

*Sławomir Worach**

ROLA I ZNACZENIE SEJMOWEJ KOMISJI DO SPRAW KONTROLI PAŃSTWOWEJ

Skuteczne sprawowanie władzy ustawodawczej w państwie demokratycznym wymaga sprawnego systemu kontroli parlamentarnej. Kontrola, obok ustawodawstwa, jest zasadniczym zadaniem ustrojowym parlamentu, co wynika z faktu, iż władza prawodawcza powinna posiadać możliwość badania, w jaki sposób ustanowione przez nią przepisy są wykonywane. Funkcja kontrolna polega więc na podejmowaniu działań, zmierzających do pozyskiwania podstawowych informacji o funkcjonowaniu rządu i organów administracji rządowej, z zasadniczym ukierunkowaniem na badanie prowadzonej przez władzę wykonawczą polityki państwa, w tym na kontrolę wykonywania ustaw. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że to właśnie funkcja kontrolna stanowi niezbędny atrybut parlamentu w państwie demokratycznym¹. Istotną rolę w procesie realizacji funkcji kontrolnej mają do spełnienia komisje, przy czym zauważa się, że szczególną formą kształtowania kontroli na tej płaszczyźnie jest powoływanie specjalnej komisji, zajmującej się wyłącznie problematyką kontrolną i będącej wiodącym instrumentem przy sprawowaniu funkcji kontrolnej parlamentu. W Polsce taką komisją jest sejmowa Komisja ds. Kontroli Państwowej.

Na świecie nie ma zbyt wielu parlamentów, w których tworzono by takie komisje. Rozwiązanie polskie zbliżone jest do utworzonej w Wielkiej Brytanii Komisji Rachunków Publicznych, której zadaniem jest ocena efektywności wydatków ze środków publicznych. Komisja ta może żądać w zakresie badania wydatków publicznych ekspertyzy Krajowego Urzędu Kontroli Finansów Państwa. Ze szwedzkim parlamentem (Riksdagiem) integralnie związani są kontrolerzy Riksdagu (tzw. *Riksdagensrevisioner*), wybierani przez parlament

* Mgr, doktorant w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Porównawczego Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ.

¹ Por. P. Sarnicki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 47.

w liczbie 12 z grona deputowanych, którzy następnie pełnią funkcję przez okres kadencji. Badają oni stan, kierunki działania i zarządzanie skarbem państwa, szwedzkim bankiem państwowym oraz urzędem długów państwowych. Warto również zwrócić uwagę na rozwiązanie norweskie, gdzie mamy do czynienia, obok komisji resortowych, z komisjami specjalnymi, w tym z komisją kontroli. Zadaniem komisji kontroli jest przekazywanie parlamentowi (Stortingowi) sprawozdań dotyczących kontroli nad administrowaniem interesami państwowymi w przedsiębiorstwach państwowych czy przekazywanie rekomendacji w sprawie mianowania wyższych urzędników publicznych². W Czechach, w ramach komisji budżetowej, utworzono stałą podkomisję kontroli, która zajmuje się problemami związanymi z systemem kontroli, a zwłaszcza działalnością i statusem Najwyższego Urzędu Kontroli Czech³. Specyficznym przykładem mogą być też Argentyna i Wenezuela. W Argentynie, w ramach stałych komisji doradczych Izby Deputowanych, funkcjonuje komisja analiz i kontroli przestrzegania przepisów podatkowych i zapobiegawczych, z kompetencjami obejmującymi m. in. analizowanie i nadzorowanie przestrzegania i stosowania norm podatkowych i prewencyjnych. Natomiast w Wenezueli Izba Deputowanych ustanowiła stałą komisję kontroli, do zadań której należy sprawowanie nadzoru nad inwestowaniem i wykorzystaniem funduszy publicznych we wszystkich sektorach administracji. Żadne z tych rozwiązań nie odpowiada jednak w pełni sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej, choć potwierdzają one to, że rola komisji ma duże znaczenie w prowadzeniu kontroli władzy wykonawczej przez parlament.

W polskich rozwiązaniach prawnych, zgodnie z art. 95 ust. 2 Konstytucji RP⁴, sprawowanie funkcji kontrolnej nad działalnością Rady Ministrów, w zakresie określonym przepisami konstytucji i ustaw, przypisano Sejmowi. A zatem, za najistotniejszą funkcję Sejmu obok funkcji ustawodawczej i kreacyjnej wyróżnić należy z pewnością funkcję kontrolną. Tworzenie prawa – ustawodawstwo – ściśle wiąże się ze zdobywaniem wiedzy o przedmiocie regulacji, a wiadomości te można czerpać przede wszystkim ze sprawnie prowadzonej kontroli władzy wykonawczej. Funkcja kontrolna oznacza więc prawo legislatywy do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności⁵. W wypełnianiu tej funkcji istotną rolę pełnią komisje. Ich udział może mieć charakter bezpośredni, kiedy to członkowie rządu i przedstawiciele administracji rządowej bezpośrednio na posiedzeniach komisji udzielają informacji i odpo-

² Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcjonowanie komisji do spraw kontroli państwowej w wybranych państwach*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Biuletyn nr 4(30)/98.

³ Por. J. Mazur, *Najwyższe organy kontroli a komisje parlamentarne w krajach kandydujących do Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 2, s. 3.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.

⁵ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., syg. akt K.8/99.

wiadają na pytania, oraz charakter pośredni, gdy podejmują one działania zlecone przez Sejm w danej sprawie. Ta złożoność relacji powoduje, że pozycja prawna, kompetencje, forma i tryb podejmowanych działań, a przede wszystkim udział w realizacji podstawowych funkcji parlamentu wywołują ciągłą dyskusję na temat roli komisji i celowości ich tworzenia. Szczegółowej analizy w ramach tej dyskusji wymaga z pewnością zasadność i celowość powołania odrębnej sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej.

