

Ryszard Paweł Krawczyk

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI A RADA PAŃSTWA

I

Jednym z istotnych zagadnień, pomijanych w literaturze prawa konstytucyjnego, był związek między Najwyższą Izbą Kontroli a Radą Państwa. W ostatnich latach — można stwierdzić, że wątpliwość utrzymywania tego związku między wyżej wymienionymi organami podnoszono niejako na marginesie dyskusji nad reformą naczelnych organów państwa¹.

Należy zauważyć, że problem właściwego podziału kompetencji między Sejm a Radę Państwa wobec Najwyższej Izby Kontroli budził już wątpliwości na gruncie ustawy z 13 XII 1957 r., i występował nieprzerwanie do końca istnienia Rady Państwa w 1989 r.² O ile pozycja NIK w ustawie z 9 III 1949 r. wskazywała na „buforowe” oddzielenie Sejmu od kontroli państwowej³, to przyjęty w 1957 r. podział — „NIK podlega Sejmowi” — „Rada Państwa sprawuje nadzór nad NIK w zakresie określonym ustawą” — był wyjątkowo nieostry i do końca nie rozgraniczał uprawnień Sejmu i Rady Państwa wobec tego fachowego organu kon-

¹ K. Działocha, *Konstytucyjne założenia systemu naczelnych organów państwa*, „Państwo i Prawo” [PiP] 1987, nr 10, s. 109.

² J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 110 i n.; L. Garlicki, *Nowa regulacja kontroli państwowej w PRL*, PiP 1980, nr 11, s. 16—17. Autor analizuje związki między NIK a Radą Państwa pod rządami następujących ustaw: ustawy z 9 III 1949 r. — o kontroli państwowej (Dz.U. nr 13, poz. 74), ustawy z 13 XII 1957 r. — o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 61, poz. 330), ustawy z 27 III 1976 r. — o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 12, poz. 66), ustawy z 8 X 1980 r. — o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 22, poz. 82).

³ R. Szawłowski, *W obliczu nowej reformy aparatu kontroli państwowej w Polsce*, PiP 1957, nr 4—5, s. 756.

troli. W literaturze prawa konstytucyjnego określano tę sytuację jako swoiste kondominium Sejmu i Rady Państwa, sprawowane jednak nie w sposób alternatywny, tak jak w stosunku do rządu — lecz jednocześnie⁴.

Rozwiązaniu zawartemu w ustawie z 8 X 1980 r. — o Najwyższej Izbie Kontroli, przyświecał inny cel — wynikało to z art. 35 konstytucji PRL, który wyraźnie stwierdzał, iż NIK podlega Sejmowi, a zakres kompetencji Rady Państwa wobec NIK określa ustawa. W związku z tym ten „zakres kompetencji Rady Państwa” winien być rozpatrywany w świetle podstawowej normy konstytucyjnej statuującej „podległość” NIK Sejmowi.

Ustawodawca, nie określając charakteru powiązań między Najwyższą Izbą Kontroli a Radą Państwa, ograniczył się tylko do określenia spraw, w których konieczne było współdziałanie powyższych organów. Kryteria tego współdziałania, jak i kompetencje Rady Państwa wobec NIK, nawiązywały jednak do tych znanych ustawie z 1957 r.⁵

Spróbujmy prześledzić ewolucję stosunków Najwyższa Izba Kontroli — Rada Państwa oraz wzajemne uprawnienia i obowiązki. Z łatwością zauważymy, że do 1980 r. ustawodawca jest w niewielkim stopniu zainteresowany sprawami kontroli, a przyjęte rozwiązania godzą w zasadę zwierzchnictwa Sejmu jako najwyższego organu przedstawicielskiego.

II

Wzajemne związki między Najwyższą Izbą Kontroli a Radą Państwa w powojennej historii ustroju Polski kształtowały się na bazie kilku rozwiązań prawnych określających pozycję NIK w systemie organów naczelnych.

W początkowym okresie po odzyskaniu niepodległości, wszystkie kompetencje Najwyższej Izby Kontroli przekazano Prezydium KRN, które kontrolę wykonuje przez specjalne Biuro Kontroli⁶. Po wydaniu ustawy z 19 II 1947 r. — o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, sukcesorką uprawnień Prezydium zostaje Rada Państwa. To przejście kompetencji Prezydium przez Radę Państwa — mimo różnic między tymi organami — nie spowodowało zmian w dzie-

⁴ Stembrowicz, *Rada Państwa...*, s. 110.

⁵ Garlicki, *Nowa regulacja...*, s. 16; A. Sylwestrzak, *Kontrola państwowa w europejskich krajach socjalistycznych*, Warszawa 1986, s. 223—224, 226.

⁶ K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej*, Kraków 1948, s. 182; A. Sylwestrzak, *Biuro Kontroli przy Prezydium KRN i Radzie Państwa*, PiP 1988, nr 3,

dzinie kontroli państwowej. Usankcjonowaniu uległa w tym czasie praktyka organizacyjna rozwinięta w okresie Krajowej Rady Narodowej. Biuro Kontroli działa do 1949 r. na podstawie nowych przepisów, tj. art. 20—23 ustawy z 19 II 1947 r.⁷

W rozdz. VI „Małej Konstytucji” dotyczącym Najwyższej Izby Kontroli zawarto kilka zasad, które miały szczególne znaczenie dla tego organu kontrolnego. Artykuł 21 ust. 1 wskazywał, że wyboru (a więc i odwołania) prezesa NIK dokonuje Sejm. Prezes uzyskał także na podstawie art. 23 ustawy prawo do zabierania na posiedzeniach Sejmu głosu we wszystkich sprawach związanych ze sprawozdaniem z działalności rządu i zamknięciem rachunków państwowych. Ponadto na podstawie art. 15 ustawy prezes NIK wszedł w skład Rady Państwa. Te dwa fakty, a więc powoływanie prezesa przez Sejm i członkostwo w Radzie Państwa umacniały poprzez tę osobę niezależność NIK od rządu.

Rada Państwa, w myśl postanowień art. 20 ust. 2 ustawy, mogła zlecić Najwyższej Izbie Kontroli jednorazowe lub stałe kontrolowanie związków lub instytucji korzystających z pomocy państwa lub wykonujących czynności zlecone w zakresie administracji publicznej. NIK składała także Radzie Państwa corocznie do rozpatrzenia swoje sprawozdanie.

Ustawa z 19 II 1947 r. sytuuje Najwyższą Izbę Kontroli przy Sejmie Ustawodawczym i Radzie Państwa, nie rozstrzygając jednak do końca tego zagadnienia. Formalne zaliczenie Rady Państwa przez art. 2 ustawy do organów władzy wykonawczej z jednoczesnym niepełnym potwierdzeniem tego w następnych postanowieniach ustawy, wskazujących iż Rada Państwa zajmuje miejsce między legislaturą a egzekutywą⁸, niezależność od rządu, współdziałanie Rady Państwa z Sejmem pozwalają stwierdzić, że ustawodawca wybrał koncepcję usytuowania NIK przy organie przedstawicielskim z podległością Radzie Państwa.

Zasady, na jakich oparto działalność Najwyższej Izby Kontroli w ustawie z 19 II 1947 r., zostały powtórzone w ustawie z 9 III 1949 r. — o kontroli państwowej. Zasadami tymi były: a) podległość Radzie Państwa, b) odpowiedzialność prezesa NIK przed Sejmem Ustawodawczym, c) niezależność od rządu⁹. Podstawą przyjęcia powyższego rozwiązania była idea zagwarantowania NIK niezależności od rządu z jednoczesnym podporządkowaniem jej jednemu z naczelných organów państwowych

⁷ Grzybowski, *Ustrój Polski...*, s. 182.

