

Andrzej WITKOWSKI

**Usytuowanie kontroli państwowej w systemie organów państwowych
w Polsce Ludowej**

Положение государственного контроля в системе
государственных органов ПНР

The Position of State Control in the System of State Organs in People's Poland

1

Okres Polski Ludowej przyniósł liczne i zasadnicze zmiany w dziedzinie kontroli państwowej. Omówienie kolejnych wariantów modelu kontroli państwowej oparto na analizie rozwiązań prawnych dotyczących jej usytuowania w systemie organów państwowych. Usytuowanie to jest bowiem zasadniczym determinantem dalszych, szczegółowych uregulowań co do zadań, zakresu podmiotowego i przedmiotowego, organizacji wewnętrznej, trybu wykonywania, zasad realizacji wyników kontroli państwowej, a przede wszystkim możliwości jej faktycznego działania. Ono wyznacza jej rolę w mechanizmie funkcjonowania organów władzy i administracji oraz jej znaczenie jako elementu składowego systemu demokracji socjalistycznej.

2

Już w pierwszych miesiącach istnienia Polski Ludowej kontrola państwowa otrzymała nową postać instytucjonalną. Artykuł 16 ustawy z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych stanowił: „Do czasu zorganizowania Najwyższej Izby Kontroli Państwa (art. 9 Konstytucji z 17 III 1921 r.) wszystkie kompetencje Najwyższej Izby Kon-

troli Państwa przekazuje się Prezydium Krajowej Rady Narodowej, które wykonuje kontrolę przez specjalne Biuro Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej”.¹ W ten sposób w ówczesnej sytuacji prawno-ustrojowej wykonywanie kontroli państwowej zostało powierzone Prezydium KRN. Ta struktura organizacyjna czyniła Biuro Kontroli organem, wprawdzie wyodrębnionym organizacyjnie, nie posiadającym jednak własnych kompetencji i w całej rozciągłości podległym Prezydium KRN.² Nie było więc ono organem samoistnym. Fakt, że z chwilą powstania Polski Ludowej nie powołano do życia Najwyższej Izby Kontroli (choć wyraźnie zapowiedziano powrót do modelu kontroli państwowej z okresu Konstytucji marcowej, a więc NIK podporządkowanej Sejmowi), zadowalając się rozwiązaniem o charakterze tymczasowym, znajduje swoje uzasadnienie. Jak zauważa A. Burda, wynikało to zarówno z trudności natury technicznej, jak i z tymczasowości całej struktury aparatu państwowego ówczesnego okresu, miała ona być uregulowana przez Sejm Ustawodawczy. Ponadto art. 26 tej ustawy zobowiązywał Krajową Radę Narodową — a w okresach między jej sesjami jej Prezydium — do kontroli organów wykonawczych z punktu widzenia zgodności ich działania z ustawami i uchwalonymi planami oraz polityki i celowości. Sprzyjało to rozwiązaniu, przy którym operatywne funkcje kontroli pełniłby specjalny organ Prezydium KRN. Ponadto taka konstrukcja prawno-ustrojowa wiązała kontrolę państwową z kontrolą społeczną, pełnioną przez rady narodowe, gdyż nadzór nad działalnością rad narodowych sprawowało Prezydium KRN. Wreszcie — co jest najbardziej interesujące — przyjęte rozwiązanie gwarantowało kontroli państwowej niezależność od rządu³, świadczyło to również o kierunku dalszego jej rozwoju⁴.

Rola działalności Biura Kontroli w procesie kontroli parlamentarnej polegała głównie na tym, że ułatwiało ono i pomagało Prezydium KRN i jej komisjom w sprawowaniu funkcji kontrolnych, przyczyniając się w ten sposób do faktycznego realizowania zasady nadrzędności parlamentu nad organami wykonawczymi.⁵

Uchwalona przez Sejm ustawodawczy ustawa konstytucyjna z 19 II 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospo-

¹ Test jednolity z 3 I 1946 r., Dz. U. 1946, nr 3, poz. 26.

² Por. K. Filipiak: *35 lat kontroli państwowej w Polsce Ludowej*, „Kontrola Państwowa” 1979, nr 6, s. 28; J. Mordwiłko: *Rola i działalność Prezydium Krajowej Rady Narodowej*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 1, ss. 14—15.

³ Por. A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 289.

⁴ Por. J. Szreniawski: *Kontrola państwowa*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, t. III, s. 395.