Uchwała Sejmu z 30 września 1998 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wprowadziła m. in. nowelizację jego art. 19 ust. 1, tworząc w III kadencji Sejmu nową stałą komisję – Komisję ds. Kontroli Państwowej⁶. Jej powołaniu towarzyszyła szeroka debata co do potrzeby takiego rozstrzygnięcia. Niezwykle ciekawe były wypowiedzi uzasadniające konieczność istnienia tej komisji, głosy przeciwnie, jak i stanowisko Najwyższej Izby Kontroli. Inicjator poprawki do Regulaminu, poseł Wojciech Włodarczyk (ROP), argumentując konieczność powołania Komisji ds. Kontroli Państwowej, podnosił przede wszystkim, że trzeba Regulamin Sejmu dostosować do innych ustaw, m. in. ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Wskazywał, iż „dotychczasowe postanowienia Regulaminu Sejmu należy określić jako niewystarczające i nieściśle, stąd konieczność powołania takiej komisji, gdzie określano by generalną politykę kontrolną całego państwa”⁷. W nieco innym kierunku zmierzała wypowiedź posła Romana Rutkowskiego (AWS), który, uzasadniając pozytywne stanowisko swojego klubu, stwierdził, że „Najwyższa Izba Kontroli i Państwowa Inspekcja Pracy to organy odpowiedzialne bezpośrednio przed Sejmem, a proponowana komisja usprawni merytoryczną kontrolę tych instytucji”⁸. Posłowie przeciwni powołaniu nowej stałej komisji twierdzili, że taka propozycja zmiany Regulaminu Sejmu utrudni dotychczasowe działania już istniejących komisji stałych. Poseł Piotr Mischczuk (SLD) apelował o „większe zdyscyplinowanie, większą pracę poszczególnych komisji sejmowych w zakresie kontrolowania Najwyższej Izby Kontroli”⁹. Podobne stanowisko przedstawiał poseł Andrzej Wielowieyski (UW), który stwierdził, że „w imię sprawnego działania komisji sejmowych i całego Sejmu byłoby lepiej nie tworzyć tej komisji. Współdziałanie Sejmu z podlegającą mu Najwyższą Izbą Kontroli wymaga bowiem zdynamizowania i usprawnienia oraz pobudzenia działalności wszystkich komisji sejmowych, które powinny bardzo blisko współdziałać z NIK”¹⁰.

⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 września 1998 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. nr 34, poz. 483.

⁷ Por. Sprawozdanie sten. z 26 posiedzenia Sejmu RP w dniu 28 sierpnia 1998 r. Wypowiedź posła Wojciecha Włodarczyka z Ruchu Odbudowy Polski.

⁸ *Ibidem*, wypowiedź posła Romana Rutkowskiego z klubu Akcji Wyborczej Solidarność.

⁹ *Ibidem*, wypowiedź posła Piotra Mischczuka z klubu Sojuszu Lewicy Demokratycznej.

¹⁰ *Ibidem*, wypowiedź posła Andrzeja Wielowieyskiego z klubu Unii Wolności.

Wśród szeregu głosów popierających inicjatywę powołania komisji, jak i sprzeciwiających się jej powołaniu, dostrzec można było wyraźną tendencję zmierzającą do chęci wypracowania modelu kontrolowania przede wszystkim NIK¹¹. W tym kontekście nie bez znaczenia dla tej dyskusji było stanowisko NIK w zakresie powołania tej nowej stałej komisji, jak i odnoszące się do głosów postulujących konieczność kontrolowania i nadzorowania NIK¹². Janusz Wojciechowski, Prezes NIK, sprzeciwiając się powołaniu Komisji ds. Kontroli Państwowej, jednocześnie wysoko ocenił dotychczasową współpracę NIK z innymi komisjami sejmowymi. Sugerował, aby nie tworzyć dodatkowej komisji zajmującej się kontrolą państwową, ponieważ jeśli poszczególnymi raportami Izby zaczęłyby zajmować się przede wszystkim jedna komisja, to siłą rzeczy musiałaby ona pracować nad tymi dokumentami pobieżnie, co w efekcie odbiłoby się na funkcjonowaniu komisji resortowych¹³. Ponieważ sprawy, którymi zajmuje się Najwyższa Izba Kontroli, układają się w sposób branżowy, to najlepiej, zdaniem jej Prezesa, dyskutuje się nad nimi w komisjach merytorycznych. Natomiast odnosząc się do wypowiedzi posłów w kwestii konieczności kontrolowania i nadzorowania Izby, Prezes NIK podkreślił, że nie ma w obecnym stanie prawnym jakiegokolwiek tytułu prawnego umożliwiającego nadzorowanie NIK, która wprawdzie podlega Sejmowi ze wszelkimi tego konsekwencjami, ale ta podległość jest ściśle wyznaczona granicami Konstytucji RP z 1997 r. Generalnie przeciwstawiając się koncepcji tworzenia nowej komisji, wskazywał na niebezpieczeństwo zakłócenia dotychczasowych relacji między Najwyższą Izbą Kontroli a Sejmem¹⁴.

Po dyskusji ostatecznie w głosowaniu nad powołaniem nowej stałej Komisji ds. Kontroli Państwowej oraz określeniem zakresu jej działania, 198 głosami za, przy 195 głosach przeciwnych i 5 głosach wstrzymujących się, Sejm podjął uchwałę o jej utworzeniu¹⁵. Zakres działania komisji został określony przez

¹¹ Problematyka Państwowej Inspekcji Pracy nie była szeroko podnoszona w czasie dyskusji poprzedzającej powołanie Komisji ds. Kontroli Państwowej, a nawet wprost mówiono o tym, że co prawda praca tej nowej komisji ma dotyczyć kontroli nad NIK i PIP, ale w zasadzie ograniczy się ona do kontrolowania i nadzoru nad Najwyższą Izbą Kontroli (zob. m.in. wypowiedź posła Piotra Miszczuka; Sprawozdanie sten. z 26 posiedzenia Sejmu RP w dniu 28 sierpnia 1998 r.).

¹² Zarówno wśród głosów popierających powołanie Komisji ds. Kontroli Państwowej, jak i sprzeciwiających się jej powołaniu, w zasadzie w dyskusji nie kwestionowano celowości zwiększenia czy rozszerzenia kontroli Sejmu nad działalnością NIK, natomiast problematyczna była sprawa powołania kolejnej stałej komisji, ponieważ byłaby to 28. stała komisja sejmowa (zob. m. in. wypowiedź posła Jerzego Stanisława Madeja, sprawozdawcy komisji regulaminowej i spraw poselskich; Sprawozdanie sten. z 26 posiedzenia Sejmu RP w dniu 28 sierpnia 1998 r.).

¹³ Por. Sprawozdanie sten. z 26 posiedzenia Sejmu RP w dniu 28 sierpnia 1998 r. Wypowiedź Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Janusza Wojciechowskiego.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ W klubie Akcji Wyborczej Solidarność głosowało 162 posłów, z czego za było 159, przeciw był 1 głos oraz 2 głosy wstrzymujące się. W klubie Sojuszu Lewicy Demokratycznej gło-

zmianę załącznika do Regulaminu Sejmu, gdzie szczegółowo wskazano kompetencje nowej komisji. Postanowiono, iż do zakresu działania Komisji ds. Kontroli Państwowej należą sprawy dotyczące działalności Najwyższej Izby Kontroli oraz Państwowej Inspekcji Pracy, a w szczególności opiniowanie planów pracy NIK i rocznych sprawozdań z jej działalności oraz PIP, ich budżetów i sprawozdań z ich wykonania, opiniowanie projektu statutu Najwyższej Izby Kontroli oraz statutu Państwowej Inspekcji Pracy, opiniowanie innych rozstrzygnięć organów Sejmu oraz wniosków i materiałów wynikających z ustawy o NIK, składanie Sejmowi wniosków o niezwłoczne przekazanie informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK, przeprowadzanie okresowych ocen jej działalności oraz PIP, w tym analizy przeprowadzonych kontroli i realizacji wystąpień pokontrolnych oraz przedkładanie ich Marszałkowi Sejmu. Konsekwencją takiego określenia zakresu kompetencji Komisji ds. Kontroli Państwowej była również konieczność zmiany treści ówczesnego art. 67 Regulaminu Sejmu, w którym sprecyzowano tryb postępowania przez Sejm z dokumentami przedkładanymi przez NIK i włączono w proces ich rozpatrywania nowo powstałą komisję¹⁶.