⁸ S. Rozmaryn, *Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. w praktyce*, PiP 1948, nr 8, s. 17; I. Klajnerman, *Kontrola państwowa a Rada Państwa*, PiP 1949, nr 8, s. 22—23; Z. Rykowski, *Sejm Ustawodawczy a Rada Państwa*, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947—1952*, red. M. Rybicki, Ossolineum 1977, s. 186—187, 190.

⁹ Klajnerman, *Kontrola państwowa...*, s. 24 i n.

działających permanentnie. Tym organem była Rada Państwa. W modelu powyższym należałoby widzieć też próbę wprowadzenia rozwiązań centralistycznych, na co jednak w literaturze prawa konstytucyjnego — ze względów politycznych — nie zwracano uwagi.

Bezpośrednia podległość Najwyższej Izby Kontroli Radzie Państwa wyrażała się w: a) nadawaniu kierunków działalności, b) sprawowaniu nadzoru nad kontrolą państwową, c) nadawaniu statutu, d) decydowaniu o składzie personalnym Kolegium NIK.

Prawo do nadawania Najwyższej Izbie Kontroli kierunków działalności przez Radę Państwa było prostą konsekwencją podległości tego organu kontrolnego oraz obowiązku wynikającego z art. 3 ustawy — czuwania nad prawidłowym wykonywaniem zadań przez kontrolę państwową¹⁰. Prawo to wynikało też bezpośrednio z art. 1 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy, wskazujących na możliwość zlecenia przez Radę Państwa NIK jednorazowego lub stałego kontrolowania określonych w ustawie jednostek¹¹.

Artykuł 4 ustawy pozwalał także Radzie Państwa zlecić Najwyższej Izbie Kontroli kontrole nie objęte zakresem jej działania określonym w art. 1 ustawy. Zlecenie takie było niewątpliwym rozszerzeniem zakresu działania, i tylko Rada Państwa była upoważniona do decydowania o tym obowiązku kontroli państwowej¹². Należy jednak zwrócić uwagę, że sam impuls do tego rozszerzenia działalności kontrolnej nie musiał rodzić się wyłącznie wewnątrz Rady Państwa, ale mógł też nastąpić na wniosek samej NIK. We wszystkich tych przypadkach będących wyko-

¹⁰ Charakterystycznym dla tego obowiązku „czuwania” będą decyzje Rady Państwa dotyczące uwag NIK o zamknięciach rachunków państwowych. Przykładowo w uchwale nr 114/52 Rada Państwa zleca Prezesowi NIK „wprowadzić do sprawozdania o zamknięciach rachunków państwowych i wniosku o uchwalenie absolutorium, zmiany i uzupełnienie w kierunku wykazania aktualnych wysokości nie rozliczonych zaliczek i subwencji oraz określenia przyczyn, które spowodowały zaległości w rozliczeniu” — Archiwum Akt Nowych [AAN], Protokoły z posiedzeń Rady Państwa, sygn. 294, 1952 r., k. 3; Natomiast w uchwale nr 20/51 Rada Państwa stwierdza: „... w sprawozdaniu i we wniosku o udzielenie Rządowi absolutorium należy pogłębić część zawierającą krytyczną analizę działalności resortów w sprawozdawczym okresie”. (Tamże, 1951 r., k. 83).

¹¹ Uchwałą nr 68/49 z 6 V 1949 r. Rada Państwa zleciła NIK stałe kontrolowanie wszystkich związków i instytucji korzystających z pomocy państwa, albo wykonujących czynności zlecone w zakresie administracji publicznej i gospodarstwa narodowego, zobowiązując NIK do składania sprawozdania z każdej kontroli przeprowadzonej na podstawie tej uchwały (Monitor Polski 1949, nr 28, poz. 432); natomiast uchwałą nr 59/49 Rada Państwa zleciła NIK kontrolę działalności Związku Zawodowego Pracowników Leśnych i Przemysłu Drzewnego — Oddział w Kielcach (Za: AAN, Protokoły z posiedzeń Rady Państwa, 1949 r., k. 119).

¹² Grzybowski, *Ustrój Polski...*, s. 181.

nywaniem kontroli zleconych stosowało się odpowiednio przepisy ustawy z 9 marca, o ile Rada Państwa nie postanowiła inaczej.

Rada Państwa mogła ponadto upoważnić Najwyższą Izbę Kontroli do wykonywania w jej imieniu nadzoru nad społecznymi radami nadzoru w przedsiębiorstwach państwowych, jak również na podstawie art. 6 ustawy mogła zlecić dokonanie określonych czynności kontrolnych wiążących się z żądaniem złożenia sprawozdań. Postanowienia ustawy pozwalały Radzie Państwa ingerować w czynności kontrolne NIK, poprzez udzielanie wiążących wskazówek i instrukcji w zakresie działania kontroli państwowej. Praktyka wskazuje, że Rada Państwa korzystała z tego prawa w sposób umiarkowany.

W ramach tej grupy uprawnień organ ten rozpatrywał także sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli, które winno być mu przedstawione w ciągu sześciu miesięcy po zamknięciu roku budżetowego (art. 41 ustawy), oraz sprawozdanie NIK o zamknięciach rachunków państwowych z wnioskiem tego organu kontrolnego w przedmiocie absolutorium dla rządu. To ostatnie sprawozdanie na mocy art. 40 ustawy powinno być dostarczone Radzie Państwa również w terminie sześciu miesięcy od daty otrzymania zamknięć od rządu. Powołując się po raz wtóry na art. 1 ustawy, należy podkreślić, że uprawnienia kontrolne NIK były w nim określone dość szeroko. W świetle jego postanowień, sprawozdanie o zamknięciach rachunków państwowych zawierać musiało i analizę wykonania budżetu, o czym *expressis verbis* art. 12 nie wspominał. W literaturze przyjęto powszechnie, że rozpatrywanie sprawozdań z działalności NIK nie było tylko związane z przyjmowaniem ich do wiadomości, ale wiązało się z wprowadzaniem zmian i poprawek. Ten sposób rozumowania dyktowany był nie tylko względami logiczno-językowymi. Przyjęcie stanowiska, że Rada Państwa nie miała uprawnień do wprowadzenia zmian i poprawek, równoznaczne by było z zaznajamianiem się z tymi sprawozdaniami, a nie ich rozpatrywaniem¹³.

Nadawanie Najwyższej Izbie Kontroli kierunków działalności, przejawiające się m. in. w rozpatrywaniu sprawozdań z równoczesnym dokonywaniem w nich zmian i poprawek łączyło się też nierozzerwalnie ze sprawowanym nadzorem przez Radę Państwa. Był to więc dodatkowy argument wskazujący na prawo tego organu do dokonywania zmian w sprawozdaniach opracowywanych przez Kolegium NIK. Praktyka natomiast uwidacznia nam, że zmiany te miały na celu silniejsze ukazanie czy zaakcentowanie poszczególnych części sprawozdania lub pojedynczych problemów w nim poruszanych.

¹³ Tak: Klajnerman, *Kontrola państwowa...*, s. 33; odmiennie Grzybowski, *Ustrój Polski...*, s. 181.

