnioski, nawet włącznie z kadrowymi, na przykład wnioski o zwiększenie zatrudnienia w określonym dziale. Trzeba tu bardzo uważać; z jednej strony należy wskazywać konkretnego adresata wniosków oraz konkretny kierunek postulowanych zmian, ale nie należy współzarządzać instytucją, bo za to Izba odpowiedzialności nie ponosi; nie taka jest jej rola.

Prof. dr hab. Mirosław Stec – Uniwersytet Jagielloński, członek Kolegium NIK

Dziękuję Państwu za tę wymianę poglądów, a także cenne uwagi i postulaty kierowane pod adresem Najwyższej Izby Kontroli. Wygłoszone tu opinie mają wspólny mianownik – pokazują, że jako instytucja należąca do systemu kontroli państwowej stoimy przed kolejnymi wyzwaniami dotyczącymi zmiany mentalności, poznania nowych technik, metod działania. Ciekawe, jak paneliści ocenią ich realizację za dziesięć lat, kiedy będziemy obchodzić 100-lecie Najwyższej Izby Kontroli. Mam nadzieję, że spotkamy się wówczas, aby podsumować dokonania kolejnego dziesięciolecia.*

* *Dyskusja panelowa odbyła się w czasie jubileuszowej konferencji regionalnej zorganizowanej przez Delegaturę NIK w Krakowie.*

Jacek Uczkiewicz

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA DLA AUDYTU ŚRODKÓW PUBLICZNYCH*

Na przykładzie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Najwyższej Izby Kontroli

Toczący się intensywny proces wewnętrznych reform Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, nieprzebrzmiałe jeszcze echa prac nad ważną nowelizacją ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, nieustający, dynamiczny proces przemian Unii Europejskiej (traktat z Lizbony), ciągłe doskonalenie metod i technik zarządzania środkami publicznymi – zachęcają do refleksji nad aktualnymi wyzwaniami, jakie stają przed audytorami środków publicznych w Polsce i w Unii Europejskiej.

Pozycja ustrojowa najwyższego organu kontrolnego, jego autorytet i niezależność są zwierciadłem stanu państwa, a dokładniej rzecz ujmując – stanu propaństwowej myśli elit politycznych. Pouczająca jest tu historia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), obchodzącego niedawno trzydziestą rocznicę swojej działalności. Początki Trybunału sięgają Komitetu Kontrolnego i Obrachunkowego Węgla i Stali – a więc niewielkiej jednostki finansowej kontroli wewnętrznej. Dopiero w 1977 r., wraz z rosnącą rolą Parlamentu Europejskiego, przekształcono Komitet w Europejski Trybunał Audytorów[1] – zewnętrzną, niezależną instytucję przeznaczoną do wykonywania corocznego audytu dochodów i wydatków Unii. Przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy nastąpił rozpad europejskiego „bloku wschodniego", wzmógł tendencje

---

* *Przedstawione rozważania są prywatnymi poglądami Autora i nie należy ich utożsamiać z oficjalnym stanowiskiem ETO.*

[1] Problemy z oficjalną nazwą Trybunału i jej tłumaczeniem na język polski, to osobna historia.

do przekształcenia Unii Europejskiej w organizm parapaństwowy. Na fali takiego myślenia przyjęto w 1997 r. Traktat amsterdamski, którego jednym z postanowień było włączenie Trybunału do tzw. ram instytucjonalnych Unii. ETO – oprócz Rady, Parlamentu, Komisji i Trybunału Sprawiedliwości – stał się jedną z głównych instytucji europejskich. W kolejnych jednak latach, gdy nasiliły się tendencje do rozluźniania unijnych więzów, usiłowano obniżyć pozycję Trybunału, wykreślając go z „ram instytucjonalnych Unii" w przyjętej w 2004 r. przez Parlament Europejski Konstytucji Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony, zastępujący nieratyfikowaną ostatecznie Konstytucję Unii Europejskiej, przywraca z kolei tę pozycję przy – co jest bardzo istotne – dużej aktywności w tej sprawie samego Trybunału.

Historia Najwyższej Izby Kontroli w ujęciu państwo – najwyższy organ kontrolny jest o wiele bogatsza. Już same początki były znamienne. Dekret Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, powołujący Izbę trzy miesiące po odrodzeniu się polskiej państwowości, nie pozostawia cienia wątpliwości, że NIK powstała z twórczego myślenia o Polsce, w imię odpowiedzialności za przyszłość młodego państwa. Jej dalsza, burzliwa historia potwierdza tylko tezę, że NIK jest zwierciadłem odpowiedzialnych za kraj elit politycznych.

Skoro najwyższy organ kontroli (NOK) jest istotny dla pomyślnego rozwoju państwa, warto się zastanowić, jakie są największe wyzwania stojące współcześnie przed takimi instytucjami.

Wiarygodność

Artysta plastyk, który jest autorem logo Najwyższej Izby Kontroli, tak uzasadniał wprowadzenie doń graficznych „zawijasów": „Zastosowałem je, inspirowany znakami graficznymi zdobiącymi banknoty i inne papiery wartościowe. Uznałem bowiem, że powinny symbolizować w i a r y g o d n o ś ć Najwyższej Izby Kontroli". Najważniejsze współczesne wyzwanie dla najwyższego organu kontroli to właśnie utrzymanie jego wiarygodności na możliwie najwyższym poziomie. Oczywiście „wiarygodność" jest pojęciem szerokim i może być potocznie rozumiana jako synonim społecznego zaufania, zaś w ujęciu metodologicznym może oznaczać na przykład poziom ufności do metody kontroli. Istotna jest jednak owa wiarygodność społeczna, ona bowiem w znacznym stopniu determinuje poziom zaufania obywatela do państwa. Wiarygodność najwyższego organu kontroli ma również kluczowe znaczenie dla możliwości samodoskonalenia administracji publicznej. Dziesięć lat temu, na spotkaniu Najwyższej Izby Kontroli z parlamentarzystami i przedstawicielami administracji rządowej w województwie

wrocławskim, poseł Władysław Frasyniuk grzmiał pod adresem tych ostatnich: „Dlaczego nie realizujecie zaleceń NIK? Przecież dostajecie za darmo wyniki profesjonalnie przeprowadzanych audytów. Dlaczego więc z nich nie korzystacie?". Otóż właśnie: dlaczego? Dlaczego pieniądze publiczne wydawane na funkcjonowanie organu kontrolnego – w tym wypadku NIK – nie są najlepiej wykorzystywane? Odpowiedź jest prosta. Zalecenia NIK nie były w wystarczającym stopniu realizowane, gdyż można było ich nie realizować. Utarło się traktowanie kontroli NIK jako „dopustu bożego", dolegliwości, którą należy „odchorować", przeczekać. Dzieje się tak z wielu powodów, głównie jednak za sprawą parlamentarzystów, którzy zamiast uznać wyniki badań Izby za busolę w sprawowaniu kontroli nad rządem, często usiłują przybierać rolę mediatorów pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym, stwarzając pole do kontestowania przez tych ostatnich wyników kontroli. Do symbolu urasta tu wystąpienie na forum komisji sejmowej posła Janusza Lewandowskiego, który w latach dziewięćdziesiątych, podczas prezentowania przez Izbę wyników kontroli w narodowych funduszach inwestycyjnych (NFI), broniąc zarządzających tymi funduszami, zarzucał NIK „zbytni rygoryzm prawny". Argumentował przy tym, że w ostateczności liczy się przecież rezultat końcowy. Kilka lat temu, ten sam poseł w wywiadzie dla radia stwierdził: „Tak, z NFI nam się nie udało".

Ale można inaczej. Przedmiotem corocznych uwag i zastrzeżeń Najwyższej Izby Kontroli jest między innymi gospodarowanie subwencjami i dotacjami dla samorządów terytorialnych. Tak było do czasu, gdy w 2001 r. w Departamencie Finansowania Samorządów Terytorialnych Ministerstwa Finansów dokonano rewizji zaleceń pokontrolnych NIK z ostatnich dwóch lat i postanowiono o ich realizacji. Efekt w następnych latach był znaczący, przede wszystkim dla samych pracowników Departamentu, którzy wprost nie mogli uwierzyć, że Izba nie ma żadnych zastrzeżeń i że możliwy jest protokół pokontrolny „bez uwag".

Społeczna wiarygodność najwyższego organu kontroli zawsze wystawiana jest na próby. W wypadku Polski nie chodzi tylko o modny ostatnio „aferalny" styl uprawiania polityki, którego istotą nie jest dążenie do wyjaśnienia czegokolwiek, ale raczej samo wywołanie jakiejś afery dla doraźnych celów politycznych. W tych warunkach coraz mniej jest przestrzeni dla instytucji odwołujących się do realiów, faktów, dokumentów. Otaczający obywatela zalew informacyjny niezwykle utrudnia przebicie się do społecznej świadomości z rzetelną informacją o działalności organu kontrolnego. Warto tu przytoczyć dostępne wyniki badań oceny i zaufania do instytucji publicznych, prowadzonych w Polsce. Wniosek pierwszy: podczas gdy CBOS bada 'opinię' o pracy instytucji, to OBOP bada 'zaufanie' obywateli do instytucji publicznych. W odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli wyniki są

zaskakująco różne. Podczas gdy OBOP informuje o bardzo wysokim (i prawie stałym) poziomie zaufania do NIK, w latach 1995–2002 na poziomie 64%[2] i jego niewielkim spadku do 57% w 2006 r.[3] o tyle CBOS[4] odnotowuje istotny spadek (i tendencję spadkową) pozytywnych ocen NIK – od maksymalnego poziomu notowań pozytywnych w 1997 r. (59%) do minimalnego w marcu 2009 r. (40%). Duża fluktuacja wyników w poszczególnych miesiącach świadczy zapewne o przemożnym wpływie tzw. rzeczywistości medialnej na postawy obywateli. Zastanawiające jest przy tym, i godne ubolewania, że od 2006 r. nie są publikowane wyniki badań OBOP stopnia zaufania obywateli do instytucji publicznych.

W tym kontekście – usiłując odpowiedzieć na pytanie: czy nowa regulacja będzie sprzyjać zwiększeniu społecznej wiarygodności NIK, czy też nie – warto spojrzeć na będącą obecnie przedmiotem prac[5] Sejmu nowelizację ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Niestety, z pewnością można stwierdzić, że nie będzie ona sprzyjała podniesieniu wiarygodności tej instytucji co najmniej z następujących powodów: autorytetu NIK nie oparto na autorytecie jej kierownictwa (prezesa i wiceprezesów), stworzono warunki, które mogą sprzyjać głębokiemu upolitycznieniu średniego szczebla zarządzania Izby, osłabiając jednocześnie pozycję kontrolera w procesie kontrolnym, zwiększono represyjny charakter NIK zamiast ukierunkowywać jej rozwój w stronę instytucji audytorskiej.

Na tle Najwyższej Izby Kontroli sytuacja Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wydaje się gorsza. Wyniki kontroli (audytów) Trybunału bywają publicznie, agresywnie kontestowane przez Komisję, jak to miało miejsce w 2007 r., kiedy komisarz Siim Kallas, odpowiedzialny za budżet Unii, uprzedzając ogłoszenie przez ETO „Raportu rocznego", publicznie podważał zawarte w nim ustalenia, zarzucając Trybunałowi stosowanie niewłaściwej metodyki. Również w Parlamencie Europejskim (PE) sprawy nie mają się najlepiej. Z jednej strony, silna frakcja „eurosceptyków" skwapliwie interpretuje wyniki Trybunału, w sposób nieuzasadniony nadając im „aferalny" wymiar, z drugiej zaś kontakty merytoryczne Trybunału z Parlamentem tradycyjnie ograniczone są do łączności z jedną tylko jego komisją: Komisją Kontroli Budżetowej. Nie sprzyja to merytorycznej dyskusji o wynikach kontroli Trybunału na forum PE i osłabia skuteczność nadzoru Parlamentu nad Komisją. Sytuację tę pogłębia brak ogólnounijnych badań sondażowych na temat zaufania do jej instytucji. Polski CBOS badania w tym zakresie ogranicza do ogólnego hasła „instytucje europejskie", z których dostrzega dwie: Komisję i Parlament.

---

2 <http://www.tns-global.pl/archive-report/id/1201>.
3 TNS OBOP, „Zaufanie do instytucji", K.044/06.
4 CBOS BS/126/2009.
5 Stan prac legislacyjnych na 10 lipca 2009 r.

Zupełnie źle wygląda percepcja pracy Trybunału przez europejską opinię publiczną. Niewiedza o istnieniu takiej instytucji jest powszechna, nie tylko wśród ludzi nieinteresujących się polityką. W tej sytuacji Trybunał podjął w ostatnich latach szereg działań. Przede wszystkim wypracowano tzw. strategię komunikacji (Trybunału z otoczeniem), zaangażowano fachowców od kontaktów z mediami, zweryfikowano sposób redagowania i edycji dokumentów Trybunału, ze szczególnym zwróceniem uwagi na jasność i zrozumiałość przekazu. Nieprzypadkowo też niedawno została zmodyfikowana misja ETO, która obecnie głosi między innymi, że Trybunał „pełni rolę niezależnego strażnika interesów finansowych obywateli Unii Europejskiej". Jednak na efekty tych działań przyjdzie pewnie długo czekać.

Podsumowując: wiarygodność najwyższego organu kontroli jest nie tylko jego wartością, jest to wartość istotna dla całego państwa. Wiarygodności nie można zadeklarować i nie jest ona dana raz na zawsze. Zależy głównie od polityków odpowiedzialnych za państwo. Najwyższy organ kontroli nie może jednak być bierny wobec kwestii swojej wiarygodności i jeżeli nie będzie stale zabiegał o jej utrzymanie, ją straci.

Niezależność

Niezależności najwyższych organów kontroli poświęcono wiele opracowań, studiów i analiz. Warto jednak skupić się na dwóch, rzadko podejmowanych jej aspektach: niezależności od parlamentu i od partii politycznych. Oczywiście NOK powinien podlegać parlamentowi, będąc jego ważnym narzędziem służącym kontroli władzy wykonawczej. Ale też powinien być od parlamentu niezależny w wielu aspektach swojej działalności i parlament musi być tego świadomy. Niezależność ta jest jednym z ważniejszych czynników determinujących społeczną wiarygodność NOK. Wydaje się, że między Sejmem i Najwyższą Izbą Kontroli został wypracowany przez lata dobry model współdziałania. Antynomia: podległość – niezależność jest tu w istocie pozorna i na ogół niwelowana wzorcowo. Z pewnością niektóre elementy należy poprawić – na przykład nadzór Sejmu nad realizacją zaleceń Izby. Otwarta jest też kwestia zewnętrznego audytu najwyższego organu kontroli, a zapewne nie byłby on zamachem na niezależność NIK. Nie można zgodzić się też z argumentami[6] (z zastrzeżeniem, że mowa wyłącznie o audycie finansowym), że niedopuszczalne jest, aby polska NIK była kontrolowana przez audytora komercyjnego, będącego własnością międzynarodowego kapitału.

[6] J. Wojciechowski, <http://januszwojciechowski.blog.onet.pl/Senatorowie-zlitujcie-sie-nad-,2,ID393086383,RS1,n>.

O ile wiarygodniej wyglądałoby roczne sprawozdanie z działalności NIK, gdyby dołączona była do niego opinia zewnętrznego audytora o zarządzaniu finansami przez Izbę. Odwołując się do wspomnianej już nowelizacji, nie sposób odgadnąć intencji ustawodawcy. Po pierwsze, nie zawęził on audytu Izby do kwestii finansowych, otwierając tym samym furtkę również dla audytu wykonania zadań. A to już można odczytać jako zamach na niezależność NIK. Ocena w tym zakresie powinna bowiem być wyłączną domeną właśnie Sejmu. Po drugie, Sejm nie określił zasad sporządzania tego audytu, procedur raportowania (w domyśle – Sejmowi) ani konsekwencji jego potencjalnych negatywnych skutków. Okres trzyletni jest chyba zupełnie przypadkowy. Zamiast więc porządkować sytuację i poprawiać pozycję najwyższego organu kontrolnego w państwie, wykreowano olbrzymie pole do interpretacji przepisów, a zwłaszcza wyników takiego audytu. Z pewnością nie będzie to sprzyjać społecznej wiarygodności Izby.

Tematem rzadko podejmowanym w publicznych dyskusjach jest niezależność najwyższego organu kontroli od partii politycznych. Z pozoru problemu nie ma: na ogół niezależność ta istnieje z mocy prawa. Ale to tylko pozory, gdyż pokusa traktowania NOK jako łupu politycznego zawsze była i pewnie będzie istniała. Audytorzy, inspektorzy zawodowo przygotowani są do oceniania różnych procesów i działań. Oczekiwanie, że będą wolni od poglądów politycznych można więc uznać za kwestionowanie ich zdolności do myślenia. W Luksemburgu i Belgii udział w wyborach parlamentarnych i samorządowych jest obowiązkiem obywatelskim, którego naruszenie karane jest wysokim mandatem i nie myśli się o zwolnieniu z niego pracowników tamtejszych NOK. Klucz tkwi w odpowiedzi na pytanie – po co podjąłem pracę w instytucji, która musi być apolityczna? Jeżeli po to, aby realizować doraźne cele „mojego ugrupowania" – to jest to groźne dla wszystkich. Jeżeli natomiast działalność polityczną uznaje się za formę służby publicznej, to praca w instytucjach publicznych wymagających apolityczności powinna być najwyższą formą tej służby. Zatem praca w najwyższych organach kontroli (lub podobnych instytucjach), które wymagają wyzbycia się partyjnych legitymacji, powinna być nobilitacją, wyrazem najwyższego zaufania do osoby, która postanowiła poświęcić się pracy dla dobra publicznego. Oczywiście można powiedzieć, że wizja taka jest niepoprawnie idealistyczna, lecz bez ideałów nie byłoby do czego dążyć. Cała więc nadzieja w światłych umysłach polityków. Ale nie tylko; najwyższy organ kontroli powinien również wykazywać aktywność, formułując odpowiednie standardy etyczne i stosując je na co dzień. Pielęgnowanie opinii o swojej apolityczności leży w najlepszym interesie każdego organu kontrolnego.

Jak z niezależnością względem Parlamentu i partii politycznych radzi sobie Europejski Trybunał Obrachunkowy? Najlepiej sprawy się mają z niezależnością od partii. Przyczyna jest bardzo prosta: świadomość konieczności zachowania apolityczności w pracy zawodowej jest tak wielka, że kwestie poglądów politycznych ani nie są podnoszone, ani nikogo nie interesują. Można powiedzieć, że w Trybunale nastąpił pełny rozdział pracy zawodowej od polityki.

Niezależność od Parlamentu Europejskiego nie przedstawia się już tak dobrze. Parlament, a właściwie jedna jego komisja, usiłuje maksymalnie podporządkować sobie Trybunał przez monopolizowanie tej relacji lub usiłując decydować, kiedy, po opublikowaniu raportu, Trybunał może przedstawić go na konferencji prasowej. Czasem prowadzi to do żenujących sytuacji, tak jak rok temu, gdy przewodniczący Komisji Kontroli Budżetowej wymusił swój udział w konferencji prasowej Trybunału, na której prezentowany był „Raport roczny". Zdominował spotkanie z dziennikarzami, uznając je za element swojej kampanii wyborczej do Parlamentu. Sobie nie pomógł, a Trybunałowi i zewnętrznej kontroli w Unii zaszkodził. Sprawa niezależności Trybunału w publikowaniu jego raportów nadal nie jest należycie rozwiązana.

Podsumowując kwestię niezależności najwyższego organu kontroli, można uznać, że głównym jej strażnikiem powinien być parlament. Niezależność od parlamentu, mimo podległości, powinna być prawnie zagwarantowana i w imię interesu ogólnospołecznego respektowana. Jeśli zaś chodzi o apolityczność, to żaden przepis nie wyręczy NOK w tworzeniu i przestrzeganiu jej zasad. Zatrudnienie w apolitycznym organie kontroli powinno być wyrazem najwyższego zaufania do osób pracujących dla dobra publicznego.

Metodyka badań kontrolnych

Współczesność to czas dynamicznych zmian w sposobach zarządzania instytucjami i finansami publicznymi, to epoka informatycznej rewolucji, która niemal codziennie dostarcza nowych narzędzi do zarządzania i kontroli. Stawia to przed instytucjami kontrolnymi wiele wyzwań. Organy kontroli powinny uważnie śledzić w podmiotach kontrolowanych programy doskonalenia zarządzania i stale weryfikować, czy stosowana metodyka kontroli jest jeszcze wystarczająca. Powinny także stale być gotowe do wykazania, że ich metody dają wiarygodne wyniki.

Europejski Trybunał Obrachunkowy od lat prowadzi intensywne modyfikacje własnych metod kontrolnych. Dotyczą one zarówno audytu finansowego, jak i kontroli wykonania zadań. Za najważniejsze z nich należy uznać: zrewidowanie w 2006 r. ustalonych w 1996 r. „Wytycznych do kontroli finansowej"; kategory-

zację stwierdzanych błędów i zdefiniowanie „progów wiarygodności" oraz rzetelności sprawozdań finansowych; opracowanie (pierwszej w historii Trybunału) metodyki audytu wykonania zadań i jej wdrożenie; dostosowanie metod do zmieniających się międzynarodowych standardów kontroli finansowej. Jednocześnie Trybunał wdrożył nowe rozwiązania w wewnętrznej kontroli jakości przeprowadzanych audytów.

Reakcją Trybunału na głęboką reformę systemu sprawozdawczości finansowej Komisji Europejskiej było przyjęcie, po raz pierwszy w dotychczasowej praktyce, strategii rozwoju informatycznego. Jej elementem jest między innymi powszechne wdrożenie informatycznych narzędzi audytorskich do kontroli finansowej.

Realizując ustalenia Komitetu Kontaktowego Prezesów NOK Unii Europejskiej, Trybunał przewodzi Zespołowi Roboczemu, którego celem jest wypracowanie wytycznych do wspólnej kontroli budżetowej i kontroli wykonania zadań.

Również Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie modyfikowała w ostatnich latach metodykę swoich kontroli, wprowadzając nowe rozwiązania. Jednym z nich jest niewątpliwie pionierska metoda oceny procedur stosowanych w administracji publicznej pod kątem zagrożenia korupcyjnego.

Wydaje się jednak, że wiele tematów jest jeszcze nie do końca rozpracowanych. Przykładowo można wskazać narastający z roku na rok problem braku metody audytu działania służb publicznych w okolicznościach nadzwyczajnych, na przykład katastrof naturalnych bądź spowodowanych działalnością człowieka. Brakuje przy tym ogólnych ram międzynarodowej współpracy audytorów w takich sytuacjach.

Podsumowując: Najwyższy organ kontroli powinien zawsze umieć uzasadnić wiarygodność wyników swojej pracy, prezentując stosowane metody, przy czym nie może wyzbyć się krytycyzmu wobec nich. Europejski Trybunał Obrachunkowy i Najwyższa Izba Kontroli starają się na bieżąco aktualizować przyjęte przez siebie zasady postępowania, dopasowując je do zmian zachodzących w środowisku kontrolnym.

Współpraca międzynarodowa

Największym bieżącym wyzwaniem dla Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, lecz również dla innych unijnych najwyższych organów kontroli, jest niewątpliwie współdziałanie w ramach prac nad „Raportem rocznym" ETO z audytu wykonania budżetu Unii. Konieczność współpracy Trybunału z narodowymi organami kontroli wynika z programowej decentralizacji zarządzania finansowego Komisji Europejskiej oraz z tego, że około 80% środków Unii wydawane jest

w krajach członkowskich i często włączane do budżetów tych krajów – jak to ma miejsce w Polsce. Budżet unijny jest najbardziej złożonym i najtrudniejszym budżetem w Europie, realizowanym w 28 różnych systemach prawnych. Stąd współpraca Trybunału z krajowymi NOK wydaje się absolutnie naturalna, tym bardziej że wszystkie te instytucje są członkami tych samych międzynarodowych organizacji zrzeszających najwyższe organy kontroli, które ustanawiają między innymi ogólne, powszechne standardy audytu. Nie bez znaczenia jest tu również traktat z Lizbony, wzmacniający rolę parlamentów krajowych w kierowaniu Unią. Tymczasem właśnie współpraca w zakresie audytu budżetu Unii – a właściwie jej brak – jest największym problemem Trybunału i unijnego systemu finansowego. Jego istotę ujął dobitnie, choć nieoficjalnie, prezes jednego z większych europejskich NOK: „Proszę nie wyobrażać sobie, że jako prezes najwyższego organu kontroli narażę się w kraju na zarzut, że współpracując z Trybunałem i publikując negatywne wyniki kontroli, działam na szkodę własnego kraju".

To bardzo ważne i niepokojące stanowisko, porusza bowiem kwestię zasady obiektywności najwyższego organu kontroli i wiarygodności jego wyników. Ile różnych prawd, różnych wyników kontroli może prezentować na zewnątrz audytor? Czy taka postawa nie grozi niebezpieczeństwem łatwego uwikłania NOK w różnego rodzaju gry polityczno-biurokratyczne?

Nie zawsze ten problem przedstawiany jest równie szczerze. Najczęstszą, wskazywaną oficjalnie przez niektóre narodowe organy kontroli przeszkodą we współpracy z Trybunałem jest sprzeczność tej współpracy z fundamentalną zasadą niezależności najwyższego organu kontroli. Prowadzi to do sytuacji paradoksalnej. Z jednej bowiem strony, większość społeczeństwa danego kraju wypowiedziała się, najczęściej w referendum akcesyjnym, za rezygnacją z pewnych atrybutów suwerenności państwa (na przykład za uznaniem wyższości unijnych regulacji prawnych nad regulacjami krajowymi) na rzecz innych beneficjów płynących bądź oczekiwanych z przystąpienia do Unii. Z drugiej strony, ważna instytucja tego państwa oznajmia, że nie może w pełni włączyć się do realizacji tej decyzji większości narodu, gdyż ma to godzić w jej suwerenność jako niezależnego organu kontrolnego. Domniemanego zagrożenia suwerenności narodowego organu kontroli przez współpracę z Trybunałem nie można uznać za zagrożenie realne. Ponadto suwerenność sama w sobie nie jest sprzeczna z suwerennym podejmowaniem racjonalnych, dobrych decyzji.

Europejski Trybunał Obrachunkowy podjął inicjatywę włączenia narodowych organów kontroli do współpracy przy wykonywaniu zewnętrznego audytu środków unijnych, tym bardziej, że – jak każdy audytor – może włączać do swojego rocznego raportu tylko te wyniki innych audytorów, które zostały uzyskane przez stosowanie jednolitej, akceptowanej wspólnie metodyki. Jak dotąd, Trybunał

wspólnie z NOK Czech, Danii i Holandii podejmuje próbę koordynacji działań w audycie budżetu unijnego w 2010 r. Jednak bez odważnych i jasnych decyzji na najwyższych szczeblach Unii i państw członkowskich współpraca taka nie wyjdzie poza wąskie stadium eksperymentu.

Warto przytoczyć opublikowane w 2009 r. opracowanie Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej pt. „Roczne sprawozdania w kontekście zarządzania dzielonego: ewaluacja, perspektywy i przydatność dla ETO”[7]. W raporcie tym kwestionuje się między innymi przydatność obecnych „podsumowań rocznych” krajów członkowskich, rekomendując zastąpienie ich „krajowymi deklaracjami zarządczymi”, które z kolei powinny być przedmiotem audytu zewnętrznego.