Powołanie Komisji ds. Kontroli Państwowej od początku budziło wiele kontrowersji i wątpliwości, szczególnie w zakresie jej uprawnień opiniodawczo-oceniających. Nazwa nadana omawianemu organowi mogłaby sugerować zakwalifikowanie go do kategorii tzw. komisji problemowych, a więc takich, których sfera aktywności jest nakierowana na pewien rodzaj działalności, w tym przypadku na kontrolę państwową. Jednakże z zakresu właściwości przedmiotowej tej komisji można wyciągnąć wniosek, że mamy w tym przypadku do czynienia z komisją o charakterze *quasi*-resortowym, gdyż jej aktywność została skierowana jednoznacznie podmiotowo, na NIK i PIP¹⁷. Zakładając, że pojęcie „kontroli państwowej” użyte w nazwie komisji oznacza szczególny rodzaj kontroli wykonywanej przez specjalny organ państwowy nieresortowy i nierządowy, to należałoby uznać, że taka komisja winna zajmować się wyłącznie problematyką NIK i nie ma w niej miejsca dla kontroli działań prowadzonych przez PIP. Druga interpretacja terminu „kontrola państwowa” zakłada z kolei, że taki rodzaj kontroli wykonują wszystkie organy kontroli, rewizji i inspekcji

wało 144 posłów, w tym za było 2, przeciw 142. W klubie Unii Wolności głosowało 48 posłów, w tym za nie oddano żadnego głosu, przeciw było 47 głosów, wstrzymujący się 1 głos. W klubie Polskiego Stronnictwa Ludowego głosowało 22 posłów, z czego za było 18 głosów, przeciw 2 głosy, wstrzymało się 2 posłów. Wśród kół poselskich, na 15 głosujących, wszystkie głosy były za powołaniem komisji. Głosowało także 7 posłów niezależnych, z czego 4 było za i 3 przeciw.

¹⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jednolity, M.P. 2002, nr 23, poz. 398 (w tekście jednolitym jest to art. 126).

¹⁷ Por. B. N a l e z i Ń s k i, *Komisja do spraw Kontroli Państwowej w III kadencji Sejmu RP*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 38.

działające w administracji rządowej oraz samorządzie terytorialnym, co sugerowałoby znaczne poszerzenie kompetencji komisji¹⁸ i objęcie jej zakresem działania również i tych organów kontroli. Taka argumentacja nie jest bezpodstawna choćby dlatego, że art. 12 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹ stanowi m. in., że organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z NIK, a także są obowiązane do przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod jej kierownictwem. Stąd uznać należy, że nazwa omawianej komisji nie odpowiada w pełni jej uprawnieniom. Przyjmując wąskie rozumienie użytego w nazwie komisji terminu, sugeruje się ograniczenie jej działalności jedynie do zagadnień związanych z NIK, natomiast zakładając szerokie rozumienie tego pojęcia, należałoby znacznie poszerzyć kompetencje komisji o zagadnienia związane z innymi organami kontroli i inspekcji.

W ramach ustalonego zakresu działania komisji najpoważniejsze zastrzeżenia wywołała dopuszczalność przeprowadzania przez nią okresowych ocen działalności NIK oraz PIP, w tym dokonywanie analiz przeprowadzanych kontroli. Oceniając taką kompetencję, trzeba zwrócić uwagę na szczególne relacje łączące Sejm z NIK oraz PIP. Oba te organy podlegają Sejmowi, wobec czego skutkuje to nałożeniem na nie określonych powinności wobec Sejmu *in pleno*. Problem, jaki należy rozstrzygnąć, dotyczy tego, czy te określone powinności i obowiązki wymienionych organów, nałożone na nie przepisami prawa, dotyczą Sejmu jako całości, czy również mają odniesienie do komisji sejmowych. Przyznać trzeba, iż uzasadnieniem cedowania takich obowiązków na inne organy Sejmu może być jedynie pewność służebnej i pomocniczej roli tych organów w realizacji zasadniczych funkcji Sejmu. Ponadto, biorąc pod uwagę szczególne umocowanie NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej, trzeba uznać, że kontrolne kompetencje komisji względem NIK podają w wątpliwość konstytucyjnie określony status naczelnego organu kontroli. Ten naczelny charakter NIK wyraża się w kilku aspektach. Po pierwsze, Izba rozstrzyga samodzielnie i ostatecznie bez możliwości uchylecia bądź zmiany decyzji przez inny organ. Po drugie, kontrola NIK prowadzona jest w celu usprawnienia funkcjonowania całego systemu organów państwa, a nie jednego czy kilku organów, i po trzecie, inne organy kontrolne obowiązane są udostępniać na żądanie NIK wyniki przeprowadzonych przez siebie kontroli²⁰. Stąd wyposażenie komisji w prawo oceny działalności NIK, przy równoczesnym braku określenia skutków prawnych, jakie w przypadku negatywnego stanowi-

¹⁸ Por. J. S z y m a n e k, *O kontroli państwowej – teoretycznie*, „Kontrola Państwowa” 2006, nr 5, s. 23.

¹⁹ Dz. U. z 1995, nr 13, poz. 59.

²⁰ Por. J. M a z u r, *Nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8, s. 5–6.

ska powinna ta ocena wywołać, prowadzi do stwierdzenia, iż nie ma podstaw prawnych dla formułowania przez komisję takich okresowych ocen działalności NIK, która co prawda zgodnie z art. 202 ust. 2 Konstytucji RP podlega Sejmowi, lecz w żadnym wypadku z tej zasady podległości nie da się wyprowadzić i uzasadnić prawa komisji do prowadzenia działań oceniających względem prac NIK. Jeśli nawet istnienie takiego uprawnienia można wywieść z zasady podległości NIK Sejmowi, to wyłącznie jako uprawnienie Sejmu *in pleno*²¹.