⁵ Por. Z. Jarosz, J. Zakrzewska: *Krajowa Rada Narodowa, Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, nr 1, ss. 86—87.

litej Polski⁶, tzw. Mała Konstytucja przewidywała powołanie do życia Najwyższej Izby Kontroli, poświęcając jej rozdział VI, w którym obok zasadniczych regulacji co do przyszłej NIK została zawarta delegacja do wydania osobnej ustawy w tej materii. Do czasu wydania i wejścia w życie takiej ustawy (co nastąpiło w marcu 1949 r.) funkcje kontroli państwowej realizowało nadal Biuro Kontroli, ukonstytuowane przy nowo powstałej Radzie Państwa, w związku z wygaśnięciem pełnomocnictwa Prezydium Krajowej Rady Narodowej. W okresie tym (luty 1947 r. — marzec 1949 r.) ten stan rzeczy nie uległ zasadniczym zmianom. Mimo iż Mała Konstytucja stawiała Radę Państwa w rzędzie najwyższych organów państwa w zakresie władzy wykonawczej, to jednak, jak zauważa R. Szawłowski, nie byłby „[...] trafny wniosek, że z tego powodu ówczesna kontrola oceniana od strony normatywnej, stanowiła organ egzekutywy. W istocie bowiem Rada Państwa była w tamtych latach, jeśli przyjąć tradycyjny «trójpodział władz» raczej bliższa legistatywnie niż egzekutywnie [...] Zresztą najistotniejsze jest to, że ówczesna kontrola była niezależna od rządu.”⁷ Ta odrębność od rządu zagwarantowana była również w sprawach organizacyjnych.⁸ Artykuł 4 dekretu z 25 X 1948 r. o zmianie ustawy z 17 II 1922 r. o państwowej służbie cywilnej⁹ stanowił mianowicie: „Do czasu utworzenia Najwyższej Izby Kontroli Rada Państwa mianuje dyrektora i zastępców dyrektora Biura Kontroli przy Radzie Państwa, a na wniosek dyrektora — szefów departamentów i delegatur Biura Kontroli.” Postanowienia te, sankcjonujące na ogół praktykę wytworzoną w okresie funkcjonowania Prezydium KRN, pozbawiały rząd możliwości wpływu na skład personalny Biura Kontroli jako organu Rady Państwa, a przedtem Prezydium KRN.¹⁰

Problem pozycji prawno-ustrojowej kontroli państwowej każe zwrócić baczniejszą uwagę na usytuowanie przepisów dotyczących NIK w Małej Konstytucji. W art. 2, który wylicza najwyższe organy państwa (Sejm Ustawodawczy — w zakresie ustawodawstwa; Prezydent, Rada Państwa i Rząd — w zakresie władzy wykonawczej; niezawisłe sądy — w zakresie wymiaru sprawiedliwości), nie znajdujemy wzmianki o organach kontroli państwowej. Rozdział VI, poświęcony NIK, znajduje się między postanowieniami dotyczącymi organów wymienionych w art. 2, zaciemniając niejako systematykę ustawy. Jednakże zamieszczenie w Małej Konsty-

⁶ Dz. U. 1947, nr 18, poz. 71.

⁷ R. Szawłowski: *Parlament a kontrola w Polsce w XX w.*, „Kontrola Państwowa” 1959, nr 4, s. 20.

⁸ Por. J. Klajnerman: *Kontrola państwowa a Rada Państwa*, „Państwo i Prawo” 1949, nr 8, s. 20.

⁹ Dz. U. 1948, nr 50, poz. 381.

¹⁰ Por. Klajnerman: *op. cit.*, s. 20.

tucji podstawowych założeń pod adresem przyszłej NIK, mimo że nie zaliczonej do najwyższych organów Rzeczypospolitej, wiąże się — jak zauważa J. Klajnerman — z kompetencjami jednego z organów wymienionych w art. 2, a mianowicie — Rady Państwa.¹¹ Mała Konstytucja bowiem, regulując zakres działania Rady Państwa, wyznacza jej między innymi sprawowanie nadzoru nad NIK. Nadto art. 15 Małej Konstytucji czynił Prezesa NIK członkiem Rady Państwa, co stanowiło dodatkowe, personalne powiązanie między tymi organami. Te ramowe postanowienia Małej Konstytucji znalazły swoje rozwinięcie w ustawie z 9 III 1949 r. o kontroli państwowej.¹²

W kwestii omawianej pozycji NIK w strukturze ówczesnego aparatu państwowego szczególnie istotne znaczenie miał art. 2 tejże ustawy, podkreślający zasadę niezależności NIK od rządu i jej bezpośrednią podległość Radzie Państwa. Obraz ten dopełniają następujące powiązania NIK z Radą Państwa i Sejmem. Jak zaznaczono wyżej, NIK bezpośrednio podlegała Radzie Państwa, ale nie była organem Rady Państwa na wzór Biura Kontroli. W ten sposób NIK zdobyła status organu samoistnego z określonymi wyrażnie kompetencjami w zakresie kontroli państwowej. Jednakże będąc organem samoistnym nie zaliczała się, co było już wyżej podkreślone, do najwyższych organów Rzeczypospolitej.

