

Ryszard Paweł Krawczyk

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI W II RZECZYPOSPOLITEJ
POD RZĄDAMI KONSTYTUCJI Z 23 KWIETNIA 1935 ROKU

Właściwe funkcjonowanie systemu administracji państwa wymaga powołania kontroli państwowej, która przez specjalne organy służy pomocą parlamentowi lub rządowi w należyтым spełnianiu przez nie funkcji kontrolnych.

W Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego naczelnym wyspecjalizowany organ kontroli – Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z postanowieniem art. 9 konstytucji z 17 marca 1921 r., a potem art. 77 konstytucji z 23 kwietnia 1935 r., działał na zasadzie kolegiałności, niezależności od rządu i niezawisłości. Tym samym Polska znalazła się w tym okresie w grupie państw, których izby kontrolne lub obrachunkowe były zorganizowane przy uwzględnieniu tych trzech zasad. Taki status miały np. Cour des comptes we Francji i Belgii, Corte dei conti we Włoszech, izby obrachunkowe w Austrii i Czechosłowacji.

Z punktu widzenia rozwoju kontroli państwowej w II Rzeczypospolitej w latach 1918–1939 można wyróżnić dwa lub nawet trzy okresy. Cezurą w pierwszym przypadku są akty prawne, które normowały funkcjonowanie kontroli państwowej (dekret z 7 lutego 1919 r. i ustawa z 3 czerwca 1921 r.).

W drugim przypadku granice, tj. początek i koniec każdego z trzech okresów, są wynikiem uchwalenia konstytucji lub ustawy zastępującej konstytucję. W świetle tych uwag można rozwój analizowanej instytucji podzielić na okresy:

- I – prowizorium konstytucyjnego – lata 1918–1921,
- II – obowiązywania konstytucji marcowej – lata 1921–1935,
- III – obowiązywania konstytucji kwietniowej – po roku 1935.

W ramach II okresu w ewolucji kontroli państwowej można ponadto wyróżnić:

- lata 1921–1926 (od uchwalenia konstytucji marcowej do zamachu majowego);

– lata 1926–1930 (a więc bezpośrednio po zamachu majowym, aż do zdobycia przewagi w parlamencie przez partie sanacyjne skupione wokół Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem – BBWR);

– lata 1930–1935 (okres faktycznego umacniania supremacji władzy wykonawczej, czego konsekwencją będzie uchwalenie konstytucji z 1935 r.).

Wśród wyróżnionych przeze mnie trzech okresów rozwoju kontroli państwowej literatura polskiego prawa państwowego niewiele miejsca poświęca funkcjonowaniu Najwyższej Izby Kontroli w latach 1935–1939, a więc schyłkowi istnienia II Rzeczypospolitej. Niewątpliwie jedną z przyczyn jest poważny brak materiału badawczego dotyczącego tej instytucji – zaginął w czasie II wojny światowej. Ten stan rzeczy rodzi trudności w jednoznacznej ocenie NIK w tym okresie. Zmusza do przedstawienia jego obrazu na podstawie wielokrotnie wyrażanych w tym czasie opinii o tej instytucji przez posłów. Przy braku punktu odniesienia – jakim dla mnie jest sytuacja polityczno-gospodarcza II Rzeczypospolitej – ocena NIK musiałaby być zdecydowanie negatywna. Nie należy zapominać też o fakcie formalnej podległości NIK Sejmowi. W latach 1921–1935 uważano powszechnie wśród części posłów, że jest ona „organem” Sejmu¹.

To istniejące przeświadczenie o podległości NIK Sejmowi nie znajdowało swego odzwierciedlenia w realizowaniu przez kontrolę państwową funkcji kontrolnych – zarówno własnych, jak i wykonywanych dla i w imieniu Sejmu. Niedostateczne wykorzystanie Najwyższej Izby Kontroli oraz wyników jej prac nie jest jednak tylko cechą charakterystyczną dla parlamentu w II Rzeczypospolitej. Występuje również obecnie w Polsce Ludowej².

Właściwe naświetlenie pozycji Najwyższej Izby Kontroli po 1935 r. zmusza do nawiązania do konstytucji marcowej oraz do poczynienia kilku uwag wstępnych, które przybliżą to zagadnienie, a jednocześnie pozwolą zrozumieć stosunek do NIK parlamentu i rządu w okresie obowiązywania konstytucji z 1935 r.

¹ Świadczą o tym m. in. wypowiedzi czołowych polskich parlamentarzystów – socjalisty H. Liebermana, który przemawiając w Sejmie 20 marca 1929 r. w związku ze sprawą G. Czechowicza, stwierdził – „Który z poprzednich ministrów w tak bezwzględny sposób lekcewał i ignorował Najwyższą Izbę Kontroli, która jest organem Sejmu?” – sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 20 marca 1929 roku, łam 64; także marszałka Sejmu – I. Daszyńskiego, który 1 marca 1929 roku odpowiadając na skierowane do niego wystąpienie stwierdził: „Pan Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie jest moim organem, lecz organem Sejmu” – spr. sten. z 55 posiedz. Sejmu R. P. z 1 marca 1929 roku, łam 4. Podobnie wypowiedział się prezes Najwyższej Izby Kontroli – J. Żarnowski, który we wstępie do sprawozdania z czynności NIK za rok 1923 (s. VII) stwierdził: „Kontrola Państwowa [...] jest organem Sejmu i Senatu i bezpośrednio jest przed Sejmem odpowiedzialna”.

² Patrz R. P. Krawczyk, *Zasada kolegialności w działaniu naczelnego organu kontroli w Polsce* (maszynopis pracy doktorskiej), s. 170 i n.

Artykuł 9 konstytucji marcowej obok określenia zadań Najwyższej Izby Kontroli stwierdzał, że Izba oparta jest na zasadzie kolegalności i niezależności sędziowskiej członków jej Kolegium, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością 3/5 głosujących. Sam prezes zgodnie z postanowieniem tego artykułu „zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi, nie wchodzi jednak w skład Rady Ministrów, a jest za sprawowanie swego urzędu i za podległych mu urzędników odpowiedzialny bezpośrednio przed Sejmem”.