Podsumowując: Dla jakości zewnętrznego audytu budżetu Unii współpraca Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z najwyższymi organami kontroli krajów członkowskich będzie miała decydujące znaczenie. Zasadnicze trudności tej współpracy polegają na braku wspólnej metodyki kontroli, a także zdecydowanej woli przystąpienia do tej wspólpracy ze strony niektórych NOK. Istnieją również obawy co do niezależności narodowych organów kontroli[8]. W związku z tym każdy z krajów członkowskich będzie musiał w najbliższym czasie określić się w kwestii udziału w audycie budżetu Unii Europejskiej.

*

Instytucje audytorskie nie ustają w poszukiwaniu jak najlepszych metod działań kontrolnych, rozwiązań organizacyjnych i prawnych, które mogą poprawić jakość kontroli, ich wiarygodność i – co równie ważne – skuteczność. Dlatego, próbując rzucić nieco światła na największe wyzwania stojące przed audytorami w świetle doświadczeń Najwyższej Izby Kontroli i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, warto przytoczyć pewne rozwiązania przyjęte już w Unii, które mogą być również pomocne w doskonaleniu kontroli zewnętrznej w Polsce. Oto najważniejsze z nich.

1. Ewolucja Najwyższej Izby Kontroli w kierunku instytucji audytorskiej przyjaznej podmiotowi kontrolowanemu, ściśle z nim współpracującej zarówno na etapie ustalania programu audytu, jak i w trakcie procedury kontradyktoryjnej. W Trybunale podejście takie nosi nazwę *no-surprise approach* – podejście bez niespodzianek (zaskoczenia).

---

[7] *Annual summaries in the context of shared management: evaluation, ways forward and possible usefulness for the Court of Auditors*, PE 411.270, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200907/20090728ATT59120/20090728ATT59120EN.pdf>.

[8] Ibidem.

2. Poprawa skuteczności realizacji wniosków i rekomendacji Najwyższej Izby Kontroli. Przykładowo, można w tym celu powołać przy Radzie Ministrów specjalny zespół, który regularnie będzie monitorował wdrażanie rekomendacji audytora zewnętrznego. W Unii taki zespół – Audit Progress Committee – powstał w 2000 r. przy Komisji Europejskiej i jego działania należy ocenić bardzo pozytywnie. Podobnemu celowi mógłby służyć centralny rejestr zaleceń Najwyższej Izby Kontroli. W odniesieniu do rekomendacji Trybunału rejestr taki został ustanowiony na szczeblu Komisji Europejskiej.

3. Dalsze doskonalenie metod audytu, a zwłaszcza finansowego, aby z określonym prawdopodobieństwem można było wskazać poziom ryzyka występowania nieprawidłowości w poszczególnych obszarach budżetu państwa.

4. Wprowadzenie zewnętrznego dorocznego audytu finansów własnych NIK.

5. Utrwalanie wizerunku Izby jako profesjonalnej, wiarygodnej instytucji audytorskiej, odpornej na zewnętrzne, w tym i polityczne, interwencje.

Oczywiście, rozważania w kierunku odwrotnym: jakie dobre praktyki NIK powinny być przeniesione do Trybunału, są też w pełni uzasadnione. Ale to już inna historia.*

dr Jacek Uczkiewicz
członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

* *Tekst powstał na kanwie referatów wygłoszonych przez Autora w 2009 r. na jubileuszowych konferencjach regionalnych w Poznaniu i Gdańsku.*

Józef Zabielski

KORUPCJA JAKO PROBLEM I WYZWANIE DLA WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI

Poprawność relacji międzyludzkich wyraża się w szacunku wobec każdego człowieka oraz poszanowaniu jego praw. Dodatkowe zobowiązania w tym względzie wyznaczają funkcje społeczne, wśród których szczególne miejsce zajmuje administracja. Słowo *administrare* oznacza 'być pomocnym, obsługiwać, zarządzać', zaś *ministrare* – 'służyć'. Wszelkie zatem formy deformacji owej wzajemnej posługi między ludźmi ukazują brak szacunku wobec osoby ludzkiej i jej godności.

Jednym z przejawów deformowania osobowej godności człowieka jest korupcja, będąca nadużyciem stanowiska publicznego w celu uzyskania prywatnych korzyści. Zalicza się ją do uniwersalnych zjawisk życia społecznego, zarówno w wymiarze historyczno-kulturowym, jak i geograficznym. Już ponad dwa tysiące lat temu hinduski minister Kautilya zjawisko korupcji opisywał w swym dziele *Arthashastra*[1]. Dante zaś w najgłębszych partiach piekła umieszcza lichwiarzy, pochlebców i różnych oszustów, traktując ich czyny jako wykroczenia przeciw prawu natury[2]. Obserwacja życia pozwala stwierdzić, że czasy współczesne charakteryzuje nasilenie poziomu i form korupcji w różnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Cechą korupcji jest też to, że w wielu środowiskach staje się ona aprobowaną normą ludzkich zachowań. Oskarżenia o korupcję – zwłaszcza na szczytach władzy – rzadko kończą się ukaraniem osób w nią wmieszanych,

---

[1] Por. J. Zabielski: *Fenomen współczesnej korupcji i jej etyczna ocena*, Białystok 2004, s. 5.

[2] Dante, opisując różne kręgi piekła, stwierdza: „Ostatni owych jeno więzów tyczy / Których natura na ludzi nakłada, / Przeto się kołem drugim ograniczy / Obłud, złodziejstwa i symonii zdrada; / Tu więc pochlebcy, fałszerze, znachorzy, / Rufini, szachry i inna szkarada"; Dante: *Boska Komedia. Piekło*, Pieśń XI, 55-58, tłum. E. Porębowicz, Warszawa 1959.

a niekiedy przekupni urzędnicy odchodzą na inne, bardziej intratne stanowiska. Wzmacnia to społeczne przekonanie o nieuchronności korupcji, przyczynia się do jej akceptacji oraz kształtowania fatalistycznych postaw społeczno-moralnych. W konsekwencji, wielu ludzi pasjonuje się raczej kolejnymi skandalami, nie wykazując potrzeby pogłębionej refleksji na ten temat, co wielokrotnie świadczy też o ich osobistym uwikłaniu w korupcyjne formy zachowań[3].

Spróbuję przedstawić sumaryczną charakterystykę fenomenu korupcji w wymiarze społeczno-moralnym. Rozwijając to zagadnienie, najpierw omówię fenomen współczesnej korupcji, ze wskazaniem jej uwarunkowań i form, następnie skutki i ocenę tego zjawiska, w ostatniej zaś części – niektóre sposoby przeciwdziałania, z podkreśleniem zadań administracyjnej władzy kontrolnej.

Korupcja jako cywilizacyjny fenomen współczesności

Korupcja jest fenomenem złożonym, przyjmującym liczne formy i postacie. Trudno ją określić w kategoriach definicji uwzględniającej jej kompletność i tożsamość. W znaczeniu powszechnym przez korupcję rozumie się zafałszowanie jakiegoś stanu postrzeganego jako idealny i etycznie dobry. Sam termin „korupcja" (łac. *corruptio* – 'przekupstwo, zepsucie') ma konotacje wyraźnie pejoratywne, wskazujące na niejawne odchylenia od ustalonego porządku prawnego i etycznych norm postępowania. W sensie węższym korupcją jest nielegalne przyjmowanie korzyści majątkowych w zamian za wykonywanie czynności urzędowej lub naruszenie prawa. Innymi słowy, korupcja oznacza przekupstwo wyrażające się w braniu (sprzedajność) lub dawaniu łapówek. Zachowania te występują w związku z pełnieniem czynności przez funkcjonariusza publicznego. Sprawców korupcji – dającego i biorącego – wiążą wspólne interesy wynikające z przestępczego porozumienia[4]. Charakterystyczną cechą współczesnej korupcji są jej podmioty. W opisach działań korupcyjnych trudno znaleźć element interaktywny. Wymienia się: „oszczędzanie się", „zaniedbywanie obowiązków", „miganie się", „defraudacje", „przemyt", „niewłaściwe korzystanie z własności" itp. Właściwie zaś rozumiana korupcja jest działaniem w relacjach osobowych, między dwiema lub większą liczbą osób. Jedną stroną jest korumpujący, dzisiaj często określany mianem „mięsożercy", „człowieka zapobiegliwego" bądź „sprytnego". Do takiej grupy osób należą ci, którzy dostrzegają korzyści w pozyskiwaniu dobra drogą poza etyką i prawem. Drugą stroną jest skorumpowany,

[3] Por. J. Mariański: *Korupcja jako problem społeczny w Polsce w świetle badań socjologicznych*, [w:] *Korupcja: problem społeczno-moralny*, red. A. Marcol, Opole 1992, s. 9-45.

[4] Por. R. Mierzwiński: *Korupcja jako problem społeczno-moralny w polskiej literaturze przedmiotu okresu posoborowego*, mps, Biblioteka UKSW, Warszawa 2002, s. 13-14.

czyli osoba godząca się na proponowany „kontrakt", często określana dziś mianem „roślinożercy". Do tej grupy przede wszystkim należą osoby pełniące ważne funkcje społeczno-polityczne lub gospodarcze, decydujące przy rozdziale deficytowych dóbr lub przywilejów. Korupcyjny kontrakt oznacza odejście od obowiązujących norm prawno-moralnych, zwyczajowych lub reguł *fair-play* w konkurencji gospodarczej lub politycznej. Normy te zostają naruszone przez obie strony, przy czym osoby wpływowe nadużywają swej władzy oraz społecznego zaufania. Stąd też przez działania korupcyjne rozumie się „podejmowanie decyzji o znaczeniu ogólnospołecznym nie w interesie społeczeństwa i nie takich, jakich społeczeństwo oczekuje"[5]. Na nasz użytek posłużę się definicją korupcji wypracowaną przez prof. Anielę Dylus, według której: „Korupcja to podejmowany z interesownych motywów ukryty kontrakt między korumpującym i korumpowanym, będący albo wyraźnym przekroczeniem obowiązujących norm (moralnych, prawnych, zwyczajowych), albo wykorzystaniem luk prawnych, w wyniku czego podmioty osiągają inne nadzwyczajne, niezasłużone korzyści i wywierają przez to na nich nacisk skłaniający do naśladowania"[6].

W definiowaniu korupcji istotnym elementem jest nadużywanie autorytetu i dobrego imienia instytucji, urzędów i osób, ze względu na korzyści osobiste. Korzyści są tu różnorodne, gdyż działania korupcyjne obejmują szeroki zakres zjawisk, zachowań i sytuacji, stanowiących podstawę wyróżnienia specyficznych postaci tego zjawiska.

Do najczęściej dziś spotykanych działań korupcyjnych należą:

– wręczanie łapówek za obietnicę uniknięcia kosztów (np. podatków, kary sądowej, niekorzystnej regulacji prawnej);

– kreowanie luk prawnych;

– wręczanie łapówek za obietnicę przysporzenia korzyści (np. otrzymanie intratnego kontraktu rządowego, za tzw. „przecieki" tematów egzaminacyjnych);

– umyślne powodowanie lub długotrwałe tolerowanie braków zaopatrzenia w celu umożliwienia specjalnego dostępu do deficytowych towarów;

– komplikowanie okoliczności towarzyszących pewnym rutynowym działaniom (np. urządzanie awarii, pożarów, zaciemnień w celu wyłudzenia łapówek);

– blokowanie prawnie ustanowionych kanałów komunikacji na rzecz pomocy charytatywnej (często służy to celom prywatnym);

---

[5] J. Kurczewski: *Korupcja a prawo do dobrego rządu*, [w:] *Korupcja w życiu społecznym*, praca zbiorowa, red. J. Kurczewski, Warszawa 2000, s. 37. Por. J. Zabielski: *Korupcja jako cywilizacyjno-moralny fenomen współczesności*, [w:] *„Zaufać Bogu i człowiekowi*, praca zbiorowa, red. S. Skobel, Łódź 2002, s. 315-316; K. Tarchalski: *Korupcja i przywilej*, Warszawa 2000, s. 9-10.

[6] A. Dylus: *Gospodarka. Moralność. Chrześcijaństwo*, Warszawa 1994, s. 147.

– handel tzw. wpływami;
– ustanawianie przywilejów (np. za pochodzenie klasowe, etniczne);
– niejawne uzyskiwanie rent, niejawny *lobbing*, zmowa firm i biurokratów decydujących o podziale kontraktów rządowych;
– wymuszanie zbędnych wydatków (np. honoraria za zbędne ekspertyzy, wynagrodzenia konsultantów – tzw. biała korupcja);
– usprawnianie działalności nielegalnej (np. tzw. pranie brudnych pieniędzy);
– nepotyzm, przejawiający się w powoływaniu krewnych, przyjaciół, politycznych zwolenników na publiczne urzędy, bez względu na ich kompetencje i zasługi[7].

Zrozumienie istoty korupcji wymaga ukazania jej przyczynowych uwarunkowań. Najczęściej wymieniane są dwie przyczyny. Pierwsza sytuuje się w ludzkiej skłonności do zła. Inaczej mówiąc, „najgłębszą przyczynę korupcji zdaje się stanowić chęć posiadania tego, co inni posiadają, pragnienie rozkoszy życia i władzy, owej kombinacji *sweetnes and power*"[8]. Inną przyczynę stanowią zmienne uwarunkowania sposobu organizacji życia społecznego. Wyróżnia się tu przyczyny kulturowe i zwyczajowe, czego szczególnym przykładem jest nepotyzm. Zmiana norm obyczajowych w czasach nowożytnych w dużym stopniu doprowadziła do zdemaskowania praktyk nepotyzmu, choć zachowało się jeszcze wiele jego form, a nawet powstały nowe. Dzisiaj nepotyzm ma miejsce zwłaszcza wtedy, gdy rozróżnienie między obowiązkiem względem państwa a powinnościami rodzinnymi zostaje przejęte przez dominujące grupy społeczne. Jest to praktykowane zwłaszcza w nowych państwach niepodległych, gdzie struktury państwowe tworzone są na podłożu mocno zakorzenionej tożsamości rodowej lub partyjnej, bez wykształconego pojęcia interesu narodowego[9].

Praktykom korupcyjnym sprzyja także brak lub zamazanie różnicy między sferą prywatną a publiczną, między gospodarką a polityką, jak też towarzyszące temu moralne zobojętnienie. Tego rodzaju tendencjom społeczno-kulturowym sprzyjają okresy przemian, niejednokrotnie odznaczające się brakiem stabilizacji społeczno-politycznej. Mając na względzie wpływ ustroju na korupcję, na-

[7] Por. K. Tarchalski: *Korupcja i przywilej*, s. 24-25; J. Marcinkiewicz, W. Sołomianko: *Korupcja barierą gospodarki polskiej*, [w:] *Ekonomia – polityka – etyka*, red. A. F. Bocian, Białystok 2003, s. 289-290; S. H. Alatas: *Corruption: Its Nature, Causes und Functions*, Averbury 1990, s. 2-5.

[8] A. Marcol: *Korupcja w aspekcie antropologiczno-teologicznym*, [w:] *Korupcja: problem społeczno-moralny*, op. cit., s. 164. Por. J. Römelt: *Verkündigung moralischer Normen*, „Stimmen der Zeit" 115(1990), t. 208, z. 6, s. 401-405.

[9] Por. R. Mierzwiński: *Korupcja jako problem społeczno-moralny...*, op.cit., s. 18-19; G. Danroc, *Du nouveau monde au monde nauveau*, „Nouvelle Revue Theologique" 1985, t. 107, nr 2, s. 202-204.

leży stwierdzić, że korupcjogenne okazują się zarówno system nadmiernie rozbudowanej regulacji, jak też załamanie się podstawowych funkcji państwa. Ma to miejsce zwłaszcza w okresie transformacji ustrojowej, stanowiącym przejście od gospodarki planowanej do systemu wolnorynkowego. Najczęściej objawia się to brakiem wiarygodnego ustawodawstwa, istnieniem luk prawnych, częstymi zmianami prawa, nadmiarem przepisów oraz brakiem ich precyzyjności. W konsekwencji prowadzi do zaniku w społeczeństwie szacunku dla prawa, a wówczas korupcja postrzegana jest jako jedyny sposób załatwienia ważnych spraw[10].

Polityczne uwarunkowania korupcji charakteryzują się tym, że samo uwikłanie w działania korupcyjne stanowi swoistą metodę społecznej integracji. „W takim środowisku panuje duch współdziałania, co sprawia, że członkowie klasy rządzącej jednoczą się ponad wszelkimi ideologicznymi i innymi różnicami, a ta jedność może przekształcać się w cichą ugodę co do wykorzystania sytuacji kosztem niedoinformowanej większości, która, choć oficjalnie uznana za obywateli kraju, w rzeczywistości pozostaje poza granicami życia publicznego"[11]. Do politycznych uwarunkowań korupcji należy też biurokratyzacja życia społeczno-gospodarczego. Objawia się to wzrostem przestępczości tzw. białych kołnierzyków, którzy manipulują przepisami prawa i ich interpretacją. Korupcyjnym tendencjom sprzyjają też pewne warunki polityki ekonomicznej. Charakterystycznym w tym względzie jest związek między upolitycznieniem i brakiem konkurencyjności gospodarki. Faktem jest, że „upolitycznienie gospodarki, politycznie uwarunkowane zapewnienie protekcji, oznaczają niską konkurencyjność, stwarzanie zachęt dla niewydajnych i nieefektownych praktyk"[12]. Ograniczoność konkurencji jest sytuacją szczególnie podatną na korupcję; im niższa jest konkurencyjna pozycja danego kraju, tym większa jest jego podatność na korupcję.

Istnieją też tzw. socjologiczne przyczyny korupcji, odnoszące się do jakości i ilości zmian w życiu społecznym. Obserwowany dziś szybki proces modernizacji w postaci urbanizacji, industrializacji, sekularyzacji, demokratyzacji, edukacji, oddziaływania mediów, charakteryzuje się nasileniem procesów korupcyjnych. Sprzyja im szybkie przeobrażanie się wartości, norm, instytucji oraz indywi-

[10] Por. J. Pryszmont: *Struktury społeczne a spaczone postawy moralne*, [w:] „Korupcja: problem społeczno-moralny", op. cit., s. 67-68; J. Rief: *Moralverkündigung angesichts der Krise der Moral*, „Theologisch-Praktische Quartalschrift" 117(1969), z. 2, s. 124-137; P. Ehlen: *Befreiung von Knechtschaft*, „Stimmen der Zeit" 118(1993), t. 211, z. 1, s. 21-30.

[11] J. Kurczewski: *Korupcja a prawo do dobrego rządu*, art. cyt., s. 31. Por. A. Kamiński: *Korupcja w warunkach postkomunistycznych przemian ustrojowych: podejście instytucjonalne*, [w:] J. Wasilewski (red.), *Współczesne społeczeństwo polskie. Dynamika zmian*, Warszawa 2006, s. 366-368.

[12] K. Tarchalski: *Korupcja i przywilej*, op.cit., s. 52. Por. M. Jarosz: *Władza. Przywileje. Korupcja*, Warszawa 2004, s. 147-148.

dualnych ludzkich losów. Towarzyszy temu otwarcie granic klas społecznych i zacieranie się formalnych barier między nimi, co skutkuje ogólnym wzrostem przestępczości. Jawią się większe szanse szybkiego spełnienia marzeń o dobrobycie, co wpływa na wzrost aspiracji jednostek i grup społecznych. To zaś sprzyja obniżaniu wartości i poszanowaniu norm etycznych i ich siły. Co więcej, uwarunkowania te spowodowały ukształtowanie ludzkich postaw, które nie wykazują potrzeby poszanowania zasad moralności, a nawet norm kulturowych. Wyraża się to chaosem argumentacji oraz zachowań mających na względzie zwłaszcza tzw. zysk, któremu podporządkowane są wszelkie zasady i postawy, w tym nawet religijno-moralne[13].

Skutki i ocena korupcji

Próba oceny zjawiska korupcji domaga się wskazania jej skutków, które stanowią zasadniczy element wartościujących kwalifikacji tego fenomenu. Korupcja skutkuje przede wszystkim kształtowaniem się w świadomości ludzi bezsensownością przestrzegania norm etycznych, co z kolei objawia się spadkiem etycznych standardów społeczeństwa oraz zanikiem wzajemnego zaufania osób zaangażowanych w życie społeczno-ekonomiczne. „Interes własny – podkreśla Aniela Dylus – jako motor rozwoju gospodarczego, jako możliwy do uzgodnienia z dobrem wspólnym motyw ludzkiego postępowania, wynaturza się w stałe szukanie siebie. Wszelka solidarność zostaje zniszczona"[14]. Z tym wiąże się problem tzw. hazardu moralnego, czyli przesuwanie dobrowolnie zaciągniętych własnych zobowiązań na innych. Perwersyjność owych następstw korupcji doskonale ukazuje wręczanie łapówek w celu przyspieszenia otrzymania koncesji. W ten sposób korupcja prowadzi do obniżenia etyki pracy oraz nagradzania sukcesem takich zachowań, jak bezwzględność, niemoralność czy zwyczajne chamstwo[15].

Korupcja skutkuje też utrwalaniem i pogłębianiem nierówności społecznych, nobilitując osobników lepiej „ustosunkowanych", blokując zaś rzeczywiście lepszych. Ci pierwsi – sprytni i pozbawieni skrupułów – pną się w górę, natomiast osobom rzeczywiście uzdolnionym i lepszym blokuje się rozwój lub spycha się je na niższe poziomy rozwoju. Wytworzyła się nawet swoista „klasa

[13] Por. R. Mierzwiński: *Korupcja jako problem społeczno-etyczny*, op. cit., s. 22-23; J.-L. Bruguès: *L'ethique dans monde déschanté*, „Revue Thomiste" 44(1994), s. 195-208; B. Bujo: *Autorität und Normensetzung. Ethische Argumentation einer multikulturelen Welt*, „Stimmen der Zeit" 115(1990), t. 208, z. 10, s. 703-710.

[14] A. Dylus: *Gospodarka. Moralność. Chrześcijaństwo*, op.cit., s. 148. Por. V. Zsifkovits: *Wirtschaft mit Moral*, „Stimme der Zeit" 117(1992), z. 3, s. 172-182.

[15] Por. R. Mierzwiński: *Korupcja jako problem społeczno-moralny*, op. cit., s. 22-23; G. Makowski: *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008, s. 14-16.

przestępcza", która czuje się bezkarna, o czym świadczy kontynuowanie pełnienia przez takie osoby funkcji, mimo stwierdzenia przestępstw i wydanych wyroków. Jeszcze większe niezrozumienie budzi odkrywanie powiązań „białych kołnierzyków" ze światem przestępczym, co prowadzi do przestępczości zorganizowanej, będącej najgroźniejszym skutkiem korupcji. Z tym wiąże się niszczenie szacunku dla prawa, a w konsekwencji „grzebanie" bezpieczeństwa prawnego. Taki stan bardzo negatywnie wpływa na pewność przedsiębiorców oraz prawa własności. Stąd też w kraju skorumpowanym skłonność do inwestycji jest zdecydowanie mniejsza niż w środowiskach wolnych od korupcji. Ekonomiczne zaś skutki korupcji objawiają się niszczeniem idei i praktyki konkurencji, co powoduje, że sukces staje się udziałem nie osób faktycznie bardziej przedsiębiorczych, ale ludzi niesumiennych i przebiegłych. W konsekwencji zostaje wypaczona selekcyjna funkcja wolnej konkurencji, zafałszowany jest obraz wolnego rynku, a pośrednio negatywne światło rzuca się na każdego przedsiębiorcę. W dziedzinie życia politycznego korupcja obniża jakość systemu rządzenia, co prowadzi do politycznej destabilizacji. Odnosi się to zarówno do życia państwowego, jak i do społeczności lokalnej, na przykład województwa, powiatu, gminy, miasta. Upowszechnianie się korupcyjnych praktyk wśród władz terytorialnych znacznie utrudnia, a niekiedy wprost blokuje efektywną decentralizację państwa. Skorumpowany aparat władzy traci swoją wiarygodność, co prowadzi do poważnych kryzysów regionalnych lub ogólnopaństwowych. Korupcja negatywnie wpływa też na kulturę prawną, co wyraża się w nierespektowaniu przez obywateli przepisów prawnych. W skrajnych wypadkach korupcja wiąże się z kryminalizacją aparatu władzy, zwłaszcza wtedy, gdy grupy przestępcze mają wpływ na politykę i administrację[16].

Wprawdzie same skutki korupcji już stanowią pewną formę jej etycznej oceny, jednak dopiero „przez powołanie człowieka, widziane całościowo, a więc według jego parametru wewnętrznego, jakim jest sumienie, [...] można orzekać o charakterze, słuszności czy niesłuszności ludzkich czynów, napiętnowanych przestępczością, a ułatwionych okolicznościami wynalazków i wyrobów techniki, gospodarki, władzy, posiadania"[17]. W moralności chrześcijańskiej podstawą oceny jest *Biblia* i normy tam zawarte. W *Starym Testamencie* spotykamy liczne opisy zachowań ludzi usiłujących nieuczciwie bogacić się. Prorok Micheasz stwierdza:

[16] Por. J. Marcinkiewicz, W Sołomianko: *Korupcja barierą wzrostu gospodarki polskiej*, art. cyt., s. 291-295; K. Tarchalski: *Korupcja i przywilej*, op. cit., s. 60; G. Makowski: *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008, s. 174; G. Bachl: *„In der Wahrheit leben". Gedanken über falsche Demut, Selbstverwirklichung und Moralismus*, „Herder Korrespondenz" 43(1989), z. 8, s. 356-362.

[17] J. Krucina: *Nadużycia społeczne jako wyzwanie dla myśli moralno-pastoralnej*, [w:] *Korupcja: problem społeczno-moralny*, op. cit., s. 149.

„Biada tym, którzy planują nieprawości [...]. Gdy pożądają pól, zagarniają je, gdy domów – to je zabierają, biorą w niewolę męża z jego domem, człowieka z jego dziedzictwem" (Mi 2, 1–2). Takim wykroczeniom sprzeciwia się całe prawodawstwo Starego Przymierza, piętnując zwłaszcza różne rodzaje lichwy i chciwość jako czyny będące w sprzeczności z miłością bliźniego, a zwłaszcza ludzi ubogich. Taka pożądliwość dóbr „doprowadza sprzedawcę, tak często nieuczciwego (Syr 26, 29-27,2), do fałszowania wagi, do wyciągania pieniądza w każdej sytuacji (Am 8, 5n), człowieka bogatego – do wymuszania okupu, zagarniania majątków (Iz 5, 8; Mi 2, 2,9; por. 3 Krl 21), do wykorzystywania biednych (Neh 5, 1-5; por. 4Krl 4,1; Am 2,6], nawet przez odmawianie im zapłaty za pracę (Jer 22, 13), rządcę i sędziego – do wymuszania łapówek (Iz 33, 15; Mi 3, 11; Prz 28,16) za łamanie prawa (Iz 1, 23; 5, 23; Mi 7,3; 1 Sm 8,3)[18].