Ten bezpośredni nadzór Rady Państwa nad NIK, zgodnie z dalszymi postanowieniami ustawy, wyrażał się w tym, że Rada Państwa miała czuwać nad prawidłowym wykonywaniem zadań kontroli państwowej; mogła w każdym czasie zlecić NIK dokonanie określonych aktów kontroli, żądać składania sprawozdań oraz udzielać innych wiążących wskazówek i instrukcji w zakresie działania NIK; rozpatrywała sprawozdania NIK, zatwierdzała plany i ogólne zasady kontroli; uchylała lub zmieniała postanowienia organów kontroli lub kolegium NIK; na wniosek prezesa NIK mianowała i odwoływała wiceprezesów NIK, dla których była jednocześnie instancją dyscyplinarną; rozpatrywała odwołania prezesa NIK od uchwał kolegium NIK, zapadłych wbrew jego głosowi; na wniosek prezesa NIK nadawała statut organizacyjny — uchwalony przez kolegium NIK; wyrażała zgodę na odwołanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej (który był jednocześnie przewodniczącym Rady Państwa) dyrektorów departamentów i szefów delegatur miejscowych, którzy byli powoływani również przez Prezydenta Rzeczypospolitej; zobowiązana została do wydania pakietu aktów wykonawczych do ustawy (art. 24 ust. 3 i 4, art. 26). Należy również w tym miejscu podkreślić sygnalizowany już wcześniej fakt, że prezes NIK był członkiem Rady Państwa.

¹¹ Por. *ibid.*, s. 21.

¹² Dz. U. 1949, nr 13, poz. 74.

Jeśli chodzi o układ powiązań NIK z Sejmem, to wyrażał się on w tym, że prezes NIK był wybierany i odwoływany przez Sejm, odpowiadał przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu i za podległych sobie urzędników, brał udział w obradach Sejmu (osobiście lub przez swego przedstawiciela) z prawem zabierania głosu we wszystkich sprawach związanych z działalnością rządu i zamknięciem rachunków państwowych; na żądanie Sejmu udzielał informacji i wyjaśnień. Warto przy tym zauważyć, że ustawa nie określała w zasadzie żadnych powiązań kontroli państwowej z rządem, poza nielicznymi przypadkami współdziałania rządu z Radą Państwa przy wydawaniu przepisów wykonawczych do ustawy.

Powyższe rozważania, oparte na bazie uregulowań prawnych, wydają się w dostatecznym stopniu wskazywać zabezpieczenie warunków do prawidłowego funkcjonowania kontroli państwowej. Jednakże ocena w tym zakresie nie może opierać się wyłącznie na literze ustawy. Ówczesna sytuacja społeczno-polityczna, zaniechanie przestrzegania zasad demokracji (ograniczenie roli Sejmu, pogłębianie się zjawiska biurokracji i centralizacji administracji itp.), sprawiło wielki rozdźwięk między rzeczywistością a stanem deklarowanym przez przepisy prawne. Jak zauważa Z. J. Leski: „NIK była wprawdzie formalnie niezależna od rządu, jednak «słabość jej mocodawcy» — ówczesnego Sejmu, którego rola sprowadzona była coraz bardziej do formy dekoracyjnej — zawieszala niejako w próżni działalność NIK, pozbawiając ją możliwości szerszego wpływu na sprawy państwowe. Nadto w myśl ustawy z 1949 r. NIK podlegała nie tyle Sejmowi, co Radzie Państwa: przez co jej praktyczne powiązanie z przedstawicielstwem narodu było bardzo luźne.”¹³

Dominujący wpływ na funkcjonowanie kontroli państwowej w owym okresie (1947—1952) miała Rada Państwa. Praktyka funkcjonowania ówczesnego systemu organów państwowych wysunęła na ich czoło właśnie Radę Państwa. Poważny wpływ na ukształtowanie takiego modelu życia państwowego wywarła sygnalizowana już okoliczność piastowania z urzędu stanowiska przewodniczącego Rady Państwa przez Prezydenta Rzeczypospolitej, którym był B. Bierut — równocześnie czołowy przywódca PPR, a następnie PZPR.¹⁴ W okresie tym kontrola państwowa coraz bardziej nasycona była cechami formalizmu, oderwania od mas i opinii publicznej, a czasem i od faktów.¹⁵ W istocie ustawa o NIK z r. 1949, „[...] wydana w końcowym okresie przestrzegania zasad demokratyzmu, for-

¹³ Z. J. Leski: *O Najwyższej Izbie Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 2, s. 193.

¹⁴ Por. M. Rybicki: *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1981, ss. 149—150.