Ogólnie przyjęta przez ustawę dyspozycja Rady Państwa do wnika-
nia w formy i metody pracy Najwyższej Izby Kontroli, rozszerzona była
i przez inne postanowienia ustawy. Przykładowo — art. 12 nakładał na
Kolegium NIK obowiązek uchwalania sprawozdań z czynności zleco-
nych przez Radę Państwa. Również w przypadkach szczególnej wagi lub
niecierpiących zwłoki NIK był zobligowany do przedstawienia temu or-
ganowi sprawozdania zgodnie z wymogami art. 12 lit. d i art. 42 ustawy.

Jak już podkreślałem, Rada Państwa była instancją działającą w try-
bie nadzoru nad organami kontroli i Kolegium NIK¹⁴. Wykonując to
prawo, mogła uchylić lub zmienić decyzję prezesa NIK, wiceprezesów,
dyrektorów departamentów, szefów delegatur miejscowych i Kolegium
NIK. Zmiana lub uchylenie decyzji prezesa NIK nie naruszało jednak
ogólnej zasady odpowiedzialności parlamentarnej szefa NIK za sprawo-
wanie urzędu i za działania podległych mu urzędników. Brak zachowa-
nych materiałów archiwalnych dotyczących posiedzeń Kolegium NIK
nie pozwala stwierdzić, czy Rada Państwa w trybie nadzoru uchyliła
kiedykolwiek decyzję jednego z wymienionych wyżej organów kontroli.
Z prawa tego (prawdopodobnie uprzedzając decyzję Rady Państwa) sko-
rzystał jednak prezes NIK, uchylając w dniu 30 VIII 1950 r. decyzję
szefa delegatury w Lublinie¹⁵.

Rada Państwa posiadała także istotne uprawnienia w zakresie stru-
ktury organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. Wyrażały się one w pra-
wie nadawania statutu organizacyjnego Izby, przedstawionego jej przez
prezesa NIK, a będącego uchwałą Kolegium NIK. Należy przyjąć, że
i tu Rada Państwa miała możliwość ingerencji w postanowienia statutu.

Rada Państwa decydowała także o sprawach personalnych Najwyż-
szej Izby Kontroli. Oprócz prezesa wybieranego i odwoływanego przez
Sejm, Rada Państwa mianowała i odwoływała na wniosek prezesa trzech
wiceprezesów NIK, którzy z nim współdziałali w zarządzaniu NIK jako
jego zastępcy¹⁶. Te cztery osoby tworzyły Kolegium NIK. Zgody Rady
Państwa wymagało również odwołanie przez Prezydenta Rzeczypospoli-
tej — na wniosek prezesa NIK — dyrektorów departamentów i szefów
delegatur miejscowych. Podległość Radzie Państwa nie oznaczała jednak
w przypadku NIK sprowadzenia jej do roli organu Rady, tak jak to
miało miejsce w okresie istnienia Biura Kontroli.

¹⁴ Art. 27 ust. 1 ustawy stanowił: „...organami kontroli są: Prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi, dyrektorzy departamentów i szefowie delegatur miejscowych”.

¹⁵ Zarządzenie nr 59/50 Prezesa NIK, (AAN, Zespół NIK, departament Prezydialny, sygn. 351/5, t. 4, k. 151).

¹⁶ Uchwała nr 47/49 w sprawie mianowania wiceprezesów NIK przez Radę Państwa z 21 III 1949 r. (AAN, Protokoły..., 1949 r., k. 109).

Najwyższa Izba Kontroli nie została jednak zaliczona do najwyższych organów państwa (ustawodawca wymienia je w art. 2 ustawy z 19 II 1947 r., stanowiąc, iż Sejm Ustawodawczy jest tego typu organem — w zakresie ustawodawstwa; Prezydent, Rada Państwa i Rząd — w zakresie władzy wykonawczej; niezawisłe sądy — w zakresie wymiaru sprawiedliwości). Należy zwrócić również uwagę, że rozdz. VI „Małej Konstytucji” burzył nieco jasną systematykę tej ustawy określoną w art. 2. Można stwierdzić także, że pomimo pewnych uprawnień Sejmu wobec NIK, decydujący wpływ na funkcjonowanie tego organu w latach 1947—1952 miała Rada Państwa. Uzyskanie przez Radę Państwa bardzo silnej pozycji w systemie organów państwowych — kosztem znaczenia parlamentu — miało swój związek nie tylko z piastowaniem stanowiska przewodniczącego Rady przez Prezydenta Rzeczypospolitej, ale było również wynikiem nieprzestrzegania zasad demokracji (ograniczenie znaczenia Sejmu, centralizacja administracji). Jak zauważa R. Szawłowski, kontrola państwowa w tym okresie zostaje nasycona cechami formalizmu i zostaje oderwana od mas¹⁷. Sama zaś ustawa z 9 III 1949 r. — jak podkreślano w literaturze — „formalnie tylko spełnia wymogi Małej Konstytucji z 1947 r. [...], była spóźnionym echem Małej Konstytucji”¹⁸.

III

Po uchwaleniu w 1952 r. Konstytucji PRL i ustawy z 22 XI 1952 r. — o kontroli państwowej, naczelny fachowy organ kontroli zorganizowano w formie ministerstwa. Konsekwencją tej decyzji ustrojowej było zerwanie wzajemnych związków między Radą Państwa a kontrolą państwową. Znikły uprawnienia Rady Państwa dotyczące możliwości zlecania przeprowadzenia kontroli oraz obowiązek dotyczący czuwania nad właściwym wykonywaniem zadań przez kontrolę państwową. Zniesiono także obowiązek przedkładania rocznych sprawozdań z działalności Rady Państwa, która po przekształceniu Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwo Kontroli Państwowej uzyskuje uprawnienia tylko takie, jakie posiadała już wcześniej na podstawie konstytucji wobec każdego z członków Rady Ministrów, a więc także te uprawnienia posiada wobec ministra Kontroli Państwowej.

¹⁷ Szawłowski, W *obliczu...*, s. 756.

¹⁸ L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiakowa, *Kontrola finansowa*, Warszawa 1976, s. 183.