Rozwinięcie postanowień art. 9 konstytucji marcowej nastąpiło ustawą z 3 czerwca 1921 r. – o kontroli państwowej³. Akt ten, będący zamknięciem procesu formowania się naczelnego organu kontroli państwowej w latach 1918–1921, określa w art. 1 kontrolę państwową jako władzę, w czynnościach swoich opartą na zasadach kolegalności, równorzędną z ministerstwami, a jednocześnie od rządu niezależną, podległą bezpośrednio prezydentowi Rzeczypospolitej⁴.

Praktyczne zanalizowanie zasad, na których w tym czasie oparte jest funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli, wskazuje na fakt narastania konfliktu na linii rząd – NIK.

Dokładna egzegeza art. 1 ustawy powoduje wystąpienie szeregu wątpliwości dotyczących spójności treści tego artykułu z następnymi. Wyłaniają się tu pytania – na czym polegała ta niezależność od rządu i równorzędnność ministerstwom, czym wreszcie jest podległość prezydentowi Rzeczypospolitej?

Deklarowana w art. 1 ustawy równorzędnność ministerstwom i niezależność od rządu doznaje poważnych ograniczeń już w następnych artykułach tego aktu prawnego⁵. I tak okazuje się, że niezależność ta jest bardzo iluzoryczna, ponieważ art. 3 ustawy, rozszerzając kompetencje NIK o możliwość prowadzenia rewizji finansowej gospodarki ciał samorządnych, instytucji, zakładów, fundacji itp. działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją, zastrzega jednocześnie, że tę działalność może prowadzić Izba tylko „w miarę uznania Rządu”⁶.

³ Dz. U. R. P., nr 51, poz. 314, przez Kontrolę Państwową rozumiano: prezesa, dwóch wiceprezesów NIK, Najwyższą Izbę Kontroli i izby okręgowe kontroli.

⁴ Ze względu na strukturę organizacyjną – zgodnie z art. 23 ustawy NIK dzieliła się na 4 departamenty (a te na wydziały) i Wydział Personalny. Dyrektorów departamentów, którzy byli bezpośrednio odpowiedzialni przed prezesem NIK, mianował prezydent Rzeczypospolitej na wniosek prezesa Izby. Prezes NIK w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów miał prawo powoływać izby okręgowe kontroli, w skład których wchodził: prezesi, wiceprezesi, naczelnicy wydziałów i inni pracownicy kontroli i pracownicy biurowi.

⁵ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 322.

⁶ Do zasadniczych zadań NIK zgodnie z brzmieniem art. 9 konstytucji marcowej należała kontrola całej administracji państwowej pod względem finansowym, badanie zamknięcia rachunków państwowych, przedstawianie corocznie Sejmowi wniosku o udzielenie lub odmówienie Rządowi absolutorium.

Inną normą, która wykluczała niezależność od rządu, był art. 15 ustawy, stanowiący iż „prezesa Najwyższej Izby Kontroli mianuje prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów”⁷. Oznaczało to w praktyce, że prezydent mógł na to stanowisko mianować tylko osobę wskazaną przez rząd. Z kolei przez osobę prezesa NIK – rząd wpływał na obsadę stanowisk wiceprezesów i dyrektorów departamentów Izby. W tym stanie rzeczy deklarowana w art. 1 niezależność od rządu była pewną ustawową fikcją.

Jeszcze inne ograniczenie to konieczność porozumienia się prezesa NIK przy podejmowaniu niektórych czynności – z prezesem Rady Ministrów (art. 27, 28 ustawy) czy ministrem skarbu (art. 12, 29 ustawy).

Natomiast sama podległość kontroli państwowej prezydentowi Rzeczypospolitej, z jednoczesnym akcentem, iż prezes NIK zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi i jest za sprawowanie swego urzędu odpowiedzialny bezpośrednio przed Sejmem, jest według W. Komarnickiego wyrażeniem nieściśłym. Chodziło w tym przypadku o „ogólne podporządkowanie kontroli państwowej jako odrębnego działu administracji szefowi egzekutywy, z wyłączeniem ingerencji rządu”⁸.

Inaczej to zagadnienie ujął I. Klajnerman twierdząc, że podleganie kontroli państwowej prezydentowi Rzeczypospolitej – „czynnikowi w rozumieniu ustawy nadrzędnemu i za sprawowanie władzy nieodpowiedzialnemu – jest w rzeczywistości ustawową fikcją i w gruncie rzeczy kontrola ta podlega w osobie prezydenta rządowi, za tym czynnikowi, od którego według art. 1 ustawy jest niezależną”⁹.

Podległość prezydentowi Rzeczypospolitej nie sprowadzała się tylko do mianowania prezesa NIK. Corocznie Izba poprzez swego prezesa składała sprawozdanie z czynności kontroli państwowej nie tylko parlamentowi, ale również i prezydentowi Rzeczypospolitej. Kiedy 13 lipca 1936 r. premier gen. F. Sławoj-Składkowski wydał okólnik stwierdzający – wbrew konstytucji z 23 kwietnia 1935 r. – że generalny inspektor sił zbrojnych jest drugą osobą w państwie – prezes Najwyższej Izby Kontroli począł składać sprawozdanie z czynności kontroli państwowej również generalnemu inspektorowi sił zbrojnych.

Przyznane prezesowi w art. 9 konstytucji z 1921 r. stanowisko równorzędne ministrowi, a potwierdzone raz jeszcze postanowieniami art. 17 ustawy

⁷ Kwestia na czyj wniosek miał być mianowany przez prezydenta Rzeczypospolitej prezes NIK wywołała burzliwą dyskusję w Sejmie – patrz spr. sten. z 230 posiedz. Sejmu R. P. z 31 maja 1921 roku, łam 26–27; 31–34; 38–39; 40.

⁸ Komarnicki, *op. cit.*, s. 323.