¹⁵ Por. R. Szawłowski: *W obliczu nowej reformy kontroli państwowej w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 4—5, s. 756.

malnie tylko spełniła wymogi Małej Konstytucji z 1947 r. [...] była spóźnionym echem Małej Konstytucji.”¹⁶ Tak więc ówczesna sytuacja społeczno-polityczna była zapowiedzią zupełnie nowego modelu kontroli państwowej.

Uchwalona 22 VII 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁷ w swym pierwotnym kształcie pomijała milczeniem kwestię kontroli państwowej. Natomiast przyjęta równocześnie Ustawa Konstytucyjna — Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej — w art. 6 stanowiła, że do czasu wejścia w życie nowej ustawy o kontroli państwowej, NIK będzie działała w granicach dotychczasowych uprawnień.¹⁸ Materializacją tej zapowiedzi była ustawa z 22 XI 1952 r. o kontroli państwowej.¹⁹ Ustawa ta powołała urząd Ministra Kontroli Państwowej (art. 1), przez co kontrola państwowa została usytuowana jako organ rządu.

Dotychczasową strukturę, plasującą organy kontroli państwowej w pozycji zapewniającej niezależność od rządu, zastąpiono konstrukcją, która podporządkowała kontrolę państwową rządowi. Jak pisze W. Skrzydło: „Zmiany zaszły zatem nie tyle w zakresie działania organów kontroli, co bardziej w zakresie ich sytuacji prawnej.”²⁰ Podporządkowanie Ministra Kontroli Państwowej rządowi zostało oparte na ogólnych zasadach Konstytucji.²¹ W szczególności rząd otrzymywał sprawozdania o wykonaniu budżetu państwa oraz w przypadkach szczególnej wagi sprawozdania i wnioski z wyników kontroli, wymagających rozpatrzenia przez rząd; zlecał również dokonanie kontroli (MKP wykonywało ponadto kontrole z własnej inicjatywy). Rada Ministrów mogła również uchylić lub zmienić postanowienia lub orzeczenia Ministra Kontroli Państwowej. Ponadto ustawa zobowiązywała Radę Ministrów do wydania szeregu bardzo istotnych aktów wykonawczych. Ta nowa sytuacja w przedmiocie usytuowania kontroli państwowej była jednym z wielu przejawów dominacji rządu (a zwłaszcza jego kierownictwa) w życiu państwowym ówczesnego okresu. Oznaczało to równocześnie głębokie ograniczenie roli Sejmu i Rady Państwa jako naczelných organów władzy państwowej. Dobitnie wyraził to W. Zakrzewski, stwierdzając: „Wraz z likwidacją Najwyższej Izby Kontroli Sejm utracił możliwość zlecenia fachowej oceny działalno-

¹⁶ L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiakowa: *Kontrola finansowa*, Warszawa 1976, s. 183.

¹⁷ Dz. U. 1952 r. nr 33, poz. 232.

¹⁸ Dz. U. 1952 r. nr 33, poz. 233.

¹⁹ Dz. U. 1952 r. nr 47, poz. 316.

²⁰ W. Skrzydło: *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Rzeszów 1979, s. 164.

²¹ Por. Burda: *op. cit.*, s. 291.

ści aparatu realizującego zadania w poszczególnych działach administracji i gospodarki narodowej [...] Sejm, otrzymując coroczne sprawozdania z wykonania budżetu, mógł co najwyżej konfrontować je z subiektywnymi ocenami poselskimi czy też wycinkowymi kontrolami; jakie mogły być podejmowane w drodze bezpośredniej aktywności poselskiej, lecz nie mógł konfrontować ich z uwagami analitycznymi, opartymi na systematycznych i celowo organizowanych działaniach kontrolnych. Również i w sferze ustawodawczej nie dysponował Sejm żadnym instrumentem, który pozwalałby mu na dokonanie analiz stanu prawa, stopnia jego przestrzegania i stosowania, w konsekwencji również i potrzeb jego modernizacji.”²² Usytuowanie kontroli państwowej, jako organu rządu, motywowane we wstępie ustawy celem stworzenia rządowi warunków do kontroli realizacji narodowych planów gospodarczych, wykonania jego uchwał i czuwania nad przestrzeganiem dyscypliny państwowej, gospodarczej i finansowej, okazało się w praktyce rozwiązaniem, które paraliżowało aktywność kontroli państwowej, zwłaszcza w odniesieniu do organów centralnych.