Kolejne wątpliwości związane z przedmiotowym zakresem działania komisji dotyczą opiniowania planów pracy Najwyższej Izby Kontroli. Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt. 6 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, okresowy plan jej pracy uchwalany jest przez Kolegium Izby, a osoby wchodzące w skład Kolegium są w sprawowaniu swych funkcji niezawisłe (art. 22 ust. 3). Powołanie Kolegium NIK jest więc realizacją dyspozycji wynikającej z art. 202 ust. 3 konstytucji, gdzie rozstrzyga się o funkcjonowaniu NIK na zasadzie kolegalności. Ma to bezpośredni związek z Komisją ds. Kontroli Państwowej. Zgodnie z literalną wykładnią Regulaminu Sejmu komisja ma bowiem za zadanie opiniować plan pracy NIK. A zatem komisja opiniuje plan pracy NIK, wcześniej podjęty w formie uchwały przez niezawisłych członków Kolegium. Mimo to już na jednym z pierwszych posiedzeń komisji powstał spór co do tego, czy przedmiotem opinii powinien być uchwalony przez Kolegium Izby plan pracy NIK, czy też projekt takiego dokumentu. Prezes NIK, biorący udział w pracach tego posiedzenia komisji, wyraźnie podkreślał, że organ, jakim jest komisja, winien zajmować się opiniowaniem planu pracy NIK, a nie jego projektem. Przemawiając za tym zarówno względy formalno-prawne, jak i praktyczne, a prerogatywy komisji, zdaniem Prezesa NIK, nie doznają żadnego uszczerbku, jeśli zajmie się ona gotowym planem, za który bierze odpowiedzialność Kolegium NIK²². Innego zdania była większość członków komisji, argumentując konieczność zwiększenia ingerencji komisji w kształt planu pracy NIK²³. Dano temu wyraz w opinii komisji do planu pracy NIK, który był przedmiotem tego posiedzenia, uchwalając jednocześnie stanowisko, iż przedmiotem opinii komisji powinien być projekt planu pracy NIK, gdyż daje to Prezydium Sejmu i NIK realną

²¹ Por. B. Szepietowska, *Władcze uprawnienia Komisji do spraw Kontroli Państwowej w strukturze organów Sejmu*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 2002, s. 12.

²² Por. Sprawozdanie sten. z 4 posiedzenia komisji do spraw kontroli państwowej w dniu 18 marca 1999 r. Biuletyn nr 1399/III z 4 posiedzenia komisji do spraw kontroli państwowej, www.orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf.

²³ Wyraźnie odmiennego zdania w tej kwestii od większości członków komisji była poseł Teresa Liszcz, która odwoływała się do literalnej wykładni Regulaminu Sejmu, przesądzającego o opinii do planu pracy NIK. Pozostali członkowie komisji, m. in. przewodniczący komisji poseł Kazimierz Ujazdowski czy poseł Jerzy Osiatyński, biorąc pod uwagę zasadę podległości NIK Sejmowi, postulowali konieczność opiniowania projektu planu pracy NIK (Biuletyn nr 1399/III z 4 posiedzenia komisji do spraw kontroli państwowej, www.orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf).

możliwość uwzględnienia uwag komisji²⁴. Ponieważ regulamin Sejmu stanowi wprost, iż komisja opiniuje plan pracy NIK, a nie jego projekt, to dążenie komisji do opiniowania projektu należy uznać za nieuzasadnione pod względem prawnym. Przyznać natomiast należy, że zarówno Kolegium NIK, jak i komisja powinny w tym względzie zachować pewną elastyczność. W dalszych dyskusjach członkowie komisji wielokrotnie wskazywali na konieczność zmiany zakresu właściwości komisji poprzez wskazanie, iż przedmiotem opinii powinien być projekt planu pracy NIK, a nie już gotowy plan uchwalony przez Kolegium NIK. Nigdy jednak stosownej nowelizacji Regulaminu nie przygotowano i ostatecznie utrzymała się praktyka opiniowania gotowego, uchwalonego przez Kolegium planu pracy NIK. Z inspiracji komisji ukształtował się natomiast zwyczaj, że propozycje i sugestie do rocznych planów kontroli NIK zgłaszane są przez komisje sejmowe, a ich zestawienie wraz z opinią Komisja ds. Kontroli Państwowej przedstawia Marszałkowi Sejmu, który przekazuje je do uwzględnienia w planie pracy NIK²⁵.

W innych państwach do wyjątków należy sytuacja, kiedy parlament czy dana komisja parlamentarna ma możliwość wpływania na kształt rocznego planu kontroli najwyższego organu kontroli. Takim przykładem może być Słowenia, gdzie Trybunał Obrachunkowy jest zobowiązany do włączenia do swojego planu pracy pięciu propozycji przedstawionych przez parlament, z których dwie powinny być zgłoszone przez deputowanych opozycji, a dwie przez komisje parlamentarne²⁶. Generalnie jednak udział parlamentu i komisji parlamentarnych w kształtowaniu rocznego planu kontroli przybiera z reguły formę prawa do dokonywania oceny tego planu, lub wręcz jedynie prawa przyjmowania informacji o nim, jak ma to miejsce w Czechach, gdzie przyjęty przez Najwyższy Urząd Kontroli plan działalności kontrolnej jest przekazywany parlamentowi do wiadomości²⁷.

Przy dokonywaniu analizy zasadności powołania sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej, jej kompetencji i skuteczności działania, należy rozważyć kilka podstawowych kwestii. Przede wszystkim ważne jest, jaką rolę w realizacji funkcji kontrolnej Sejmu pełni Komisja ds. Kontroli Państwowej, ponadto jak wygląda współpraca tego organu z innymi komisjami sejmowymi oraz jakie znaczenie ma ta komisja w kontaktach Sejmu z NIK i PIP. W toku analizy ustalenia wymaga także i to, czy tak ukształtowane kompetencje komisji nie podważają konstytucyjnej pozycji NIK lub ukształtowanej ustawowo pozycji

²⁴ W głosowaniu za wnioskiem opowiedziało się 7 posłów, 1 był przeciwny, 1 wstrzymał się od głosu.

²⁵ Por. *Sprawozdanie Komisji do spraw kontroli państwowej z działalności w III kadencji Sejmu (1997–2001)*, Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2001, s. 3.

²⁶ Por. J. M a z u r, *Najwyższe organy kontroli a komisje parlamentarne w krajach kandydujących do Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 2, s. 8.

²⁷ *Ibidem*.

PIP oraz czy dotychczasowe relacje tych organów z Sejmem zostały wskutek powstania komisji zakłócone. Innymi słowy, warto zastanowić się nad rzeczywistym znaczeniem Komisji ds. Kontroli Państwowej, rozważając przy tym, na ile zasadne były argumenty podnoszone przez zwolenników powołania takiego organu, jak i przeciwników tej komisji.

Rozwój instytucji komisji jest związany głównie z poszerzeniem się obszaru zadań Sejmu oraz rosnącą specjalizacją działań państwowych, a to z pewnością prowadzi do konieczności przekazywania komisjom większego zakresu spraw będących istotą funkcjonowania organu przedstawicielskiego. Słusznie zauważa Henryk Pajdała, że im większa liczba komisji, tym specjalizacja parlamentu rośnie, a jego funkcje kontrolne i legislacyjne wykonywane są z większą precyzją i efektywnością polityczną²⁸. Należy jednak podjąć refleksję na temat tego, jaką rolę pełnią komisje sejmowe, a szczególnie Komisja ds. Kontroli Państwowej w realizacji funkcji kontrolnej Sejmu, co w sposób bezpośredni wiąże się z autonomią komisji oraz odpowiedzialnością na pytanie, czy funkcje danego organu przechodzą na jego organy wewnętrzne.