Postawa chciwości w sposób szczególny przejawia się w praktykach korupcyjnych, stanowiąc ich siłę napędową. Stąd też już w najstarszych zbiorach prawa Izraela kładzie się nacisk na sprawiedliwość, a potępia różne formy praktyk korupcyjnych. Do sędziów na przykład kierowane jest wezwanie: „Nie będziesz przyjmował podarków, ponieważ podarki zaślepiają dobrze widzących i są zgubą spraw słusznych" (Wj 23, 8). Z potępieniem spotyka się wszelkiego rodzaju przekupstwo (por. 1 Sm 8,3), przed czym często przestrzegają prorocy. Według Izajasza, „ten, kto postępuje sprawiedliwie i kto mówi uczciwie, kto odrzuca zyski bezprawne, kto się wzbrania przed wzięciem podarku (Iz 33,15), będzie żył w Królestwie Bożym (por. Jz 56, 9-12). Według *Biblii*, najbardziej podatni na korupcję są przywódcy i sędziowie (por. Iz 1,23; Mi 3,11; Ez 22,12), wykroczenia te rozciągają się na cały naród (Ez 22,1-31). Stąd też w *Starym Testamencie* korupcja należy do czynów obłożonych klątwą: „Przeklęty, kto bierze podarunek, by rozlać krew niewinnego" (Pwt 27,25).

Jeszcze bardziej wzmocnione są moralne odniesienia wobec dóbr ziemskich na kartach *Nowego Testamentu*. Chrystus podkreśla ich nietrwałość i zaleca potrzebę dzielenia się z ubogimi (por. Mt 19, 16-26). Dobra doczesne nabierają właściwego znaczenia, gdy są podporządkowane wartościom Królestwa Bożego. W tym względzie ważna jest przestroga Chrystusa: „Strzeżcie się wszelkiej chciwości" (Łk 12, 15), pamiętając, że „korzeniem wszelkiego zła jest chciwość pieniędzy" (1 Tm 6, 10). Stąd też korupcja jest jednoznacznie potępiona, czego szczególnym wyrazem jest oczyszczenie przez Chrystusa świątyni ze skorumpowanych praktyk. „Nie ma ona dłużej być tym *emporion* – targowiskiem, z którym

[18] P. Ternant: *Chciwość*, [w:] X. Leon-Dufour (red.), *Słownik teologii biblijnej*, tłum. i oprac. K. Romaniuk, Poznań 1990, s. 116. Por. G. Witaszek: *Biblijne podstawy własności prywatnej*, [w:] *Życie społeczne w Biblii*, red. G. Witaszek, Lublin 1998, s. 32.

ściśle związana jest *mamonas* [...]. Trzeba było zacząć od świątyni, która stanowi centrum gminy żydowskiej. Ponieważ stała się siedliskiem korupcji, należy ją zastąpić nową świątynią: „Jego własne ciało, najpierw zniweczone, a potem powstałe z martwych, ma stanowić nową świątynię – *templum incorruptum*”[19]. Ta postawa Jezusa jednoznacznie ukazuje, że korupcja jest złem – grzechem, a obowiązkiem człowieka jest oprzeć się wszelkiej pokusie prowadzącej do tego czynu. Biblijna ocena korupcji oraz postawy chrześcijan w tym względzie obrazowo została też ukazana w *Dziejach Apostolskich*, gdzie opisano próbę przekupstwa ze strony Szymona Maga (Dz 8, 18-24). Jest to korupcja w postaci symonii, czyli nabycia wartości duchowych za cenę dóbr doczesnych (pieniądze, protekcja, usługa). Św. Piotr definitywnie odrzuca i piętnuje tego typu praktyki, podkreślając, że zapobiec im można tylko przez odwrócenie się od grzechu i wierność Bogu[20].

Biblia stanowi teologiczny fundament moralnych podstaw porządku społecznego oraz praw osoby ludzkiej. Pozostaje problem rozumienia i interpretacji tych praw, co jest ważne przy ocenie zachowań korupcyjnych. „Analizując dzisiaj problem korupcji w sensie szerokim – trzeba zdać sobie sprawę, że najtrudniejszym problemem pozostaje zharmonizowanie wolności i równości w praktyce społecznej. Potrzebna jest tu integralna wizja osoby, zakładająca wolność, równość i uczestnictwo człowieka w życiu społecznym, jak też odpowiedni zespół instytucji i ustaleń prawnych, które umożliwiają harmonię niezbywalnych praw jednostki z dobrem wspólnym, zakładającym poczucie obowiązku”[21]. Trudnością w takim podejściu do człowieka i jego praw jest współczesny modernizm, według którego „cała rzeczywistość powinna być ‘odmoralniona’, etycznie zneutralizowana, wolna. To jest rdzeń liberalizmu”[22]. Modernistyczne myślenie i życiowe postawy utrudniają poprawną ocenę zjawiska korupcji. Zdaniem wielu współczesnych etyków i moralistów, „liberalistyczno-modernistyczny zamach na wrażliwość moralną, na kategorie etyczne w życiu, jest równoznaczny z przekreśleniem aksjologicznego aspektu bytu – eliminacją dobra i to nie tylko indywidualnego, bo w równej mierze, a być może silniejszej mierze, także dobra wspólnego”[23].

---

[19] A. Marcol: *Korupcja w aspekcie antropologiczno-teologicznym*, art. cyt., s. 173. Por. J. Zabielski: *Dobra materialne w służbie dóbr duchowych*, „Studia Theologica Varsaviensia” 39(2001), nr 1, s. 161-181.

[20] Por. R. Mierzwiński: *Korupcja jako problem społeczno-moralny*, op. cit., s. 35-36.

[21] I. Mroczkowski: *Biblijno-teologiczna ocena korupcji*, [w:] *Korupcja jako problem społeczno-moralny*, op. cit., s. 124. Por. J. Zabielski: *Wolność a prawa człowieka w postmodernistycznej kulturze końca XX wieku*, „Studia Teologiczne” 15(1996), s. 75-86.

[22] J. Krucina: *Nadużycia społeczne jako wyzwanie dla myśli moralno-pastoralnej*, art. cyt., s. 143.

[23] Tamże, s.150-151. Por. J. Zabielski: *Personalizm etyczny u podstaw etyki nowego tysiąclecia*, [w:] *25 lat pontyfikatu Jana Pawła II*, red. J. Sikora, Olecko 2004, s. 41-56.

Odnosząc taką postawę do wiary w Boga, jeden z autorów nazywa ją „współczesnym ateizmem", który tłumaczy następująco: „Dziś manipuluje się mgiełką. Mgiełką, która zamazuje kontury, która eliminuje granice, która znieczula i usypia. Stwarza mentalność mglistą, w której jednakową wartość mają prawda i kłamstwo. Bo już się nie wie jaka jest prawda; bo już nie odczuwa się lęku przed kłamstwem; bo już uzyskało się najniebezpieczniejszy i najbardziej demoralizujący owoc współżycia dla niebacznych: niewiedza, gdzie zaczyna się zło i gdzie kończy się dobro. Dyskredytuje się prawdę, zmuszając ją do współżycia z kłamstwem. A gdy skompromitowana została prawda, jakie ma znaczenie, że świat byłby pełen wizerunków Chrystusa, skoro już zabity został najbardziej żywy wizerunek, jakim jest Prawda?"[24].

Modernistyczne osłabienie wrażliwości moralnej utrudnia rozpoznanie i ocenę korupcji, która jest wynaturzeniem relacji międzyosobowych. Za aktem korupcji kryje się bowiem przekonanie, jakoby uczciwość była pustym słowem. Korupcyjne zachowania przekształcają międzyosobowe kontakty w czysto rzeczowe, w których miejsce życzliwości i sprawiedliwości zajmuje egoizm, tzw. zimna kalkulacja i brak moralnych skrupułów. W korupcyjnej postawie dostrzega się dwie formy działania: usiłowanie kupienia sobie drugiej osoby oraz gotowość sprzedania siebie. W konsekwencji człowiek może sprzedać swoją uczciwość, przekonania, dobre imię itp., a czyni to za cenę zrobienia tak zwanej kariery, zarobienia pieniędzy, zapewnienia materialnego spokoju. Zawsze jednak kryje się tu jakaś pogarda dla siebie i dla innych ludzi. Mechanizm bowiem działania korupcji jest dwustronny: od zewnątrz przychodzą oferty różnych niemoralnych, ale łatwych i przyjemnych korzyści, od wewnątrz zaś jest w nim oczekiwanie na takie nieuprawnione pożytki i doznania. Korupcyjną ofertę można określić jako pokusę, oczekiwanie zaś na nią – jako żądzę[25].

Korupcja rozpatrywana w kategoriach aksjologiczno-etycznych ujawnia antyosobowy charakter tego zła. Człowiek przyjmuje łapówki nie dlatego, że Bóg skąpi mu swoich darów. Bóg obdarza człowieka swoimi darami, które są jednak zwrócone do osoby, pomagają człowiekowi w rozwoju, wzywają do przekraczania siebie. Przeciwnie jest z „darami" szatana, który specjalnie pomija ludzką godność. Korupcja jest formą niszczącego „obdarowania", wyrazem kryzysu personalizmu, zaprzeczeniem prawdy o osobowej godności człowieka. Stąd zło korupcji jest złem podwójnym: narusza prawo Boga i prawo społeczności, jest złamaniem przymierza z Bogiem i z ludźmi. Korupcja utożsamia się z nagromadzeniem

[24] R. Cué: *Mój połamany Chrystus*, Częstochowa 1985, s. 23.
[25] Por. J. Zabielski: *Fenomen współczesnej korupcji i jej etyczna ocena*, op. cit., s. 28-29.

zła i zablokowaniem sprawiedliwości oraz naruszeniem prawa. Ludzie stawiający się ponad prawem – przede wszystkim ci mający władzę – naciągają prawo do osobistych celów, tym samym legalizując korupcję. To zapoczątkowuje zniekształcanie wartości, zło zaczyna występować pod pozorem dobra, co stanowi najgroźniejszą formę korupcji, która prowadzi do załamania życia społecznego[26].

Przeciwdziałanie i naprawa korupcji jako normatyw administracyjny

Uświadomienie zgubnego zjawiska korupcji i jej ocena wymagają poszukiwania form przeciwdziałania i naprawienia destrukcyjnych skutków. Podstawowym środkiem zaradczym jest demokratyzacja sposobu sprawowania władzy oraz budowanie silnych instytucji politycznych i administracyjnych. Jest to szczególna rola i zadanie władzy oraz systemu administracyjnego, w tym urzędów kontroli. Pierwszą postawą antykorupcyjną sprawujących władze i urzędników kontroli jest nieuleganie korupcyjnym „pokusom". Do tego zobowiązują ich normy prawne. W przepisach prawnych dotyczących Najwyższej Izby Kontroli jest bardzo trafny zapis, przypominający, że: „do obowiązków pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne należy w szczególności [...] godne zachowanie się w służbie i poza nią"[27]. Przez „godne zachowanie" należy rozumieć postawę szanującą osobową godność człowieka oraz poszanowanie dla wykonywanych czynności, które są świadectwem działającego podmiotu. Przy ocenie moralnej ludzkiego czynu w zasadniczym stopniu liczy się intencja osoby działającej, czyli cel, jakim kieruje się człowiek w konkretnej sytuacji życiowej. Ten wymóg powinien być też wyznacznikiem działania i oceny pracowników administracyjno-kontrolnych, aby ich zachowanie było godne.

Zewnętrznym uwarunkowaniem „godnego zachowania" jest etyczna dojrzałość oraz sytuacja społeczno-polityczna. Stanowi to drugi wymóg adresowany do całego społeczeństwa, a zwłaszcza do administracji. Powszechnie dziś preferowana i praktykowana demokracja często nie ma nic wspólnego z istotą tej formy ustroju. Wzorcem jest demokracja grecka, wprowadzona w Atenach w 507 r. przed Chrystusem. Podstawę greckiej demokracji stanowiły: *izonomia* – równość wobec prawa, *izogeria* – równy dostęp do urzędów oraz *eleuteria* – wolność. Równość wobec prawa oznaczała podległość wszystkich obywateli takiemu

[26] Por. A. Marcol: *Korupcja w aspekcie antropologiczno-teologicznym*, art. cyt., s. 175-176; J. Moltmann: *Menschenrechte, Rechte der Menschheit und Rechte der Natur*, „Concilium" (niem.), 26(1990), z. 2, s. 165-174. Zob. także: Dante: *Boska Komedia*, op. cit., *Piekło*, XI, 94.100-115.

[27] Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, art. 71, pkt 4 (DzU z 12.12.2007 r., nr 231, poz. 1701); cyt. za: *Podstawy kontroli NIK. Podręczny zbiór przepisów*, Departament Strategii Kontrolnej, NIK 2008, s. 48.

samemu prawu, aby piastowany urząd nie był kryjówką dla przestępców. Urzędnik zaś podczas pełnienia służbowych obowiązków stale pozostawał pod kontrolą ludu; wyborcy mogli go zawiesić lub odwołać. Nie mogło być takiej sytuacji, że urzędnik – poseł, minister, radny – jest nietykalny, a na zarzuty odpowiada: „Chcieliście, to macie, trzeba było mnie nie wybierać". W trakcie trwania kadencji urzędnik był traktowany jako dłużnik państwa, zaś jego majątek brany był w zastaw. Po zakończeniu pracy, gdy coś się nie zgadzało, za karę jego majątek można był zmniejszyć; gdy wszystko było w porządku, odzyskiwał majątek, a w nagrodę czekała go publiczna pochwała[28]. W tym kontekście współczesna demokracja wielokrotnie stanowi zaprzeczenie starożytnej i wynaturzenie istoty tego ustroju. Przejawia się to w lekceważeniu równości obywateli wobec prawa, równego dostępu do urzędów oraz lojalności wobec obywateli. W konsekwencji jest to zachowanie korupcjogenne, naruszające też prawa boskie, o których starożytny Perykles mówił: „Jesteśmy posłuszni każdoczesnej władzy i prawom, zwłaszcza tym niepisanym, które bronią pokrzywdzonych i których przekroczenie przynosi powszechną hańbę"[29]. Przeciwdziałanie korupcji wymaga więc przywrócenia poprawnego rozumienia idei ustroju społeczno-politycznego, praw ludzkich i poddania ich prawom Boskim. Innymi słowy, trzeba doprowadzić do zmian systemowych, które ukształtują nowe państwo i nowych ludzi, którzy będą w stanie przeciwstawić się korupcji oraz temu, co jest skorumpowane[30].

Wymóg ten powinien wiązać się z bardzo konkretnymi i systematycznie realizowanymi celami. Jest to fundamentalnym zadaniem wszelkiej władzy: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jak też całego społeczeństwa.

W zakresie oddziaływania poszczególnych władz, w tym także administracyjno-kontrolnej, szczególnie pożądane jest:

– ograniczenie immunitetów i zwiększenie odpowiedzialności polityków oraz innych funkcjonariuszy publicznych;

– zwiększenie jawności życia publicznego (wymóg składania zeznań majątkowych przez polityków i innych funkcjonariuszy publicznych);

– zwiększenie kontroli nad finansowaniem partii politycznych;

– tworzenie profesjonalnego, apolitycznego korpusu służby cywilnej;

– tworzenie mechanizmów ograniczających możliwości wywierania wpływu na procesy legislacyjne;

---

[28] Por. P. Jaroszyński: *Demokracja: ustrój czy kamuflaż*, [w:] tenże: *Naród tylu łez...*, Warszawa 1997, s. 54-56. Zob. także: R. Köcher: *Schwierigkeit, in Freiheit zu leben*, „Stimmen der Zeit",110(1985), t.203, z. 10, s. 661-672.

[29] Cyt. za: Tukidydes: *Wojna peloponeska*, Warszawa 1953, s. 106.

[30] Por. J. Pope (red.), *Rzetelność życia społecznego. Metody zapobiegania korupcji*, Warszawa 1999, s. 275; J. Zabielski: *Fenomen współczesnej korupcji i jej etyczna ocena*, op. cit., s. 32-33.

– zwiększenie wydolności oraz odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości;

– większa troska o jasność stanowionego prawa oraz klarowność jego interpretacji;

– zniesienie uprzywilejowania elit politycznych oraz zwiększenie odpowiedzialności za ich bezprawne wykorzystywanie;

– zwiększenie efektywności mechanizmów finansowania działalności politycznej;

– większe rozdzielenie sfery działalności publicznej i prywatnej;

– wzmocnienie przejrzystości w życiu publicznym, zwłaszcza przy podejmowaniu decyzji administracyjno-politycznych[31].

Realizacja tych zmian oraz ich skuteczność zależy od konkretnych ludzi. Stąd też przeciwdziałanie korupcji jako złu moralnemu i społecznemu wymaga przede wszystkim nawrócenia człowieka. Trzeba pamiętać, że zerwanie ze złem i wewnętrzne nawrócenie to pierwszy i zasadniczy krok w poprawie sytuacji zewnętrznej. Jan Paweł II podkreślał, że „gdy dana sytuacja może być zmieniona pod względem strukturalnym i instytucjonalnym siłą prawa lub – jak często się niestety zdarza – prawem siły, to w rzeczywistości taka zmiana okazuje się niepełna, krótkotrwała, a w ostateczności daremna i nieskuteczna – i nawet przynosząca odwrotny skutek – jeśli nie towarzyszy jej nawrócenie osób bezpośrednio czy pośrednio za tę sytuację odpowiedzialnych”[32]. Tylko bowiem zmiana koncepcji myślenia i wartościowania oraz uznanie indywidualnej odpowiedzialności przynosi realne efekty w sferze działalności zewnętrznej. Tylko ludzie tak postrzegający swą funkcję publiczną będą prezentowali „godne zachowanie się w służbie i poza służbą”. Innymi słowy, człowiek powinien zawsze i wszędzie sam siebie pilnować i sprawiedliwie oceniać, nie zaś tylko „pilnować się”, aby nie być przyłapanym na ukrywanym złu.

*

U podstaw wszelkich korupcyjnych zachowań stoi człowiek; on bowiem jest sprawcą – podmiotem oraz adresatem – przedmiotem wszelkich działań moralnych. Wzywanie więc o wyeliminowanie korupcji we wszelkich jej formach sprowadza się do wysiłku poprawy samego człowieka. Jest to wyzwanie skierowane do nas wszystkich, z rozróżnieniem wykonywanych obowiązków służbowych, wśród których osoby zaangażowane w administrację mają szczególne zobowiązania.

[31] Por. G. Makowski: *Korupcja jako problem społeczny*, op. cit., 171-176; M Jarosz: *Władza. Przywileje. Korupcja*, op. cit., s. 204-205.

[32] Jan Paweł II: Adhortacja apostolska *Reconciliatio et paenitentia*, nr 16.

Wymóg ten sprowadza się do wyeliminowania lub ograniczenia dostępu do decyzji osób, których dyskwalifikuje postawa moralna. Charakterystyczna jest w tym względzie opinia Wiktora Hugo, który stwierdza: „Zdrajca jest niczym innym, jak skrępowanym despotą, który chcąc doprowadzić swoją wolę, musi zejść do roli drugorzędnej. To małość zdolna do największych czynów. Obłudnik to tytan na skalę karła”[33]. Ludzie tego typu nie powinni być dopuszczani do pełnienia odpowiedzialnych funkcji, co jest zadaniem wszystkich mających wpływ na decyzje społeczno-administracyjne. W powierzaniu stanowisk i urzędów należy zatroszczyć się o dobór osób kompetentnych, szlachetnych i godnych zaufania. Odnosząc się do współczesnego społeczeństwa, zwłaszcza polskiego na początku II Rzeczypospolitej, Kazimierz Wybranowski pisał: „Macie ludzi wielkich. Nie, wy staracie się niszczyć, łamać tych, co przerastają was głowami, a na ich miejsce podstawiacie miernoty, które wydymacie drogą bezwstydnej reklamy. Od tych wydętych miernot świat dzisiaj się roi. Za waszą protekcję służą wam tak, jak im ich mizerne zdolności pozwalają, z zaparciem się swojego sumienia, honoru i godności ludzkiej. Ale miewacie wśród siebie wielkich łotrów, którzy używają tej potęgi, jaką jest tajna organizacja, do swoich osobistych nikczemnych celów”[34]. Na pytanie zaś: „Co na to poradzić?”, odpowiada: „Trzeba walczyć, walczyć z ciemnotą, pewną siebie, blagującą, zamazującą trudności, wystawiającą okazałe fronty, poza którymi kryje się słabość i nędza. Trzeba wśród piasku szukać ziarenek szlachetnego kruszcu: lepszemu materiałowi na ludzi nie trzeba dać utonąć w zalewającej go mierności”[35].*

ks. prof. UKSW i UwB dr hab. Józef Zabielski
kierownik Katedry Teologii Moralnej Życia Społecznego
Uniwersytetu Kardynała S. Wyszyńskiego w Warszawie,
pracownik naukowy Międzywydziałowej Katedry Teologii Katolickiej
Uniwersytetu w Białymstoku

[33] W. Hugo, *Pracownicy morza*, Warszawa 1955, s. 258. Por. J. Zabielski, *Ludzie sumienia – problem i wezwanie naszych czasów*, „Collectanea Theologica” 67(1997), nr 3, s. 148-161.

[34] K. Wybranowski: *Dziedzictwo*, Poznań–Warszawa–Wilno–Lublin 1930, s. 193.

[35] Tamże, s. 187. Por. U. Ruh: *Wahrheit als Problem*, „Herder Korrespondenz” 45(1991), z. 8, s. 345-347.

* *Referat przygotowany w związku z konferencją jubileuszową w Delegaturze NIK w Białymstoku.*

Andrzej Pawlik

KONTROLA PAŃSTWOWA A STYMULOWANIE POSTAW ETYCZNYCH W ADMINISTRACJI I BIZNESIE

Termin „etyka" wywodzi się z greckich słów *éthikós* – zwyczajny; *éthos* – obyczaj, zwyczaj. Rozumiany bywa przede wszystkim jako zespół norm i ocen moralnych charakterystycznych dla danej społeczności (etyka normatywna). Tym samym terminem określa się również dyscyplinę naukową zajmującą się opisem i wyjaśnianiem takich kategorii, jak dobro, zło, powinności, sumienie. W tym drugim znaczeniu spotyka się też – rzadziej używany – termin „etologia" (gr. *logos* – słowo, myśl, rozprawa) lub „etyka opisowa"[1].

W zasadzie nie ma precyzyjnej definicji etyki zawodowej, a niektórzy uważają nawet, że istnieje tylko etyka ogólna, zasady dotyczące postępowania wobec innych ludzi, wobec otoczenia.

Normy etyki zawodowej nie różnią się w istocie od przyjętych powszechnie norm postępowania, obowiązujących w danym społeczeństwie, cechujących tak zwanego porządnego, przyzwoitego człowieka. Są natomiast dokładniejszym sprecyzowaniem pożądanych zachowań w szczególnych okolicznościach, jakie mogą występować podczas wykonywania konkretnego zawodu[2].

Etyka zawodowa byłaby więc w takim ujęciu swoistym uszczegółowieniem norm etyki ogólnej wobec specyfiki zadań czy warunków konkretnej pracy zawodowej.

---

[1] Zdaniem Marii Ossowskiej, tylko etyka opisowa może spełniać wymagania stawiane nauce; natomiast etyka normatywna nie jest nauką, lecz zbiorem poglądów moralnych głoszonych przez moralistów, a zwłaszcza przez autorytety moralne.

[2] M. Michalik: *Od etyki zawodowej do etyki biznesu*, Warszawa 2003, s. 65.

Historyczne doświadczenia wskazują, że już od czasów antycznych niektóre zawody wymagają (ogół społeczeństwa ma takie oczekiwania) szczególnie wysokiej etyki. Chodzi zwłaszcza o profesje, w których jeden człowiek w ważnych egzystencjalnych sprawach zdaje się na drugiego człowieka, na przykład, aby wyleczył go z choroby, pomógł uregulować relacje z innymi ludźmi, wsparł w ułożeniu stosunku do Boga. Ci, którzy podejmowali się jednego z tych zadań – lekarze, prawnicy, duchowni – publicznie składali przysięgę (łac. *professio;* stąd później profesja, czyli zawód o wysokiej randze).

Jak się przedstawia ta tematyka w teorii i praktyce ekonomicznej działalności ludzi? Czy możliwe jest zdefiniowanie terminów „etyczny biznes", „etyczny przedsiębiorca", „etyczna administracja"? Czy potrzebna jest kontrola – kontrola państwowa?

W obecnych czasach, bardziej niż kiedykolwiek wcześniej, nie tylko efektywne, ale przede wszystkim etyczne funkcjonowanie przedsiębiorstw stało się warunkiem dalszego rozwoju, a nawet istnienia społeczeństw. Na dzisiejszym etapie postępu technologicznego, w niezmiernie skomplikowanym ogólnoświatowym systemie gospodarczym, bardzo ważnym zadaniem staje się zapewnienie satysfakcjonującej współpracy wszystkich uczestników rynku. Jest to osiągalne pod warunkiem respektowania rozbudowanych wymagań etycznych przez wszystkie podmioty gospodarcze działające na świecie.

Każdego człowieka łączy z innymi sieć wzajemnych stosunków. Stosunki te istnieją, ponieważ nawzajem się potrzebujemy, by uzyskać moralne wsparcie i osiągać cele. Są wszechobecną częścią naszego życia moralnego – od wzajemnych powiązań dziecka i jego rodziców do relacji menedżera i pracownika czy usługodawcy i usługobiorcy.

Wielka różnorodność powiązań biznesu i administracji ze wszystkimi sferami życia społeczno-gospodarczego powoduje, że liczne grupy społeczne są na wiele sposobów narażone na negatywne efekty działalności przedsiębiorstw i administracji. W rezultacie działań obronnych, podejmowanych przez te grupy i wywieranej przez nie presji społecznej, przedsiębiorstwa są obarczane coraz większym zakresem odpowiedzialności „pozaekonomicznej" – można nazwać ją odpowiedzialnością etyczną – której nie jest łatwo sprostać.

W końcu XIX wieku w Stanach Zjednoczonych, w tak zwanej erze przedsiębiorców, powstały ustawy określające stosunki pomiędzy biznesem (kręgami gospodarczymi), państwem i społeczeństwem. Po raz pierwszy wykazywano w nich, że duże firmy mają w społeczeństwie do odegrania rolę, która wychodzi poza maksymalizację zysku dla właścicieli kapitału. Wcześniej właściciele prywatni (często rodziny) i akcjonariusze sami prowadzili korporacje europejskie

i amerykańskie oraz w znacznej mierze według własnego uznania definiowali odpowiedzialność społeczną. Wielki kryzys lat trzydziestych XX wieku był przyczyną kolejnych interwencji i zmian w tym zakresie.

W ramach polityki *new deal* Franklina D. Roosevelta (1932 r.) rząd wprowadził wiele ustaw mających na celu ochronę interesów małych przedsiębiorstw i pracowników. W tym okresie wiele gałęzi przemysłu poddano regulacji rządu federalnego, który ustalał ceny, warunki podejmowania działalności, normy bezpieczeństwa i zasady polityki socjalnej. W 1934 r. w Stanach Zjednoczonych powołano Komisję Papierów Wartościowych i Giełdy, w celu nadzorowania obrotu akcjami i zwalczania nieuczciwych praktyk giełdowych. Dodatkowym skutkiem tych inicjatyw było wyraźniejsze wytyczenie granic społecznej odpowiedzialności biznesu.