Taki model kontroli państwowej, jak stwierdził R. Szawłowski, „[...] może oczywiście pełnić skutecznie swe funkcje kontrolne wobec dołów, jest natomiast bezsilny lub programowo indyferentny wobec znacznie nie-raz poważniejszych uchybień góry.”²³ Rozwiązanie takie jednocześnie ograniczało obiektywność organów kontroli, sprzyjało szerzeniu się formalizmu i biurokracji.²⁴ Nadto „[...] wpłynęło w sposób opłakany na rezultaty pracy samej kontroli państwowej. Codzienna rzeczywistość na tym odcinku empirycznie przekonała wszystkich, że koncepcja niezależności aparatu kontroli państwowej od rządu nie jest jakimś «burżuazyjnym wymysłem», czy «przeżytkiem», lecz prostą i całkiem ponadustrojową koniecznością, wynikającą z faktu, że nikt nie powinien być własnym kontrolerem.”²⁵

Wydarzenia 1956 r., początkujące proces demokratycznych przemian, spowodowały, że istniejący model kontroli państwowej musiał ulec zasadniczej zmianie. Uchwała VIII Plenum KC PZPR z października 1956 r. *O dalszych zadaniach politycznych i gospodarczych partii*, zapowiadała między innymi: „Partia będzie dążyć do stworzenia zarówno politycznych, jak i prawnych warunków, aby Sejm — naczelny organ władzy państwa demokracji ludowej — mógł wykonywać w pełni swe podstawowo-

²² W. Zakrzewski: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jako najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej*, [w:] *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975, s. 130.

²³ Szawłowski: *W obliczu nowej reformy...*, s. 758.

²⁴ Por. Szreniawski: *op. cit.*, s. 397.

²⁵ Szawłowski: *W obliczu nowej reformy...*, s. 758.

we konstytucyjne zadania. Praca ustawodawcza winna skupiać się w Sejmie. Sejm musi w pełni korzystać ze swych konstytucyjnych praw wszechstronnej kontroli pracy rządu. W tym celu należy powołać Najwyższą Izbę Kontroli.”²⁶

Te doniosłe postulaty w przedmiocie restytuowania NIK jako gwarancji urzeczywistnienia demokratyzmu socjalistycznego znalazły odzwierciedlenie (wprawdzie niepełne)²⁷ w uchwalonych przez Sejm 13 XII 1957 r. trzech aktach prawnych: ustawie o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁸, ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹; uchwale o trybie przedkładania Sejmowi sprawozdań i zlecenia przez Sejm zadań Najwyższej Izbie Kontroli³⁰. Owe akty prawne określały pozycję prawno-ustrojową NIK, ustalając mechanizm jej powiązań z Sejmem, Radą Państwa i Radą Ministrów. Postanowienia szczegółowe rozwijały się następująco.

Najwyższa Izba Kontroli podlegała Sejmowi (art. 28b Konstytucji oraz art. 1 ustawy). Podległość ta wyrażała się w tym, że NIK: przedkładała corocznie Sejmowi uwagi o wykonaniu budżetu państwa i narodowego planu gospodarczego, z wnioskiem w przedmiocie absolutorium dla rządu oraz uwagi w przedmiocie projektów ustaw i innych aktów prawnych; opracowywała i przedkładała Sejmowi sprawozdania z wyników kontroli ważniejszych zagadnień gospodarki narodowej i działalności administracji państwowej; przedkładała corocznie Sejmowi (i Radzie Państwa) sprawozdania ze swej działalności; przeprowadzała określone kontrole na zlecenie Sejmu (i Rady Państwa, a także z inicjatywy prezesa Rady Ministrów oraz z urzędu); podejmowała czynności kontrolne na podstawie kwartalnych planów kontroli przedkładanych Sejmowi (oraz Radzie Państwa), które ujmowały między innymi zadania wynikające z uchwał Sejmu i komisji sejmowych. Nadto: prezes NIK powoływał i odwoływał Sejm; Prezes NIK delegował — na zlecenie Prezydium Sejmu — swoich przedstawicieli do wykonania określonych prac, w razie powołania przez Sejm komisji do zbadania określonej sprawy. Wyniki kontroli, przeprowadzonych przez NIK z inicjatywy prezesa Rady Ministrów, w przypadkach szczególnej wagi były także przedkładane Sejmowi. Poza tym, zgodnie z uchwałą Sejmu z 28 XII 1958 r. o zmianie regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³¹, prezes NIK: mógł brać udział w posiedzeniach komisji sejmowych (osobiście lub poprzez swych upoważnio-

²⁶ „Nowe Drogi” 1956, nr 10, s. 7.

²⁷ Por. Rybicki: *op. cit.*, s. 155.

²⁸ Dz. U. 1957, nr 61, poz. 329.

²⁹ Dz. U. 1957, nr 61, poz. 330.

³⁰ Mon. Pol. 1957, nr 99, poz. 578.

³¹ Mon. Pol. 1958, nr 1, poz. 1.

nych przedstawicieli); miał prawo wstępu na salę posiedzeń Sejmu; był zawiadamiany o terminie i porządku dziennym posiedzenia; należał do grona podmiotów, którym marszałek Sejmu udzielał głosu poza kolejnością; mógł być adresatem rezolucji i dezyderatów komisji sejmowych.