Autonomia komisji sejmowych to jeden z zasadniczych elementów decydujących o pozycji i znaczeniu komisji jako wewnętrznych organów funkcjonalnych i wspomagających roboczo oraz merytorycznie prace całego Sejmu. Przejawia się poprzez prawo dokonywania wyboru prezydium komisji z uwzględnieniem zasady parytetowego powierzania funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczących pomiędzy poszczególne kluby poselskie, prawo samodzielnego opracowywania planów pracy oraz prawo do samorealizacji działalności w ramach ustalonego zakresu działania określonego Regulaminem Sejmu. Autonomia pozwala na rozstrzygnięcie kwestii związanych z własną organizacją komisji i trybem jej pracy. Nie można jednak założyć, że samodzielne decyzje komisji sejmowych, podejmowane w drodze głosowania, mają wyręczyć określony segment działania całego Sejmu. Rząd jest kontrolowany przez Sejm w ramach realizacji funkcji kontrolnej określonej w art. 95 Konstytucji RP i komisje sejmowe są naturalnym przejawem intensywności tej kontroli. Trzeba podkreślić, że wszędzie tam, gdzie w unormowaniach konstytucyjnych lub ustawowych przewidziano właściwość Sejmu do egzekwowania określonych powinności, tam organy sejmowe nie mają kompetencji do całkowitego przejęcia i skonsumowania uprawnień całej izby i zastąpienia ich wyłącznie działaniem własnym. Jeżeli w przepisach prawnych jest zawarta podstawa normatywna zobowiązująca np. dane organy państwowe do realizowania określonych obowiązków względem Sejmu, to komisje mogą w tym przedmiocie odgrywać rolę jedynie służebną i pomocniczą. Przykładem takich organów jest z pewnością NIK i PIP. Podstawowe obowiązki i powinności tych organów wobec

²⁸ Por. H. Pajdała, *System Komisji Sejmowych. Uwagi de lege ferenda*, „Przeгляд Sejmovy” 2001, nr 3, s. 35.

Sejmu wynikają z konstytucji i ustaw, a są konkretyzowane w sposobie ich realizacji przez postanowienia Regulaminu Sejmu. Komisja ds. Kontroli Państwowej, powołana do rozpatrywania spraw należących do działalności NIK i PIP, jest pośrednikiem i współrealizatorem egzekwowania obowiązków tych organów względem Sejmu. Zatem ma ona charakter *stricte* pomocniczy i nie może zastępować wyłącznie własnym działaniem jakiegokolwiek funkcji Sejmu.

W ramach środków kontrolnych będących instrumentami realizacji funkcji kontrolnej, jakie pozostają w dyspozycji komisji, należy wymienić przede wszystkim prawo do żądania informacji i sprawozdań od ministrów kierujących poszczególnymi resortami, po drugie, prawo komisji do żądania obecności właściwych ministrów na posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy mieszczące się w zakresie ich działania oraz, po trzecie, prawo komisji do żądania wyjaśnień od obecnych na posiedzeniach ministrów. Jeśli zaś chodzi o formy wykonywania funkcji kontrolnych przez komisje, to wyróżniamy tu dezyderaty, opinie, kontrole wykonywania ustaw oraz wizytacje poselskie²⁹. Regulamin Sejmu daje także prezydium komisji (lub jej przewodniczącemu) możliwość zaproszenia na posiedzenie innych osób niż urzędnicy administracji państwowej, w celu złożenia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem obrad lub badań komisji (art. 153 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Wszystkie wymienione środki kontrolne i formy podejmowania działań pozostają w dyspozycji sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej.

Podejmując analizę dotychczasowego, blisko dziesięcioletniego okresu działalności tej komisji, należy wziąć pod uwagę prócz aktywności także i wypracowaną praktykę jej funkcjonowania. Udział posłów w pracach Komisji ds. Kontroli Państwowej był zróżnicowany. W III kadencji Sejmu komisja ukonstytuowała się w składzie 27 posłów, z czego 8 zrezygnowało z prac w komisji w trakcie trwania kadencji; w IV kadencji do pracy w komisji zgłosiło się 32 posłów, z czego 12 zrezygnowało z udziału, a 2 posłom wygasł mandat w trakcie trwania kadencji; natomiast w V kadencji swój akces do komisji zgłosiło 22 posłów, z czego 3 zrezygnowało z udziału, a 2 wygasł mandat w trakcie trwania kadencji. Funkcje przewodniczącego Komisji ds. Kontroli Państwowej w omawianym okresie sprawowali kolejno: Kazimierz Michał Ujazdowski (AWS) od 3 grudnia 1998 do 31 marca 2000 r., Józef Zych (PSL) od 9 czerwca 2000 do 4 września 2001 r., Andrzej Pęczak (SLD) od 24 października 2001 do 8 września 2004 r., Ludwik Dorn (PiS) od 8 września 2004 do 28 lipca 2005 r. oraz Teresa Piotrowska (PO) od 9 listopada 2005 do 4 listopada 2007 r. Od 15 listopada 2007 r. funkcję przewodniczącego komisji pełni Arkadiusz Czartoryski (PiS). Warto zwrócić uwagę, że dopiero od września 2004 r. zwyczajowo utrzymała się praktyka powoływania na funkcję przewodniczącego Komisji ds. Kontroli Państwowej przedstawiciela opozycji. Dla ugru-

²⁹ Por. H. Pajdała, *Komisje w Parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001, s. 168.

powań opozycyjnych szczególnie ważne znaczenie ma możliwość aktywnego uczestnictwa w realizacji działań kontrolnych podejmowanych przez poszczególne komisje sejmowe, w tym, w największym stopniu, przez Komisję ds. Kontroli Państwowej. Przewodniczenie takiej komisji zwiększa możliwości opozycji w zakresie skutecznego realizowania funkcji kontrolnej Sejmu. Odwołując się do doświadczeń międzynarodowych, należy przywołać w tym kontekście rozwiązanie brytyjskie, gdzie sprawozdania o wynikach kontroli przedkładane przez Kontrolera i Audytora Generalnego Wielkiej Brytanii rozpatrywane są tylko przez jedną komisję parlamentu – Komisję Rachunków Publicznych, której skład jest proporcjonalny do składu parlamentu, zaś na jej czele stoi zawsze przedstawiciel opozycji³⁰.