Kolejne ważne zmiany nastąpiły w „erze społecznej" lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych minionego wieku. Wprowadzono ustawodawstwo w zakresie bhp, przepisy dotyczące substancji szkodliwych i zanieczyszczenia środowiska, przepisy o warunkach bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także ustalono normy dla towarów konsumpcyjnych. Zaczęto kontrolować bezpieczeństwo w kopalniach, elektrowniach atomowych i na składowiskach substancji toksycznych. Społeczna odpowiedzialność – jak się wydaje – była odpowiedzią na zmieniające się otoczenie biznesu, wzrost ingerencji państwa w procesy gospodarcze, a także rosnącą rolę związków zawodowych[3].

Idea społecznej odpowiedzialności zrodziła się z potrzeby oceny i uzasadnienia powinności człowieka gospodarującego, w związku z ujawnieniem się ułomności „niewidzialnej ręki" rynku, powodujących niekorzystne skutki, konflikty i zagrożenia. Fenomen rynku jest bowiem nie tylko źródłem ładu, ale również niesprawiedliwości, trudnych do zaakceptowania zagrożeń, nierówności i niepokojów społecznych. Etyka społecznej odpowiedzialności spełnia funkcję korekcyjną, jej celem jest korekta lub ograniczenie ekonomicznej racjonalizacji w obszarach, w których rynek nie działa doskonale[4] .

Jednym z najbardziej znanych przeciwników odpowiedzialności społecznej korporacji jest Milton Friedman (laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii w 1976 r.). Swoje stanowisko uzasadniał tym, że korporacja jest instytucją *stricte* ekonomiczną i nie działa z pobudek moralnych. Stąd też jej struktura i organizacja nastawione są na osiąganie ściśle określonych praktycznych celów, a przede wszystkim na pomnożenie bogactwa – „jedynym obowiązkiem spółek

[3] Por. P.A. Samuelson, W. D. Nordhaus: *Ekonomia 2*, WN PWN, Warszawa 1996, s. 213.
[4] Za: B. Klimczak: *Etyka biznesu a etyka ekonomiczna*, „Prakseologia" nr 141/2001, s. 233.

jest osiąganie zysku". W konsekwencji, powinności społeczne nakładane na menedżerów są błędem, mogą nawet zagrozić gospodarce, odciągając korporację od jej podstawowego powołania, które polega na dążeniu do maksymalizacji zysku.

Przeciwnicy społecznej odpowiedzialności wskazują także na możliwość obniżenia efektywności przedsiębiorstwa i niezamierzone negatywne skutki, z powodu przeznaczenia kapitału na potrzeby społeczne zamiast na potrzeby organizacji[5]. Koszty programów społecznych stawiają bowiem firmy w gorszej sytuacji od konkurentów, którzy takiej działalności nie prowadzą. Kolejnym argumentem przeciwko jest to, że społeczne zaangażowanie zwiększa władzę i wpływy biznesu, podczas gdy dzisiejszy biznes – jak uważają niektórzy – i tak ma rozległą władzę i nie powinien działać w przekonaniu, że jest sumieniem społeczeństwa.

Zwolennicy społecznej odpowiedzialności biznesu zwracają uwagę przede wszystkim na to, że rynek nie jest wystarczającym regulatorem życia gospodarczego. Kraje o gospodarce rynkowej są trapione ułomnościami rynku, czego efektem są powtarzające się eksplozje inflacji i bezrobocia czy niesprawiedliwy podział dochodu narodowego. Kryzys lat 2008–2009 wydaje się to potwierdzać. W związku z tymi niedostatkami mechanizmu „niewidzialnej ręki" funkcjonowanie współczesnej gospodarki jest wypadkową działania rynku oraz „widzialnej ręki" państwowych podatków, wydatków i regulacji. Wiara w to, że mechanizmy rynkowe mogą nie tylko sprawnie, ale na dodatek etycznie regulować działalność gospodarczą w sytuacji zmieniających się wartości, wzorców, struktur i priorytetów oraz powiązań gospodarczych, społecznych i politycznych – musi doprowadzić do wielkiego rozczarowania[6].

Jeżeli przedsiębiorstwa – menedżerowie chcą zachować znaczny zakres wolności w sytuacji ułomności rynku, paradoksalnie powinny przyjąć obowiązek społecznej odpowiedzialności. Powszechną akceptację zyskuje przekonanie, że poza minimalnymi standardami w tej dziedzinie, narzuconymi w formie prawa wszystkim firmom, te ostatnie powinny same decydować o zakresie i poziomie przyjętej przez siebie odpowiedzialności.

Najbardziej popularne w amerykańskim środowisku biznesu uzasadnienie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw nie odwołuje się do norm etycznych, lecz wskazuje na interes własny firmy. Zgodnie z nim, istnieje potrzeba harmonizowania celów ekonomicznych i społecznych. Jeżeli społeczeństwo oczekuje

[5] Por. P. F. Drucker: *Management Task. Responsibilities. Practices*, Harper & Row, New York 1973, s. 343.

[6] Zob. G.W. Kołodko: *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Poltext, Warszawa 1999, s. 163.

od korporacji troski o sprawy społeczne, to w jej najlepiej pojętym interesie leży zaangażowanie się w nie oraz nadanie temu pozytywnego rozgłosu. W konsekwencji firma dbająca o sprawy społeczne będzie cieszyła się szacunkiem, czemu towarzyszy większe zainteresowanie klientów, a co za tym idzie – wzrost sprzedaży, łatwiejszy dostęp do rynku kapitałowego i wykwalifikowanych zasobów pracy.

Optując na rzecz społecznej odpowiedzialności biznesu, jej zwolennicy wskazują, że aktywne zaangażowanie przedsiębiorstwa w tę sferę jest publicznym potwierdzeniem, że biznes ceni sobie dobro ogólne. Taka otwarta manifestacja wzmacnia poczucie odpowiedzialności u pracowników i ich stopień zaangażowania w codzienne sprawy firmy. Każdy z nich jest przecież jednocześnie członkiem społeczności i możliwość włączenia się w rozwiązywanie jej problemów za pośrednictwem swojej firmy pozwala mu na wnoszenie osobistego wkładu w tworzenie dobra wspólnego. Współczesne rozumienie społecznej odpowiedzialności głoszą między innymi następujący autorzy: J. McGuire, K. Davis i R. Blomstrom.

J. McGuire, przedstawiając ogólną definicję społecznej odpowiedzialności, stwierdza, że korporacje ponoszą nie tylko typową dla nich odpowiedzialność ekonomiczną i prawną, ale także pewien zakres odpowiedzialności przed społeczeństwem jako całością[7].

K. Davis i R. Blomstrom dopatrują się w społecznej odpowiedzialności obowiązku wyboru przez kierownictwo takich decyzji i działań, które przyczyniają się zarówno do dbałości o interes własny (pomnażanie zysku przedsiębiorstwa), jak i do ochrony i pomnażania dobrobytu społecznego.

Wskazują na dwa aspekty społecznej odpowiedzialności[8]:

– mówiąc o ochronie dobrobytu społecznego, kładą nacisk na to, by przedsiębiorstwa nie podejmowały działań szkodliwych społecznie, nawet jeżeli przynoszą one zysk, a jednocześnie decydowały się na inicjatywy ukierunkowane na zapobieganie i likwidowanie różnych negatywnych zjawisk społecznych, które są efektem ich przeszłej działalności;

– mówiąc o pomnażaniu, kładą nacisk na twórczą rolę biznesu w kreowaniu dobrobytu społecznego, angażowanie się w różnorodne przedsięwzięcia dla kraju.

Interpretacja społecznej odpowiedzialności korporacji w ujęciu K. Davisa i R. Blomstroma ma walor praktyczny, gdyż wskazuje na potrzebę harmonizowania przez przedsiębiorstwo korzyści społecznych i korzyści własnych firmy

[7] J. McGuire: *Business and Society*, McGraw-Hill, New York 1963. s. 144, za: A.B.Carrol: *Business and Society: Ethics and Stakeholder Management*, wyd. 2, College Division South-Western Publishing Co, Cincinnati, Ohio 1993, s. 33.

[8] K. Davis, R. Blomstrom: *Business and Society: Environment and Responsibility*, wyd. 3, McGraw-Hill, New York 1975, s. 6.

przy podejmowaniu decyzji. Domniemane w tej definicji jest moralne i społeczne zobowiązanie firmy – menedżera w stosunku do wszystkich jego interesariuszy.

Najczęściej przywołujemy dwa modele społecznej odpowiedzialności. Powszechnie znany jest model A. B. Carrolla[9], w którym wyróżnia się cztery rodzaje odpowiedzialności przedsiębiorstwa: ekonomiczną i prawną – których społeczeństwo wymaga; etyczną – której społeczeństwo oczekuje; filantropijną – którą społeczeństwo uważa za pożądaną.

Uznanie pierwszeństwa wartości moralnych przed innymi wartościami, które powinny być im przyporządkowane, jest podstawą drugiego modelu.

Najważniejszymi osobami, podmiotami decyzyjnymi w przedsiębiorstwie są kierownicy – menedżerowie. R. P. Nielsen, biorąc za podstawę ich moralne postawy, wyróżnił trzy typy menedżerów, które alegorycznie określił jako: „Eichmann", „Ryszard III" i „Faust".

„Eichmann" reprezentuje menedżerów, którzy w ogóle nie interesują się moralną stroną podejmowanych działań. Dążą do technicznej doskonałości w realizacji zadań, bez oglądania się na etyczny wymiar swoich czynów. Są to menedżerowie technicznie sprawni, lecz moralnie bezmyślni.

Drugi typ menedżera – „Ryszard III" – jest zdolny do rozróżnienia dobra i zła. Gotów jest jednak sięgać po nieetyczne działania, aby osiągnąć osobiste korzyści. W zasadzie są one dla niego jedynym kryterium oceny w podejmowaniu decyzji.

Dla „Fausta" natomiast moralną regułą jest maksyma: „dobry cel uświęca czasem złe środki". Menedżerowie tego typu silnie identyfikują się ze swoimi zadaniami, a negatywne skutki działań mają dla nich znaczenie drugorzędne[10].

Trzem przedstawionym typom R. P. Nielsen przeciwstawia typ idealnego (wzorcowego) menedżera – obywatela organizacji. Ogólnie biorąc, jest to człowiek stawiający sobie w pracy bardzo wysokie wymagania etyczne. Podejmowane decyzje kierownicze zawsze ocenia z punktu widzenia kryteriów etycznych. Mówiąc językiem Arystotelesa, idealny menedżer żyje życiem cnotliwym, czego przejawem w pracy zawodowej jest etyczne zachowanie i działanie.

Arystoteles nie oddzielał życia zawodowego od osobistego, szczęścia od moralności ani sukcesu od cnoty. W jego mniemaniu, o szczęściu i dobrym życiu decydują w istotny sposób miłość, rodzina, przyjaźń i to, co ogólnie nazywamy sukcesem. W tak pojmowanym dobrym życiu przewagę zyskuje postawa altruistyczna, bowiem w życiu cnotliwym, w samospełnieniu, mieści się troska o dobrobyt innych i etos ludzkiej wspólnoty. Troska ta kształtuje ludzkie życie, nadaje

[9] Zob. A. B. Carroll, op. cit., s. 31.

[10] N.Ciurla, M.Hopej: *Kilka uwag o etyce menedżerów*, „Przegląd Organizacji" nr 8/1994, s. 19.

mu sens i integralność. Dlatego życie cnotliwe, według Arystotelesa, jest zawsze życiem pełnym radości, zadowolenia z tego, kim się jest.

Zdaniem większości respondentów Ośrodka Badania Opinii Publicznej „Polonia", polscy kierownicy z wyższych szczebli zarządzania (menedżerowie) zachowują się nagannie, bowiem doszli do dużych pieniędzy dzięki znajomościom, układom politycznym i łapówkom[11], czego przykładem są afery „Rywina", „Orlenu" i „PZU". Nieetyczne działania menedżerów nie są tylko polską specjalnością. Badania wskazują, że w amerykańskich przedsiębiorstwach bywają stosowane przez kierowników pewne „nieczyste" praktyki[12]. Niedawna afera Bernarda Madoffa to potwierdza. Także niemieckie badania wskazują, że młodsza generacja menedżerów jest zorientowana „oportunistycznie", a cechami tej postawy są: egocentryzm, poszukiwanie sukcesu za wszelką cenę, materialno-hedonistyczne nastawienia. W 1973 r. ekonomista angielski Erwin Schumacher wydał książkę pod tytułem „Małe jest piękne – czyli spojrzenie na gospodarkę świata przy założeniu, że człowiek coś znaczy". Dowodzi w niej, że u podstaw każdego systemu ekonomicznego leżą ugruntowane w społeczeństwie poglądy na temat natury człowieka oraz hierarchia wartości: „Poziom życia mierzy się wielkością rocznej konsumpcji; celem tego systemu [gospodarki zachodniej – przyp. A. P.] jest zatem osiągnięcie maksymalnej konsumpcji przy optymalnym sposobie produkcji. Drugim systemem jest gospodarka buddyjska oparta na pojęciach właściwego poziomu życia i drogi pośredniej; ta gospodarka stawia sobie za cel osiągnięcie maksymalnie dobrego samopoczucia ludzi przy optymalnym sposobie konsumpcji"[13].

Ale nie wszyscy kierownicy – menedżerowie postępują nieetycznie. Większość płaci podatki do urzędu skarbowego i składki do ZUS. Dlaczego zachowują się etycznie? Na to pytanie, podążając za L. Kohlbergiem, można odpowiedzieć następująco[14]. Większość kierowników – menedżerów zachowuje się etycznie, aby uniknąć jakiejś kary lub otrzymać jakąś nagrodę. Niektórzy z nich są wrażliwi na potrzeby rodziny, przyjaciół lub swoich szefów. Inni chcą być dobrymi obywatelami. Wielu z nich robi to co uważa za dobre, podążając za ideałem, który uznają za dobry, tak z własnego punktu widzenia, jak i innych ludzi. Używając słów R. T. De George'a[15], można powiedzieć: „musimy mieć

[11] Zob. „Gazeta Wyborcza" z 28.05.1993 r.

[12] R Baumhart: *How Ethical Are Businessman*, „Harvard Business Review" nr 39/1961.

[13] E. F. Schumacher: *Małe jest piękne – czyli spojrzenie na gospodarkę świata przy założeniu, że człowiek coś znaczy,* tłum. E. Szymańska i J Strzelecki, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1981.

[14] L. Kohlberg: *The Philosophy of Moral Development*, Harper & Row, New York 1981.

[15] R.T. De George: *Business Ethics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1995, s. 573.

moralne osoby, jeśli chcemy mieć moralny biznes". Ale to tylko jedna strona prawdy. Musimy mieć także rozwiązania instytucjonalne, które wspierają, a nie utrudniają moralne postępowanie.

Bardzo dużym wsparciem dla podejmowania działań etycznych w przedsiębiorstwie (przez pracowników i menedżerów) jest kodeks etyczny. Kodeksy firm określają zakres odpowiedzialności zarządu oraz rady nadzorczej (kierowników – menedżerów), wynikający z przyjętych przez przedsiębiorstwo zobowiązań wobec społeczeństwa. Zobowiązania te polegają zazwyczaj na promocji dobra, praw ludzkich, korzyści i dobrobytu społecznego, a zakazywaniu działań i zachowań uważanych za zagrażające wymienionym wartościom[16]. Ponadto kodeks interpretuje obowiązki przedsiębiorstwa i jego pracowników względem innych podmiotów. W kodeksie można jasno określić, co jest do przyjęcia, a co nie mieści się w kategoriach uczciwego działania. Pracownik działający w imieniu przedsiębiorstwa dzięki kodeksowi łatwiej ustrzeże się błędu niż w sytuacji, gdy działa intuicyjnie.

Formalne pisemne zestawienie wartości i norm etycznych, którymi kieruje się przedsiębiorstwo, pomaga kadrze zarządzającej w jego prowadzeniu i staje się drogowskazem postępowania wobec pracowników. Pomaga także w podejmowaniu etycznych decyzji oraz służy jako podstawa przy rozwiązywaniu konfliktów takiej natury.

Jeżeli firma (kierownik – menedżer) będzie przestrzegała swojego kodeksu etycznego, stanie się bardziej wiarygodna w oczach partnerów gospodarczych, zyska przychylność środowiska, w którym działa, co może korzystnie wpłynąć na osiągane przez nią wyniki[17].

Zdania na temat sensowności i skuteczności kodeksów są podzielone. Można przedstawiać zarówno argumenty za (ważne funkcje edukacyjne, szczegółowość i aktualność pod względem prawnym, komplementarność wobec uregulowań prawnych), jak i przeciw (ogólnikowość, osłabienie indywidualnej odpowiedzialności, realizacja interesu grupowego). Wydaje się, że w kontekście tematu tego artykułu skutecznym narzędziem do budowania postaw etycznych w biznesie, a zwłaszcza w administracji, jest „Kodeks etyki kontrolera" Najwyższej Izby Kontroli. Stanowi on zbiór wartości, zasad postępowania i norm zachowań, którymi powinny się kierować osoby wykonujące zawód kontrolera. W zakresie kontroli sprawowanej przez NIK kontrolerzy są wzorem do naśladowania dla wszystkich urzędników administracji. „Kodeks etyki kontrolera" jest dokumentem powszechnie znanym i dostępnym, przedstawia podstawowe zasady: rzetelność i uczciwość,

[16] B. Klimczak: *Etyka gospodarcza*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 72.

[17] Por. A. Lewicka-Strzałecka: *Etyczne programy firm: teoria i praktyka*, „Biuletyn Informacyjny Zespołu Etyki Biznesu" nr 34/1998, s. 5.

niezależność, obiektywizm i bezstronność, kompetencje i staranność, przestrzeganie tajemnicy kontrolerskiej i profesjonalne zachowanie, a także podstawowe wartości: służba społeczeństwu, obiektywizm, otwartość i stałość ocen, perfekcja zawodowa.

Aby kierownictwo przedsiębiorstw mogło spełnić oczekiwania społeczne kierowane pod jego adresem, musiałoby prezentować – oprócz profesjonalizmu – wysoki poziom moralny. Tu pomocna może się okazać etyka cnót Arystotelesa, bo o ile normy etyczne wynikające z kierunków i systemów etycznych (takich, jak: utylitaryzm, teoria praw, teorie sprawiedliwości) sugerują, co etyczny menedżer powinien zrobić, jak się zachować – to właśnie ona wskazuje, jakim człowiekiem powinien być idealny menedżer. Doskonałość moralna, jaką postuluje etyka cnót, jest dla współczesnego człowieka zadaniem i jednocześnie wielkim wyzwaniem. A zatem niezbędna staje się kontrola. Czy kontrola, kontrola państwowa, stymuluje postawy etyczne w biznesie i administracji?

W świetle istniejących regulacji prawnych można mówić o kontroli państwowej w znaczeniu wąskim i szerokim. Kontrola państwowa wąsko rozumiana oznacza kontrolę sprawowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli. Termin ten służy do określenia jednej z zasadniczych instytucji kontroli administracji publicznej. W szerokim znaczeniu jest to kontrola wykonywana – w ramach zadań i kompetencji określonych prawem – przez państwowe jednostki organizacyjne. W kategorii kontroli państwowej rozumianej szeroko mogą znaleźć się podmioty o różnym statusie prawnym (organy, urzędy, jednostki organizacyjne mające osobowość prawną itd.), pod warunkiem, że mają charakter podmiotów państwowych i są wyposażone na podstawie obowiązującego prawa w funkcję kontroli.

Kontrola państwowa w naszym kraju przechodziła wiele przeobrażeń. Przebudowa polityczno-ustrojowa, wprowadzenie decentralizacji w systemie administracji, oparcie gospodarki na kanonach gospodarki rynkowej – wymagały konstytucyjnych zmian. Uchwalenie w 1997 r. nowej konstytucji utrwaliło najważniejsze instytucje kontroli, ustanawiając dla nich podstawy prawne w tym najwyższym źródle prawa. Umocowanie w ustawie zasadniczej znalazły: kontrola państwowa wykonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli, kontrola sądowa administracji, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Rzecznik Praw Obywatelskich. Konstytucja wprowadziła także nowy wymiar kontroli parlamentarnej. W wykonaniu jej postanowień, 1 stycznia 2004 r. zaczął funkcjonować nowy system sądownictwa administracyjnego, opierający się na zasadach dwuinstancyjności. Powstały nowe instytucje, takie jak Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych), Komisja Nadzoru Finansowego (ustawa z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym),

Centralne Biuro Antykorupcyjne (ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym).

Obecnie kontrola państwowa obejmuje: kontrolę państwową sprawowaną przez NIK, kontrolę parlamentarną, kontrolę trybunałów (Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu), kontrolę sądową, kontrolę specjalistyczną (inspekcje, dozory i nadzory, straże). Obraz ten uzupełniają różne rozwiązania organizacyjne w zakresie kontroli resortowej i wewnętrznej w administracji, w różnych jej sektorach i na rożnych poziomach, a także kontrola prokuratorska wykonywana głównie przez udział prokuratora w procedurach administracyjnych i sądowo-administracyjnych.

Co rozumiemy przez pojęcia etyczny przedsiębiorca i etyczny pracownik administracji? Czy nie lepiej posługiwać się pojęciem etyczny człowiek? Dość powszechne wydaje się mniemanie, że człowiek etyczny (uczciwy) w życiu będzie taki sam również w biznesie. Natomiast ktoś, kto oszukuje swoich partnerów w interesach, okłamie również swoją rodzinę czy przyjaciół. Jan Paweł II powiedział: „Tylko człowiek etyczny, umiejący sprostać doskonałości moralnej, zawsze wybierający dobro, jest godny człowieczeństwa".

Zaryzykowałbym stwierdzenie, że etyczny biznes, etyczny przedsiębiorca, etyczna administracja – to przede wszystkim etyczny człowiek, aktywnie zaangażowany w tworzenie i ochronę dobrego bytu społecznego w najbliższym otoczeniu, ale i rozumiejący globalne skutki podejmowanych lub zaniechanych działań. Człowiek kładący nacisk na to, aby jego aktywność nie była szkodliwa dla ludzi i dla naszej planety, nawet jeżeli przynosi zysk; człowiek odpowiedzialny przed Bogiem, ludźmi i sobą.*

dr Andrzej Pawlik
adiunkt w Instytucie Ekonomii i Administracji
Wydział Zarządzania i Administracji
Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego
Jana Kochanowskiego w Kielcach

* *Referat przygotowany w związku z konferencją jubileuszową w Delegaturze NIK w Kielcach.*

Czesław Martysz

SYSTEM KONTROLI PAŃSTWOWEJ W AUTONOMICZNYM WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM
Rys prawnohistoryczny

Problematyka kontroli państwowej była przedmiotem zainteresowania najwyższych organów państwa od początku istnienia II Rzeczypospolitej. Wskazuje na to zarówno analiza wydanych wówczas aktów prawnych, jak również innych dokumentów urzędowych[1]. Rodowód tej instytucji jest niewiele młodszy od początku odrodzonej Rzeczypospolitej, bowiem zwieńczeniem procesu tworzenia kontroli państwowej było wydanie przez Naczelnika Państwa dekretu z 8 lutego 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa[2]. Kilkanaście dni później, na mocy postanowienia Naczelnika Państwa z 15 lutego 1919 r.[3] mianowany został jej pierwszy prezes, którym został Józef Higersberger.

Uprawnienia kontrolne Najwyższej Izby Kontroli Państwa (NIKP) były bardzo szerokie. Zgodnie z art. 1 dekretu, była ona „władzą podległą bezpośrednio Naczelnikowi Państwa, samodzielną i powołaną do stałej, a wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych, prawidłowości administrowania majątkiem państwa oraz gospodarki instytucji, zakładów fundacji i funduszów, tudzież jednostek samorządowych", a także miast wskazanych w regulaminie[4].

---

[1] R. P. Krawczyk: *Najwyższa Izba Kontroli w okresie II Rzeczypospolitej*, „Studia Prawnicze" z. 4 /1990, s. 86.

[2] DzU nr 14, poz. 183. Na jego podstawie uchylone zostało postanowienie Tymczasowej Rady Stanu z 10.08.1917 r. o utworzeniu Urzędu Obrachunkowego

[3] MP nr 45 z 25.02.1919 r.

[4] Tymczasowy regulamin NIKP i jej organów ogłoszony został przez Naczelnika Państwa 20.02.1920 r. (MP nr 41).

Ponadto NIKP miała uprawnienie do kontroli wykonania budżetu państwa. Artykuł 20 dekretu przewidywał także wydawanie przez prezesa NIKP aktów wykonawczych (rozporządzeń), mających na celu stworzenie odpowiedniej struktury organizacyjnej NIKP (jednostek terytorialnych), działających na określonych obszarach Polski. Na podstawie rozporządzenia prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa z 17 stycznia 1920 r. o utworzeniu trzech Izb Kontroli Państwa[5], jednostki takie powstały w Warszawie, Kielcach oraz Lwowie. Właściwość miejscowa poszczególnych izb obejmowała „urzędy drugiej instancji, mające siedzibę na obszarze okręgu właściwej Izby Kontroli, oraz wszystkie im podwładne urzędy i władze pierwszej instancji również wtedy, gdy te ostatnie mają siedzibę poza obrębem terytorialnym województw, na które rozciąga się działalność właściwej Izby Kontroli Państwa"[6].

Wymienione akty prawne nie ukończyły procesu tworzenia podstaw organizacyjnych i prawnych kontroli państwowej w II Rzeczypospolitej. Równolegle trwały intensywne prace związane z kształtowaniem ustrojowych zrębów państwowości. Ówczesna Polska nie miała bowiem jeszcze ani ostatecznie ukształtowanego terytorium, ani jednolitego prawodawstwa – w tym konstytucji – ani też właściwego dla demokratycznego państwa systemu organów władzy i administracji publicznej. Nic zatem dziwnego, że w pierwszych latach istnienia państwa obowiązywały w nim regulacje przyjęte jeszcze w okresie zaborów.

Trudna sytuacja istniała zwłaszcza na Śląsku. Proces przyłączenie tych ziem do Polski był niezwykle dramatyczny, charakteryzował się kolejnymi powstaniami zbrojnymi, plebiscytem oraz zaangażowaniem się w ten proces obcych państw. Na tle tych wydarzeń szczególne znaczenie miało uchwalenie przez Sejm Rzeczypospolitej ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r., zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego[7]. Nie ulega wątpliwości, że była to pierwsza ustawa konstytucyjna II Rzeczypospolitej[8], wyprzedzająca prawie o rok uchwalenie Konstytucji z 17 marca 1921 r.[9]

Statut organiczny w art. 1 stwierdzał, że „Województwo Śląskie będzie nieodłączalną częścią składową Rzeczypospolitej Polskiej i będzie posiadało prawa samorządne stosownie do przepisów statutu". Organami województwa był

[5] MP nr 31 z 9.02.1920 r.

[6] Zob. rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 18.01.1921 r. w przedmiocie kompetencji izb kontroli Państwa (MP nr 13, poz. 28).

[7] DzURP nr 73, poz. 497.

[8] Zob. E. Kaznowska: *Kompetencje Śląskiej Rady Wojewódzkiej – regulacja prawna oraz praktyka (1922–1939)*, [w:] *Z dziejów prawa*, red. A. Lityński, Katowice 1996, s. 175 i n.

[9] DzU nr 44, poz. 267.