Nawiązanie szerszych kontaktów między tymi organami następuje dopiero pod rządami ustawy z 13 XII 1957 r. — o Najwyższej Izbie Kontroli. Nie jest to jednak powtórzenie modelu z lat 1949—1952. NIK na podstawie rozwiązań prawnych przyjętych w wyniku nowelizacji konstytucji (art. 28b oraz wynikających z ustawy — art. 1 ust. 1 i 2) podlegała pewnemu rodzajowi kondominium Sejmu i Rady Państwa. Obok zasadniczej podległości NIK Sejmowi, Rada Państwa sprawowała nadzór w zakresie określonym ustawą, a więc można powiedzieć, że w myśl założeń ustawodawcy Rada Państwa spełniała uzupełniającą rolę względem działalności NIK, przy jednoczesnym w tym względzie zachowaniu funkcji Sejmu. Jest oczywistym, że przyjęta konstrukcja prawna była dość niefortunna. Przyjmując powszechne rozumienie terminu „nadzór” i „kontrola”, musiały pojawić się wątpliwości: czy można w ogóle było mówić o podległości jakiegokolwiek organu państwowego innemu organowi, jeżeli nadzór nad działalnością tego pierwszego sprawował organ trzeci¹⁹. Jak zwracano uwagę w literaturze, prawdopodobnie przy konstruowaniu tego kondominium wzorowano się na rozwiązaniu z roku 1949, kiedy to ustawa podporządkowała NIK bezpośrednio Radzie Państwa. Jednak Rada Państwa z „Małej Konstytucji” była organizacyjnie i strukturalnie innym organem niż Rada Państwa w 1957 r. Podobnie było z NIK, której zabezpieczono niezależność w systemie naczelnych organów w sposób w zasadzie odmienny niż w 1949 r. Podział kompetencji między Sejm a Radę Państwa w stosunku do NIK, podczas debaty parlamentarnej nad ustawą z 1957 r., uzasadniano bieżącym i bardziej operatywnym charakterem czynności powierzonych Radzie Państwa, jako organowi funkcjonującemu stale, w odróżnieniu do sesyjnego trybu prac Sejmu²⁰. Analiza uprawnień Rady Państwa wobec NIK upoważnia jednak do twierdzenia, że nie wykazywały one operatywnego charakteru, tym bardziej nie były one związane z sytuacjami wymagającymi bieżącej interwencji Rady Państwa. Znaczna większość kompetencji Rady Państwa wobec NIK — wynikających z ustawy z 13 grudnia — dotyczyła w zasadzie wydania jednorazowych aktów prawnych o charakterze wykonawczym. Rozwijały one i konkretyzowały postanowienia ustawy, a więc ze względu na swój charakter nie miały znaczenia operatywnego. Dotyczyły one takich spraw, jak np. zasad koordynacji działalności innych organów kontroli, rewizji, inspekcji, decydowania o sprawach personalnych, nadawania statutu. Rada Państwa korzystała w tym czasie ze

¹⁹ Zwrócił na to uwagę A. Gwiżdż, *Refleksje na temat NIK*, „Prawo i Życie” 1958, nr 6.

²⁰ Wystąpienie posłanki Z. Wasilewskiej, na 11 posiedzeniu II sesji Sejmu w dn. 13 XII 1957 r., Spraw. sten. z 11 posiedzenia Sejmu, ł. 15.

swych kompetencji, przede wszystkim celem wykonania niezbędnych przepisów ustawowych, których istnienie było konieczne dla właściwego funkcjonowania NIK.

Natomiast Rada Państwa w latach 1957—1976 nigdy nie korzystała z jednego ze swych najbardziej istotnych uprawnień — prawa zlecania kontroli Najwyższej Izbie Kontroli (art. 6 ust. 3 ustawy)²¹. Jak zauważył J. Stembrowicz, tłumaczyło się to „charakterem organów, które podlegają Radzie Państwa”²².

Podobnie, jak w przypadku ustawy z 1949 r., Rada Państwa rozpatrywała okresowe sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli. Były one okazją do oceny działania NIK oraz udzielania jej wskazówek do dalszej pracy. Wysuwane przy tej okazji uwagi pod adresem NIK określane były jako „zalecenia”, choć — jak się wydaje — właściwszą formą byłyby „wytyczne”²³. Analiza „zaleceń” wskazuje, że tą drogą Rada Państwa wyznaczała NIK ogólne kierunki działalności kontrolnej, które wynikały z ówczesnych potrzeb społeczno-ekonomicznych, oraz podkreślała obowiązek szerokiej współpracy NIK z innymi organami kontroli — szczególnie społecznymi.

Rada Państwa udzielała „zaleceń” nie tylko przy rozpatrywaniu rocznego sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli, ale również i w przypadku rozpatrywania kwartalnych planów kontroli przedkładanych jej i Prezydium Sejmu. Terminu „zalecenia” po raz ostatni użyto w sprawozdaniu z działalności NIK za 1970 r.²⁴; od tego momentu Rada Państwa udzielała NIK wytycznych²⁵. Realizując wytyczne, NIK

²¹ W wystąpieniu Prezesa NIK w dn. 11 V 1960 r. na forum Kolegium NIK znajdujemy takie stwierdzenie: „... należy wyraźnie zaznaczyć kierunki rozwoju kontroli, konieczność uwzględniania tematów wskazanych przez Radę Państwa”. (Za: Protokół z posiedzenia Kolegium NIK z 10 i 11 V 1960 r., nr 8, s. 5). Analiza planów kontroli nie wskazuje jednak, aby w tym roku, czy w następnych Rada Państwa zleciła NIK przeprowadzenie określonych kontroli. Możemy więc przyjąć, że to „wskazywanie” nie rodziło określonych skutków prawnych i nie było równoznaczne zlecaniu kontroli.

²² Stembrowicz, *Rada Państwa...*, s. 113.

²³ Przez analogię nawiązać w tej sprawie można do zarządzenia Prezesa RM z 30 I 1968 r. — tzw. wytyczne, które mają wiązać organy podległe, mogą być wydawane tylko w formie zarządzeń ministrów lub kierowników urzędów centralnych.

²⁴ Sprawozdanie z działalności NIK w 1970 r., Warszawa, marzec 1971, s. 5—6. Ostatnie „zalecenia” nakazywały NIK generalne zmniejszenie liczby kontroli i podejmowanych tematów na rzecz koncentracji kompleksowości i pogłębiania badań kontrolnych w celu ich większej skuteczności.

²⁵ 9 XI 1972 r. Rada Państwa w uchwalonych wytycznych nakazywała NIK doskonalic metody ujawniania przestępstw aferowych oraz niegospodarności. (Za: Sprawozdanie z działalności NIK w 1973 roku, Warszawa, marzec 1974, s. 11).

składała sprawozdanie z ich wykonania przy okazji corocznego przedstawiania sprawozdania z działalności, a szczegółowo — w przypadku udzielania Radzie informacji z przeprowadzonych kontroli oraz przy przysyłaniu informacji zbiorczych. Praktycznie więc Rada Państwa była na bieżąco informowana o pracy NIK — te same opracowania były przysyłane zarówno do Sejmu, jak i Rady Państwa.

Z obowiązkiem przedkładania Sejmowi i Radzie Państwa sprawozdania ze swojej działalności wiązał się inny obowiązek Izby, będący istotnym uzupełnieniem jej czynności kontrolnych. Wyrażał się on w zgłaszaniu uwag trzem głównym organom w państwie w przedmiocie projektów ustaw i innych aktów prawnych. NIK najrzetelniej wywiązywała się z tego obowiązku w początkowym okresie obowiązywania ustawy z 1957 r. Po 1965 r. daje się zaobserwować mniejsze zainteresowanie Izby problematyką stanu prawa w Polsce.

Konieczność dokonywania, na podstawie przeprowadzonych kontroli, oceny merytorycznej zasadności obowiązujących w badanej dziedzinie norm prawnych podkreśliło także w swej uchwale z 27 X 1971 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli²⁶. Dokonana trzy lata później ocena była jednak krytyczna. Jak stwierdził wówczas A. Konaszyc — ówczesny dyrektor Departamentu Prezydialnego, a zarazem sekretarz Kolegium — „w niewielkim jedynie zakresie realizowane są dyrektywy kierownictwa NIK dotyczące analizy stanu obowiązujących przepisów, aby poprzez odpowiednie ukierunkowanie kontroli również na tym odcinku podjąć w wyniku kontroli próbę oceny adekwatnego stanu prawnego dla potrzeb praktyki”²⁷. Trzeba jednak stwierdzić, że zadanie to przerastało możliwości techniczno-organizacyjne NIK, już w momencie jego postawienia. Lepsze wyniki Izba osiągnęła — na co wskazują dane umieszczone w sprawozdaniach z działalności NIK — w przedstawianiu swych uwag do aktów wykonawczych do ustaw. Zadanie to niewątpliwie było bardziej zbliżone do specyfiki działania NIK.