⁹ I. Klajnerman, *Kontrola państwowa a Rada Państwa*, „Państwo i Prawo” 1949, nr 8, s. 19.

o Kontroli Państwowej, jest w dwóch przypadkach niezgodne z dalszymi postanowieniami tego aktu¹⁰. Sprzeczność ta wyrażała się w tym, że:

1) prezes Najwyższej Izby Kontroli, wiceprezesi (byli równi podsekretarzom stanu – art. 18 ustawy) nie mogli być członkami Sejmu, jak również Senatu, zasada ta nie miała natomiast zastosowania do ministrów;

2) pociągnąć do odpowiedzialności konstytucyjnej prezesa NIK mógł zarówno Sejm, jak i Senat – za czynności, którymi umyślnie lub wskutek zaniedbania naruszył ustawę; samo jednak prawo oskarżenia należało wyłącznie do Sejmu, nie zaś do Senatu, mimo że i przed nim prezes był również odpowiedzialny¹¹.

Również jedną z zasad, o jaką oparto działalność Izby, była zasada kolegialności. Fakt ten podkreślano szczególnie w niektórych sprawozdaniach o czynności kontroli państwowej¹². Podkreślali to również sami posłowie. Podczas dyskusji nad preliminarzem budżetowym dla Izby na rok 1930/1931 poseł J. Kwapiński stwierdził: „choć z opinią samego p. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli należy się także liczyć, to jednak decydująca opinia Najwyższej Izby Kontroli należy do Kolegium i dla nas jest miarodajne to, co postanowi Kolegium Izby, a nie to co mówi p. Prezes Najwyższej Izby Kontroli [...] decyzje ostateczne definitywnie należą do Kolegium”¹³.

Kolegium tworzyli: prezes Najwyższej Izby Kontroli, dwóch wiceprezesów, czterech dyrektorów departamentów i ich zastępcy. Uchwały podejmowane na posiedzeniach Kolegium Izby zapadały większością głosów. Jednakże, aby uchwała nie została obarczona zarzutem nieważności, niezbędna była na posiedzeniu Kolegium obecność prezesa Izby lub w jego zastępstwie jednego z wiceprezesów oraz co najmniej dwóch dyrektorów departamentów i dwóch zastępców dyrektorów. W krańcowym więc przypadku uchwała mogła być podjęta stosunkiem głosów 3:2, ponieważ tylko pięć osób, przy zachowaniu powyższych warunków, potrzebne było do ważności uchwały Kolegium Izby¹⁴.

¹⁰ Komarnicki, *op. cit.*, s. 323; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe. Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. II, Warszawa 1933, s. 165–166.

¹¹ Artykuł 26 ustawy z 27 kwietnia 1923 r. – o Trybunale Stanu stanowił, że „przepisy niniejszej ustawy stosują się odpowiednio również [...] do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa w zakresie jego działania przewidzianego ustawą”. Zgodnie natomiast z postanowieniem art. 30 ustawy o Kontroli Państwowej, prezes NIK mógł być pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej za swe czynności urzędowe, przez które rozmyślnie lub wskutek zaniedbania pogwałcił obowiązujące ustawy.

¹² Np. VI sprawozdanie Najwyższej Izby Kontroli o czynnościach dokonanych w 1925 roku, s. 4; także spr. sten. z 72 posiedz. Sejmu R. P. z 4 lutego 1930 roku, łam 15.

¹³ Spr. sten. z 72 posiedz. Sejmu R. P., łam 13–14.

¹⁴ Natomiast do ważności uchwał kolegium departamentu niezbędna była obecność przewodniczącego i co najmniej dwóch naczelników wydziałów. Uchwały zapadały większością głosów. Jeżeli decyzja nie zapadła jednomyślnie, dyrektor mógł sprawę przedstawić pod obrady Kolegium NIK – art. 24 ustawy.

– stanowili oni jednak mniej niż połowę całego składu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Kolegium przed podjęciem decyzji w określonej sprawie miało prawo wzywać urzędników i funkcjonariuszy instytucji państwowych lub samorządowych, zakładów, fundacji, stowarzyszeń, spółek działających przy pomocy, udziale lub pod gwarancją państwa – celem złożenia wyjaśnień albo udzielenia informacji. Mogło także korzystać z pomocy rzeczoznawców – osób prywatnych. Ustawa wykluczała natomiast te osoby tj. przedstawicieli urzędów i władz, rzeczoznawców, z udziału w naradach, jak również zakazywała ich obecności przy podejmowaniu uchwał.

Działalność i organizacja Kolegium, oprócz swej głównej cechy – prowadzenia prac i podejmowania uchwał w sposób kolegialny, oparta była również na zasadzie niezależności sędziowskiej swych członków. Niezależność ta będąc wzorowaną na niezależności sędziego, miała jednak nieco inny charakter.

Artykuł 78 konstytucji marcowej traktujący o niezależności sędziowskiej stanowił, że „sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swej woli jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach w ustawie przewidzianych”. Natomiast członkowie Kolegium NIK byli usuwalni uchwałą Sejmu większością 3/5 głosujących. Wymóg uzyskania kwalifikowanej większości podczas głosowania w Sejmie dotyczył tylko członków Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Nie obejmował natomiast członków kolegium departamentów NIK, prezesów i wiceprezesów izb okręgowych i członków kolegium tych izb. Osoby te korzystały tylko z ustawowych przywilejów sędziowskich i podlegały przepisom dyscyplinarnym, ustanowionym dla sędziów¹⁵.

Po podpisaniu przez prezydenta w dniu 23 kwietnia nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej sama organizacja Najwyższej Izby Kontroli nie uległa istotniejszej zmianie¹⁶. Mimo podejmowania pewnych prób nowelizacji ustawy z 3 czerwca 1921 r., akt ten obowiązuje w pierwotnej formie i pod rządami konstytucji kwietniowej. Dotyczący pozycji prawno-ustrojowej oraz kompetencji NIK art. 77 konstytucji kwietniowej w ust. 1 stanowił – „Do kontroli pod względem finansowym gospodarki Państwa, przedstawienia

¹⁵ Artykuł 30 ust. 2 ustawy z 3 czerwca 1921 r. Jednakże art. 34 tejże ustawy stanowił, że w stosunku do wymienionych w tym przepisie osób zawiesza się na okres trzech lat od chwili objęcia urzędowania prawo korzystania z przywilejów sędziowskich. Był to okres jakby stażu urzędniczego, który miał dać odpowiedź na pytanie co do przydatności danej osoby do pracy w kontroli państwowej.