W okresie od powołania tej komisji w III kadencji Sejmu do końca V kadencji, tj. do 4 listopada 2007 r., odbyła łącznie 263 posiedzenia, w tym 9 wyjazdowych. Komisja corocznie opiniowała projekty ustaw budżetowych na dany rok, w częściach dotyczących NIK i PIP oraz rozpatrywała sprawozdania z wykonania budżetu państwa w działach dotyczących tych organów. Komisja corocznie zajmowała się opiniowaniem tematów kontroli zgłaszanych przez komisje sejmowe do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli, a także przyjmowała roczne sprawozdania z jej działalności³¹ oraz sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w danym roku. Na posiedzeniu 23 stycznia 2002 r. (IV kadencja Sejmu) komisja rozpatrzyła propozycje rozszerzenia zakresu swojego działania o sprawy związane z działalnością regionalnych izb obrachunkowych. W wyniku jednogłośnie zaakceptowania przez komisję zmiany zakresu jej działania Sejm 14 lutego 2002 r. podjął uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu, w którym w zakresie działania komisji sejmowych rozszerzono kompetencje Komisji ds. Kontroli Państwowej na działalność regionalnych izb obrachunkowych³². Wskutek tej zmiany do corocznych

³⁰ Por. J. M a z u r, *Opozycja parlamentarna a najwyższy organ kontroli*, [w:] *Ustrój polityczny RP w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło i R. Mojak, Lublin 1998, s. 260.

³¹ Komisja ds. Kontroli Państwowej od początku swojego funkcjonowania opiniowała roczne sprawozdania z działalności NIK i dokonywała tego na podstawie załącznika do Regulaminu Sejmu, który określa przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych. Do zakresu działania tej komisji należą sprawy działalności NIK, w tym opiniowanie rocznych sprawozdań z działalności. Natomiast precyzyjnego unormowania procedury przekazywania sprawozdania NIK dla komisji dokonano uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie ust. 4 art. 126 otrzymał brzmienie: „Przedkładane przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w roku ubiegłym rozpatruje Sejm; przed rozpatrzeniem tego sprawozdania Prezydium Sejmu przesyła je do zaopiniowania Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz może przesłać je do ustosunkowania się właściwym komisjom sejmowym”; M.P. 2009, nr 2, poz. 9.

³² M.P. 2002, nr 9, poz. 162. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lutego 2002 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 1, pkt 20 lit. a.

działań komisji włączono także rozpatrywanie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych za dany rok³³ przedstawiane przez przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych³⁴.

Do zasadniczych zadań komisji należy zaliczyć także przyjmowanie informacji o wynikach poszczególnych kontroli przeprowadzanych przez NIK. W trakcie trzech kadencji Sejmu komisja rozpatrzyła znaczną ilość takich informacji. Były one rozpatrywane zarówno przez nią samą, jak i wspólnie z innymi komisjami. Łącznie w swojej dotychczasowej działalności komisja przeanalizowała 684 informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli.

Wśród innych tematów podejmowanych na posiedzeniach komisji znalazły się m. in. takie kwestie, jak: zapoznanie się z problemami administracyjno-organizacyjnymi funkcjonowania centrali NIK (pos. 22 marca 2006 r., V kadencja Sejmu), ocena kontroli doraźnych przeprowadzonych przez NIK w 1998 r. i w I półroczu 1999 r. (pos. 18 listopada 1999 r., III kadencja Sejmu), a także ocena przygotowania PIP i NIK do członkostwa w UE (odpowiednio pos. 9 kwietnia 2003 r. oraz pos. 16 kwietnia 2003 r., IV kadencja Sejmu) czy rola NIK w procesie stanowienia prawa (pos. 3 marca 2005 r., IV kadencja Sejmu). Ponadto komisja dwukrotnie opiniowała wnioski w sprawie kandydatów na stanowisko Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (pos. 3 lipca 2001 r., III kadencja Sejmu oraz pos. 3 lipca 2007 r., V kadencja Sejmu).

Komisja podejmowała także wątki międzynarodowe, co znalazło wyraz w rozważaniach dotyczących relacji między najwyższymi organami kontroli a komisjami parlamentarnymi, na podstawie raportu przygotowanego wspólnie przez najwyższe organy kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy, a także z udziałem przedstawicieli Cypru i Malty (pos. 8 października 2002 r., IV kadencja Sejmu). Do końca V kadencji Sejmu komisja uczestniczyła także, w ramach podejmowania współpracy międzynarodowej, w 12 wyjazdach zagranicznych, wysyłając swoich przedstawicieli m. in. do Francji, Danii, Austrii czy Szwajcarii.

Do instrumentów kontrolnych wykorzystywanych przez komisję zaliczyć należy przede wszystkim uchwalanie dezyderatów i opinii. Komisja ds. Kontroli Państwowej w analizowanym okresie podjęła łącznie 56 opinii oraz 32 dezyderaty. Uznać trzeba, że intencją podejmowania tego typu działań przez komisje

³³ Pierwszą informację w sprawie działalności regionalnych izb obrachunkowych komisja przyjęła na posiedzeniu 12 marca 2002 r., rozpatrując *Sprawozdanie z realizacji przez izby obrachunkowe funkcji kontrolnych wobec samorządu terytorialnego*.

³⁴ Prezesi regionalnych izb obrachunkowych oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegia izb tworzą Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. Rada wybiera ze swojego składu na okres dwóch lat przewodniczącego i dwóch zastępców, który kieruje jej pracami oraz reprezentuje Radę na zewnątrz (zob. art. 25a ust. 1–4 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. 2001, nr 55, poz. 577).

jest chęć oddziaływania na określonego adresata, w sensie ukierunkowania jego czynności zgodnie z intencją wyrażoną przez komisję w sformułowaniu stosownego dezyderatu czy opinii. Najwięcej, bo 12 dezyderatów komisja skierowała do Prezesa Rady Ministrów, m. in. w sprawie realizacji przez rząd wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli (dezyderat z 2 czerwca 2005 r., IV kadencja Sejmu) czy w sprawie ustawodawstwa antykorupcyjnego w świetle kontroli NIK (dezyderat z 28 lutego 2001 r., III kadencja Sejmu). Sześć dezyderatów komisja skierowała do Prezesa NIK, m. in. w sprawie wniosków antykorupcyjnych NIK (dezyderat z 26 listopada 2002 r., IV kadencja Sejmu) czy w sprawie przedstawienia informacji, w jakim zakresie zrealizowane zostały wnioski NIK sformułowane w przeglądzie wyników najważniejszych kontroli (dezyderat z 15 marca 2001 r., III kadencja Sejmu). Ponadto komisja skierowała jeszcze 4 dezyderaty do ministra finansów, po 2 dezyderaty do ministra sprawiedliwości, ministra budownictwa i ministra pracy oraz po jednym do ministra transportu, edukacji, Skarbu Państwa oraz do Głównego Inspektora Pracy. Dominowały tematy związane z konkretną problematyką, choć były i takie, które dotyczyły kwestii o znaczeniu fundamentalnym, np. dezyderat skierowany do Prezesa NIK w sprawie rozszerzenia corocznego sprawozdania z działalności NIK przedkładanego Sejmowi o wnioski *de lege ferenda* sformułowane na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli (dezyderat z 21 kwietnia 2005 r., IV kadencja Sejmu). Analiza opinii podejmowanych na posiedzeniach komisji przedstawia się w ten sposób, że na 56 uchwalonych – najwięcej (21) skierowano do Prezydium Sejmu oraz 18 do komisji finansów publicznych. Były one z reguły wynikiem realizacji podstawowych kompetencji komisji, wynikających z przyjętego w Regulaminie Sejmu zakresu działania, obejmującego m. in. opiniowanie wykonania budżetu państwa przez NIK i PIP, opiniowanie sprawozdania z działalności NIK czy opiniowanie planu pracy NIK, a w wyniku ukształtowania stosownej praktyki funkcjonowania – opiniowanie tematów zgłaszanych przez inne komisje do planu pracy NIK.