Z nadzoru sprawowanego przez Radę Państwa nad Najwyższą Izbą Kontroli wynikało również prawo koordynowania działalności organów kontroli, rewizji i inspekcji z pracą NIK. Uprawnienie to podkreślał art. 8 ustawy o NIK. Rada Państwa ustalała także zasady współpracy między NIK a radami narodowymi i organami prokuratury. W tym przypadku należy uznać, że była ona organem jak najbardziej kompe-

W 1973 r. ponadto Rada Państwa uchwaliła wytyczne nakazujące zwiększenie liczby kontroli sprawdzających. (Za: Sprawozdanie z działalności NIK w 1974 r., s. 116).

²⁶ Problem ten omawiano na posiedzeniach Kolegium NIK w dn. 6, 20, 29 X 1971 r. (Protokół z posiedzenia Kolegium NIK nr 11—13).

²⁷ Załącznik 1c do protokołu nr 31/74 z posiedzenia Kolegium NIK z 29 X 1971 r.

tentnym dla ustalania takich zasad z racji związków, jakie istniały między Radą Państwa a tymi organami.

Należy również przypomnieć, że w skład Rady Państwa, jako organu nadzorczego nad Najwyższą Izbą Kontroli, od 1971 do 1976 r. wchodził prezes NIK²⁸. Był to drugi przypadek łączenia tych stanowisk, od momentu powstania Rady Państwa w 1947 r. W pierwszym — wynikało to z art. 15 ustawy z 19 II 1947 r., gdzie prezes NIK jako wirylista powoływany był w skład Rady Państwa²⁹. Praktyka konstytucyjna była raczej przeciwna łączeniu członkostwa Rady Państwa z piastowaniem stanowiska w organach jej podporządkowanych — w obu przypadkach zasadę *incompatibilitas* rozumiano jednak inaczej.

IV

Nowelizacja konstytucji PRL z 1976 r. nie spowodowała zerwania łączności między Najwyższą Izbą Kontroli a Radą Państwa. Artykuł 35 ust. 1 ustawy zasadniczej przyjmował generalną zasadę, iż działalność NIK służy Sejmowi, Radzie Państwa i Radzie Ministrów w wypełnianiu ich funkcji. Pomimo że starano się zachować zasady współpracy NIK z organami przedstawicielskimi i Radą Państwa, to jednak w stosunku do rozwiązań prawnych i praktyki z lat 1957—1976 możemy nazwać tę współpracę pozorowaną.

Rada Państwa na podstawie ówczesnego art. 35 ust. 3 konstytucji uzyskiwała prawo zlecania określonych kontroli Najwyższej Izbie Kontroli. Porównanie jednak brzmienia ust. 1 i ust. 3 art. 35 konstytucji uzasadniało tylko taką interpretację tego prawa, która obejmowała możliwość zlecania tych kontroli, które mieściły się w granicach uprawnień Rady Państwa³⁰. Artykuł 35 ust. 3 ustawy zasadniczej odróżniał także informacje NIK o kontrolach zleconych przez Sejm i Radę Państwa od okresowych sprawozdań składanych Radzie Państwa. Przyjęte rozwiąza-

²⁸ Chodzi tu o osobę M. Moczara, który został wybrany przez Sejm członkiem Rady Państwa 27 VI 1969 r. Powołanie na stanowisko Prezesa NIK nastąpiło 22 VI 1971 r. W czasie VI kadencji Sejmu M. Moczar został wybrany członkiem Rady Państwa 28 III 1972 r.

²⁹ Chodzi tu o osobę H. Kołodziejskiego powołanego przez Sejm Ustawodawczy na stanowisko Prezesa NIK 21 II 1947 r. i F. Jóźwiaka „Witolda” powołanego na to stanowisko 9 III 1949 r. W okresie 1947—1952 praktyka konstytucyjna poszła tylko w kierunku *incompatibilitas* członkostwa w Radzie ze stanowiskiem w rządzie.

³⁰ W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 113.

nie ograniczało więc informowanie Rady Państwa (także Sejmu) o wszelkich innych kontrolach podjętych z urzędu przez NIK czy z inicjatywy prezesa Rady Ministrów. Pewnym rozwiązaniem przeciwdziałającym niedoinformowaniu, np. Sejmu, był art. 10 ust. 2 ustawy o NIK nakazujący przysyłać informacje komisjom (na ich wnioski) o przeprowadzonych kontrolach. Wykształciła się w tym czasie jednak pożyteczna praktyka przedkładania wyników kontroli Sejmowi, z własnej inicjatywy NIK (rocznie było to około 100 informacji różnego rodzaju). Spośród trzech organów, które mogły zlecić kontrolę (marszałek Sejmu w imieniu Sejmu, przewodniczący Rady Państwa w imieniu Rady Państwa i premier w imieniu Rady Ministrów), niewątpliwie najgorzej poinformowaną była Rada Państwa, i to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze — przewodniczący tego organu nigdy nie występował z wnioskiem zlecającym NIK określoną kontrolę, po drugie — Rada Państwa w stosunku do Sejmu i przesłanych mu informacji, traktowana była bardziej wybiórczo — NIK przedstawiała jej informacje w liczbie mniejszej niż Sejmowi. Również okresowe sprawozdania składane przez NIK Radzie Państwa nie obejmowały informacji o wszystkich kontrolach, a tylko tych najważniejszych. Mniejszy stopień szczegółowości sprawozdań w tym okresie wskazuje także na formalne traktowanie tego obowiązku i selektywny charakter informowania Rady Państwa. Rozwiązanie przyjęte w 1976 r. wcale więc nie wzmocniło uprawnień Rady Państwa wobec NIK. Prawo zlecania kontroli, otrzymywania sprawozdań przez Radę Państwa czy wreszcie współudział przewodniczącego tego organu w powoływaniu prezesa NIK nie stanowiły przeciwwagi dla tendencji centralistycznych reprezentowanych przez rząd.

V

Pozycja Najwyższej Izby Kontroli wobec Rady Państwa po roku 1980 — to wynik nowelizacji konstytucji dokonanej w dniu 8 X 1980 r. i uchwalenia kolejnej — czwartej już w historii PRL ustawy poświęconej kontroli państwowej. I choć ustawodawca nie określił charakteru powiązań NIK z Radą Państwa, to zmiana pozycji tych organów wobec siebie była generalnie — jak się to podkreślało podczas dyskusji na forum parlamentu — wynikiem koncepcji bardziej ścisłego powiązania NIK z Sejmem. W szczególności wyraziło się to w przyznaniu istotnych uprawnień Prezydium Sejmu, które na podstawie ustawy z 13 XII 1957 r. przysługiwały głównie w ramach bieżącego nadzoru Radzie Państwa. Tym razem konstytucja (art. 35 ust. 4) ograniczyła się do lakoni-

cznego stwierdzenia, iż „zakres kompetencji Rady Państwa wobec NIK określa ustawa”.

Próbując określić uprawnienia Prezydium Sejmu oraz Rady Państwa w przyjętym rozwiązaniu prawnym, można stwierdzić, że uprawnienia Prezydium dotyczyły głównie działalności merytorycznej Najwyższej Izby Kontroli, a uprawnienia Rady Państwa odnosiły się do ustalenia praw i obowiązków pracowników NIK, ich kwalifikacji, spraw statutu i wewnątrzorganizacyjnych uprawnień kadrowych do określonej grupy stanowisk kierowniczych.