¹⁶ T. Owczarek, *Rys historyczny kontroli państwowej w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 1980, nr 2, s. 20; C. Bielecki, *System kontroli w PRL. Organizacja i zasady funkcjonowania*, Warszawa 1981, s. 30; J. Ziemiński, *Najwyższa Izba Kontroli w Drugiej Rzeczypospolitej. Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 222.

Sejmowi corocznie wniosków o absolutorium dla Rządu – powołuje się Najwyższą Izbę Kontroli, opartą na zasadzie kolegalności i niezawisłości członków jej kolegium”. Najwyższa Izba Kontroli w rozumieniu ustawy z 3 czerwca 1921 r. pozostała niezależna od rządu.

Prezesa Izby zgodnie z postanowieniem konstytucji z 1935 r., analogicznie jak w latach 1921–1935, mianował i odwoływał prezydent Rzeczypospolitej, a na jego wniosek i z jego kontrasygnatą dokonywał analogicznych czynności w stosunku do członków Kolegium NIK.

Prezes Izby ponosił za swoje działania odpowiedzialność według zasad ustalonych dla ministrów, a więc odpowiedzialność polityczną przed prezydentem Rzeczypospolitej, parlamentarną przed Sejmem i konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Słusznie zwrócono uwagę w literaturze przedmiotu, że ograniczenia w pociąganiu do odpowiedzialności parlamentarnej ministrów przez Sejm, wynikające z art. 29 ust. 2 i 4 konstytucji, dawały głowie państwa możliwość odwołania w każdym czasie prezesa Najwyższej Izby Kontroli z wykluczeniem możliwości korzystania z tego prawa przez Sejm i Senat¹⁷.

Porównanie odpowiednich artykułów konstytucji marcowej i kwietniowej, a dotyczących Najwyższej Izby Kontroli, wskazuje, że pozycja prawna Izby znacznie osłabła. I tak utrzymano co prawda kolegalność działania NIK i niezawisłość członków Kolegium Izby, ale w porównaniu z art. 9 konstytucji z 17 marca 1921 r. zabrakło tu podkreślenia szczegółowego trybu odwołania osób wchodzących w skład Kolegium.

Oslabienie prawne Izby jest również konsekwencją rezygnacji przez konstytucję kwietniową z zasady trójpodziału władz i zastąpienia jej zasadą zwierzchnictwa prezydenta wobec takich organów, jak: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy i Kontrola Państwowa. Tym samym tendencja do umocnienia władzy wykonawczej charakterystyczna dla lat 1921–1925 znalazła swe urealnienie prawne w postanowieniach konstytucji kwietniowej. Wysunięcie przez konstytucję na plan pierwszy egzekutywy kosztem parlamentu, z którym była związana Najwyższa Izba Kontroli, powoduje, że u schyłku istnienia II Rzeczypospolitej organ ten zupełnie już traci na swym znaczeniu. Pominięcie w art. 77 możliwości odmówienia postawienia przez Izbę wniosku o absolutorium dla rządu, czyni z Najwyższej Izby Kontroli organ rejestrujący jego poczynania gospodarcze.

Ciekawych informacji dotyczących stosunku Sejmu i rządu do Najwyższej Izby Kontroli dostarczają nam sprawozdania stenograficzne z ostatnich pięciu lat funkcjonowania Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dają one obraz kompletnego braku zainteresowania większości posłów materiałami dotyczącymi NIK lub pochodzącymi od Izby.

¹⁷ J. Ziemiński, *op. cit.*, s. 221–222.

Polemika, jaka ma miejsce podczas rozpatrywania budżetu NIK lub zamknięć rachunków państwowych z wnioskiem o absolutorium dla rządu, jest w zasadzie wymianą zdań między przedstawicielem prawicy – sprawozdawcą Komisji Budżetowej Sejmu – posłem J. Ślaskim a przedstawicielem opozycji – posłem S. Harasymowiczem (posiłkowanym czasami przez posłów J. Hołyńskiego i W. Zaklikę). Jeszcze mniejsze zainteresowanie ma miejsce podczas omawiania tych spraw na forum Senatu.

Właściwy stosunek Sejmu do sprawy zamknięć rachunków państwowych oddają słowa posła C. Dębickiego wygłoszone podczas 52 posiedzenia Sejmu w dniu 23 marca 1937 r. Stwierdził on wówczas: „Wysoka Izbo! Zdaję sobie sprawę z tego, że zabierając głos przy zamknięciach budżetowych, naruszam pewien zwyczaj, polegający na tym, że nad zamknięciami budżetowymi przechodzi się szybko. Przewraca się tę kartkę tak jak kartę starego dziennika. Cała energia Izby skierowana jest na dyskusję i analizę spraw przyszłych. Nieraz namiętnie ścierają się zdania nad drobnymi fragmentami naszego życia, a dyskusja natomiast oszczędza ocenę prac dokonanych”.

Ocena zaś działalności rządu, a szczególnie Ministerstwa Skarbu była zdecydowanie negatywna w oczach opozycji. Braku poszanowania prawa, niegospodarności poszczególnych ministerstw nie były w stanie nawet ukryć wystąpienia posła sprawozdawcy Komisji Budżetowej (należącego do obozu rządzącego).

Posel J. Ślaski 31 marca 1938 r. omawiając sprawozdanie z zamknięć rachunków państwowych nie próbował nawet podważyć faktu, że gospodarka polska znajduje się w ciężkim stanie – częściowo wskutek nieudolności poszczególnych rządów – jednak w imieniu komisji poparł wniosek NIK o absolutorium dla rządu. Wniosek ten spowodował reakcję opozycji i postawienie pytania przez posła M. Wymysłowskiego – czym kierowała się Komisja Budżetowa wnosząc o absolutorium dla rządu, jeżeli z referatu posła sprawozdawcy można wnioskować, że gospodarka za okres 1935/1936 była wadliwa, niecelowa i zła? Zarówno pytanie, jak i odpowiedź posła Ślaskiego, w której uzasadnił wniosek o absolutorium dla rządu ciężkim stanem gospodarki, wywołała wesołość na sali sejmowej.