Sejm Śląski jako organ stanowiący (art. 4) oraz wojewoda i licząca 7 członków Rada Wojewódzka jako organy naczelne administracji (art. 24). Wojewodę i jego zastępcę mianował Naczelnik Państwa na wniosek Rady Ministrów, a pozostali członkowie Rady Wojewódzkiej byli wybierani przez Sejm Śląski na roczną kadencję. Artykuł 33 stanowił także, że pracownicy państwowi „urzędujący w Województwie Śląskim powinni w zasadzie pochodzić z Województwa Śląskiego". Przy równych kwalifikacjach mieli oni także pierwszeństwo w zatrudnieniu, a ich przeniesienie do innych części Polski wbrew ich woli mogło nastąpić tylko wówczas, gdy wymagało tego ich wykształcenie lub „wydoskonalenie, albo przeważający interes służby państwowej"[10].

Sejm Śląski formalnie nie był zależny od naczelnych organów II Rzeczypospolitej. Ustawy Sejmu Śląskiego nie wymagały zadem żadnych sankcji i były podpisywane przez marszałka Sejmu. Ustawy ogłaszał wojewoda w Dzienniku Ustaw Śląskich, utworzonym rozporządzeniem wojewody śląskiego z 17 czerwca 1922 r. Jako zasadę przyjęto, że ogłoszone w nim akty prawne będą wchodzić w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia. Samodzielność Sejmu Śląskiego została dodatkowo wzmocniona przez cytowaną wyżej ustawę nowelizującą statut z 8 marca 1921 r. stanowiącą, że każdorazowa zmiana statutu wymagać będzie zgody Sejmu Śląskiego. Dopiero Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r.[11] w art. 81 naruszała tę samodzielność i nienaruszalność statutu stanowiąc, że jego treść może zostać zmieniona nie ustawą konstytucyjną wymagającą trybu szczególnego, ale ustawą zwykłą. Nie zakończyło to jednak trwającego od początku obowiązywania statutu sporu w kwestii jego konstytucyjnego charakteru[12].

Uprawnienia Sejmu Śląskiego były bardzo szerokie i obejmowały wiele spraw o charakterze wyłącznym[13]. Zgodnie z art. 4 statutu, do jego wyłącznej kompetencji należały sprawy ustroju śląskich władz administracyjnych, samorządu powiatowego i gminnego oraz podziału administracyjnego województwa, organizacja sił policyjnych i żandarmerii, nadzór budowlany i ochrona przeciwpożarowa, zaopatrzenie w energię elektryczną i wodę, szkolnictwo ogólnokształcące i zawodowe. Sejm miał także wyłączne uprawnienie do „ustalania corocznego budżetu

[10] Art. 33 statutu, w brzmieniu nadanym mu ustawą konstytucyjną z 8.03.1921 r. dotycząca uzupełnienia ustawy konstytucyjnej z 15.07.1920 r. zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego (DzU nr 26, poz. 146).

[11] DzU nr 30, poz. 227.

[12] Zob. J. Kokot: *Zakres działania Województwa Śląskiego jako jednostki samorządu terytorialnego*, Katowice 1939, s. 15.

[13] H. Rechowicz: *Sejm Śląski 1922–1939*, Katowice 1971, s. 61.

i zatwierdzania zamknięć rachunkowych, zaciągania pożyczek wojewódzkich, zbywania, zamiany i obciążania nieruchomego majątku wojewódzkiego i przyjęcia gwarancji finansowych", a także „nakładania podatków i opłat publicznych śląskich" stosownie do odrębnych przepisów, które zgodnie z art. 5 statutu, miały zostać uchwalone w równobrzmiących ustawach: państwowej i śląskiej. Projekt tej ustawy miał zostać sporządzony przez Radę Ministrów w porozumieniu z Radą Wojewódzką.

Do tego czasu miały obowiązywać w Województwie Śląskim dotychczasowe przepisy podatkowe, z tym że przewidziano, iż dochody z podatków i opłat będą wpływać do Skarbu Śląskiego, który też miał prowadzić administrację podatkową. Z tych dochodów, zgodnie z art. 5 statutu, Skarb Śląski był zobligowany oddać na potrzeby ogólnopaństwowe część „odpowiadającą liczbie mieszkańców oraz sile podatkowej Śląska", obliczaną w sposób przewidziany w załączniku do statutu. Kwotę tę, zwaną tangentą, obliczała corocznie Rada Ministrów na podstawie wniosków Rady Wojewódzkiej. Statut stawiał jednak warunek, że tak obliczona kwota tangenty wymaga opublikowania „wraz ze szczegółowym uzasadnieniem".

Tangenta to według W. Dąbrowskiego „Formułka matematyczna przewidująca, że gdy przeciętny dochód Skarbu Śląskiego przypadający na jednego mieszkańca, będzie równy przeciętnemu dochodowi skarbowemu na jednego mieszkańca całej Polski, wówczas dochód Śląska zużyty zostanie na potrzeby Woj. Śląskiego. W tym wypadku nie odprowadza się tangenty. Na wypadek, gdy dochód przeciętny Skarbu Śląskiego, przypadający na jednego mieszkańca, będzie wyższy od przeciętnego dochodu w całym Państwie, to Skarb Śląski winien oddać połowę tej nadwyżki Skarbowi R.P. Jeżeli przeciętny dochód śląski będzie niższy od przeciętnego dochodu w całym Państwie, Skarb R.P. winien wpłacić do Skarbu Śl. odpowiednią różnicę"[14].

Zasady ustalania tangenty określał załącznik (dodatek) do statutu[15] według następujących zasad:

1) ludność cywilna Województwa Śląskiego = a
2) ludność cywilna Rzeczypospolitej Polskiej wraz z Województwem Śląskim = b
3) dochód ogólny Skarbu Śląskiego z podatków i opłat pobieranych ze Śląska, bez dochodu z dodatków do podatków = c

[14] W. Dąbrowski: *Poradnik prawniczy dla prac ustawodawczych Sejmu Śląskiego i jego komisyj*, Katowice, 1937, s. 200. Należy dodać, że autor był wicemarszałkiem IV Sejmu Śląskiego oraz przewodniczącym komisji budżetowo-skarbowej.

[15] Wzór obliczania tangenty napisał prof. R. Rybarski, ówczesny wiceminister skarbu w rządzie II RP. Zob. bliżej J. Ciągwa: *Kontrowersje wokół tangenty*, [w:] *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawnohistoryczne*, red. D. Bogacz i M. Tkaczuk, Szczecin 2006, s. 144.

4) dochód ogólny Skarbu Rzeczypospolitej i skarbu śląskiego z podatków i opłat wszelkiego rodzaju (bez dodatków od opłat) = d

5) Skarb Śląski zatrzymuje na własne potrzeby część równającą się:

$$\frac{c}{2}+\frac{d}{2}\times\frac{a}{b}$$

6) Skarb Śląski oddaje na potrzeby ogólnopaństwowe część równającą się:

$$\frac{c}{2}-\frac{d}{2}\times\frac{a}{b}$$

Nie ulega wątpliwości, że problematyka wysokości odprowadzanej tangenty do Skarbu Państwa, podobnie jak i wykonanie budżetu śląskiego, powinno podlegać kontroli niezależnego organu. Statut organiczny, w art. 14, przewidywał zatem utworzenie specjalnego organu kontrolnego – Izby Obrachunkowej Śląskiej – za pomocą którego Sejm Śląski wykonywałby funkcje kontrolne nad działalnością Rady Wojewódzkiej oraz kontrolował wykonanie budżetu Województwa Śląskiego. Przepisy w tym zakresie miała zawierać specjalna ustawa o wewnętrznym ustroju Województwa Śląskiego, regulująca także zagadnienia wyborów do Sejmu Śląskiego, jego organizację wewnętrzną, organizację Rady Wojewódzkiej, a także strukturę i zasady funkcjonowania śląskiego urzędu wojewódzkiego jako aparatu pomocniczego organów wykonawczych. Nadto, zgodnie z art. 15 statutu organicznego, ta szczególna ustawa miała być opublikowana zarówno w Dzienniku Ustaw RP, jak i w Dzienniku Ustaw Śląskich. Co więcej, przepis ten gwarantował prawo weta Naczelnika Państwa, gdyby ustawa naruszała przepisy statutu.

Można zatem powiedzieć, że w dniu uchwalania statutu organicznego ustawodawca przewidywał istnienie dwóch niezależnie działających organów kontroli państwowej: Najwyższej Izby Kontroli Państwa oraz Izby Obrachunkowej Śląskiej. Wszystko wskazuje na to, że organy te miały działać na podobnych zasadach, odmienność sprowadzała się do różnej właściwości miejscowej tych organów. Problem jednak w tym, że statut miał wejść w życie z dniem objęcia Województwa Śląskiego przez Rzeczpospolitą Polską, a termin ten nie był wówczas znany. Nastąpiło to dopiero 22 czerwca 1922 r.[16] Powstawanie i rozwój instytucji

[16] Ustawa z 16.06.1922 r. o rozciągnięciu na ziemie górnośląskie województwa śląskiego Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i niektórych innych ustaw oraz w przedmiocie zmian w ustawodawstwie, na tych ziemiach obowiązujących (DzU nr 46, poz. 388).

ogólnopaństwowych przebiegały więc na razie niezależnie od rozwoju instytucji tworzonych w Województwie Śląskim. Z czasem okazało się, że niektóre przepisy gwarantujące niezależność organów kontroli państwowej na Śląsku nie zostały zrealizowane.

Tymczasem 17 marca 1921 r. Sejm RP uchwalił Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Nie naruszała ona postanowień statutu organicznego Województwa Śląskiego. Jej art. 9 stanowił jednak, że do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzielenie lub odmówienie udzielenia rządowi absolutorium – jest powołana Najwyższa Izba Kontroli, działająca na zasadzie kolegialności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegium, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu RP, większością 3/5 głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania miała szczegółowo określić odrębna ustawa.

Ustawę taką Sejm RP uchwalił 3 czerwca 1921 r.[17], tym samym utracił moc obowiązujący dotychczas dekret z 19 lutego 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa. Z treści ustawy nie wynikało jednoznacznie, czy NIK będzie także obejmować swą właściwością Województwo Śląskie. Artykuł 27 przewidywał jednak, że prezes Izby w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów będzie mógł otwierać izby okręgowe kontroli i ustalać ich terytorialny zakres działania. Prezes NIK mógł także poruczać sprawowanie kontroli innym organom Kontroli Państwowej poza terytorium danej izby. Z kolei art. 28 stanowił, że w razie potrzeby prezes NIK w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów będzie mógł otwierać „specjalne urzędy Kontroli Państwowej". Urzędy te mogły mieć taką samą organizację i działać na tych samych zasadach jak okręgowe izby kontroli, z uwzględnieniem przepisów specjalnych, które prezes NIK mógł wydawać w porozumieniu z właściwymi ministrami. Analiza tych przepisów pozwala jednak wyrazić przypuszczenie, że ustawodawca celowo skonstruował omawiane przepisy na tyle elastycznie, by w razie potrzeby objąć przedmiotowym i podmiotowym zakresem działania NIK także obszar Województwa Śląskiego. Wprawdzie wprost uczynić tego nie mógł, bowiem na przeszkodzie stał omówiony wyżej przepis art. 14 statutu organicznego, przewidujący utworzenie Izby Obrachunkowej Śląskiej, niemniej można przypuszczać, że już wówczas zarysowała się tendencja do unifikacji kontroli państwowej w Polsce, z uwzględnieniem rozciągnięcia jej także na terytorium autonomicznego Województwa Śląskiego.

Teza ta jest bardzo prawdopodobna, bowiem od samego początku obowiązywania statutu organicznego prawie nieustannie toczyły się spory wokół zasad ustalania należnej Skarbowi Państwa tangenty oraz zasad kontroli władz centralnych

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

w zakresie prawa budżetowania. W tym celu zamierzano wprowadzić specjalne środki kontroli, niestosowane w odniesieniu do innych dziedzin działalności ustawodawczej Sejmu Śląskiego. Jak podkreśla J. Ciągwa, ta szczególna preferencja śląskiego ustawodawstwa budżetowego i otoczenie go specjalną pieczą władz centralnych była w pełni zrozumiała, jeśli uwzględnimy, że budżet ten był wiernym obrazem tego co Skarb Państwa otrzyma z Województwa Śląskiego tytułem tangenty"[18].

Próby ograniczania samodzielności budżetowej przybierały postać konkretnych projektów aktów prawnych. Na początku 1922 r. projekt taki został opracowany przez Prezydium Rady Ministrów i przewidywał bardzo krótki termin przygotowania preliminarza budżetowego Województwa Śląskiego i przedstawienia go ministrowi Skarbu RP za pośrednictwem ministra spraw wewnętrznych. Po sprzeciwie Naczelnej Rady Ludowej projekt został uznany za sprzeczny z zasadami autonomii Śląska[19]. Podobnie nieudaną próbę ograniczenia samodzielności budżetowej podjęto w 1932 r., wpisując do projektu ustawy o wewnętrznym ustroju Województwa Śląskiego zawity termin uchwalenia budżetu. Po upływie tego terminu, projekt ustawy budżetowej miał ogłosić wojewoda na wniosek Śląskiej Rady Wojewódzkiej. Była to próba kontroli władz wykonawczych nad Sejmem Śląskim – rozwiązania niespotykanego w żadnym z krajów ówczesnej Europy[20].

Jak wcześniej wspomniałem, statut organiczny wszedł w życie 22 czerwca 1922 r., natomiast prawie rok wcześniej, 23 czerwca 1921 r., zaczęła obowiązywać ustawa o Kontroli Państwowej, uchwalona 3 czerwca 1921 r. Niedługo potem, 22 grudnia 1921 r., wydane zostało rozporządzenie prezesa Najwyższej Izby Kontroli o utworzeniu izby okręgowej kontroli państwowej w Krakowie[21], która objęła terytorialnym zakresem działania województwa krakowskie i śląskie. W Województwie Śląskim podmiotowym zakresem kontroli objęte były przede wszystkim organy państwowe, istniały jednak wątpliwości co do zakresu kontroli wykonania budżetu Województwa Śląskiego przez tę izbę. Zastrzeżenia wynikały stąd, że uchwalenie budżetu należało do kompetencji autonomicznego Sejmu Śląskiego.

Wątpliwości chciano jak najszybciej rozwiać, dlatego trwały także prace nad projektami ustaw przewidzianych do uchwalenia w statucie organicznym. Projekty obejmowały między innymi zagadnienia wzajemnego stosunku Skarbu Śląskiego do Skarbu Państwa, a także utworzenia Izby Obrachunkowej Śląskiej.

---

[18] J. Ciągwa: *Wpływ centralnych organów Drugiej Rzeczypospolitej na ustawodawstwo śląskie w latach 1922– 1939*, Katowice 1979, s. 213.

[19] Tamże, s. 214.

[20] Tamże, s. 216.

[21] DzU nr 4, poz. 31.

Prace szły jednak bardzo powoli, ku rozgoryczeniu niektórych posłów śląskich[22]. Wobec braku tego organu kontrolnego, Sejm Śląski uchwałą z 11 stycznia 1924 r. wyraził zgodę na prowadzenie działalności kontrolnej przez organy Najwyższej Izby Kontroli w zakresie przewidzianym dla Izby Obrachunkowej Śląskiej[23].

Niespełna dwa miesiące później, 5 kwietnia 1924 r., na podstawie rozporządzenia prezesa Najwyższej Izby Kontroli wydanego w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów utworzony został specjalny urząd Kontroli Państwowej w Katowicach[24]. Jednocześnie z terytorialnego zakresu działania Okręgowej Izby Kontroli w Krakowie zostało wyłączone Województwo Śląskie. Urząd Kontroli Państwowej w Katowicach, otwarty 24 czerwca 1924 r. działał na tych samych zasadach co okręgowe izby kontroli, ale wyłącznie na terenie Województwa Śląskiego. W jego skład wchodził specjalny wydzielony oddział obrachunkowy, który do czasu utworzenia Izby Obrachunkowej Śląskiej miał wykonywać rewizję finansową gospodarki tych działów administracji województwa śląskiego, które podlegałyby rewizji Izby Obrachunkowej Śląskiej. Następnie Sejm Śląski, uchwałą z 11 maja 1924 r., powierzył organom NIK kontrolę dochodów i wydatków Województwa Śląskiego. W ten sposób organy Najwyższej Izby Kontroli zostały upoważnione do prowadzenia faktycznej kontroli władz i urzędów we wszystkich działach administracji śląskiej[25]. Należy dodać, że kontrola ta prowadzona była w trybie i na zasadach określonych w ustawie z 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej.

Powyższe fakty wskazują dobitnie, że w Sejmie Śląskim brakowało woli politycznej i determinacji do utworzenia Izby Obrachunkowej Śląskiej. Głos posłów śląskich, którzy się za tym opowiadali nie był wystarczający, by zrealizowane zostały postanowienia statutu organicznego, gwarantujące nie tylko autonomię Śląskowi w dziedzinie prawodawstwa i władzy wykonawczej, ale także w zakresie utworzenia niezależnych od władz ogólnopaństwowych organów kontroli państwowej. Podejmowane przez Sejm Śląski próby utworzenia Izby Obrachunkowej Śląskiej kończyły się jednak niepowodzeniem. Do końca II Rzeczypospolitej takiego organu nie utworzono. Nie był to zresztą jedyny grzech zaniechania w tej dziedzinie, bowiem do 1939 r. nie wydano także ustawy o zasadniczym znaczeniu nie tylko dla Województwa Śląskiego, ale także dla II Rzeczypospolitej, a mianowicie ustawy o zasadach wzajemnych rozliczeń finansowych, co przewidywał art. 5 statutu.

---

[22] W. Dąbrowski: *Stosunek Skarbu Śląskiego do Skarbu Państwa. Materiały*, Katowice 1939, s. 8.

[23] H. Rechowicz: Sejm Śląski..., op. cit., s. 64.

[24] DzU nr 32, poz. 337. Urząd ten został otwarty 1.06.1924 r. Zob. bliżej H. Rechowicz: *Sejm Śląski*..., op. cit., s. 64.

[25] H. Rechowicz: *Sejm Śląski*..., op. cit., s. 64.

Należy zatem postawić pytanie, dlaczego – pomimo niebudzących wątpliwości postanowień statutu organicznego – nie wydano niektórych ustaw regulujących organizację i zasady funkcjonowania Województwa Śląskiego. Otóż przyczyn tych było wiele, zarówno o charakterze politycznym i społecznym, jak również gospodarczym. Podnoszono szczególnie to, że „w opinii publicznej rozpowszechniał się pogląd o nieprzebranych bogactwach ziemi śląskiej i zdolności płatniczej jej ludności, sprawiający, że to co Śląsk dawał tytułem podatków było wszystko za mało”[26].

Znacznie poważniejsze były przyczyny gospodarcze, skutkujące nieustannym sporem co do wysokości tangenty. Należy przypomnieć, że w tej sprawie organy województwa śląskiego przedkładały jedynie propozycję kwoty tangenty, a głos rozstrzygający miała Rada Ministrów RP. Nie ulega wątpliwości, że ustalenia rządu centralnego nie szły w parze z interesem samorządnego Województwa Śląskiego, którego organy często wskazywały na znaczne dysproporcje pomiędzy wymagalną wysokością tangenty a jej kwotą faktycznie odprowadzaną do Skarbu Państwa. Ponadto elastyczny charakter przepisów o tangencie uzależniał wysokość udziału Skarbu Śląskiego w wydatkach państwowych od swobodnej decyzji Rady Ministrów. Jak się podkreśla w literaturze, Samorząd Śląski nie miał „żadnej ustawowej podstawy do przewidywania z góry, ile będzie musiał wpłacić do Skarbu Państwa, co jest przecież czynnikiem pierwszorzędnej wagi dla gospodarki tego samorządu”[27].

Z dokumentów wynika, że Śląsk miał dla Polski szczególne znaczenie gospodarcze. Stąd pochodziło 100% koksu, 100% srebra, 99% ołowiu, 95% cynku, 75%, węgla, 75% żelaza i stali[28]. Także trzy czwarte eksportu ze Śląska przechodziło przez porty (tu upatrywano między innymi genezy portu w Gdyni i linii kolejowej łączącej Gdynię ze Śląskiem). W latach 1924–1939 Województwo Śląskie przekazało do Skarbu Państwa ponad 118 mln zł tytułem tangenty, co według niektórych źródeł przewyższało należną kwotę o ponad 71 mln zł[29]. W literaturze zwraca się także uwagę, że choć współcześnie trudno być rozjemcą w tym sporze, to bez wątpienia „śląska strona sporu przedstawiła konkretne argumenty, przemawiające za słusznością jej stanowiska, tymczasem minister skarbu ograniczał się zawsze jedynie do umieszczenia w preliminarzu budżetowym państwa należnej państwu tangenty”[30].

---

26 J. Ciągwa: *Kontrowersje wokół tangenty*..., op. cit., s. 161.
27 J. Kokot: *Zakres działania Województwa Śląskiego*..., op. cit., s. 64.
28 Dane z 1931 r. Zob. bliżej, W. Dąbrowski: *Stosunek Skarbu Śląskiego*..., op. cit., s. 9.
29 J. Ciągwa: *Kontrowersje wokół tangenty*..., op. cit., s. 161.
30 Tamże, s. 161.

Problem nieprecyzyjnego przepisu o wzajemnych stosunkach finansowych pomiędzy Skarbem Śląska i Skarbem Państwa oraz brak w tej sprawie ustawy szczegółowej niewątpliwie rzutowały na odczuwalne na Śląsku poczucie niepełnej samorządności. Jak podkreślano, „bez względu na to, jaka będzie szata administracyjna Województwa Śląskiego, czy będzie ona autonomiczna, czy nazwiemy ją samorządem, to może być ona skuteczną tylko wtedy, jeżeli będzie oparta o własny skarb i o możliwości realizowania własnych potrzeb”[31]. W. Dąbrowski pisał także, że „bez Górnego Śląska i województwa śląskiego nie może być mowy o gospodarczej niezależności Polski, a tym samym o jej znaczeniu i sile politycznej”[32].

Brak przepisów regulujących wzajemne zależności pomiędzy Skarbem Państwa a Skarbem Śląskim, spory o wysokość tangenty, a także nieutworzenie Izby Obrachunkowej Śląskiej miały także negatywny wpływ na pozycją prawną NIK w ogóle, jak również na pozycję jej specjalnego Urzędu Kontroli Państwowej w Katowicach. Widząc wady regulacji prawnej pomiędzy obydwoma skarbami, z bezstronnego i niezależnego organu kontroli państwowej NIK stała się z czasem swoistym obserwatorem sporu pomiędzy stroną śląską a ogólnopaństwową, starając się jednocześnie zachować swą dotychczasową neutralność.

Postawa NIK w tym sporze zyskała uznanie obu stron konfliktu do tego stopnia, że próbowano nawet powierzyć jej rolę rozjemcy. Jak podkreśla W. Dąbrowski, „na skutek dyskusji, jaka toczyła się w roku 1929 w Sejmie Śląskim na temat rozrachunku obu skarbów między sobą, już wtedy wysunięto pomysł powołania do życia specjalnego arbitrażu w osobie prezesa Izby Kontroli Państwa prof. Wróblewskiego i powierzenia mu rozstrzygnięcia interpretacyjnego tych pojęć prawno-skarbowych, które są ujęte w art. 5 [statutu – przyp. C.M.]. Projekt ten niestety nie przyszedł do skutku”[33].

Należy także dodać, że w 1932 r. Sejm Śląski znowu podniósł konieczność wydania omawianych przepisów wykonawczych, proponując stworzenie do realizacji tego celu specjalnej komisji złożonej z wybitnych prawników polskich, która na podstawie materiałów dostarczonych przez ministra Skarbu i Sejm Śląski miała dokonać wykładni treści art. 5 statutu. Pomysł ten także do końca II Rzeczypospolitej nie został zrealizowany[34].

To, że prezesowi NIK zaproponowano pełnienie swoistej funkcji arbitra wskazuje, jak wielkim szacunkiem cieszyła się w owym czasie Najwyższa Izba Kontroli

[31] W. Dąbrowski: *Stosunek Skarbu Śląskiego*..., op. cit., s. 8.
[32] Tamże, s. 10.
[33] Tamże, s. 45.
[34] Tamże, s. 45.

jako instytucja państwowa oraz jak niezwykłym zaufaniem darzono jej prezesa. Jest to mało znany fakt z historii NIK, warto zatem szczególnie go zaakcentować. Świadczy on o nowym, nieznanym dotąd obliczu kontroli państwowej.

Istniejący stan prawny stawiał także w niezręcznej sytuacji pracowników specjalnego Urzędu Kontroli Państwowej w Katowicach. Wskutek braku szczegółowego uregulowania zależności obu budżetów każda ze stron konfliktu miała możliwość wpływania na administrację województwa śląskiego w tym zakresie. Z jednej strony robiła to Rada Ministrów, ustalając faktyczną wysokość tangenty przez ministra Skarbu jako organu nadrzędnego nad Wydziałem Skarbowym Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, z drugiej – czynił to Sejm Śląski przez groźbę niezatwierdzenia za dany rok zamknięć rachunkowych Skarbu Śląskiego. Szczególna rola NIK wynikała przede wszystkim z tego, że jej kontrolerzy znając zasady ustalania tangenty, dostrzegali również dysproporcje pomiędzy kwotami należnymi Skarbowi Państwa a rzeczywistymi kwotami odprowadzonymi ze Skarbu Śląskiego. W literaturze wskazuje się, że kontrolerzy wiedząc o przyczynach sporu, mogli tę sprawę podnieść podczas czynności kontrolnych „lub przejść nad nią do porządku dziennego”[35]. Pamiętajmy, że NIK w Katowicach była organem kontroli państwowej oraz *de facto* wykonywała uprawnienia, które miały przysługiwać projektowanej (a jednak nieutworzonej) Izbie Obrachunkowej Śląskiej.

Z tego powodu rola śląskiego oddziału NIK była szczególnie delikatna. Najwyższa Izba Kontroli w Katowicach pełniła nie tylko funkcje kontrolne, ale bardzo często była również mediatorem pomiędzy stronami konfliktu. Jej szczególna pozycja wynikała także z tego, że koszty utrzymania specjalnego urzędu Kontroli Państwowej w Katowicach w części dotyczącej Województwa Śląskiego pokrywane były z budżetu tego województwa. Nadto, urzędnicy śląskiego urzędu Kontroli Państwowej, do których stosowano przepisy ustawy z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej[36], pobierali specjalny dwudziestoprocentowy dodatek do wynagrodzenia, tak zwany dodatek wojewódzki, przewidziany w ustawie śląskiej. Uzasadnieniem tego dodatku były wysokie ceny żywności. Jak podkreślał W. Dąbrowski, „Katowice – obok Gdyni – są najdroższym miastem, jeżeli chodzi o ceny najważniejszych środków masowego spożycia, jak ziemniaki, mąka, słonina i jajka”[37]. Nie ulega wątpliwości, że sytuacja pracowników katowickiego oddziału NIK, choć wynikała z obiektywnych uwarunkowań zewnętrznych, nie była identyczna jak pracowników innych izb kontroli w Polsce.

---

[35] J. Kokot: *Zakres działania Województwa Śląskiego*..., op. cit., s. 70.

[36] DzU nr 21, poz.164, ze zm.

[37] W. Dąbrowski: *Poradnik prawniczy wyjaśniający stan prawny na obszarze woj. śląskiego*, Katowice 1939, s. 212-213.