Rada Państwa sprawowała nadzór nad NIK w zakresie określonym ustawą o NIK (art. 28b ust. 2 Konstytucji oraz art. 1 ust. 2 ustawy). Zgodnie z postanowieniami ustawy, zakres tych czynności nadzorczych obejmował: zlecenie przeprowadzenia określonych kontroli (obok Sejmu); rozpatrywanie rocznych sprawozdań z działalności NIK (obok Sejmu); nadanie na wniosek prezesa NIK statutu organizacyjnego NIK; powoływanie i odwoływanie wiceprezesów i członków kolegium NIK. Nadto ustawa zobowiązywała Radę Państwa do uchwalenia aktów wykonawczych.

NIK była organem niezależnym od rządu. Jednakże ustawa zawierała postanowienia, które zakładały kontakty funkcjonalne³² między tymi organami. Sieć tych powiązań wyrażała się w tym, że: NIK przeprowadzała kontrole także z inicjatywy prezesa Rady Ministrów (obok kontroli zleczonych jej przez Sejm i Radę Państwa); kontrole wstępne mogły być podejmowane przez NIK na podstawie wspólnych uchwał Rady Państwa i Rady Ministrów; wyniki kontroli przeprowadzonych na zlecenie Sejmu lub Rady Państwa przesyłane były do wiadomości prezesowi Rady Ministrów i właściwym ministrom; kwartalne plany kontroli przesyłano do wiadomości prezesa Rady Ministrów (po przedłożeniu ich Sejmowi i Radzie Państwa); prezesowi Rady Ministrów przedkładano również sprawozdania z rocznej działalności NIK (po przedłożeniu ich Sejmowi po uprzednim rozpatrzeniu przez Radę Państwa); prezes NIK brał udział w posiedzeniach Rady Ministrów; przedstawiciele NIK mogli uczestniczyć w kolegiach i naradach organów administracji państwowej i podległych im jednostek, które przysyłały do NIK swe plany i sprawozdania, a zakres ich i rodzaj określał prezes Rady Ministrów w porozumieniu z prezesem NIK.

Przedstawiony zakres związków NIK z naczelnymi organami władzy i administracji państwowej nie zmieniał jednak faktu, że środkiem ciężkości w ogólnej działalności tego organu były jego powiązania z Sejmem, podległość NIK Sejmowi wyrażała się w najbardziej fundamentalnych sprawach. Nawet jeśli zważywszy, że duży wpływ na funkcjonowanie kontroli państwowej posiadała również Rada Państwa poprzez sprawowanie nadzoru nad NIK w zakresie określonym ustawą.

Wprowadzone regulacje prawne sprawiły, że więź między NIK a Sejmem miała znacznie intensywniejszy charakter niż w dobie Sejmu Usta-

³² Por. Burda: *op. cit.*, s. 293.

wodawczego, kiedy to bezpośredni nadzór nad NIK sprawowała Rada Państwa, zaś jej związek z Sejmem „[...] był raczej luźny”.³³

Jednocześnie zaprezentowane wyżej postanowienia w zadowalającym stopniu realizowały postulat niezależności kontroli państwowej od rządu. Co do tej kwestii trzeba zaznaczyć, że ustawa nie mówiła o tym wprost, jak czynił to art. 2 ustawy z r. 1949. Przewidując stosunkowo liczne i różnorodne formy współpracy NIK z rządem, zwłaszcza w odniesieniu do stanu z r. 1949 — nie wykraczała jednak poza obszar kontaktów o charakterze funkcjonalnym.

Wielce doniosłym okazał się fakt nadania Najwyższej Izbie Kontroli rangi organu konstytucyjnego. Wzrósł przez to niewątpliwie jej prestiż i rola, jaką odgrywała w mechanizmie realizacji naczelnych zasad ustrojowych, a zwłaszcza zasady ludowładztwa i praworządności poprzez podniesienie konstytucyjnej roli Sejmu na płaszczyźnie kontrolnej.

Jeśli chodzi o usytuowanie w Konstytucji postanowień odnoszących się do NIK, to należy przypomnieć, iż zamieszczone były między rozdziałami dotyczącymi naczelnych organów władzy oraz naczelnych organów administracji. Ta konstrukcja pozycji prawnoustrojowej NIK sprawiła, że w strukturze systemu organów państwowych pojawiła się piąta ich grupa w postaci organów kontroli państwowej.