Rada Państwa nie została jednak całkowicie pozbawiona możliwości wpływania na działalność kontrolną Najwyższej Izby Kontroli. Pozostawiono jej na podstawie art. 3 ustawy prawo zlecania kontroli — zarówno faktycznych, jak i wstępnych. Zakres podmiotowy tych kontroli został określony w art. 1 ustawy i obejmował wszystkie te podmioty, których działalność mogła być kontrolowana na żądanie Sejmu czy na wniosek Prezesa RM, bądź też z własnej inicjatywy NIK.

Rada Państwa również po raz pierwszy w historii zleciła przeprowadzenie Najwyższej Izbie Kontroli badań kontrolnych w 10 tematach. Dotyczyły one m. in. skuteczności systemu kontraktacji produkcji rolniczej, organizacji sieci skupu płodów rolnych i sprawności obsługi rolników, gospodarowania środkami Narodowego Funduszu Ochrony Zdrowia³¹.

Zlecenie to wydane w dniu 19 XII 1983 r. dotyczyło badań, które NIK miała wykonać w 1984 r. Do końca tego roku NIK przedstawiła Radzie Państwa zbiorcze informacje z kontroli 6 tematów.

Również w 1984 r. Najwyższa Izba Kontroli otrzymała zlecenie kontrolne od Rady na 1985 r. Tym razem dotyczyło ono badania racjonalności wykorzystania terenów pod budownictwo i ochrony użytków rolnych w związku z przejmowaniem gruntów na cele nierolnicze, oraz przestrzegania przez administrację przedsiębiorstw ustawy o związkach zawodowych³². W 1985 r. Rada Państwa ponownie zleciła przeprowadzenie NIK kontroli w tematach dotyczących: wpływu ośrodków postępu rolniczego na rozwój rolnictwa, realizacji przez administrację przedsiębiorstw i innych zakładów pracy ustawy o związkach zawodowych, realizacji uchwał, postanowień i wniosków rad narodowych przez terenowe organy administracji. Tymi samymi sprawami na zlecenie Rady Państwa zajmowała się NIK w 1986 r.³³ Natomiast w 1987 r. NIK, wykonując zlecenie tego organu, przeprowadziła kontrolę w 4 tematach: realizacji

³¹ Spraw. z działalności NIK w 1984 r. Warszawa, maj 1985, s. 15.

³² Spraw. z działalności NIK w 1985 r. Warszawa, maj 1986, s. 24.

³³ Spraw. z działalności NIK w 1986 r. Warszawa, maj 1987, s. 11.

postanowień ustawy o drobnej wytwórczości, warunków bezpieczeństwa i higieny pracy w wybranych działach gospodarki narodowej, gospodarki mlekiem, wykorzystania orzeczeń NSA dla doskonalenia postępowania administracyjnego³⁴. Widzimy więc, że liczba zleczanych tematów kontrolnych Izbie przez Radę Państwa nie wykazywała tendencji wzrostu i była o wiele mniejsza niż liczba tematów kontrolnych zleczonych przez Sejm.

Trzeba stwierdzić jednak, że kontakty między tymi organami wykraczały czasem poza ramy określone dla nich w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli. Tak np. w 1981 i 1982 r. NIK wypełniając ustawowy obowiązek wynikający z art. 4 ustawy, przedłożyła Sejmowi uwagi do sprawozdań Rady Ministrów z wykonania NPS-G i analizę z wykonania budżetu państwa. Te same dokumenty zostały przedstawione Radzie Państwa, choć żaden artykuł ustawy ani statutu NIK nie nałożył na NIK tego obowiązku.

Analizując formy kontaktów między tymi organami, należy podkreślić dwutorowość współpracy na linii Rada Państwa — Najwyższa Izba Kontroli. Ze strony Rady Państwa uwidacznia się to w kontaktach realizowanych na posiedzeniach plenarnych i poprzez komisje. Szczególną aktywność przejawiały dwie komisje Rady Państwa: Komisja ds. Rad Narodowych i Komisja Organów Kontroli i Spraw Społeczno-Zawodowych. Corocznie na posiedzeniach Komisji ds. Rad Narodowych oraz na plenarnych posiedzeniach Rady Państwa rozpatrywane były informacje NIK dotyczące zadań, jakie nakładała na NIK uchwała Rady Państwa z 17 XII 1980 r. w sprawie zasad i trybu współdziałania NIK z radami narodowymi³⁵. Często również na posiedzeniach Komisji Organów Kontroli i Spraw Społeczno-Zawodowych analizowało się informacje delegatur i zespołów NIK dotyczące przejmowania i załatwiania skarg i wniosków, problemów funkcjonowania kontroli społecznej. Ze wszystkich form kontaktów między NIK a Radą Państwa, określonych przez ustawę, wówczas najbardziej istotne były chyba te, które pozwalały Radzie Państwa na wypełnienie jej konstytucyjnych obowiązków wobec rad narodowych.

Określenie pozycji tych organów wobec siebie byłoby niepełne, gdyby nie zwrócić uwagi i na inne uprawnienia, jakie otrzymała Rada Państwa wobec Najwyższej Izby Kontroli. Oprócz obowiązku podjęcia badania tematu kontrolnego zleconego NIK, Izba musiała złożyć Radzie Państwa sprawozdanie z wyników tej kontroli, a także przedstawić wyniki innych ważniejszych kontroli. NIK nie mogła jednak poprzestać na for-

³⁴ Spraw. z działalności NIK w 1987 r. Warszawa, kwiecień 1988, s. 10.

³⁵ Monitor Polski 1981, nr 1, poz. 3.

malnym przedstawieniu wyników kontroli. Co prawda art. 5 ustawy stanowił o fakultatywności opracowania do przedstawionych wyników kontroli dodatkowych uwag, wniosków i spostrzeżeń — jednak co roku przewodniczący Rady Państwa wskazywał na konieczność szerokiego informowania Rady o wszystkich zagadnieniach wynikających z przeprowadzonych kontroli. W szczególności akcent był położony na stan i przestrzeganie obowiązującego prawa, na stan zabezpieczenia mienia społecznego, funkcjonowanie kontroli społecznej w jednostkach administracji i gospodarki uspołecznionej. Ponadto NIK w przeprowadzonych kontrolach — zgodnie z wytycznymi Rady Państwa — ma zwracać uwagę na główne przeszkody rozwoju gospodarczego, na reakcję resortów na wnioski pokontrolne, zwiększać liczbę kontroli sprawdzających oraz wyciągać surowe konsekwencje wobec winnych niedbalstwa lub niegospodarności. Dane wskazujące na realizację powyższych zagadnień najczęściej przekazywane są przy okazji składania tzw. informacji zbiorczych. Przykładowo w 1986 r. przewodniczący Rady Państwa otrzymał 83 takie informacje, a w 1987 r. — 81 informacji zbiorczych.

Zmiana podejścia Rady Państwa do Najwyższej Izby Kontroli była wynikiem przemian społecznych i politycznych jesieni roku 1980. Z uwagi na swoje różne kompetencje, Rada Państwa stała się faktycznym centrum koordynacyjnym całego systemu kontroli. Fakt ten musiał wpłynąć na stosunek do NIK. Rada Państwa wychodzi z okresu pewnego uspienia i zaczyna odgrywać aktywną rolę wobec innych organów, w tym również NIK³⁶. Pojawiło się też pierwsze indywidualne uprawnienie przewodniczącego Rady Państwa wobec NIK — wyrażanie zgody na powoływanie przez prezesa NIK nowych zespołów, departamentów i delegatur, oraz wprowadzenie terytorialnych zmian zakresu działania tych ostatnich — § 7 ust. 2 statutu NIK.