Trzeba zwrócić uwagę na to, że Najwyższa Izba Kontroli w Katowicach wypełniała nie tylko przyznane jej ustawowo funkcje kontrolne, ale wykonywała także czynności daleko wykraczające poza te granice. Wynikało to z jej szczególnego zakresu działania, obejmującego autonomiczne Województwo Śląskie, które dysponowało własnym Sejmem i budżetem. Brak regulacji prawnych określających stosunek Skarbu Państwa do Skarbu Śląskiego sprawiał, że pracownicy NIK pełnili często także funkcje mediacyjne i arbitrażowe. Z tego powodu również zasady finansowania specjalnego urzędu Kontroli Państwa w Katowicach i jego struktura organizacyjno-prawna odbiegały od innych okręgowych izb kontroli w Polsce.*

prof. UŚ dr hab. Czesław Martysz
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego,
członek Kolegium NIK

* *Referat przygotowany w związku z jubileuszową konferencją w Delegaturze NIK w Katowicach.*

Florian Kuźnik

PRZEKSZTAŁCENIA GOSPODARCZE REGIONU ŚLĄSKIEGO UWARUNKOWANIA I BILANS OSIĄGNIĘĆ

Województwo śląskie zajmuje wyjątkowe miejsce w gospodarce narodowej Polski. W tym regionie znajduje się powstały w XIX wieku jeden z największych europejskich okręgów przemysłowych, opierający się na eksploatacji złóż węgla kamiennego oraz rud cynku i ołowiu. Górnośląski Okręg Przemysłowy (GOP) rozrastał się pomyślnie przez wiele lat. Szczególne warunki jego rozwoju i przekształceń pojawiły się w okresie PRL. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku gospodarka Śląska przeżywała okres „dynamicznego, socjalistycznego rozwoju". Według planów i innych, mniej jawnych dyrektyw centrum polityczno-decyzyjnego rozbudowywano górnictwo węgla kamiennego i metali nieżelaznych oraz hutnictwo i koksownictwo. Wiele inwestycji centralnych prowadzono pod hasłem modernizacji. Huta Katowice jako tak zwana huta surowcowa miała umożliwić modernizację śląskiego, starego hutnictwa, w tym zamykanie nierentownych i uciążliwych dla środowiska obiektów produkcyjnych. Po kilku latach od rozpoczęcia budowy Huty Katowice okazało się, że rozbudowywane będą także niektóre inne huty, gdyż potrzebny jest wzrost produkcji stali. Skala likwidacji przestarzałych obiektów produkcyjnych była znikoma. Rozbudowa hutnictwa pociągała za sobą rozbudowę koksownictwa.

Odrębny problem stanowiło górnictwo węgla kamiennego. Jedynie część argumentów, które mogłyby przemawiać za jego rozbudową w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych da się zaliczyć do uzasadnień ekonomicznych. Należą do nich: krajowa polityka energetyczna bazująca na własnych strategicznych surowcach energetycznych oraz możliwości eksportowe polskiej gospodarki. Inne miały już zasadniczo wydźwięk doktrynalny. Ówczesne kręgi polityczno-decy-

zyjne były mocno przekonane, że na węglu opiera się jakikolwiek sensowny rozwój gospodarczy. Im więcej węgla, tym szybszy rozwój. Do tego dochodziła jeszcze swoista celebracja wielkoprzemysłowej klasy robotniczej, której „awangardę" mieli stanowić górnicy. W takiej atmosferze do kolejnych planów inwestycyjnych bez większego trudu wchodziły nowe kopalnie i wszystko inne, co było górnictwu potrzebne do ekspansji i samozadowolenia: przemysł maszyn górniczych, elektronika górnicza, budownictwo mieszkaniowe górnictwa, szpitale górnicze, górnicze wyciągi narciarskie itp.

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX wieku, to jest w momencie gdy przebrzmiał już boom inwestycyjny gospodarki socjalistycznej, a jeszcze nie rozpoczęły się zmiany strukturalne w gospodarce narodowej, gospodarka ówczesnego województwa katowickiego charakteryzowała się następującymi właściwościami strukturalnymi[1]:

– górnictwo węgla kamiennego oraz hutnictwo żelaza i metali kolorowych angażowało ponad połowę zatrudnionych w przemyśle, w tym samo górnictwo około 40% (w momencie rozpoczęcia reform w 1990 r. w kopalniach węgla kamiennego zatrudnionych było 387,9 tys. osób; 119,3 tys. osób w 2007 r.);

– około 36% potencjału wytwórczego przemysłu znajdowało się w fazie regresu (według analizy cyklu życia jednostek produkcyjnych);

– jedynie niecałe 15% potencjału przemysłu stanowiły małe i średnie przedsiębiorstwa, zaś przedsiębiorstwa bardzo duże, zatrudniające ponad dwa tysiące osób, aż 66,5% tego potencjału;

– sektor usług był słabo rozwinięty – pracowała w nim niespełna jedna czwarta ogółu zatrudnionych;

– gospodarka województwa cierpiała na swoisty przerost funkcji zewnętrznych (zasilanie gospodarki narodowej w surowce i półprodukty o znaczeniu strategicznym, zdobywanie dewiz itp.) wobec słabości funkcji wewnętrznych, obsługujących popyt gospodarstw domowych i firm zlokalizowanych w regionie.

Po zmianach polityczno-ustrojowych lat 1989–1990 Śląsk stanął przed wielkim i trudnym wyzwaniem przekształceń strukturalnych. Wynikały one z konieczności dostosowania się przedsiębiorstw do funkcjonowania w gospodarce rynkowej, jak również reorientacji strategiczno-politycznej międzynarodowej wymiany i kooperacji gospodarczej Polski.

Konieczność dostosowania się do funkcjonowania w gospodarce rynkowej oraz w perspektywie nowych sojuszy strategiczno-politycznych Polski dotyczyła wszystkich podmiotów gospodarczych we wszystkich regionach kraju. Przedsię-

[1] Według: *Projekt planu regionalnego województwa katowickiego. Cele i koncepcje rozwoju*, Biuro Planowania Przestrzennego w Katowicach, Katowice, styczeń 1989.

biorstwa kompleksu paliwowo-energetycznego i metalurgicznego, które stanowiły rdzeń gospodarki regionu śląskiego, były w sposób ekstremalny związane z polityką gospodarczą PRL. Dotychczasowy ich rozwój oraz rozbudowę zdolności wytwórczych dyktowały w dużym stopniu względy polityczne – doktryna polityki gospodarczej, specjalizacja w ramach RWPG, wymagania strategiczne Układu Warszawskiego itp. Ich sytuacja ekonomiczna i pozycja konkurencyjna na starych i nowych rynkach na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku także zależała od „nowej" polityki gospodarczej państwa. Rzecz w tym, że ta nowa polityka nie była w stanie szybko się wykrystalizować.

Z punktu widzenia oceny przekształceń gospodarki Śląska szczególnie ważne wydają się następujące wyznaczniki polityki gospodarczej Polski w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku:

– prowadzona przez rząd polityka antyinflacyjna – ceny regulowane na produkty śląskiej gospodarki;

– wstrzymanie prywatyzacji w kompleksie paliwowo-energetycznym, a także metalurgii;

– silne, wpływowe grupy nacisku;

– opóźnienia w przekształceniach organizacyjnych przedsiębiorstw państwowych: górnictwo – spółki węglowe, hutnictwo – Polskie Huty Stali (PHS), energetyka – konsolidacja organizacyjna i kapitałowa.

Polityka antyinflacyjna była z pewnością wyraźnym wyznacznikiem polityki gospodarczej pierwszych ekip rządowych po zmianach polityczno-ustrojowych w 1989 r. Jednym z jej instrumentów stała się regulacja urzędowa cen na surowce, tworzywa konstrukcyjne i energię. W sposób niejako skoncentrowany dotyczyło to gospodarki Śląska. Duże państwowe przedsiębiorstwa górnicze, hutnicze czy energetyczne nie miały najmniejszych szans stać się od razu rentowne i konkurencyjne. Uczynienie z nich szybko sprawnych uczestników rynku, wymagało przekształceń, za które odpowiedzialny był przede wszystkim właściciel, czyli państwo. Państwo jednak nie od razu miało pomysł na to, co robić ze swoim ogromnym potencjałem gospodarczym na Śląsku. Ze względów doktrynalnych odrzucono wtedy (zawieszono w czasie?) prywatyzację w sektorach dominujących w gospodarce Śląska. Poza względami doktrynalnymi prywatyzacja tak dużych przedsiębiorstw państwowych i w tak dużej liczbie wymagała czasu na przygotowanie merytoryczne. Trzeba powiedzieć również, że miejscowe, kompetentne elity w górnictwie, hutnictwie czy energetyce też nie od razu miały pomysły na sukces swoich firm. Częściej obok środowisk związkowych środowiska fachowe, znające swoją firmę i reguły rządzące rozwojem swojego sektora gospodarczego, występowały jako grupy nacisku i oporu przeciw zmianom. Tu także potrzebny był czas na zrozumienie nowych reguł gospodarczych i zmianę świadomości.

W zarysowanej powyżej sytuacji pojawiły się różne opóźnienia w przygotowaniu się bardzo dużego kompleksu gospodarczego Śląska do strukturalnych, wielorakich przekształceń. Warto najpierw przypomnieć opóźnienia w przekształceniach organizacyjnych i konsolidacji kapitałowej śląskich dużych przedsiębiorstw państwowych. Spółki węglowe, grupujące według kryterium terytorialnego kopalnie i inne jednostki związane z obsługą wydobycia węgla, powstały dopiero w 1993 r., kiedy w górnictwie pojawiła się już pierwsza kumulacja zjawisk negatywnych, w tym rosnące zadłużenie kopalń. Konsolidacja hutnictwa żelaza i stali, w finalnym wydaniu w formie przedsiębiorstwa Polskie Huty Stali SA, dokonała się dopiero na początku XXI wieku, chociaż sama idea przeprowadzenia takiej konsolidacji została sprecyzowana kilka lat wcześniej. Konsolidacja organizacyjna i kapitałowa w energetyce tak naprawdę jeszcze się nie zakończyła.

Niezależnie od trudności wynikających z uwarunkowań politycznych i społecznych (także związanych ze świadomością ludzi), strukturalne przekształcenia gospodarki Śląska musiały następować. Zwrot „musiały następować" oznacza tu podkreślenie, że przekształcenia takie następowały spontanicznie na zasadzie dostosowań rynkowych. Z drugiej strony warto zwrócić uwagę, że istniały środowiska, głównie naukowe na Śląsku – techniczne, ekonomiczne, socjologiczne, które były przekonane o konieczności prowadzenia polityki restrukturyzacji wrażliwych sektorów gospodarczych w regionie. Można było w tym względzie sięgnąć do dobrych doświadczeń polityki restrukturyzacji starych regionów przemysłowych Francji, Niemiec czy Wielkiej Brytanii.

W Polsce, w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, dla sektorów gospodarczych szczególnie istotnych w regionie śląskim przyjęto formułę sektorowych rządowych programów restrukturyzacji. Polska polityka gospodarcza (przemysłowa, strukturalna) posługiwała się dość długą listą sektorów restrukturyzacji. Charakterystykę „oficjalnych" sektorów restrukturyzacji obecnych w gospodarce Śląska przedstawia tabela 1.

Dla zdefiniowanych sektorów restrukturyzacji przygotowywano odrębne programy akceptowane przez Rząd RP. Dochodziły do nich regulacje prawne w postaci ustaw i rozporządzeń wykonawczych. Nie sposób omówić tu wszystkich dotyczących Śląska rządowych, sektorowych programów restrukturyzacji. Zmieniały się one wraz ze zmianami ekip rządowych tak, że przy każdym sektorze restrukturyzacji mamy do czynienia ze swoistą wiązką programów i ustaw sejmowych. Wszystkie te materiały razem wzięte stanowią pokaźny pakiet dla historyków gospodarczych. Z licznych programów restrukturyzacji warto wymienić program restrukturyzacji górnictwa kamiennego, opracowany i zrealizowany z sukcesem przez rząd premiera Jerzego

Buzka[2]. Profesjonalizm programu, dialog społeczny wokół niego, skala dokonanych zmian, kompleksowy i bardzo dobrze prowadzony monitoring sektora – to cechy, które pozostawiły pozytywny ślad na dalszych etapach restrukturyzacji polskiego górnictwa węgla kamiennego.

Tabela 1

Sektory restrukturyzacji według założeń polityki przemysłowej państwa

Nazwa sektora	Udział w produkcji sprzedanej przemysłu w 1997 r. (w %)	Zatrudnienie w 1995 r. (w tys. osób)	Zatrudnienie w 1997 r. (w tys. osób)
Sektor węgla kamiennego	5,0	276,3	244,5
Sektor włókienniczy	1,04	134,7	113,0
Sektor hutnictwa żelaza i stali	5,2	100,0	90,0
Sektor metali nieżelaznych	2,5	60,0	40,0
Sektor przemysłu obrabiarkowego	0,2	22,0	19,0
Sektor przemysłu okrętowego	1,5	44,4	37,5
Sektor przemysłu obronnego i lotniczego	1,3	80,0	68,3

Źródło: F. Kuźnik: *Regionalna struktura, skala i specyfika procesów restrukturyzacji przemysłu z określeniem obszarów problemowych z punktu widzenia strategii rozwoju regionalnego w latach 2000–2006*, Biuletyn KPZK PAN, zeszyt nr 191, PWN, Warszawa 2000, s. 299-320.

Proces realizacji rządowych sektorowych programów restrukturyzacji nie odbywał się bezproblemowo. Można tu mówić o wielu dylematach realizacyjnych. Do podstawowych należały:

– spory polityczne wokół i w obrębie sektorów restrukturyzacji;

– niespójność różnych rodzajów polityki rządowej: antyinflacyjnej, prywatyzacyjnej, obronnej, energetycznej oraz rządowych sektorowych programów restrukturyzacji;

– mimo sporów politycznych, utrzymanie linii strategicznej restrukturyzacji głównych sektorów gospodarki regionu.

[2] Zob. *Wpływ likwidacji kopalń na gospodarkę lokalną i regionalną*, praca zbiorowa pod red. F. Kuźnika, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2003 oraz A. Karbownik, M. Turek: *Restrukturyzacja polskiego górnictwa węgla kamiennego w latach 1998–2001: decyzje i działania,* „Wiadomości Górnicze" nr 2/2002.

Każdy program restrukturyzacji dotyczący ważnych sektorów gospodarki Śląska budził kontrowersje zasadnicze – realizować go, czy w całości odrzucić. Kontrowersje falowały w zależności od koniunktury gospodarczej: przy lepszej koniunkturze rosła aktywność przeciwników, a przy gorszej – zwolenników restrukturyzacji. Z oczywistych powodów najbardziej kontrowersyjną składową programów restrukturyzacji były działania likwidacyjne – zamykanie zakładów, redukcje zatrudnienia itp. oraz pomoc publiczna na rzecz poddawanych restrukturyzacji przedsiębiorstw. Na to wszystko nałożyła się wzmiankowana niespójność różnych rodzajów polityki rządowej. Trzeba jednak przyjąć do wiadomości, że zadowalającej spójności tu być nie mogło. Nie chodzi o krytykę tego czy innego rządu lub ministra odpowiedzialnego za dany program, lecz o podkreślenie obiektywnie trudnych warunków realizacji programów restrukturyzacji.

Ogólnie biorąc, można mówić o sukcesach w przekształcaniu gospodarki Śląska, w tym o sukcesach polityki restrukturyzacji jej głównych sektorów. Do podstawowych sukcesów można zaliczyć:

– utrzymanie się głównych sektorów gospodarki regionu na rynkach krajowych i międzynarodowych;
– sanację sytuacji finansowej restrukturyzowanych sektorów;
– utrzymanie miejsc pracy; zredukowanych, ale trwałych;
– rozpoczęcie prywatyzacji w hutnictwie i energetyce;
– rozwój nowych sektorów w regionie, na przykład motoryzacyjnego;
– wypracowanie koncepcji prywatyzacji dla górnictwa węgla kamiennego;
– inwestycje zrestrukturyzowanych przedsiębiorstw.

Sukcesy przekształceń strukturalnych w gospodarce Śląska są z pewnością sukcesami umiarkowanymi i to z kilku powodów. Po pierwsze, zostały okupione dużymi nakładami publicznymi, dokonane wysiłkiem państwa i samorządów terytorialnych regionu. Mówiąc o nakładach, mam na myśli zarówno wydatki budżetowe, świadczenia pochodzące z różnych funduszy, jak i utracone przychody, które były najczęściej udziałem gmin. Po drugie, zostały dokonane kosztem ludzi – pracowników przedsiębiorstw, mieszkańców regionu i ich środowiska. Były to koszty społeczne, związane z utratą pracy, pogorszeniem warunków zamieszkania i dostępności różnych usług społecznych. Warto było te koszty ponosić po to, aby nie żyć iluzjami, aby wiedzieć co tak naprawdę warta z ekonomicznego punktu widzenia jest „stara" gospodarka Śląska i po to, aby budować „nową" gospodarkę i siłę konkurencyjną regionu. Jest również trzeci powód, dla którego trzeba bardzo ostrożnie podchodzić do sukcesów przekształceń strukturalnych. Mianowicie, osiągnięte rezultaty są dosyć kruche, łatwo je zaprzepaścić, odwrócić bieg zdarzeń i na nowo wywołać multiplikujące się skutki typu: nowa fala zadłużeń przedsię-

biorstw, odpływ inwestorów i kooperantów, brak środków na inwestycje rozwojowe, na wsparcie innowacji, na badania nad nowymi technologiami, na przykład czystymi technologiami węglowymi.

Region i jego struktury samorządowe stoją obecnie przed nowym wyzwaniem – od nowa wspierać i liczyć na rozwój górnictwa, hutnictwa i energetyki, czy też wspierać i liczyć na inne rodzaje działalności gospodarczej i funkcje zewnętrzne regionu. To, że polskiej gospodarce potrzeba nowych i nowoczesnych elektrowni oraz to, że na Śląsku nadal jest dużo dobrego węgla (średnio jeszcze co najmniej na 40–50 lat wydobycia) nie musi oznaczać, że nowe elektrownie trzeba budować właśnie tam. Analogiczne supozycje można by wysuwać względem koksowni, hut i wielu innych jednostek wytwórczych, w których najnowsze osiągnięcia technologiczne nie mogą być interpretowane jako technologie bez negatywnych skutków dla środowiska. Środowisko Śląska nadal wymaga skoncentrowanych działań naprawczych, co więcej, przemyślanej polityki lokalizacji nowych instalacji przemysłowych.

Najwyższa Izba Kontroli regularnie prowadziła działalność kontrolną sektorów restrukturyzacji na Śląsku. Można to prześledzić na przykładzie górnictwa węgla kamiennego; ten sektor gospodarczy był niejako monitorowany przez NIK. Tematy kontroli podejmowano różne, dostosowane do nagłych zapotrzebowań bieżących, na przykład bulwersujących doniesień prasowych lub zarysowujących się konfliktów społecznych, oraz bardziej syntetyczne i przekrojowe, pokazujące celowość czy gospodarność działań reformatorskich.

Do najważniejszych tematów kontroli restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego można zaliczyć:

– ocenę kolejnych programów restrukturyzacji sektora;
– funkcjonowanie spółek węglowych;
– procesy oddłużeniowe w sektorze;
– wykorzystanie środków publicznych w procesie restrukturyzacji sektora;
– zakupy inwestycyjne w przedsiębiorstwach górniczych;
– organizację zbytu węgla;
– realizację zadań w spółkach restrukturyzacji kopalń.

Prowadzone od 1993 r. przez NIK badania kontrolne[3] wskazywały wiele nieprawidłowości w procesie likwidacji kopalń, konsolidacji organizacyjnej i kapitałowej spółek węglowych, a także przy sprzedaży węgla.

[3] Na podstawie *Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 1990– 2001*, NIK, Delegatura w Katowicach oraz *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2002–2007. Dotychczasowe rozpoznania kontrolne oraz ważniejsze ustalenia i wnioski,* NIK, Delegatura w Katowicach, luty 2008 r.

Tabela 2

Pracujący - faktyczne miejsce pracy*

(w tys. osób)

Sektor/sekcja	Jednostka terytorialna	Lata									
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ogółem (wariant B)	Polska	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	12 487	12 332	12 413	12 576	12 905	13 457
Ogółem (wariant B)	Śląskie	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	1 537	1 496	1 492	1 505	1 543	1 603
Sektor przemysłowy ogółem	Polska	b.d.	4 342	3 949	3 701	3 564	3 489	3 510	3 513	3 672	3 899
Sektor przemysłowy ogółem	Śląskie	b.d.	741	660	616	596	572	565	568	587	610
Sekcja C+D+E	Polska	3 650	3 427	3 134	2 964	2 888	2 872	2 919	2 889	2 980	3 118
Sekcja C+D+E	Śląskie	658	599	538	502	492	482	479	478	489	504
Sekcja C – górnictwo	Polska	b.d.	257	223	217	209	200	181	176	177	176
Sekcja C – górnictwo	Śląskie	b.d.	174	148	140	135	131	122	b.d.	b.d.	b.d.
Sekcja D – działalność produkcyjna	Polska	3 100	2 923	2 675	2 502	2 441	2 440	2 513	2 494	2 591	2 731
Sekcja D – działalność produkcyjna	Śląskie	407	383	349	322	319	313	320	322	338	358
Sekcja E – wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	Polska	247	237	246	238	232	225	218	212	210	b.d.
Sekcja E – wytwarzarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	Śląskie	42	41	41	38	38	37	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Sekcja F – budownictwo	Polska	939	915	815	737	677	617	591	625	692	781
Sekcja F – budownictwo	Śląskie	148	142	122	114	104	90	86	90	98	107

* Według sektorów ekonomicznych i sekcji PKD2004.
Źródło: Bank Danych Regionalnych GUS <www.stat.gov.pl>; dostęp z listopada 2009.

Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego to wielki i skomplikowany proces, na który składają się nie tylko rządowe programy restrukturyzacji, lecz również inne procesy rynkowe i zachowania wielu firm kooperujących lub obsługujących górnictwo. Warto zwrócić uwagę, że na tle skomplikowanej mapy zachowań nieprawidłowych czy nawet przestępczych, które mają miejsce w górnictwie i wokół tej branży, NIK nie stwierdziła istotnych nieprawidłowości dotyczących samych programów restrukturyzacji i gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na restrukturyzację.*

prof. AE dr hab. Florian Kuźnik
kierownik Katedry Badań Strategicznych i Regionalnych
Wydział Ekonomii
Akademii Ekonomicznej w Katowicach,
członek Kolegium NIK

* *Referat przygotowany w związku z konferencją jubileuszową w Delegaturze NIK w Katowicach.*

Andrzej Adamczyk

GENEZA I ORGANIZACJA KONTROLI PAŃSTWOWEJ W EUROPEJSKICH MODELACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W Europie wykształciły się cztery modele administracji publicznej: francuski, niemiecki, angielski i szwedzki. Ich charakterystyka, dokonana w pracach z zakresu nauk administracyjnych, skupia się nie tylko na odmiennościach w organizacji i zakresie funkcjonowania administracji, ale także na różnych systemach kontroli nad tym segmentem władzy publicznej[1]. O ile jednak sądowa kontrola administracji publicznej stała się istotnym elementem opisu danego modelu administracji, o tyle kontrola państwowa nie jest uwzględniana jako czynnik odróżniający wymienione modele[2]. Tymczasem już ogólne porównanie organów kontroli państwowej Niemiec, Francji, Szwecji i Wielkiej Brytanii daje nam podstawy do uznania, iż w refleksji nad modelami administracji publicznej w Europie rozwiązania w zakresie kontroli powinny być uwzględniane jako czynnik różnicujący te modele. Niniejszy artykuł ma służyć uzasadnieniu tej hipotezy.

W artykule zostanie przeprowadzona analiza porównawcza najwyższych organów kontroli: francuskiego Trybunału Obrachunkowego[3] *(Cour des Comptes*),

---

[1] Zob. m.in. H. Izdebski: *Współczesne modele administracji publicznej,* Warszawa 1993; J. Szreniawski: *Wstęp do nauki administracji,* Lublin 2004, s. 95-106; S. Mazur: *Narodowe modele administracji publicznej,* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna,* PWN 2006, s. 63-81; G. Rydlewski: *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej,* Warszawa 2007, s. 29-30.

[2] Spośród powołanych powyżej autorów jedynie S. Mazur nawiązał w analizie modelu niemieckiego do zagadnienia kontroli państwowej, podkreślając złożoność systemu kontroli składającego się z Federalnej Izby Obrachunkowej, landowych izb obrachunkowych i jednostek kontroli wewnętrznych (op.cit., s. 77). Przy omawianiu innych modeli administracji nie poczynił jednak uwag na temat kontroli państwowej.

[3] W literaturze występuje także inne tłumaczenie nazwy francuskiego organu kontroli – Izba Obrachunkowa. Tak m.in. N. Gajl: *Izba Obrachunkowa i regionalne izby obrachunkowe we Francji,* „Kontrola Państwowa" nr 3/1992. Zaznacza ona jednak, że *cour* to jest „sąd", a nie „izba" (tamże, s. 65).

szwedzkiego Narodowego Urzędu Kontroli (*Riksrevisionen*), brytyjskiego urzędu Kontrolera i Audytora Generalnego (*Comptroller and Auditor General*) oraz niemieckiej Federalnej Izby Obrachunkowej (*Bundesrechnungshof*) w zakresie: tradycji historycznych, podstaw prawnych funkcjonowania (zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych), usytuowania w systemie organów państwa, niezależności i struktury wewnętrznej (w tym struktury terenowej).

Geneza systemów kontroli

Wszystkie omawiane tu organy kontroli mają długie tradycje historyczne, przy czym pierwszeństwo przypada Anglii i Francji. Pierwszy Kontroler i Audytor Generalny Skarbu Państwa został powołany w Anglii już w 1314 r.[4] Tradycje francuskiego Trybunału Obrachunkowego również sięgają XIV wieku, kiedy to z kurii królewskiej wyodrębniła się Izba Obrachunkowa, będąca najwyższym organem zarządu skarbowego, oraz gdy zaczęły powstawać terytorialne izby obrachunkowe, działające do końca XVIII wieku[5]. Powstałe w średniowieczu systemy kontroli musiały zostać zreformowane bądź zastąpione przez nowe rozwiązania, odpowiednie dla realiów czasów nowożytnych. W Anglii podjęte działania w tej materii miały dostosować system kontroli do wymagań parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. Powołani przez parlament angielski w 1785 r. specjalni urzędnicy do kontroli finansów publicznych, podlegli ministrowi skarbu i działający w strukturze tego resortu, zostali w 1834 r. podporządkowani parlamentowi. W 1861 r., z inicjatywy Williama E. Gladstone'a, powołano funkcjonującą do dziś w parlamencie Komisję ds. Rachunków Publicznych, o stale wzrastającym znaczeniu w badaniu rozliczeń finansowych rządu. Ukoronowaniem działań parlamentu było uchwalenie w 1866 r. ustawy o Ministerstwie Skarbu i Departamentach Rewizji Księgowych (*The Exchequer and Audit Departments Act*), która powołała istniejący do dziś urząd Kontrolera i Audytora Generalnego (*Comptroller and Auditor General*), będącego urzędnikiem Izby Gmin i mimo powiązań

[4] *Narodowy Urząd Audytorski w Wielkiej Brytanii,* „Kontrola Państwowa" nr 6/1992, s. 87; D. Lashmar: *Znaczenie kontroli zewnętrznej w systemach kontroli zarządczej w administracji rządowej – perspektywa brytyjska,* [w:] *Najwyższe organy kontroli a kontrola zarządcza w administracji publicznej,* Goławice 1996, s. 221.