Omawiany etap działalności NIK, a zwłaszcza okres VI kadencji Sejmu przyniósł ze sobą owocne i wielce obiecujące formy współpracy NIK z Sejmem.³⁴

pozytywną ocenę przyjętych rozwiązań sformułował W. Zakrzewski, stwierdzając równocześnie, iż „[...] należałoby się wystrzegać nadmiernego optymizmu. Nacisk administracji, by NIK służyła swymi działaniami kontrolnymi operatywnemu nadzorowi administracyjnemu, brak inspiacyjnego wpływu komisji sejmowych na zakres działań kontrolnych NIK, niedostateczne zainteresowanie ze strony komisji sejmowych, a także NIK kontrolą pełnego i rzeczowego wykonywania ustaw — wskazują, że we współdziałaniu Sejmu z Najwyższą Izbą Kontroli istnieją poważne rezerwy, które można uruchomić dla doskonalenia aktywności kontrolnej oraz zwiększenia pomocy potrzebnej do spotęgowania efektywności pracy Sejmu.”³⁵

Niestety, potwierdziły się wysuwane obawy. W połowie lat siedemdziesiątych pojawia się niebezpieczna presja administracji dotycząca zdominowania kontroli państwowej przez wciągnięcie jej w strukturę orga-

³³ *Loc. cit.*

³⁴ Por. A. Konaszyc: *Kontrola parlamentarna w PRL*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, ss. 54—62; Z. Jarosz, S. Zawadzki: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, ss. 372, 437.

³⁵ Zakrzewski: *op. cit.*, s. 133.

nów administracji państwowej.³⁶ Znalazło to formalny wyraz w zasadniczych zmianach statusu prawnego kontroli państwowej, przeprowadzonych w r. 1976, a mianowicie: w ustawie z 10 II 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁷ oraz ustawie z 27 III 1976 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸.

Jeśli chodzi o uregulowania konstytucyjne pod adresem NIK³⁹, zajmowały one nadal osobny rozdział, bezpośrednio po rozdziale traktującym o naczelnym organach władzy. Artykuł 35 Konstytucji stanowił: „1. Działalność Najwyższej Izby Kontroli służy Sejmowi, Radzie Państwa i Radzie Ministrów w wypełnianiu ich funkcji. 2. Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad Najwyższą Izbą Kontroli. 3. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrole zlecane przez Sejm i Radę Państwa, informuje o wynikach tych kontroli oraz składa Radzie Państwa okresowe sprawozdania.” Z kolei według art. 36 ust. 1 „Prezesa Najwyższej Izby Kontroli powołuje i odwołuje Sejm na wniosek prezesa Rady Ministrów złożony w porozumieniu z przewodniczącym Rady Państwa.” Ponadto, art. 39 ust. 1 czynił prezesa NIK członkiem Rady Ministrów.

Na niejasność i kontrowersyjny charakter uregulowań konstytucyjnych zwrócił uwagę A. Burda. Podnosząc te kwestie, zapytuje: kogo winna informować NIK o wynikach kontroli, czy tylko organy zlecające — Sejm i Radę Państwa, czy też prezesa Rady Ministrów jako organ nadzorczy; czy prezes Rady Ministrów może zlecać przeprowadzenie kontroli przez NIK, skoro litera Konstytucji uprawniała w tym zakresie tylko Sejm i Radę Państwa; o zakres sprawozdań składanych przez NIK Radzie Państwa — czy tylko ze zleconych jej kontroli, czy z całej działalności? ⁴⁰ Niejasności budził również sposób powoływania i odwoływania prezesa NIK.⁴¹

Postanowienia konstytucyjne rozwinęła przytoczona wyżej ustawa o NIK. Wyraźnie rozszerzyła ona krąg podmiotów uprawnionych do zlecenia NIK przeprowadzania kontroli o Radę Ministrów, Prezydium Rządu i prezesa Rady Ministrów. Szczególne znaczenie należy przypisać art. 4 ustawy, który stwierdza: „Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest naczelnym organem administracji państwowej” — usunął wątpliwości zwią-

³⁶ Por. również: Rybicki: *op. cit.*, ss. 155—156; A. Konaszyc: *Nowe usytuowanie NIK*, „Kontrola Państwowa” 1981, nr 1, s. 13.

³⁷ Dz. U. 1976, nr 5, poz. 29.

³⁸ Dz. U. 1976, nr 12, poz. 66.

³⁹ Test jednolity z dnia 10 lutego 1976 r., Dz. U. 1976, nr 7, poz. 36.

⁴⁰ Por. A. Burda, W. Skrzydło, J. Ziemiński: *Polskie prawo państwowe*, Lublin 1976, s. 39; Burda: *op. cit.*, s. 226; Rybicki: *op. cit.*, s. 156.

⁴¹ Por. S. Siarkiewicz: *Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 10 ss. 12—13; W. Sokolewicz: *Konstytucja po zmianach z 1976*, Warszawa 1978, ss. 112—113.

zane z pozycją NIK w systemie organów państwowych. Wspomniany wyżej A. Burda podkreśla w tej materii, że sama bowiem interpretacja norm konstytucyjnych, bez sięgnięcia do tekstu ustawy, nie wykluczała poglądu, że NIK zajmuje osobne miejsce w strukturze organów państwowych.⁴²

Jednak, jak zauważył W. Sokolewicz, był to bardzo szczególnie rodzaj naczelnego organu administracji państwowej, skoro nadzór nad NIK powierzono prezesowi Rady Ministrów.⁴³

Problem pozycji prawno-ustrojowej ówczesnej kontroli państwowej dopełnia szczegółowa analiza jej powiązań z Sejmem i Radą Państwa, prezesem Rady Ministrów i Radą Ministrów.