Podobnie ujemną ocenę gospodarki w imieniu części posłów przedstawił w roku 1937 cytowany już poseł C. Dębicki, który stwierdził, że minister skarbu w roku budżetowym 1934/1935 – W. Zawadzki – na podstawie analizy sprawozdania NIK powinien być pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej. Brak formalnego postawienia tego wniosku poseł uzasadnił niechęcią do czynienia sensacji¹⁸, co należało rozumieć w ten sposób, iż jego postawienie byłoby nieskuteczne, ze względu na przewagę w parlamencie posłów prawicy.

¹⁸ Spr. sten z 52 posiedz. Sejmu R. P. z 23 marca 1937 roku, łam 48.

Jaką rolę w ujawnianiu wszystkich nadużyć administracji spełniała wówczas Najwyższa Izba Kontroli? Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. rozszerzyła bardzo zakres działania kontroli państwowej, powołując NIK do kontroli pod względem finansowym gospodarki państwa oraz związków publiczno-prawnych, gdy dawna konstytucja powoływała ją jedynie do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym. Nowelizacja obowiązującej ustawy z 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej, względnie uchwalenie nowej ustawy przez izby ustawodawcze, wydawało się wobec tego stanu rzeczy absolutnie konieczne. Wielokrotnie wspominali o tym zarówno posłowie, jak i senatorowie¹⁹.

Poszczególni posłowie wypowiadając się na temat gospodarki finansowej państwa, wiele razy stwierdzali, że jest „ona w stanie zupełnego zaniedbania i urąga najelementarniejszym zasadom prawidłowej rachunkowości”²⁰. Ta opinia poselska winna mobilizować NIK do wydania wspólnie z zainteresowanymi ministerstwami odpowiednich przepisów rachunkowo-kasowych, tym bardziej iż obowiązek taki nakładał na kontrolę państwową art. 10 ustawy.

Wielokrotnie też w swych sprawozdaniach NIK stwierdzała, że „rachunkowość w porównaniu z okresem poprzednim nie wykazywała poprawy” a „przyczyn tego stanu rzeczy należy doszukiwać się w skomplikowanych przepisach rachunkowo-kasowych i ich stałej płynności”. Winną tego stanu rzeczy była sama NIK, ponieważ zgodnie z art. 12 ustawy przepisy rachunkowe i kasowe mogły być wydawane tylko w porozumieniu z kontrolą państwową. Brak inicjatywy ze strony zainteresowanych bezpośrednio jednostek przyjmowany był przez NIK jako zło konieczne, a nie jako problem, który z inicjatywy kontroli państwowej winien być rozwiązany.

Praktycznie co roku można znaleźć w sprawozdaniach NIK zdanie, że „odchylenia od obowiązujących przepisów budżetowych i rachunkowo-kasowych były na ogół tego samego rodzaju co w roku poprzednim”. Generalnie były one jednak traktowane jako drobne usterki. Skalę tych „drobnych usterek” obrazuje nam gospodarka finansowa jednego z przedsiębiorstw podlegających Ministerstwu Spraw Wojskowych, które zaliczyło do swych dochodów w danym roku budżetowym sumy mające wpłynąć do kas dopiero w roku następnym, czy nie uwzględniło strat spółki, którą przejęło pod swój zarząd²¹. Inny przykład to wydanie przez Monopol Tytoniowy prób reprezentacyjnych i deputatów na sumę ponad 600 tys. zł. rocznie, gdy preliminarz

¹⁹ Patrz wystąpienia posłów: J. Ślaskiego – spr. sten. z 11 posiedzenia Sejmu R. P. z 18 lutego 1936 r., łam 11; J. Hołyńskiego – spr. sten. z 81 posiedz. Sejmu R. P. z 31 marca 1938, łam 93; W. Zakliki – spr. sten. z 38 posiedz. Sejmu R. P. z 12 lutego 1937 roku, łam 23; senatora K. Fudakowskiego – spr. sten. z 23 posiedz. Senatu R. P. z 6 marca 1937 r., łam 18.

²⁰ Spr. sten. z 38 posiedz. Sejmu R. P. z 12 lutego 1937 r., łam 21.

²¹ Spr. sten. z 45 posiedz. Sejmu R. P. z 23 marca 1937 r., łam 25.

budżetowy na rok 1938/1939 na wszystkie świadczenia w naturze i deputaty tytoniowe przeznaczał zaledwie 107 860 zł²².

W sprawozdaniach NIK z tego okresu razi ogólnikowość i ukrywanie faktów najistotniejszych dla Sejmu. Rację miał poseł Hermanowicz twierdząc, że „sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli są sprzeczne z wymogami nowoczesnej analizy rachunkowej [...] to co one zawierają jest na tyle ogólnikowe i podane w tak zdawkowym stylu, iż mimo woli stały się wylegarnią różnego rodzaju wersji i pożywką dla defetyzmu, tak gospodarczego, jak i politycznego”²³.

Do końca istnienia II Rzeczypospolitej nie przeprowadzono inwentaryzacji majątku państwa, w roku 1936 brakowało przepisów rachunkowo-kasowych w Prezydium Rady Ministrów, przepisów normujących jednolity układ bilansów i rachunku strat i zysków w Ministerstwie Wyznań i Oświecenia Publicznego dla zakładów szkół wyższych oraz w wielu innych ministerstwach i urzędach²⁴. Ta sytuacja w większości przypadków nie zmieniła się do 1939 r.