[5] R. Szawłowski: *Najwyższe organy kontroli w Polsce w XIX wieku: Główna Izba Obrachunkowa Księstwa Warszawskiego oraz Izba Obrachunkowa i Najwyższa Izba Obrachunkowa Królestwa Polskiego, lata 1808–1866,* Warszawa 1999, s. 46; E. Klein: *Powszechna historia państwa i prawa. Część pierwsza,* Wrocław 1995, s. 165; N. Gajl, op.cit., s. 64. Zakres działalności Izby Obrachunkowej obejmował całe terytorium Królestwa Francji. Zajmowała się ona kontrolą niższych organów skarbowych, np. sprawdzaniem rachunków przysyłanych przez urzędników prowincjonalnych, kontrolą administracji domen królewskich i wpływów z niektórych podatków. Izba Obrachunkowa sprawowała też sądownictwo w sprawach skarbowych (E. Klein, op.cit., s. 165).

z Ministerstwem Skarbu odeń niezależnego. Zgodnie z ustawą, mianowanie następowało w drodze decyzji królowej (w praktyce premiera), zaś odwołanie było praktycznie niemożliwe, gdyż mogło nastąpić na podstawie wniosku obu izb parlamentu. Zapewniono w ten sposób niezależność Kontrolera i Audytora Generalnego od rządu, przy zachowaniu obsługującego go urzędu w strukturze rządu, co skutkowało pozostawieniem w gestii Ministerstwa Skarbu swobody decyzyjnej w zakresie budżetu, liczby urzędników, nominacji, awansów, płac i innych kwestii organizacyjnych[6].

Inne były motywy reformy systemu kontroli we Francji w czasach napoleońskich. Jej celem było usprawnienie systemu kontroli, którego elementy: Izba Paryska i izby prowincjonalne działały bez wzajemnego powiązania, kontrolowały poszczególnych urzędników i nie formułowały uogólnień wykraczających poza daną jednostkę organizacyjną[7]. Typowa dla napoleońskiej koncepcji państwa zasada centralizacji znalazła tu wyraz w zniesieniu izb prowincjonalnych i utworzeniu jednej Izby Obrachunkowej w Paryżu (dekret z 16 września 1807 r.)[8], która była sądem powołanym do orzekania o osobistej odpowiedzialności majątkowej – wobec państwa lub innych instytucji publicznych – wykonawców dyspozycji w zakresie funduszy publicznych (nie zaś administratorów, co stanowiło przez długi czas wadę francuskiego systemu kontroli)[9]. W działalności Izby Obrachunkowej działalność orzecznicza przeważała początkowo nad kontrolą gospodarki finansowej instytucji publicznych[10]. W tym obszarze w XIX wieku Izba prowadziła następczą kontrolę kas i rachunków państwowych według kryterium legalności. Izby obrachunkowe (zarówno francuska, jak i zorganizowane na jej wzór na przykład organy kontroli finansowej Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego) były początkowo organami kontroli bardziej wewnętrznej aniżeli zewnętrznej, podlegały bowiem organom rządowym[11]. W wypadku Izby Obrachunkowej wyrażało się to tym, że funkcjonowała ona w strukturach Ministerstwa

---

[6] J. Mazur: *Kontroler i Audytor Generalny Wielkiej Brytanii jako organ wspomagający Izbę Gmin,* „Kontrola Państwowa" nr 1/1995, s. 151.

[7] M. Paszkowska: *Najwyższe organy kontroli w Europie. Tradycja i współczesność,* „Kontrola Państwowa" nr 1/I/2009, s. 46.

[8] J. Żarnowski: *Organizacja kontroli państwowej we Francji, Belgii, Włoszech, Czechosłowacji, Austrii, Niemczech, Rosji (przedwojennej) i w Polsce,* Warszawa 1926, s. 4; N. Gajl: op.cit., s. 64 . Warto zauważyć, iż zdaniem J. Magneta: *Zasada kontradyktoryjności w postępowaniu przed Trybunałem Obrachunkowym we Francji,* „Kontrola Państwowa" nr 4/1998, s.109, „Trybunał Obrachunkowy powstał w średniowieczu, a w 1807 r. został przywrócony jako sąd uprawniony do orzekania w sprawach osobistej odpowiedzialności majątkowej urzędników gospodarujących funduszami publicznymi".

[9] I. Sierpowska: *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawno-porównawcze,* Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 103.

[10] J. Magnet: op.cit., s. 105; I. Sierpowska, op.cit., s. 110.

[11] H. Izdebski: *Historia administracji,* Warszawa 2001, s. 86.

Skarbu i pozostawała w zależności od ministra skarbu, na wniosek którego następowało powołanie prezesa i jej członków. Raporty finansowe przedstawiała nie parlamentowi, lecz ministrowi skarbu, ten zaś kierował je wraz ze swoimi uwagami i wyjaśnieniami do parlamentu. W XIX wieku francuska Izba Obrachunkowa przekształciła się w Trybunał Obrachunkowy o uprawnieniach sądowych, który wydawał wyroki podlegające wykonaniu w drodze administracyjnej[12].

Nieco skromniejsze tradycje historyczne, choć również imponujące, mają najwyższe organy kontroli Szwecji i Niemiec. System kontroli szwedzkiej egzystuje w mało zmienionej postaci od XVII wieku – okresu wielkich reform administracji państwa szwedzkiego[13]. Na gruncie niemieckim prekursorski charakter miała powstała w 1714 r. Najwyższa Izba Obrachunkowa (*Oberrechnungskammer*) Prus, która po zmaterializowaniu się niemieckich tendencji integracyjnych stała się Izbą Obrachunkową Związku Północno-Niemieckiego, kontrolującą rachunki całego budżetu Związku od 1868 r., potem zaś Izbą Obrachunkową Rzeszy Niemieckiej, zajmującą się od 1871 r. kontrolą rachunków całego budżetu, majątku i długów Rzeszy Niemieckiej oraz przyłączonych do tego państwa Alzacji i Lotaryngii, jak również późniejszych kolonii niemieckich. Organ ten pełnił do końca Rzeszy Niemieckiej funkcje najwyższego organu kontroli państwowej zarówno w Rzeszy, jak i w Prusach. W Republice Weimarskiej nastąpiło rozdzielenie izby pruskiej od Izby Rachunkowości – samodzielnego organu kontroli, działającego w skali całego państwa. Śladem tego powiązania była jedynie unia personalna, polegająca na tym, że te dwa odrębne organy miały wspólnego prezesa. W latach 1933–1945 zlikwidowano krajowe izby obrachunkowe (z wyjątkiem pruskiej), a w ich miejsce powołano oddziały zamiejscowe Izby Rachunkowości. Po II wojnie światowej poszczególne oddziały tego organu kontroli podjęły działalność, zaś utworzona w 1948 r. we Frankfurcie nad Menem Izba Rachunkowości na Zjednoczonym Terenie Gospodarczym stała się bezpośrednią poprzedniczką Federalnej Izby Obrachunkowej[14].

Podstawy prawne funkcjonowania systemów kontroli

Określenie podstaw działalności naczelnych organów kontroli w ustawie zasadniczej zabezpiecza ich byt prawny (ze względu na stabilizacyjną funkcję konstytucji) i określa wzajemne relacje z innymi organami państwa (w czym

[12] M. Paszkowska, op.cit., s. 47.
[13] I. Sierpowska, op.cit., s. 103.
[14] R. Krawczyk: *Federalna Izba Obrachunkowa — porównania i wnioski,* „Kontrola Państwowa" nr 5/1992, s. 102-103.

manifestuje się funkcja organizatorska konstytucji)[15]. Regulacje konstytucyjne dotyczące najwyższego organu kontroli w ustawach zasadniczych: Francji z 4 października 1958 r., Niemiec z 23 maja 1949 r. i w szwedzkim *Akcie o formie rządu* z 28 lutego 1974 r., stanowiącym najważniejszą część konstytucji Szwecji, rozstrzygają fundamentalne kwestie ustrojowo-kompetencyjne, pozostawiając rozwinięcie materii prawnej aktom niższego rzędu. Jedynie brytyjski Kontroler i Audytor Generalny nie ma umocowania konstytucyjnego, z powodu braku w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej konstytucji w sensie formalnym. Istnieje tam wprawdzie tradycja traktowania szczególnie ważnych ustaw jako składających się na materialne prawo konstytucyjne, któremu zwyczajowo przypisuje się cechę większej trwałości, jednak ustawy tworzące najwyższy organ kontroli w postaci urzędu Kontrolera i Audytora Generalnego nie są zaliczane do zbioru ustawodawstwa konstytucyjnego[16].

Podstawy prawne działalności brytyjskiego Kontrolera i Audytora Generalnego (dalej w skrócie: KiAG) określa ustawa z 13 maja 1983 r. o kontroli państwowej (*National Audit Act 1983*), ustawa z 23 czerwca 1866 r. o Departamencie Kontroli (*The Exchequer and Audit Departments Act 1866*), znowelizowana ustawą z 1921 r., oraz kilkanaście innych ustaw[17].

We Francji statut Trybunału Obrachunkowego (dalej: TO) został ustanowiony ustawą z 22 czerwca 1967 r., znowelizowaną ustawą z 22 czerwca 1976 r. Organizację Trybunału określa dekret z 20 września 1968 r. (nr 68-827), znowelizowany dekretem z 28 grudnia 1976 r. Istotne zmiany organizacyjne wprowadzono następnie ustawą z 10 lipca 1982 r. (nr 82-954) oraz dekretem z 11 lutego 1985 r. (nr 85-199)[18].

Podstawą funkcjonowania Federalnej Izby Obrachunkowej (dalej: FIO) w Niemczech są: ustawa z 19 sierpnia 1969 r. o budżecie federalnym (*Bundeshaushaltsordnung*) i ustawa z 11 lipca 1985 r. o Federalnej Izbie Obrachunkowej (*Bundesrechnungshofgesetz*)[19].

Szwedzki Narodowy Urząd Kontroli (dalej: NUK) rozpoczął działalność 1 lipca 2003 r. jako organ, który przejął zadania kontrolne od kontrolerów parlamentarnych (*riksdagens revisorer*) i Narodowego Urzędu Kontroli (*Riksrevisionsverket*). Jego funkcjonowanie regulują obecnie: ustawa z 1974 r., ustawa o kon-

---

[15] Z. Dobrowolski: *Ciągłość i zmiana. Naczelne organy kontroli państwowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej,* Zielona Góra 2008, s. 149.

[16] J. Mazur: *Przepisy o najwyższych organach kontroli w konstytucjach państw europejskich,* „Kontrola Państwowa" nr specjalny 2/2002, s. 158.

[17] J. Mazur:, *Kontroler i Audytor Generalny…,* op. cit., s. 151-152.

[18] N. Gajl, op.cit., s. 64.

[19] R. Krawczyk, op.cit., s. 103.

troli działalności państwa z 2002 r. i ustawa o zakresie obowiązków Szwedzkiego Narodowego Urzędu Kontroli z 2002 r.[20]

Podsumowanie powyższych zagadnień związanych z organami kontroli państwowej Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec i Szwecji zawiera poniższa tabela.

Geneza i podstawy prawne funkcjonowania systemów kontroli

Państwo	Data powstania najwyższego organu kontroli	Zasadnicze zmiany	Data wydania konstytucji	Data wydania ustawy o najwyższym organie kontroli
Francja	1302/1303, 1807	1949, 1976, 1982	1958	1967
Niemcy	1714	1950, 1969, 1985	1949	1969, 1985
Szwecja	1539	1967, 1986, 2003	1974*	2002
Wielka Brytania	1314, 1866	1983	---	1983

* Podana data dotyczy *Aktu o formie rządu* (Naczelnych Zasad Ustroju), składającego się wraz z *Ustawą o sukcesji, Ustawą o wolności prasy* oraz *Ustawą o wolności słowa* na ustawę zasadniczą Szwecji (zob. S. Mazur, op.cit., s. 77-78).

Źródło: J. Kolasiński, J. Mazur: *Kontrola państwowa w Europie (Seminarium EUROSAI)*, „Kontrola Państwowa" nr 6/1992, s. 95, uzupełnienie: A.A.

Naczelne organy kontroli państwowej a zasada trójpodziału władzy

Naczelne organy kontroli państwowej nie są z reguły przypisane do żadnej z trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Organy kontroli państwowej Wielkiej Brytanii, Niemiec i Szwecji, a także – z pewnymi zastrzeżeniami – Francji, nie stanowią w tym zakresie wyjątków. Brytyjski organ kontroli państwowej nie mieści się bezspornie w koncepcji trójpodziału władzy. Jest niezależny od sądownictwa i egzekutywy[21], nie jest też legislatywą, choć uwzględniając jego status jako urzędnika Izby Gmin i bliski związek z Komisją ds. Rachunków Publicznych określa się go często jako organ wspomagający Izbę Gmin[22] bądź jako organ kontroli parlamentarnej[23]. Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec została określona w §1 ustawy z 11 lipca 1985 r. jako jeden

[20] *Riksrevisionen – the Swedish National Audit Office,* Stockholm 2008, broszura dostępna na stronie internetowej <http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage_1768.aspx>, s. 3 i n.

[21] I. Sierpowska, op.cit., s. 101-102.

[22] M. Paszkowska, op.cit., s. 54; I. Sierpowska, jw., s. 101-102.

[23] J. Mazur: *Kontroler i Audytor Generalny…,* op.cit., s. 151.

z najwyższych urzędów federalnych oraz jako niezależny organ kontroli finansowej podległy tylko ustawie, wspierający parlament federalny, Radę Federalną (*Bundesrat*) i rząd federalny w podejmowaniu decyzji. Formuła podległości tylko ustawie szczególnie mocno akcentuje niezależność FIO od innych organów władzy państwowej. Nie jest ona – pomimo bliskiej współpracy z parlamentem – jego organem pomocniczym, ani też nie może zostać zaliczona do organów władzy sądowniczej, gdyż nie ma możliwości władczego nakazywania realizacji swoich zaleceń. Tylko pewne rozwiązania przybliżają FIO do organu władzy sądowniczej, takie jak: organizacja wewnętrzna, niezawisłość członków, tryb postępowania[24]. W doktrynie niemieckiej uznawana jest wobec tego za szczególny organ państwowy powołany i chroniony przez Konstytucję[25]. Również szwedzki Narodowy Urząd Kontroli nie daje się zaliczyć do żadnego z segmentów monteskiuszowskiego trójpodziału władzy. Jest to naczelny organ kontroli państwowej, podległy parlamentowi, niezależny od władzy wykonawczej i sądowniczej, kontrolujący działalność państwa[26]. Należy dla porównania dodać, że do 2003 r. najwyższy organ kontroli Szwecji działał w ramach władzy wykonawczej. Kontrolę państwową wykonywał Narodowy Urząd Kontroli (*Riksrevisionsverket*) z Audytorem Generalnym na czele, mianowanym przez rząd na 6-letnią kadencję[27]. Specyfika rozwiązań szwedzkich polegała na tym, że Narodowy Urząd Kontroli był centralną agencją administracyjną do spraw kontroli sektora rządowego i jego księgowości, podlegającą ministrowi finansów. Samodzielność działania urzędu kontroli zapewniał jednak tradycyjny szwedzki rozdział władzy między rządem a centralnymi władzami administracji państwowej[28].

Bardziej skomplikowane jest zagadnienie statusu prawnego francuskiego Trybunału Obrachunkowego. Jacek Mazur i Iwona Sierpowska zaliczają go do władzy sądowniczej. Pozycja Trybunału w trójpodziale władzy jest, zdaniem I. Sierpowskiej, bezsporna i nie wymaga szerszego komentarza[29]. Mając jednak na

[24] Z. Dobrowolski, op.cit., s. 91, zauważa, iż Federalna Izba Obrachunkowa „posiada niezależność przynależną władzy sądowniczej (niezależność od władzy ustawodawczej i wykonawczej), choć nie należy do władzy sądowniczej".

[25] I. Sierpowska, op.cit., s. 105.

[26] Z. Dobrowolski, op.cit., s. 107.

[27] Zachowuję takie samo tłumaczenie nazw urzędów kontroli państwowej Szwecji: dawnego *Riksrevisionsverket* i obecnie działającego *Rikrevisionen,* gdyż – jak czytamy w broszurze *Riksrevisionen – the Swedish …,* s. 3 – angielska nazwa *Riksrevisionsverket (the Swedish National Audit Office)* została zachowana dla nowego naczelnego organu kontroli państwowej Szwecji. Odmiennie Z. Dobrowolski, jw., s. 107, który nazywa ten organ Szwedzkim Trybunałem Obrachunkowym.

[28] J. Mazur: *Najwyższa Izba Kontroli na tle najwyższych organów kontroli innych państw,* „Kontrola Państwowa" nr 1/2004, s. 32; M. Zembaty: *Działalność kontrolna Narodowego Biura Kontroli w Szwecji,* „Kontrola Państwowa" nr 3/1979, s. 83; I. Sierpowska, op.cit., 103-104.

[29] J. Mazur: jw., s. 32; I. Sierpowska, jw., s. 110.

uwadze konstatację Natalii Gajl, że „zakres działalności Izby jest bardzo rozległy, a uprawnienia sądownicze i kontrolne łączą się z opiniodawczymi i administracyjnymi, co powoduje, iż jest ona instytucją o wielorakich zadaniach, mającą duże znaczenie w całokształcie zarządzania i kontroli gospodarki publicznej”[30], oraz to, iż konstytucja Francji nie wymieniła TO jako organu należącego do władzy sądowniczej, należy stwierdzić, że jednoznaczna kwalifikacja Trybunału jest problematyczna. Ponadto podnosi się w literaturze, że zaliczenie trybunałów obrachunkowych do władzy sądowniczej nie jest bezsporne. Wskazują na to dwa argumenty: nie zajmują się one – w przeciwieństwie do sądów powszechnych – „zwykłym” wymiarem sprawiedliwości, a ponadto obok orzekania podejmują działalność kontrolną. Z drugiej strony, szereg cech charakterystycznych Trybunału Obrachunkowego przybliża ten organ do sądów: niezależność, niezawisłość, immunitet sędziowski, orzekanie w imieniu państwa, stosowanie procedury sądowej, kolegialność. Od orzeczeń TO przysługuje skarga do Rady Stanu, która kontroluje je w postępowaniu kasacyjnym[31].

Niezależność najwyższych organów kontroli

Dla niezależności najwyższego organu kontroli szczególne znaczenie mają zagadnienia powoływania i odwoływania jego członków, swobody operacyjnej oraz podstaw finansowych działalności. Brytyjski Kontroler i Audytor Generalny jest jednoosobowym organem kontroli, mianowanym przez królową na podstawie petycji Izby Gmin, przy czym wniosek o przedstawienie takiej petycji może pochodzić tylko od premiera, działającego za zgodą przewodniczącego Komisji ds. Rachunków Publicznych, który jest przedstawicielem opozycji (art. 1 ust. 1 ustawy z 1983 r.). Nie ma on prawnie określonej kadencji, a jego czysto teoretyczne odwołanie (niepotwierdzone nigdy w praktyce) może nastąpić jedynie na wniosek obu izb parlamentu[32]. Kontroler i Audytor Generalny może zajmować stanowisko „dopóki będzie właściwie wypełniał obowiązki” (art. 3 ustawy z 1866 r.) i sam określa moment swego przejścia na emeryturę. Warte podkreślenia jest to, iż taka sama tradycyjna formuła dotyczy sędziów[33]. Do wyłącznej decyzji KiAG należy mianowanie i awansowanie oraz ustalanie warunków pracy i wynagrodzenia pracowników Narodowego Urzędu Kontroli (art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z 1983 r.), którzy działają na zasadach przez niego określonych. Nie mogą

[30] N. Gajl, op.cit., s. 66.

[31] Z. Dobrowolski, op.cit., s. 150; M. Paszkowska, op.cit., s. 155.

[32] Z tego zapewne powodu D. Lashmar, op.cit., s. 219, pisze, że „Kontroler i Audytor Generalny jest odpowiedzialny wobec Parlamentu”.

[33] J. Mazur: *Kontroler i Audytor Generalny...* , op. cit., s. 152.

oni, tak jak inni urzędnicy, kandydować w wyborach do Izby Gmin i publicznie wyrażać poglądów politycznych[34].

Prezesa i wiceprezesów niemieckiej Federalnej Izby Obrachunkowej powołuje parlament na wniosek rządu federalnego, a oficjalnego mianowania dokonuje prezydent państwa. Ich kadencja wynosi aż 12 lat i nie istnieje możliwość ponownego wyboru. Prezes reprezentuje Izbę na zewnątrz, kieruje jej administracją i sprawuje nadzór służbowy nad personelem. Prezydent mianuje także – na wniosek prezesa Izby, po zasięgnięciu opinii Wielkiego Senatu FIO – innych członków Izby: dyrektorów departamentów i kierowników wydziałów[35]. Do członków Federalnej Izby Obrachunkowej mają zastosowanie przepisy o niezawisłości i środkach dyscyplinarnych dotyczące sędziów. Niezawisłość członków FIO polega na tym, że przy wykonywaniu zadań podlegają tylko ustawie, są chronieni przed dymisją, przeniesieniem na inne stanowisko czy skierowaniem na wcześniejszą emeryturę. Przypadki dotyczące wygaśnięcia kadencji prezesa są określone w przepisach prawa[36].

W Szwecji parlament wybiera w głosowaniu trzech audytorów generalnych na 7-letnią kadencję, bez możliwości ponownego wyboru. Okres sprawowania przez nich funkcji nie wygasa jednocześnie, co gwarantuje ciągłość pracy najwyższego urzędu kontroli[37]. Zgodnie z regulacją konstytucyjną, parlament (*Riksdag*) może odwołać audytora generalnego jedynie wtedy, gdy przestał on spełniać wymagania konieczne do pełnienia tej funkcji bądź został uznany winnym poważnego zaniedbania[38].

W skład francuskiego Trybunału Obrachunkowego wchodzą: pierwszy prezes, prezesi izb, radcy, rewidenci i audytorzy. Członkowie TO mają status sędziów i są nieusuwalni. Pierwszy prezes, prezesi izb i radcy są mianowani dekretem Rady Ministrów, pozostali urzędnicy – dekretem prezydenta państwa. Radcowie pełnią funkcje w kadencji 4-letniej, ich rola sprowadza się do wspomagania Trybunału w kontrolowaniu przedsiębiorstw państwowych. Urzędnicy ci nie wykonują czynności o charakterze sądowym. Sędziowie – rewidenci i audytorzy rekrutowani są drogą selekcji spośród osób, które ukończyły studia wyższe, a zwłaszcza ENA. Odwołanie członków TO następuje według procedury przyjętej w sądownictwie[39].

---

[34] Tamże, s. 154.

[35] M. Paszkowska, op.cit., s. 55; Z. Dobrowolski, op.cit., s. 92. Warto dodać, że kontrolerzy nie są członkami FIO.

[36] I. Sierpowska, op.cit., s. 106.

[37] I tak, Eva Lindström pełni urząd w kadencji 2003–2010, Karin Lindell w kadencji 2006–2013, a Claes Norgren w latach 2008–2015 (*Riksrevisionen - the Swedish …,* s. 6).

[38] Art. 7 *Aktu o formie rządu*, cyt. za <http://www.intosaiitaudit.org/mandates/mandates/Mandates/Sweden.html#Table_of_Contents>.

[39] I. Sierpowska, op.cit., s. 110; Z. Dobrowolski, op.cit., s. 153.

Z powyższego wynika, że tryb powoływania i odwoływania osób kierujących działalnością urzędów kontroli państwowej jest różny. W Niemczech i Wielkiej Brytanii ma miejsce wspólny udział legislatywy i egzekutywy w wyborze szefa naczelnego organu kontroli. We Francji wybór kierownika naczelnego organu kontroli państwowej należy do uprawnień władzy wykonawczej, a w Szwecji prawo wyboru audytorów generalnych przysługuje władzy ustawodawczej. W wymienionych państwach organy zewnętrzne nie mogą w ogóle doprowadzić do dymisji piastuna (członków) najwyższego organu kontroli, bądź też nie mogą tego dokonać kierując się uznaniowością.

Innym aspektem niezależności najwyższego organu kontroli państwowej jest swoboda operacyjna. Wprawdzie brytyjski Audytor i Kontroler Generalny jest – według ustawy z 1983 r. o kontroli państwowej – urzędnikiem Izby Gmin, co mogłoby sugerować jego uzależnienie od parlamentu, jednak w istocie jest to określenie tytularne, użyte dla podkreślenia niezależności od rządu[40] oraz służebnej roli KiAG wobec Izby, polegającej na prowadzeniu kontroli w imieniu i dla Izby Gmin, a także jego prawa nieskrępowanego dostępu do Izby[41]. Świadczą o tym konkretne przejawy samodzielności Kontrolera i Audytora Generalnego:

– poza obowiązkiem kontroli wstępnej oraz kontroli finansowej w obszarach określonych przez ustawy, „może postępować całkowicie według swojego uznania", biorąc pod uwagę jedynie propozycje Komisji ds. Rachunków Publicznych (art. 1 ust. 3 ustawy z 1983 r.); decyduje zatem samodzielnie o liczbie, tematach i zakresie kontroli, rozstrzyga o treści sprawozdań z kontroli, jak również o tym, czy i kiedy przedstawione zostaną parlamentowi;

– samodzielnie rozstrzyga zagadnienia trybu, metod i technik kontroli; ustawa w zakresie trybu kontroli reguluje tylko prawo dostępu KiAG „do wszystkich takich dokumentów, jakich może on w rozsądny sposób zażądać w związku z prowadzeniem jakiegokolwiek badania zgodnie z art. 6 lub 7" (art. 8 wspomnianej ustawy);

– samodzielnie dysponuje przyznanymi środkami; była już mowa o tym, że mianowanie i awansowanie oraz określanie warunków pracy i wynagrodzenia pracowników Narodowego Urzędu Kontroli należy właśnie do KiAG;

– określa strukturę oraz wewnętrzny tryb postępowania w Narodowym Urzędzie Kontroli;

– rozstrzyga o liczbie podejmowanych tematów w ramach kontroli *value-for-money*; decyduje też o wyborze tematów takiej kontroli, przy czym powinien brać pod uwagę propozycje Komisji ds. Rachunków Publicznych[42].

---

40 Urzędnicy Izby Gmin nie podlegają rządowi, nie są też zaliczani do służby państwowej.

41 J. Mazur: *Kontroler i Audytor Generalny*..., op. cit., s. 153.

42 Tamże, s. 153 i n.

Niezależność francuskiego Trybunału Obrachunkowego polega, zdaniem Pierre'a Joxe'a, między innymi na pełnej autonomii w zakresie ustalania programu pracy (ograniczonej jedynie wymogiem realizacji zadań obligatoryjnych określonych ustawowo oraz uwzględniania wniosków o wszczęcie kontroli, formułowanych przez parlament), a także na prawie swobodnego określenia treści oraz wyboru adresatów wystąpień pokontrolnych dotyczących zarządzania (gospodarności wykorzystania funduszy publicznych) kierowanych na zewnątrz, zależnie od rodzaju kontroli, charakteru uwag oraz trybu ich przekazywania[43].