Można stwierdzić, że po roku 1980 te wzajemne związki między Najwyższą Izbą Kontroli a Radą Państwa są jakościowo odmienne od wcześniejszych rozwiązań. Pomimo ich intensyfikacji, nadal jednak w porównaniu ze związkami NIK — Sejm, a szczególnie jego komisjami, stanowiły one margines właściwej działalności tego naczelnego organu kontrolnego.

Należy również przypomnieć, że w czasie debaty sejmowej nad ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli podkreślano konieczność bezpośredniego podporządkowania NIK Sejmowi³⁷. Jest oczywistym, że rozwiązanie przy-

³⁶ J. Zakrzewska, *Rada Państwa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Studia Iuridica” [Warszawa] 1987, t. XV.

³⁷ Spraw. sten. z 6 posiedz. Sejmu PRL z dn. 8 X 1980 r. Patrz wystąpienia posłów: S. Zawadzkiego — łam 11—14; A. Łopatki — ł. 15—18; F. Sandurskiego —

jęte w roku 1980 pełniej ucieleśniało tę ideę w porównaniu z rozwiązaniami z 1949 i 1957 r., ale nie było jej konsekwentnym wypełnieniem. Podkreślenia wymaga fakt, że zadania Rady Państwa wobec NIK — w porównaniu przede wszystkim z ustawą z 1957 r. — miały charakter bardziej uzupełniający dla funkcji kontrolnej Sejmu, lecz w świetle generalnej zasady wynikającej z art. 35 ust. 1 ustawy zasadniczej — podległości NIK Sejmowi, pewne kompetencje przekazane Radzie Państwa w tej materii mogły wydawać się dyskusyjne. Na pewno podległości tej nie wzmacniało przyznanie Radzie Państwa prawa do nadawania statutu NIK. Niewątpliwie ustawodawca kierował się tu względami tradycji, ale przecież nie tylko one miały tu znaczenie decydujące! Również znaczna była w dalszym ciągu rola Rady Państwa w zakresie powoływania i odwoływania członków Kolegium NIK. Ale już wówczas poważnie zastanawiano się nad celowością wykonywania tego uprawnienia przez Sejm.

VI

Niemożliwość dostępu do wszystkich materiałów — przede wszystkim tych, które oddawałyby nam obraz praktyki w działaniu Rady Państwa — czyni funkcjonowanie tego organu wysoce tajemniczym. Obserwacja stosunków Rada Państwa — Najwyższa Izba Kontroli jest w zasadzie możliwa tylko od strony tego drugiego organu. Analizując jednak wzajemne stosunki między Radą Państwa a NIK, dostrzeżemy z łatwością ich powolną ewolucję zmierzającą w kierunku uczynienia z Rady Państwa jednego z podmiotów zlecających tylko przeprowadzanie przez NIK kontroli, z jednoczesnym ograniczeniem kompetencji nadzorczych wobec naczelnego fachowego organu kontroli. Przyznane Radzie Państwa już w momencie jej powstania w 1947 r., prawo zlecania kontroli było zawsze czynnikiem pośrednio zwiększającym zakres uprawnień kontrolnych Sejmu. Uprawnienie to nigdy też nie budziło w literaturze i praktyce kontrowersji.

Zwróciłem wyżej uwagę, że główna zasada „podległości Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi” osłabiona była poprzez prawo Rady Państwa do nadawania statutu NIK. Trzeba jednak podkreślić, iż w zasadzie sam stopień ingerencji Rady Państwa w postanowienia statutu był niewielki. Jej zadanie ograniczało się przede wszystkim do czuwania, aby postanowienia statutu były zgodne z postanowieniami ustaw o NIK. W prakty-

1. 20—23; Ł. Balcera — 1. 25—30; W. Zakrzewskiego — 1. 31—32; J. Waleczka — 1. 33—38; W. Aulaytnera — 1. 38—40; K. Orzechowskiego — 1. 41—43.

ce akt ten powstawał „wewnątrz” samej NIK jako organu najlepiej zorientowanego w jego charakterze. Możemy przyjąć, że miały miejsce tylko dwie próby ingerencji w postanowienia statutu NIK. W 1958 r. Biuro Prawne Rady Państwa próbowało wprowadzić do § 3 statutu NIK postanowienie, iż w pracach Kolegium Izby będzie brał udział przedstawiciel Rady Państwa. Próba ta skończyła się fiaskiem wobec zdecydowanego sprzeciwu kierownictwa NIK³⁸. Należy również założyć, że uprawnienie przewodniczącego Rady Państwa, wynikające z § 7 ust. 2 statutu NIK, nie było konsekwencją propozycji wpływających z NIK. Inspiracji w tym zakresie należy szukać w samej Radzie Państwa.

W praktyce więc rola Państwa sprowadzała się do zatwierdzenia statutu Najwyższej Izby Kontroli, co jednak nie oznaczało, iż poprzez postanowienia tego aktu nie można było bardziej uzależnić NIK od Rady Państwa. Artykuł 35 ust. 4 konstytucji wyraźnie stanowił o delegacji ustawodawczej dla określenia stosunków NIK — Rada Państwa. Ustawa jednak szła dalej w swych postanowieniach; np. w art. 12 oddała rozwiązanie pewnych kwestii statutowi, który z kolei przypisywał je przewodniczącemu Rady Państwa. Niewątpliwie rozwiązaniem bardziej uzasadnionym i wzmacniającym podległość kontroli Sejmowi byłoby oddanie prawa nadawania (lub zatwierdzania) statutu NIK Prezydium Sejmu, po zaznajomieniu się z opiniami odpowiednich komisji sejmowych. Brak w tych sprawach śmiałych decyzji ustawodawcy, niestety w dalszym ciągu przypominał nam wówczas o kompetencjach nadzorczych Rady Państwa wobec NIK, znanych ustawie z 1957 r.

Pozostawienie w części podległości Najwyższej Izby Kontroli Radzie Państwa niejako stwarzało możliwość traktowania spraw kontroli na forum Sejmu w sposób marginesowy. W dalszym ciągu NIK m. in. nie składała sprawozdania ze swojej działalności na plenarnym posiedzeniu Sejmu, a czyniła to tylko wobec Prezydium Sejmu³⁹. Owcześnie regulamin Sejmu w art. 58 ust. 4 stanowił, że organ ten przed rozpatrzeniem tego sprawozdania może przesłać je do ustosunkowania się właściwym komisjom. Przesłanie tego dokumentu miało więc nie tylko charakter informacyjny dla komisji, ale związane było również z obowiązkiem poinformowania Prezydium Sejmu o swoich sugestiach i spostrzeżeniach. Działaniom tym brakowało jednak aspektu publicznej kontroli, co miałyby miejsce w przypadku ostatecznego rozpatrywania sprawozdania na forum Sejmu.

³⁸ Protokół z posiedzenia Kolegium NIK, nr 6 z 15 IV 1958 r.

³⁹ Podczas posiedzenia Kolegium NIK 20 X 1982 r. Prezes NIK poinformował członków tego organu, że Prezydium Sejmu podjęło decyzję o obowiązku składania sprawozdania z działalności NIK na plenarnym posiedzeniu Sejmu. (Protokół z posiedzenia Kolegium NIK, nr 8).