W tym stanie rzeczy – zupełnej dowolności i samowoli w zakresie spraw finansowych – nie mogło być mowy o rzeczywistym zamknięciu rachunków państwowych w danym roku budżetowym. Jak stwierdzono podczas 81 posiedzenia Sejmu w dniu 31 marca 1938 r. „doręczone [...] zeszyty zamknięcia rachunków państwowych [...] zawierają tylko ułamek tych rachunków, w ramach których realizuje się gospodarczą działalność rządu”. Posłowie opozycji wprost pytali przedstawicieli rządu – „Gdzie są globalne bilansy otwarcia i zamknięcia odzwierciedlające stan aktywów i pasywów, którymi dany okres sprawozdawczy był rozpoczęty i zlikwidowany? Gdzie jest państwowy rachunek strat i zysków, rekapitulacja czy wyniki wszystkich ośrodków państwowej działalności gospodarczej”²⁵.

Na te pytania niestety nie dawały odpowiedzi ani zamknięcia rachunków państwa, ani sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli. W odpowiedzi na krytykę części posłów w sprawozdaniach NIK zlikwidowano część III stanowiącą niejako podsumowanie rachunkowości skarbowej w danym roku. Posłużono się przy tym argumentem niemożliwości objęcia nią całej gospodarki.

Na apel posłów Najwyższa Izba Kontroli kilkakrotnie podnosiła sprawę umieszczenia w drukowanych zamknięciach rachunków państwa bilansu netto państwowych instytucji finansowych, takich jak Bank Gospodarstwa Krajowego, Bank Rolny i PKO. Wystąpiła też w 1935 r. do Ministerstwa Skarbu o ustalenie dla wszystkich przedsiębiorstw państwowych i jednostek gospodar-

²² Spr. sten. z 67 posiedz. Sejmu R. P. z 11 lutego 1938 r., łam 19.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Spr. sten. z 25 posiedz. Sejmu R. P. z 28 marca 1936 r., łam 88.

²⁵ Spr. sten. z 81 posiedz. Sejmu R. P. z 31 marca 1938 r., łam 88.

czych jednego okresu obrachunkowego, ponieważ wobec niejednorodności tych okresów nie można było wykazać wyników całej gospodarki państwa w ściśle ograniczonym okresie budżetowym. Ministerstwo Skarbu wniosek ten odrzuciło, argumentując to specjalnym charakterem niektórych przedsiębiorstw, rolniczym okresem gospodarczym tych zakładów, sezonowym okresem robót inwestycyjnych i innymi przeszkodami, dla których wspólnym mianownikiem była niechęć Ministerstwa Skarbu do zaprowadzenia uporządkowanej gospodarki finansowej.

Do tego typu stwierdzenia upoważniają wysiłki posłów, aby zamknięcia dokonywać wcześniej – na dzień 31 marca – praktycznie rząd i podporządkowane mu instytucje posiadały wówczas 8 miesięcy (a więc termin dość długi) na złożenie ostatniego sprawozdania i załączenie ostatniego bilansu.

Podobną sprawą był wniosek posłów do NIK o przedstawienie w swoim sprawozdaniu wykazu przedsiębiorstw o kapitale mieszanym²⁶. Zgodnie z art. 3 ustawy tego typu przedsiębiorstwa podlegały kontroli NIK w miarę uznania rządu i tylko w granicach wysokości kapitałów należących do państwa. W sprawozdaniu z działalności NIK za 1935/1936 znajdujemy 124 przedsiębiorstwa, które nie były kontrolowane ani razu, mimo że udział państwa w nich wynosił 50%. W grupie przedsiębiorstw o kapitale mieszanym były też przedsiębiorstwa, gdzie udział państwa wynosił 100%, ale korzystając z ograniczenia uprawnień NIK wynikającego z art. 3 ustawy, nie mogły być kontrolowane przez Izbę, ze względu na brak inwencji rządu w tej sprawie.

Corocznie natomiast w całości kontrolowano Kancelarię Cywilną i Gabinet Wojskowy Prezydenta Rzeczypospolitej. Aby zrozumieć tę gorliwość, jak stwierdził poseł Hermanowicz, należy poznać „niedostępne dla nas kulisy polityki personalnej”.

Wobec wyrażonego życzenia przez komisje budżetowe Sejmu i Senatu, by NIK podała dane o ilości przedsiębiorstw państwowych, w tym o kapitale mieszanym, kontrola państwowa nie udzieliła konkretnej odpowiedzi, podając w sporządzonym przez siebie wykazie te przedsiębiorstwa, ale wymieniając niektóre z nich od 2 do 5 razy, w każdym przypadku przedstawiając inny procent kapitału należącego do państwa. Tym sposobem podana posłom informacja była zupełnie nieczytelna.

W sprawozdaniach Najwyższej Izby Kontroli z tego okresu daje się zauważyć obok ich ogólnikowości także szczególna niestaranność i niechęć do tego, aby stały się one materiałem informacyjnym dla Sejmu. Przykładowo w sprawozdaniu NIK za 1935/1936 r. Izba informuje, że przedsiębiorstwa podległe Ministerstwu Rolnictwa są stale kontrolowane, gdy w rzeczywistości

²⁶ NIK pierwszy taki wykaz sporządziła w roku 1936, umieszczając w nim tylko nazwy przedsiębiorstw, w których udziałowcem było Państwo. Drugi wykaz z podaniem procentowego udziału Państwa w istniejących przedsiębiorstwach sporządzono w 1937 r.

w roku budżetowym 1935/1936 skontrolowano ich 23 na 92 wówczas istniejące; wśród przedsiębiorstw podległych Ministerstwu Komunikacji NIK nie kontrolowała wszystkich tych, które otrzymały w danym roku dotację na ogólną sumę 10 mln zł. Wśród 303 jednostek podległych Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, skontrolowano wszystkie; według Ministerstwa Skarbu powyższe ministerstwo nadsyłało materiały o takiej jakości, która uniemożliwiała praktyczną ich kontrolę²⁷.

Zdaniem posłów sprawozdania NIK oprócz przedstawienia faktów powinny zawierać również ocenę całokształtu działalności danego resortu, a więc Izba powinna wszechstronnie wypowiadać się, jak wszystkie kredyty przyznane budżetem zostały praktycznie zużyte w danym roku budżetowym²⁸.