Kolejnym przejawem aktywności komisji było zgłaszanie konkretnych działań kontrolnych. Były to zagadnienia zarówno o charakterze szczegółowym, jak i zagadnienia ogólne. W omawianym okresie komisja zleciła NIK, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o NIK, 19 zadań kontrolnych, z czego tylko 2 przeprowadzono w trybie doraźnym, a pozostałe 17 kontroli włączono do planu pracy NIK na dany rok. Komisja zleciła m. in. kontrolę celowości funkcjonowania agencji i funduszy (włączono do planu pracy NIK na 2000 r.), kontrolę działania syndyków masy upadłościowej spółek Skarbu Państwa (włączono do planu pracy NIK na 2006 r.) czy kontrolę wykorzystywania środków finansowych z budżetu państwa na programy zdrowotne (włączono do planu pracy NIK na 2008 r.). Zlecenia te są dla NIK obligatoryjne tylko wówczas, gdy komisja podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu przez NIK danej kontroli. Podobne rozwiązanie funkcjonuje na Łotwie, gdzie parlamentarna komisja dochodzenio-

wa, działając zgodnie z instrukcjami parlamentu, ma prawo żądać przeprowadzenia kontroli przez najwyższy organ kontroli³⁵. W innych europejskich krajach utrwaliła się nieformalna praktyka, zgodnie z którą komisje parlamentarne mogą przedstawiać sugestie dotyczące zagadnień, które miałyby stanowić przedmiot kontroli, a decyzje o ich ewentualnym uwzględnieniu w planie kontroli podejmuje prezes lub kolegium najwyższego organu kontroli. Przykładowo, w latach 1996–2000 Najwyższy Urząd Kontroli Czech otrzymał 24 propozycje kontroli, w większości zgłoszone przez komisje, z czego 13 zrealizował³⁶. Na tym tle w sposób odmienny kształtuje się praktyka amerykańska, gdzie na przestrzeni lat 1995–1999 Główny Urząd Obrachunkowy Stanów Zjednoczonych (U.S. General Accounting Office – GAO) w coraz to większym stopniu podejmował kontrole na zlecenie Kongresu, ograniczając te podejmowane z własnej inicjatywy. W 1995 r. kontrole na zlecenie Kongresu stanowiły 72% wszystkich kontroli, natomiast w 1999 r. ich liczba wzrosła do 85%. W ocenie przedstawicieli Kongresu, jak i kierownictwa GAO, jest to rezultat lepszego zrozumienia potrzeb władzy ustawodawczej i zacieśnienia współpracy z Kongresem³⁷.

Praktyka funkcjonowania Komisji ds. Kontroli Państwowej pozwala wyciągnąć kilka zasadniczych wniosków.

Przede wszystkim należy podkreślić, że sejmowa Komisja ds. Kontroli Państwowej, jak każda komisja, nie posiada uprawnień o charakterze władczym. Jest ona organem wewnętrznym Sejmu, a te nie mogą mieć charakteru władczego. Mimo zasadniczej równorzędności, istotną cechą uprawnień komisji sejmowych jest zróżnicowanie funkcjonalne, stanowiące konsekwencję zróżnicowania zadań komisji. Powoduje to uprzywilejowanie niektórych komisji, ale tylko w pewnych kategoriach spraw. Przykładowo, taką uprzywilejowaną pozycję w dziedzinie prac budżetowych ma Komisja Finansów Publicznych, a wyłączną właściwość do prowadzenia postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej ma Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Jednakże takie zróżnicowanie uprawnień nie powoduje przyznania w Regulaminie Sejmu komisjom, mającym szczególną pozycję w danej dziedzinie, uprawnień o charakterze władczym. Przyznanie Komisji ds. Kontroli Państwowej nawet takich kompetencji, jak przeprowadzanie okresowych ocen działalności NIK i PIP, nie powoduje wyposażenia tej komisji w uprawnienia władcze. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednoznacznie, że „organ wewnętrzny Sejmu nie może podejmować działań władczych wobec NIK”³⁸. Należy zatem stwierdzić, że podnoszone przy powoływaniu Komisji ds. Kontroli Państwowej argumenty o ko-

³⁵ Por. J. M a z u r, *Najwyższe organy kontroli...*, s. 9.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Por. Z. D o b r o w o l s k i, *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, Sulechów 2004, s. 182.

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r., syg. k.21/98.

nieczności koordynowania i nadzorowania NIK, czy szerzej polityki kontrolnej państwa, okazały się błędne. Termin „nadzór” oznacza pewną formę działań władczych podejmowanych wobec jednostki nadzorowanej, a takich uprawnień komisja nie posiada.

Po drugie, dotychczasowa praktyka funkcjonowania Komisji ds. Kontroli Państwowej nie potwierdziła obaw, że jej powstanie spowoduje zakłócenie ukształtowanej konstytucyjnie pozycji NIK. Szeroko podnoszone, przy powołaniu komisji, argumenty o niebezpieczeństwie deformacji relacji NIK z Sejmem czy wręcz o „zagrożeniu” pozycji ustrojowej NIK, nie potwierdziły się. Można natomiast zaobserwować zjawisko zgoła odwrotne. Analiza blisko 10-letniego okresu działalności komisji pozwala postawić tezę, iż staje się ona organem wzmacniającym pozycję NIK w relacjach z Sejmem. Jej gwarancyjne, a czasami i ochronne nastawienie do instytucji, których funkcjonowaniem się zajmuje, z pewnością wzmacnia ich pozycje w kontaktach z Sejmem. Zjawisko to można zaobserwować, analizując m. in. problematykę podejmowaną w dezyderatach komisji, których większość dotyczyła braku reakcji rządu na wnioski płynące z kontroli, np. dezyderat z 14 marca 2002 r., w którym komisja pyta, w jaki sposób kierownictwa poszczególnych ministerstw wykorzystały wnioski pokontrolne NIK, czy dezyderat z 21 kwietnia 2005 r., w którym komisja interesowała się realizacją przez rząd wniosków *de lege ferenda* sformułowanych przez NIK. Były i takie dezyderaty, w których komisja wyraźnie występowała w interesie NIK, np. dezyderat z 2 czerwca 2005 r. do ministra finansów, w którym komisja stwierdza jednoznacznie, że o większości postępowań o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, prowadzonych w sprawach skierowanych przez NIK, Izba nie jest informowana i komisja, w związku z tym, postuluje pełne informowanie NIK o tych postępowaniach. Potwierdzeniem gwarancyjno-ochronnego nastawienia komisji są też dyskusje prowadzone na forum posiedzeń komisji, podczas których wielokrotnie podejmowano kwestie konfliktów, jakie zaistniały pomiędzy NIK a innymi organami państwa. Dyskusje te dotyczyły zwłaszcza konfliktu na linii Wiceprezes Rady Ministrów–minister pracy i polityki społecznej a Prezes NIK, w sprawie przebiegu kontroli komputeryzacji ZUS, wystąpień prasowych ministra finansów i Prezesa NIK, na temat wyników kontroli działalności urzędów skarbowych oraz korespondencji Prezesa Polskiej Agencji Prasowej z Prezesem NIK w sprawie kontroli NIK w agencjach i fundacjach działających z udziałem mienia Skarbu Państwa. We wszystkich tych kwestiach, jak stwierdza się w sprawozdaniu Komisji ds. Kontroli Państwowej, „w wyniku podjętych przez komisję działań sprawy zostały wyjaśnione, a organom NIK zapewniono realizację ustawowych zadań”³⁹. Stąd też stwierdzić należy, że praktyka funkcjonowania komisji nie