Również znaczna była w dalszym ciągu rola Rady Państwa w zakresie powoływania i odwoływania członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Wykonanie tego uprawnienia przez Sejm (co podczas dyskusji sejmowej nad ustawą o NIK sugerowano) niewątpliwie podniosłoby rangę samego Kolegium NIK. Przyjęcie nowej koncepcji składu Kolegium w 1980 r. było o tyle w ówczesnej sytuacji istotnym, że nie wydawało się być teoretycznie pozbawionym wpływu na całokształt praw związanych z funkcjonowaniem NIK.

Praktyka działania Kolegium nie potwierdziła jednak generalnie tej zasady. Zauważmy także, że powołanie w 1980 r. tzw. składu społecznego Kolegium nie znajduje swego odzwierciedlenia w postanowieniach ustawy — obawiano się wówczas w niektórych kręgach, że umożliwi to powrót do krytykowanego składu „urzędniczego” tego organu. Nic jednak w ciągu minionych 10 lat takiego nie nastąpiło. Trzeba podkreślić również, że praktyka funkcjonowania Kolegium Izby nie potwierdziła w całości nadziei, jakie łączono powszechnie z kolegialnym sposobem działania NIK. Aktywności członkom Kolegium NIK starczyło tylko na 30 miesięcy. Zagadnienie to, ze swej natury skomplikowane, wymaga odrębnego studium wyjaśniającego sam zakres kolegialnego działania NIK. Trzeba jednak stwierdzić, że wyjaśnienia tego problemu nie dokonano podczas posiedzenia Komisji Prac Ustawodawczych w 1980 r. Dopuszczono nawet do tego — co wymaga podkreślenia — że w konstytucji znalazły się wówczas dwa określenia kolegialności: „Rada Państwa działa na zasadzie kolegialności” — ówczesny art. 30 ust. 3, i „Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadach kolegialności” — art. 36 ust. 2.

Kolegialność i przeciwstawna jej jednoosobowość są klasycznymi metodami zarządzania. W ustawach o Najwyższej Izbie Kontroli opierano funkcjonowanie kontroli państwowej na jednej lub drugiej zasadzie. W Polsce kolegialność działania NIK wiązana była przede wszystkim z kwestią zaufania, które trzeba było „budować od nowa” w 1957 czy po roku 1980 — co dla naczelnego fachowego organu kontroli miało istotne znaczenie. Kolegialność działania pozwoliła też wówczas na odparcie szeregu ataków osób skompromitowanych w wyniku podejmowania czynności kontrolnych przez NIK wobec wielu instytucji i opublikowania niektórych danych z tych kontroli⁴⁰.

Widzimy więc, że w przypadku Najwyższej Izby Kontroli kolegialność miała przede wszystkim charakter użytkowy; nie zmienia to jednak faktu, że jej zakres winien być bardziej precyzyjnie określony. Sam zakres pojmowania tej kolegialności na pewno nie pokrywał się z tym rozumieniem kolegialności, z jakim mieliśmy do czynienia w przypadku

⁴⁰ Protokół z posiedzenia Kolegium NIK, nr 5 z 19 V 1982 r., s. 4; protokół z posiedzenia Kolegium NIK, nr 6 z 30 VI 1982 r., s. 2 i n.

Rady Państwa, choć teoretycznie należy założyć, że zasada ta powinna być pojmowana w sposób zbliżony. Wobec jednak różnego charakteru tych organów, tego typu zbliżone rozumienie kolegialności było niemożliwe. Właściwszym byłoby określenie wówczas, jak i obecnie, NIK jako organu kolegialnego, nie zaś działającego „na zasadach kolegialności”, bowiem z tekstu ustawy wynika, że nie jest tak w każdym przypadku⁴¹. Utrzymywanie tej fikcji prawnej aż do dnia dzisiejszego wydaje się zgoła niepotrzebne.

Poczynając od 1947 r., kiedy związek między Radą Państwa a Najwyższą Izbą Kontroli był najściślejszy, zauważamy w literaturze, praktyce, na forum Sejmu wiele propozycji oddania NIK pod zwierzchnictwo Sejmu. Można było tę ideę już zrealizować w 1957 r. Postulowano to m. in. w dokumentach z VII i VIII Plenum KC PZPR. W praktyce postanowienia Plenum nie znalazły potem swego pełnego odzwierciedlenia w postanowieniach ustawy grudniowej. NIK jest przykładem organu, który stanowi swoisty barometr zmian politycznych w Polsce — stąd m. in. tak częste manipulowanie jej pozycją w systemie innych organów. Koncepcji oddania jej pod pełne zwierzchnictwo Sejmu nie udało się zrealizować ani w 1957 r., ani w roku 1980 — choć zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku tego rodzaju intencje były prezentowane. Okazało się jednak, że jest to za mało; potrzebna była tu zdecydowana wola polityczna uczynienia z NIK skutecznego narzędzia kontroli pozostającego pod zwierzchnictwem Sejmu. A tego zdecydowanie zabrakło ówczesnemu ustawodawcy. W pewnym stopniu ideę tę udało się zrealizować dopiero w 1989 r., po rozwiązaniu Rady Państwa. Konieczne jest jednak skorelowanie przepisów ustawy oraz postanowień konstytucji dotyczących i mogących mieć zastosowanie w przypadku podejmowania działań kontrolnych przez NIK.

Niewątpliwie pewnego zreformowania wymaga również nastawienie kontrolne NIK — przejście z kontroli gospodarowania na zajęcie się w większym stopniu kontrolą zarządzania. Na ten złożony problem należy zwrócić uwagę, uchwalając nową konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej.

Ryszard Paweł Krawczyk

THE SUPREME BOARD OF AUDIT AND THE STATE COUNCIL

Summary

The problems analysed by the author refer to the relationship between the Supreme Board of Audit and the State Council in the years 1947—1989. The turning

⁴¹ Zaproponował to poseł A. Łopatka — BPS, Posiedzenie Komisji Prac Ustawodawczych z 29 IX 1980 r., s. 12.

points were the years of establishing and liquidation of the State Council. The problem of mutual relationship between those organs was a crucial one because the right of supervision over the Supreme Board of Audit given to the State Council always (although to a different degree) was shaking the principle of the Sejm's supervision. It has to be noticed that the question of proper division of competence between the Sejm and the State Council as regards the Supreme Board of Audit was doubtful on the grounds of the Act of 13th December 1957.

From 1947 on, when the ties between the State Council and the Supreme Board of Audit were closest, gradually repeated suggestions were put forward in literature and in the Sejm itself to pass the Supreme Board of Audit under the supervision of the Sejm. The idea could be realised already in 1957. It was also postulated in the papers of the VIIth and VIIIth Plenary Sessions of the Central Committee of the Polish United Workers' Party. Eventually the decisions of the Plenary Sessions were not reflected in the December Act. The Supreme Board of Audit was an instance of an organ which was a specific barometer of political fluctuations in Poland, and that is why its position was often manipulated in the system of other organs. Both in 1957 and 1980 there was no determined political will to make that organ an efficient instrument of control under the supervision of the Sejm.

In a way, realisation of the idea was able to be managed only in 1989, after the State Council was liquidated, although the principle of the Sejm's presumed competence was accepted already in 1980.

Thum. Ludwik Lamentowski