Z tą rozszerzającą interpretacją zadań NIK nie zgodził się jednak jej prezes – J. Krzemieński, który stwierdził, że „w razie rozbieżności między NIK a danym ministerstwem rzeczą Izby Ustawodawczych jest stwierdzenie kto ma rację [...] Ogólna ocena i stawianie wniosków nie należy do Najwyższej Izby Kontroli i byłoby przekroczeniem ustawowych uprawnień NIK”²⁹.

Ostateczną konsekwencją dyskusji, jaka miała miejsce w Sejmie 31 marca 1938 r., była rezolucja Komisji Budżetowej. W dokumencie tym czytamy: „1. Sejm wzywa Rząd do wydania zarządzeń potrzebnych celem ujęcia wszystkich niewyrównanych zobowiązań Skarbu Państwa w ścisłą ewidencję. 2. Sejm wzywa Rząd do natychmiastowego rozwiązania przedsiębiorstw państwowych nie opartych na obowiązujących statutach lub ustawach, a w szczególności przedsiębiorstw [...] wymienionych w sprawozdaniach Najwyższej Izby Kontroli”³⁰.

Podsumowując funkcjonowanie NIK w latach 1935–1939, należy stwierdzić, że Najwyższa Izba Kontroli w swych sprawozdaniach dostarczanych posłom próbowała tylko zachować pozory legalności gospodarki finansowej rządu. Ta ocena działania Izby wynika z ogólnikowości sprawozdań, ukrywania szeregu faktów, przedstawiania niekompletnych nawet fałszywych danych Sejmowi. Niektóre podjęte działania przez NIK miały stworzyć tylko iluzję praworządnego działania administracji.

Wyrazem tego było np. postawienie przez NIK warunkowego wniosku o udzielenie rządowi absolutorium za okres budżetowy 1934/1935, kiedy Kolegium NIK na swym posiedzeniu w dniu 10 października 1936 r. w myśl art. 7 i 21 ustawy z 3 czerwca 1921 r. postanowiło: „1. Zatwierdzić zamknięcie rachunków państwowych za 1934/35 rok. 2. Udzielić Rządowi absolutorium

²⁷ Spr. sten. z 81 posiedz. Sejmu R. P. z 31 marca 1938 r., łam 91–93.

²⁸ Spr. sten. z 38 posiedz. Sejmu R. P. z 12 lutego 1937 r., łam 14.

²⁹ *Ibidem*, łam 16–17.

³⁰ *Ibidem*, łam 105.

z gospodarki finansowej za okres budżetowy 1934/35 pod warunkiem legalizacji w drodze ustawodawczej: a) wydatków w kwocie 184 tys. franków fr. i 237 tys. koron szwedzkich dokonanych z budżetu Ministerstwa Spraw Zagranicznych wbrew art. 4 ustawy skarbowej na cele nieprzewidziane w budżecie, b) zwiększenia wbrew art. 6 punkt d ustawy skarbowej wydatków z funduszu Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego na sumę 3 mln 957 tys. zł³¹.

Posel J. Ślaski to warunkowe absolutorium tłumaczył zbyt późnym wniesieniem projektu ustawy o kredytach dodatkowych do Sejmu, nie informując szczegółowo posłów, co było powodem przekroczenia budżetu³². Pozory praworządności i pewność, że Sejm przekroczenia zaakceptuje, wystarczyły zdaniem przedstawicieli obozu rządzącego, do nadania tej działalności znamion legalności.

Podobnie postąpiono już wcześniej z zamknięciem rachunków za rok 1933/1934, kiedy rząd na wystąpienie NIK zwracające uwagę na przekroczenia rzędu 24 mln zł w 10 jednostkach, stwierdził, iż faktycznie tylko w 9 jednostkach został wcześniej uchwalony budżet i polecił ministrowi skarbu zatwierdzić je *ex post*³³.

Sądzę, że ocena działania Najwyższej Izby Kontroli, jaką dał podczas posiedzenia Sejmu w dniu 23 marca 1937 r. poseł S. Hermanowicz, jest kwintesencją właściwej oceny pracy NIK nie tylko w latach 1935–1939, ale i już po roku 1926. Stwierdził on wówczas: „Całkowita, jeżeli nie formalna, to moralna odpowiedzialność za obecny stan naszej rachunkowości spada na Najwyższą Izbę Kontroli i tylko dlatego, że dotychczas w dostatecznej mierze «nie chciała chcieć». Nie chciała korzystać z przysługującego jej prawa inicjatywy”³⁴.

Z chwilą wybuchu wojny Najwyższa Izba Kontroli zostaje 5 września 1939 r. ewakuowana do Tomaszowa Mazowieckiego, a po sformułowaniu w Angers nowego rządu polskiego oraz po powołaniu w dniu 9 grudnia Rady Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej³⁵ i mianowaniu nowego prezesa NIK – T. Tomaszewskiego – prezydent Rzeczypospolitej W. Raczkiewicz wydaje w dniu 17 lutego 1940 r. dekret o kontroli państwowej³⁶. Akt ten uchyla moc prawną ustawy z 3 czerwca 1921 r. Jego wydanie jest konsekwencją szczególnego rodzaju okoliczności, w jakich znalazła się Polska po roku 1939 oraz związanego z tym rozwiązania parlamentu.

³¹ Spr. sten. z 38 posiedz. Sejmu R. P. z 12 lutego 1937 r., łam 39.

³² *Ibidem*, łam 32.

³³ Spr. sten. z 25 posiedz. sejmu R. P. z 28 marca 1936 roku, łam 25–36.

³⁴ Spr. sten. z 52 posiedz. Sejmu R. P. z 23 marca 1937 roku, łam 40.

³⁵ Dz. U. R. P., nr 104, poz. 1008.

³⁶ Dz. U. R. P., 1940, nr 5, poz. 11.