³⁹ Por. *Sprawozdanie Komisji do spraw Kontroli Skarbowej z działalności w III kadencji Sejmu...*, s. 6.

przyniosła potwierdzenia obaw o zakłóceniu relacji NIK z Sejmem, a wręcz przeciwnie, dotychczasowa działalność komisji raczej umacnia pozycję NIK w tych relacjach.

Po trzecie, podkreślić trzeba, że pojawienie się Komisji ds. Kontroli Państwowej w strukturze organów Sejmu nie zakłóciło dotychczasowych relacji innych stałych komisji sejmowych z organami kontroli, w tym przede wszystkim z NIK. Działalność tej komisji nie zmodyfikowała w sposób znaczący istniejącej już współpracy NIK i PIP z komisjami sejmowymi. Z analizy praktyki wynika, że Komisja ds. Kontroli Państwowej w żadnym stopniu nie ograniczyła dostępności wyników kontroli dla innych komisji sejmowych i w dalszym ciągu tematy kontrolne rozdzielane są branżowo i dyskutowane w komisjach merytorycznych, niezależnie od posiedzeń Komisji ds. Kontroli Państwowej. Natomiast ważnym elementem współpracy pomiędzy omawianą komisją a innymi komisjami stała się możliwość zgłaszania własnych propozycji do planu pracy NIK, które następnie trafiają na posiedzeniu Komisji ds. Kontroli Państwowej i za jej pośrednictwem zostają przekazane NIK. Mimo roli pośrednika, jaką przyjęła w tym względzie komisja, warto zaznaczyć, że choć u podstaw jej powołania leżał też zamysł powierzenia komisji koordynacji kontaktów wszystkich komisji sejmowych z organami kontroli, to dotychczas nie dopracowała się ona takiej praktyki i nie stała się koordynatorem działań innych komisji sejmowych w zakresie analizowania wyników kontrolnych przedstawianych przez te organy.

Reasumując, należy stwierdzić, że sejmowa Komisja ds. Kontroli Państwowej pełni istotną rolę w realizacji funkcji kontrolnej Sejmu. Komisja, korzystając ze wszystkich – dostępnych także i innym komisjom – instrumentów realizacji funkcji kontrolnej, posiada dodatkowo możliwość dużo aktywniejszej współpracy z NIK i PIP. Ukształtowany, choć nie od razu, dobry zwyczaj przewodniczenia tej komisji przez reprezentanta opozycji dodatkowo wzmacnia jej walory kontrolne. Niestety, komisja ta zbyt rzadko korzysta z możliwości zlecenia NIK doraźnych czynności kontrolnych i nie stała się także komisją koordynującą kontakty innych stałych komisji sejmowych z organami kontroli, choć, jak się wydaje, było takie zamierzenie. Komisja ta przez blisko 10-letni okres swojego funkcjonowania nie zdołała także wypracować optymalnego zakresu swojego działania. Nie jest organem, który mógłby kontrolować i nadzorować NIK, ponieważ nie ma uprawnień władczych. Nie jest też organem, który mógłby koordynować kontrole w całym państwie, gdyż w przedmiocie jej zainteresowań brakuje całej struktury innych instytucji kontrolnych, takich jak np. Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Handlowa czy Urząd Dozoru Technicznego itp. Stąd też należy stwierdzić, że sejmowa Komisja ds. Kontroli Państwowej w dalszym ciągu poszukuje swojej tożsamości i ostatecznego kształtu swoich kompetencji, ale z pewnością jest organem Sejmu, który pełni istotną, choć *stricte* pomocniczą rolę w realizacji jednej z podstawowych funkcji Sejmu, czyli funkcji kontrolnej. Niewłaściwe wydaje się stanowisko

Henryka Pajdały, który, dokonując przykładowego skoncentrowania zakresów przedmiotowych komisji stałych Sejmu, stwierdził, że „wątpliwe wydaje się pozostawienie w strukturze organów pomocniczych Sejmu komisji do spraw kontroli państwowej”⁴⁰. Autor, wskazując niezbędny katalog komisji sejmowych, nie wymienia Komisji ds. Kontroli Państwowej⁴¹, co wydaje się niewłaściwe, bardziej zasadna bowiem jest teza o konieczności doprowadzenia do jak największej specjalizacji organu uchwałodawczego, m. in. poprzez rosnącą liczbę komisji specjalistycznych w parlamentach. Wówczas efektywność i precyzja parlamentu rośnie, ponieważ, jak uczy dawne powiedzenie – *paucitas personarum est mater concordia*, czyli niewielka liczba osób rodzi zgodę.

Sławomir Worach

THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE SEJM STATE CONTROL COMMITTEE

The article concentrates on the issue of establishing and activities of the Sejm (Polish parliament) State Control Committee which has special character and as for the principle is to fulfill the role of the main centre to effectuate one of the most fundamental functions of the Sejm, namely the control function.

There is the detailed description of the origin of this committee with regard to the political context of this decision and arguments for and against establishing this committee during the parliamentary debate concerning foundation of this body. There is formal-legal analysis of the competencies and the range of activities of this committee and also established in the course of practice direction of its functioning. The analysis of almost ten-year history of its practical activity has provided the image of practical possibilities to fulfill its control function as well as its weaknesses. The conducted research with legal and comparative analysis of similar parliamentary committees in other countries led to the conclusion that the State Control Committee hasn't managed to work out the optimal range of its operation so its identity and ultimate competencies are still being searched. There is no doubt, however, that it plays auxiliary role in the execution of the Sejm's control function and in the age of specialization of legislative bodies through the multiplication of specialist committees the committee certainly has its permanent standing in Polish Sejm.

⁴⁰ Por. H. Pajdała, *System Komisji...*, s. 41.

⁴¹ *Ibidem*, s. 43.