Niemiecka Federalna Izba Obrachunkowa samodzielnie decyduje o zakresie podmiotowym i przedmiotowym kontroli. Żaden z organów państwa, w tym parlament, nie ma uprawnień do zlecania przeprowadzania określonych kontroli ani wpływania na ich intensywność czy ocenę wyników. Izba posiada też autonomiczne prawo ustalania swojej organizacji wewnętrznej w regulaminie[44].

Kierujący szwedzkim Narodowym Urzędem Kontroli trzej audytorzy generalni niezależnie od pozostałych organów państwa podejmują decyzję o podmiocie i przedmiocie kontroli, o tym, jak kontrola ma być przeprowadzona, a także jakie wnioski będą wyciągnięte. Niezależność w tym zakresie ma podstawy konstytucyjne (art. 7 *Aktu o formie rządu*). Urząd Kontroli, w przeciwieństwie do niemieckiej Federalnej Izby Obrachunkowej, przeprowadza kontrole także na zlecenie parlamentu. Aby uniknąć dublowania kontroli, audytorzy dokonują między sobą podziału ich obszarów. Uzgadniają także formułowane oceny, uwagi i wnioski pokontrolne, by wyeliminować przypadki odmiennego oceniania tej samej działalności. W Narodowym Urzędzie Kontroli funkcjonuje rada, której członkowie powoływani są przez parlament. Określa ona termin przedłożenia raportów parlamentowi, analizuje, jakie działania w skali kraju będą skutkiem kontroli Urzędu, opiniuje plan kontroli przygotowywany przez audytorów generalnych, decyduje o przyjęciu raportów i sprawozdań oraz propozycjach wydatków z budżetu na cele NUK. Określa również – w razie potrzeby – jakie działania powinien podjąć parlament w związku z wnioskami i rekomendacjami przedstawionymi przez audytorów generalnych. Rada nie ma wpływu na ustalenia kontroli, a także wynikające z niej zalecenia[45].

Gwarancją niezależności naczelnego organu kontroli państwowej od władzy wykonawczej jest możliwość określania jego budżetu bez ingerencji rządu, którego działalność jest przedmiotem kontroli państwowej. Z analiz porównawczych

---

[43] P. Joxe: *Trybunał Obrachunkowy a parlament we Francji*, " Kontrola Państwowa" nr 5/1996, s. 155.

[44] E. Kaltenbach: *Kontrola finansów przez Federalną Izbę Obrachunkową w Niemczech,* „Przegląd Sejmowy" nr 6m/1997, s, 34 i n.; Z. Dobrowolski, op.cit., s. 91.

[45] Z. Dobrowolski, op.cit., s. 108; *Riksrevisionen – the Swedish ...,* s. 5.

Zbysława Dobrowolskiego wynika, iż w większości wypadków parlament ustala budżet naczelnych organów kontroli państwowej, a projekt budżetu przygotowują one same[46]. Tak też jest w wypadku brytyjskiego KiAG, niemieckiej FIO, francuskiego TO i szwedzkiego NUK[47]. W Wielkiej Brytanii dodatkową gwarancją niezależności Kontrolera i Audytora Generalnego jest wypłata wynagrodzenia wprost ze Skarbu Państwa, uregulowana ustawowo, niezależnie od ustawy budżetowej[48].

Struktura wewnętrzna organów kontroli

Z analizowanych tu systemów kontroli jedynie w Wielkiej Brytanii funkcjonuje urząd kontroli typu monokratycznego. Podstawowe decyzje, zwłaszcza dotyczące przeprowadzenia i wyników kontroli, podejmowane są przez Kontrolera i Audytora Generalnego bądź w jego imieniu przez upoważnionego pracownika Narodowego Urzędu Kontroli. Urząd ten nie jest organem kontroli, lecz aparatem pomocniczym organu kontroli państwowej, czyli KiAG. W praktyce podstawowe rozstrzygnięcia należą do kierownictwa (*senior management group*) Narodowego Urzędu Kontroli, w skład którego wchodzą: KiAG, jego pierwszy zastępca będący faktycznym kierownikiem urzędu oraz zastępcy kierujący pięcioma podstawowymi jednostkami organizacyjnymi (*Unit A, B, C, D, E*)[49].

Pozostałe trzy organy kontroli państwowej są zorganizowane na zasadzie kolegialności. Przewodniczący (prezes FIO, pierwszy prezes TO, audytorzy generalni NUK) są tylko organami wewnętrznymi organów kontroli. Podstawowe decyzje niemieckiej FIO są podejmowane przez kolegia (dwuosobowe, trzyosobowe, tzw. senat wydziałowy i Wielki Senat). Przejawem kolegialności w szwedzkim NUK jest zasygnalizowana wyżej współpraca między audytorami generalnymi oraz funkcjonowanie wewnętrznego organu – Rady NUK. Inaczej przedstawia się zasada kolegialności w sądowej kontroli państwowej, w tym we francuskim TO. Sprowadza się ona głównie do kilkuosobowego wydawania orzeczeń i rozpatrywania środków odwoławczych na działania kontrolne[50].

Biorąc pod uwagę strukturę terenową organów kontroli państwowej, zauważamy, że jedynie francuski Trybunał Obrachunkowy z siedzibą w Paryżu nie ma oddziałów w terenie. Pozostałe organy mają komórki zamiejscowe: brytyjski Narodowy Urząd Kontroli – w Edynburgu, Cardiff i Sheffield (siedziba w Londynie);

---

[46] Z. Dobrowolski, op. cit., s. 154.
[47] Jw., s. 71, 93, 108.
[48] J. Mazur: *Kontroler i Audytor Generalny…,* s. 152.
[49] J. Mazur: *Najwyższa Izba Kontroli…,* s. 35; tenże, *Kontroler i Audytor Generalny…,* s. 153 i n.; Z. Dobrowolski, op.cit., s. 46; M. Paszkowska, op.cit., s. 54.
[50] I. Sierpowska, op.cit., s. 155.

szwedzki Narodowy Urząd Kontroli – w Jönköping, Karlstad i Uppsali (siedziba w Sztokholmie); niemiecka Federalna Izba Obrachunkowa – 9 delegatur (siedziba w Bonn). Na uwagę zasługuje to, że szwedzki NUK utworzył swe oddziały w Sarajewie (Bośnia-Hercegowina) i Dar es Salam (Tanzania)[51]. W wypadku Niemiec z terenowymi jednostkami naczelnego organu kontroli nie mogą być utożsamiane funkcjonujące ze względu na federalny charakter państwa krajowe izby obrachunkowe, które są niezależne od FIO[52].

Klasyfikacja naczelnych organów kontroli

Jacek Mazur wyróżnia, w ramach podstawowego podziału najwyższych organów kontroli: urzędy kontroli, odrębną grupę urzędów kontroli oraz trybunały obrachunkowe.

Urzędy kontroli „są to centralne organy państwa, które prowadzą kontrolę organów administracji publicznej i innych jednostek. Pracują dla potrzeb parlamentu lub co najmniej wspomagają jego działalność; czasem pracują również dla rządu i innych organów władzy wykonawczej. Z reguły nie wydają wiążących orzeczeń, choć ich ustalenia lub propozycje mogą wywoływać skutki prawne, jeżeli ustawa tak stanowi (na przykład obowiązek odpowiedzi w określonym terminie). Są one niezależne od rządu, zwykle podporządkowane parlamentowi, przy różnie określonym poziomie swobody działania (czasem są niezależne w prowadzeniu działalności nie tylko od rządu, lecz i od parlamentu). Najczęściej są to organy jednoosobowe, niekiedy z elementami kolegialności”[53].

W ramach urzędów kontroli J. Mazur wyodrębnia grupę organów, „zorganizowanych na wzór sądów i niekiedy funkcjonujących według procedury wzorowanej na sądowej, lecz niemających uprawnień orzeczniczych […]. W ich skład wchodzą osoby o statusie sędziowskim lub zbliżonym. Są to organy kolegialne, z tym że prezes ma własne kompetencje i jego rola jest zwykle większa niż w trybunałach obrachunkowych. Organy te są niezależne od rządu, natomiast ich niezależność od parlamentu jest częściowa”[54]. Organy takie Iwona Sierpowska i Zbysław Dobrowolski nazywają izbami obrachunkowymi[55].

Z kolei w przypadku trybunału obrachunkowego – mamy do czynienia z sądem w sprawach finansowych, który orzeka w sprawie odpowiedzialności za

[51] J. Mazur: *Kontroler i Audytor Generalny…,* s. 154; tenże, *Najwyższa Izba Kontroli…,* s. 37; *Riksrevisionen – the Swedish…,* s. 6; R. Krawczyk, op.cit., s. 104; Z. Dobrowolski, op.cit., s. 91.

[52] I. Sierpowska, op.cit., s. 157.

[53] J. Mazur: *Najwyższa Izba Kontroli…,* s. 34.

[54] Jw., s. 34, przyp. 13.

[55] I. Sierpowska, op.cit., s. 104; Z. Dobrowolski, op.cit., s. 148.

wykorzystanie środków publicznych, zasądza odszkodowania, może nakładać kary, ale jednocześnie zajmuje się prowadzeniem kontroli. To organ kolegialny, złożony z sędziów, który w działalności orzeczniczej funkcjonuje według procedury sądowej. Jest on niezależny od innych organów, orzeka w imieniu państwa, jego wyroki są obowiązujące. Funkcja orzecznicza trybunału (nawet jeśli obejmuje tylko małą część działalności) tworzy podstawę wysokiego statusu instytucji – jako sądu oraz jej członków – jako sędziów, zapewniając między innymi niezawisłość w orzekaniu, swobodę programowania działalności, dostęp do wszystkich dokumentów[56].

Brytyjski Kontroler i Audytor Generalny odpowiada modelowi urzędu kontroli. Niemiecką Federalną Izbę Obrachunkową można zaliczyć do odrębnej grupy w ramach urzędów kontroli (izb obrachunkowych). Francuski Trybunał Obrachunkowy należy do trzeciego z wyróżnionych modeli organów kontroli. Natomiast szwedzki Narodowy Urząd Kontroli wymyka się powyższej klasyfikacji. Działa w nim nie tylko rada podejmująca decyzje w określonych sprawach związanych z funkcjonowaniem organu kontroli państwowej, ale także trzej niezależni od siebie audytorzy generalni, kierujący tym organem.

Pomimo podobieństw między NOK Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec i Szwecji, przyjęte rozwiązania organizacyjne wskazują na ich specyfikę, uwarunkowaną między innymi tradycją historyczną. Zalicza się je do różnych modeli organów kontroli państwowej. Z tego powodu charakterystyka czterech modeli administracji publicznej w Europie powinna być uzupełniona o porównanie występujących w nich systemów kontroli państwowej*.

dr Andrzej Adamczyk
adiunkt w Instytucie Ekonomii i Administracji
Wydział Zarządzania i Administracji
Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego
Jana Kochanowskiego w Kielcach

[56] J. Mazur: *Najwyższa Izba Kontroli…,* s. 34.

* *Referat przygotowany w związku z konferencją jubileuszową w Delegaturze NIK w Kielcach.*

90 lat NIK

KONFERENCJE REGIONALNE W DELEGATURACH NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI NA FOTOGRAFII

Fot. Maciej Sterczała, Delegatura NIK w Poznaniu

12 marca 2009 r. w Delegaturze NIK w Poznaniu został zainaugurowany cykl konferencji regionalnych z okazji 90. rocznicy utworzenia Najwyższej Izby Kontroli. Uczestnicy konferencji zebrali się w Sali im. Lubrańskiego Uniwersytetu Adama Mickiewicza.

Fot. Zofia Swoczyna, NIK

Jan Kołtun – dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu wita zaproszonych gości; w prezydium zasiedli (od prawej) prof. Irena Lipowicz z UKSW w Warszawie, członek Kolegium NIK; Jacek Jezierski – prezes NIK; dr Jacek Uczkiewicz – członek ETO oraz prof. Roman Hauser – wiceprezes NSA.

Spotkanie z pracownikami Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu; głos w dyskusji zabiera dr Jacek Uczkiewicz – członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Fot. na s. 195 Maciej Sterczała, Delegatura NIK w Poznaniu

Na zakończenie uroczystości w Poznaniu złożono wieńce pod pomnikiem Ofiar Czerwca 1956 r.; na zdjęciu prezes Jacek Jezierski oraz dyrektor Jan Kołtun.

Jubileuszowa konferencja regionalna odbyła się w Filharmonii Łódzkiej 20 kwietnia 2009 r. Zebranych powitał Janusz Maj – dyrektor Delegatury NIK w Łodzi.

Fot. na s. 196 i 197 Zofia Swoczyna, NIK

Prezes Jacek Jezierski (drugi z lewej) w towarzystwie Jolanty Chełmińskiej – wojewody łódzkiego; Włodzimierza Fisiaka – marszałka województwa łódzkiego oraz Włodzimierza Tomaszewskiego – wiceprezydenta Łodzi (czwarty z lewej).

Uczestnicy konferencji słuchają wystąpień poświęconych historii, zadaniom i miejscu Najwyższej Izby Kontroli wśród konstytucyjnych organów państwa.

Oprawę artystyczną łódzkich obchodów 90-lecia Najwyższej Izby Kontroli zapewnił kwartet smyczkowy APERTUS.

Obchody jubileuszu w Białymstoku poprzedziły nabożeństwa w obrządku prawosławnym i katolickim. Na zdjęciu uroczystość w cerkwi św. Mikołaja; w pierwszym rzędzie (od lewej): Barbara Chilińska – wicedyrektor delegatury białostockiej (od grudnia 2009 r. p.o. dyrektora), Ryszard Walendzik – dyrektor delegatury białostockiej; Czesława Rudzka-Lorentz – dyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK; Józef Górny – wiceprezes NIK; za nimi Agata Ciupa – wicedyrektor delegatury białostockiej i Antoni Stupiński – dyrektor delegatury olsztyńskiej.

Fot. na s. 198 Danuta Bolikowska, NIK

Ryszard Walendzik – dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku złożył kwiaty pod pomnikiem Naczelnika Państwa Marszałka Józefa Piłsudskiego, 27 kwietnia 2009 r.

Na obchody 90-lecia przyjechali goście z Danii: Roman Śmigielski – kontroler i Henrik Otbo – audytor generalny Urzędu Kontroli Państwowej Danii (pierwszy i drugi z lewej). Obok nich zasiedli: Jacek Jezierski – prezes NIK; Robert Łukasz – wicedyrektor Departamentu Organizacyjnego NIK; Jarosław Dworzański – marszałek województwa podlaskiego; ks. Adam Krasiński – kanclerz Kurii Metropolitalnej Białostockiej oraz Jan Dobrzyński – senator RP.

Fot. na s. 199 Zofia Swoczyna, NIK

Podziękowania dyrektorowi Ryszardowi Walendzikowi, organizatorowi konferencji odbywającej się w Sali Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, składają: Ewa Wojewódko – dyrektor generalny Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego i Maciej Żywno – wojewoda podlaski.

Delegatura NIK we Wrocławiu zorganizowała regionalne obchody jubileuszu Izby 7 maja 2009 r. w Zakładzie Narodowym im. Ossolińskich. Referat wygłasza prof. Jan Lichtarski z UE we Wrocławiu; przy stole prezydialnym (od lewej): Janusz Myrta – dyrektor delegatury wrocławskiej; prof. Janusz Trzciński – prezes NSA; Jacek Kościelniak – wiceprezes NIK; dr Jacek Uczkiewicz – członek ETO oraz dr Roman Chalimoniuk z Uniwersytetu Wrocławskiego.

Fot. na s. 200 i 201 Zofia Swoczyna, NIK

Na konferencję zaproszeni byli przedstawiciele samorządu terytorialnego, świata nauki: prof. Ryszard Andrzejak – rektor Akademii Medycznej we Wrocławiu i prof. Tadeusz Więckowski – rektor Politechniki Wrocławskiej (w II rzędzie, pierwszy i drugi od lewej) oraz obecni i emerytowani pracownicy delegatury.

Grono uczestników konferencji (od lewej): ks. Marian Gołębiewski – arcybiskup metropolita wrocławski; Maciej Bluj – wiceprezydent Wrocławia; Adolf Juzwenko – dyrektor Zakładu Narodowego im. Ossolińskich; Rafał Jurkowaniec – wojewoda dolnośląski; Marek Łapiński – marszałek województwa dolnośląskiego; Piotr Kruczkowski – prezydent Wałbrzycha; Stanisław Huskowski – poseł na Sejm RP.

Uroczystość uświetniła orkiestra reprezentacyjna Śląskiego Okręgu Wojskowego we Wrocławiu.

Wystąpienie okolicznościowe prezesa Jacka Jezierskiego rozpoczęło konferencję regionalną w Krakowie 16 czerwca 2009 r., w Auli Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Fot. na s. 202 i 203 Jerzy Sawicz

Jan Dziadoń – dyrektor delegatury przedstawia uczestników panelu dyskusyjnego poświęconego roli kontroli państwowej w usprawnianiu zarządzania sektorem publicznym (od prawej): prof. Mirosław Stec z UJ w Krakowie; Ryszard Ścigała – prezydent Tarnowa; Jerzy Miller – wojewoda małopolski (obecnie szef MSWiA); dr Józef Płoskonka – doradca prezesa NIK, członek Kolegium NIK.

Na obrady licznie przybyli pracownicy delegatury krakowskiej i katowickiej, RIO w Krakowie oraz przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych.

Rozmowa w kuluarach: prezes Jacek Jezierski, Jan Kosiniak – wicedyrektor delegatury krakowskiej oraz pianista Joachim Mencel (w środku), którego recital fortepianowy zakończył uroczystość.

Konferencja zorganizowana przez Delegaturę NIK w Olsztynie odbyła się w Sali Biblioteki Uniwersyteckiej; na mównicy dr Józef Płoskonka – doradca prezesa NIK; przy stole (od lewej): prof. Andrzej Sylwestrzak z Uniwersytetu Gdańskiego, prezes Jacek Jezierski i dyrektor Antoni Stupiński.

Fot. na s. 204 Zofia Swoczyna, NIK

Uczestnicy konferencji żywo reagują na wystąpienia, w I rzędzie (od lewej): Jacek Kościelniak i Stanisław Jarosz – wiceprezesi NIK; Marek Chodkiewicz – dyrektor generalny Izby; Marek Zająkała – wiceprezes NIK, obok niego Jan Maścianica – wicewojewoda warmińsko-mazurski i Jacek Protas – marszałek woj. warmińsko-mazurskiego.

Rozmowa przed konferencją (od lewej): prof. Józef Górniewicz – rektor Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego; Piotr Grzymowicz – prezydent Olsztyna; Jacek Jezierski – prezes NIK; Antoni Stupiński – dyrektor delegatury olsztyńskiej oraz Jan Maścianica – wicewojewoda warmińsko-mazurski.

Fot. na s. 205 Danuta Bolikowska, NIK

Wystawa w hallu Biblioteki Uniwersyteckiej na 90-lecie Izby to okazja do wspólnego wspominania (od lewej): Janina Stasiewicz-Kopacz – gł. specjalista kp. w delegaturze olsztyńskiej; Marek Chodkiewicz – dyrektor generalny NIK; Tadeusz Kopacz – doradca ekonomiczny w delegaturze olsztyńskiej; dr Józef Płoskonka – doradca prezesa Izby, członek Kolegium NIK.

Konferencja w Gdańsku, 10 lipca 2009 r., Aula Główna Politechniki Gdańskiej. Dr Jacek Uczkiewicz – członek ETO mówi o wyzwaniach dla audytu środków publicznych; za stołem prezydialnym siedzą (od lewej): Alicja Szczepaniak – dyrektor delegatury gdańskiej; Jacek Jezierski – prezes NIK; Marek Zająkała – wiceprezes NIK i prof. Andrzej Sylwestrzak z Uniwersytetu Gdańskiego.

Fot. na s. 206 Zofia Swoczyna, NIK

W czasie uroczystości nie zabrakło reprezentantów profesji kontrolerskiej, świata nauki i polityki. W pierwszym rzędzie (od prawej): Jan Kulas – poseł na Sejm RP; Mieczysław Szczepański – Okręgowy Inspektor Pracy w Gdańsku; Adam Kucharek – wicestarosta tczewski; Izabela Jaruga-Nowacka – posłanka na Sejm RP; prof. Janusz Rachoń – senator RP; prof. Henryk Krawczyk – rektor Politechniki Gdańskiej.

Fot. Lech Nadolny

Pamiątkowe zdjęcie na schodach Politechniki Gdańskiej, w pierwszym rzędzie (od lewej): prof. Andrzej Sylwestrzak, prezes Jacek Jezierski, dyrektor delegatury gdańskiej Alicja Szczepaniak, prof. Janusz Rachoń, poseł Jan Kulas, wiceprezes Marek Zająkała, wicedyrektor delegatury gdańskiej Tadeusz Bień.

Fot. Danuta Bolikowska, NIK

Uczestnicy wszystkich konferencji mogli obejrzeć wystawę upamiętniającą 90-lecie NIK, przygotowaną przez Zofię Swoczynę – gł. specjalistę kp. w Departamencie Strategii Kontrolnej NIK. Wystawę w Gdańsku zwiedzają (od lewej): Krystian Kułaga i Andrzej Kaczyński – pracownicy Delegatury NIK w Gdańsku; Jacek Uczkiewicz – czlonek ETO i Krzysztof Wierzejski – dyrektor Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych NIK.

Fot. Zofia Swoczyna, NIK

Jubileusz Izby Delegatura NIK w Kielcach upamiętniła 21 września 2009 r. konferencją w Wojewódzkim Domu Kultury im. Józefa Piłsudskiego. Wraz z prezesem NIK Jackiem Jezierskim (drugi od prawej) przy stole prezydialnym zasiedli: Tadeusz Poddębniak – dyrektor delegatury (pierwszy od prawej) oraz prof. Paweł Chmielnicki z Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Kielcach i dr Józef Płoskonka – doradca prezesa NIK (trzeci i czwarty od prawej).

Fot. Krzysztof Andrzejewski, NIK

Do Kielc przybyło wielu szefów komórek organizacyjnych NIK; w drugim rzędzie (od lewej): Andrzej Donigiewicz – dyrektor delegatury szczecińskiej, za nim Czesława Rudzka-Lorentz – dyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK, obok Włodzimierz Zegadło – dyrektor Departamentu Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK, w czwartym rzędzie pierwszy z lewej Grzegorz Buczyński – dyrektor Departamentu Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego NIK.

Fot. Krzysztof Andrzejewski, NIK

Dyrektor Tadeusz Poddębniak prezentuje grawerton, który otrzymał z okazji 90-lecia Najwyższej Izby Kontroli od Kazimierza Kotowskiego (na zdjęciu) – prezesa Zarządu Związku Powiatów Polskich i Edmunda Kaczmarka – starosty Jędrzejowskiego, przewodniczącego Konwentu Starostów Województwa Świętokrzyskiego.

Fot. Zofia Swoczyna, NIK

Wśród zaproszonych gości byli przedstawiciele władz województwa (od lewej): Bożentyna Pałka-Koruba – wojewoda świętokrzyski; Wojciech Lubawski – prezydent Kielc; Adam Jarubas – marszałek województwa świętokrzyskiego; Marzena Okła-Drewnowicz – poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Konferencja zorganizowana przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Katowicach odbyła się 10 listopada 2009 r. w historycznym gmachu Sejmu Śląskiego. Otworzył ją dyrektor Edmund Sroka.

Fot. na s. 210 i 211 Tomasz Żak, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego

Obrady zainaugurowano odśpiewaniem hymnu; na zdjęciu widoczni (od lewej): Kazimierz Szabla – dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach; Bogusław Śmigielski – marszałek województwa śląskiego; prof. Ewa Małecka-Tendera – rektor Śląskiego Uniwersytetu Medycznego; prof. Wiesław Banyś – rektor Uniwersytetu Śląskiego; Stanisław Gajos – prezes KHW SA w Katowicach; Piotr Uszok – prezydent Katowic oraz Jan Rzymełka – poseł na Sejm RP.

Prezes NIK Jacek Jezierski wraz z prelegentami (od lewej): prof. Florianem Kuźnikiem z Akademii Ekonomicznej w Katowicach, członkiem Kolegium NIK i prof. Czesławem Martyszem z Uniwersytetu Śląskiego, członkiem Kolegium NIK.

Występ chóru „Rezonans con tutti" z Zabrza na zakończenie uroczystości w Delegaturze NIK w Katowicach oraz regionalnych obchodów 90. rocznicy utworzenia Najwyższej Izby Kontroli.

90 lat NIK

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne prezesa Najwyższej Izby Kontroli Jacka Jezierskiego 3

Andrzej Sylwestrzak – **Historia Najwyższej Izby Kontroli i jej miejsce w konstytucji** 7

Irena Lipowicz – **Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli** 41

Wojciech J. Katner – **Prawo i prawnicy w funkcjonowaniu Najwyższej Izby Kontroli** 51

Roman Hauser – **Znaczenie instytucji kontrolnych dla praworządnego funkcjonowania państwa** 59

Paweł Chmielnicki – **Funkcja kontrolna i funkcja nadzorcza w administracji publicznej a zadania NIK** 65

Jan Lichtarski – **O funkcji kontroli zewnętrznej realizowanej przez NIK w świetle nauk o zarządzaniu** 75

Monika Chlipała – **Płaszczyzny współpracy NIK z terenową administracją rządową i samorządem** 81

Anna Szyszka – **Udział Najwyższej Izby Kontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym** 90

Józef Płoskonka – **Rola kontroli państwowej w modernizacji zarządzania publicznego** 101

Usprawnianie zarządzania sektorem publicznym – rola kontroli państwowej. Obszerne fragmenty dyskusji panelowej 107

Jacek Uczkiewicz – **Współczesne wyzwania dla audytu środków publicznych na przykładzie ETO i NIK** 122

Józef Zabielski – **Korupcja jako problem i wyzwanie dla współczesnej administracji** 133

Andrzej Pawlik – **Kontrola państwowa a stymulowanie postaw etycznych w administracji i biznesie** 147

Czesław Martysz – **System kontroli państwowej w autonomicznym Województwie Śląskim. Rys prawnohistoryczny** 157

Florian Kuźnik – **Przekształcenia gospodarcze regionu śląskiego. Uwarunkowania i bilans osiągnięć** 169

Andrzej Adamczyk – **Geneza i organizacja kontroli państwowej w europejskich modelach administracji publicznej** 178

Konferencje regionalne w delegaturach NIK na fotografii 193

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji: Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57, Telefon: centrala NIK: (022) 444-5000; redaktor naczelna Marzena Repetowska-Nyc, p. 5011, tel. (022) 444-5311; redaktor Joanna Kulicka, p. 5013, tel. (022) 444-5401; redaktor Barbara Odolińska, p. 5012, tel. (022) 444-5781.
Prenumerata: tel. (022) 444-5781, (022) 444-5401.
Skład i łamanie: Joanna Zakrzewska.
Zdjęcie portretowe na s. 3 – Zofia Swoczyna.

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

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

Nakład 1200 egz. Papier offset 90 g.
Druk: Grafdrukpol, Warszawa.
Druk okładek: AGAT Studio Graficzne Jerzy Burski, Warszawa.
Oprawa: Poligrafia NIK.
Oddano do druku w styczniu 2010 r.