Dekret poza zaakcentowaniem podległości Najwyższej Izby Kontroli prezydentowi i Radzie Narodowej, odpowiedzialności prezesa na zasadach ustalonych dla odpowiedzialności ministrów, likwidacji struktur terenowych Izby, pominięciem możliwości odmówienia postawienia wniosku o udzielenie absolutorium rządowi Rzeczypospolitej na emigracji, ustanowieniem innego trybu pociągania do odpowiedzialności członków Kolegium Izby, jest w zasadzie dość wiernym powtórzeniem postanowień ustawy czerwcowej.

Podsumowując działalność Najwyższej Izby Kontroli w tym okresie należy mieć na uwadze ciągle fakt, że w wyniku wydarzeń politycznych rozgrywających się w ówczesnej Polsce w latach 1926–1930 – mam tu na uwadze zamach majowy i wybory „brzeskie” w 1930 r. – Najwyższa Izba Kontroli przestała być potrzebna parlamentowi, w którym większość zdobyły stronnictwa sanacyjne skupione w BBWR. Sama rezygnacja przez konstytucję z 1935 r. z możliwości odmówienia postawienia przez NIK absolutorium rządowi oznaczała, że kontrola parlamentu (przez NIK) wykonania budżetu została ograniczona do informacji o wysokości jego wykonania, bez merytorycznego wnikania w zgodność preliminarza z jego wykonaniem.

Już w 1933 r., a więc przed uchwaleniem konstytucji pieczętującej rządy sanacyjne, poseł J. Kornecki stwierdził: „cechą charakterystyczną dla gospodarki finansowej Rządu, tak w roku 1929/30, jak i w poprzednich była ogromna dowolność w wykonaniu budżetu, uchwalonego przez parlament. I w tym roku, jak poprzednio, Rząd nie liczył się z uchwalonym przez parlament budżetem”³⁷.

Powołany w roku 1930 na stanowisko prezesa Najwyższej Izby Kontroli J. Krzemieński (należący do obozu piłsudczykowski)³⁸, zamierzał co prawda podnieść rangę dokumentów przedkładanych Sejmowi – uwag Izby o wykonaniu budżetu i jej sprawozdań – lecz była to tylko polityczna deklaracja dobrej woli, która nie mogła znaleźć pokrycia w rzeczywistości.

Punkt ciężkości na długi okres został umiejscowiony tylko na sprawozdaniach NIK. Było to wynikiem ogromnego opóźnienia uwag NIK dotyczących zamknięć rachunków państwowych. Siłą rzeczy ten interesujący materiał tracił prawie zupełnie swą wartość, jeżeli nie można go było wykorzystać bezpośrednio po upływie tego okresu gospodarczego, z którego został zaczerpnięty.

Tę lukę, ale tylko w pewnym stopniu, mogły wypełnić sprawozdania Izby, ponieważ wobec braku ostatecznych cyfr NIK nie mogła ściśle ocenić kwestii rachunkowych ani wdawać się w ocenę zgodności prowadzonej gospodarki z budżetem. Można jednak było, abstrahując od tych zagadnień, dać w rocz-

³⁷ Spr. sten. z 102 posiedz. Sejmu R. P. z 29 marca 1933 r., łam 11.

³⁸ *Polski słownik biograficzny*, t. 15, Wrocław 1970, s. 521 i 522, także: AAN, Zespół Akt NIK, sygn. 581.

nym sprawozdaniu ocenę legalności i racjonalności tych działań czy zamierzeń gospodarczych, co do których przeprowadzono kontrolę. Można też było wskazać na wydatki i straty Skarbu Państwa, wskazać te zamierzenia gospodarcze, które są racjonalne, jak również i te, które są dla państwa zbyt poważnym obciążeniem. Już na podstawie samych sprawozdań można było pokusić się o ogólną syntezę gospodarki z punktu widzenia legalności dokonań gospodarczych, ich celowości i oszczędności.

O ile sprawozdania z lat 1921–1934/1935 w pewnym stopniu odpowiadały tym wymogom, to od sprawozdania z 1935/1936 r. charakteryzują się one już mniejszą szczegółowością, poprzez likwidację w nich części III – „ogólna rachunkowość skarbową”. Natomiast zdaniem samego prezesa NIK tego typu oceniająca działalność Najwyższej Izby Kontroli (na co zwracałem już uwagę) byłaby naruszeniem jej konstytucyjnych uprawnień.

Należy też podkreślić, że zdecydowana większość obozu rządzącego nie była absolutnie zainteresowana szczegółowym wykazywaniem na forum Sejmu – a więc forum publicznym, rzeczywistego stanu polskiej gospodarki, tym samym nieudolności rządów sanacji.

Opozycja sejmowa była w tym czasie już za słaba, aby mogła w sposób efektywny upomnieć się o realizację funkcji kontrolnej przez Sejm. Poczynając od roku 1930 Najwyższa Izba Kontroli stopniowo zaczyna tracić swój charakter organu kontrolnego i przeistacza się (co doskonale widać w ostatnich pięciu latach istnienia II Rzeczypospolitej) w organ obrachunkowy.

Uniwersytet Łódzki

Ryszard Paweł Krawczyk

THE SUPREME BOARD OF AUDIT
IN THE 2ND REPUBLIC OF POLAND AFTER 1935

The author of the paper distinguishes three periods in the life of the Supreme Board of Audit: 1) until 1921 (the period of interim constitution), 2) until 1935 (the period of the March Constitution in force), 3) after 1935 (the period of the April Constitution in force). The institution of the Supreme Board of Audit is actually analysed in the period after 1935, i.e. the last five years of existence of the 2nd Republic. The author's concern with the subject is caused by a complete lack of any study referring to that period in the life of the Supreme Board of Audit. To explain properly the changing relationship between the board and the parliament or government, the rules of activity of the Board have been presented, basing upon the National Audit Act of 3 June 1921.

The author also remarks that during the last five years before World War II the Supreme Board of Audit was transformed from a supervising organ into an accounting one. The transition was due to a lack of concern with the problems of audit in the parliament, and also to a depreciating and unfriendly attitude of the government, representing the interests of the „sanacja” (a ruling political group of former followers of Piłsudski) majority.