Powiązania z Sejmem i Radą Państwa przybrały następującą postać:

a) działalność NIK służyła Sejmowi, Radzie Państwa (i Radzie Ministrów);

b) Sejm i Rada Państwa znajdowały się w kręgu organów zlecających NIK przeprowadzenie kontroli, przy czym NIK była zobowiązana do informowania o wynikach tych kontroli oraz do składania Radzie Państwa okresowych sprawozdań;

c) Prezes NIK na wniosek komisji sejmowej, złożony za pośrednictwem marszałka Sejmu, zobowiązany był do informowania jej o wynikach przeprowadzonych kontroli działalności przedsiębiorstw, zakładów i innych jednostek;

d) NIK miała włączać do okresowych planów pracy zadania wynikające między innymi z uchwał Sejmu i jego organów oraz Rady Państwa.

Ponadto uchwała Sejmu z 25 III 1976 r., zmieniająca regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁴⁴, rozszerzyła możliwości kontaktów Sejmu z NIK (w stosunku do omówionego wcześniej stanu z r. 1958 w tym zakresie) poprzez to, że Prezes NIK mógł być adresatem opinii komisji sejmowych.

Nadzór prezesa Rady Ministrów nad NIK polegał na tym, że:

a) odgrywał istotną rolę w sprawie obsady stanowiska Prezesa NIK;

b) powoływał i odwoływał wiceprezesów NIK;

c) powoływał i odwoływał dyrektorów okręgowych urzędów kontroli na wniosek Prezesa NIK;

d) występując w imieniu Rady Ministrów, Prezydium Rządu lub własnym zlecał NIK przeprowadzenie określonych kontroli;

e) mógł zlecać NIK przeprowadzenie kontroli wstępnej;

f) zatwierdzał okresowe plany pracy NIK, które miały zawierać również zadania wynikające z aktów prawnych i decyzji prezesa Rady Ministrów;

⁴² Por. Burda: *op. cit.*, s. 227.

⁴³ Por. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 126.

⁴⁴ Mon. Pol. 1976, nr 13, poz. 61.

g) rozpatrywał przedstawiane przez prezesa NIK informacje o wynikach kontroli wraz z wnioskami;

h) wyrażał zgodę na przeprowadzenie przez NIK, działającą z urzędu, kontroli naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz ustalał zakres tej kontroli;

i) osobiście lub przez upoważnioną osobę mógł w określonych wypadkach zwolnić pracownika NIK lub okręgowego urzędu kontroli od obowiązku zachowania w tajemnicy wiadomości uzyskanych bezpośrednio lub pośrednio w związku z wykonywaniem czynności służbowych, które zostały uznane za tajne albo których utrzymanie w tajemnicy wymaga dobro publiczne lub względy służbowe.

Nadto ustawa zobowiązała prezesa Rady Ministrów do wydania w drodze rozporządzenia szeregu aktów wykonawczych.

Powiązania z Radą Ministrów wyglądały następująco:

a) działalność NIK miała służyć również Radzie Ministrów;

b) prezes NIK wchodził w skład Rady Ministrów, która z mocy art. 42 Konstytucji mogła uchylać rozporządzenia lub zarządzenia prezesa NIK, którego należało traktować jako ministra⁴⁵;

c) Rada Ministrów była w kręgu organów mogących zlecać kontrolę NIK;

d) okresowe plany pracy NIK miały uwzględniać również zadania wynikające z uchwał Rady Ministrów i decyzji Prezydium Rządu;

e) prezes NIK przedstawiał właściwym ministrom (obok prezesa Rady Ministrów) informacje o wynikach kontroli wraz z wnioskami.

Przedstawiony wyżej obraz usytuowania NIK w systemie organów państwowych (ukształtowany w r. 1976) wskazuje w sposób jednoznaczny na dominującą rolę prezesa Rady Ministrów w stosunku do kontroli państwowej. Jego konstytucyjne uprawnienie nadzorcze wobec NIK ustawa z r. 1976 przekształciła w „sztywną i drobiazgową kuratelę”⁴⁶. Dlatego też cytowany wyżej art. 35 Konstytucji, stwierdzający, że działalność NIK będzie służyć zarówno Sejmowi, Radzie Państwa, jak i Radzie Ministrów w wypełnianiu ich funkcji, okazał się (mimo stworzenia możliwości pewnych form współdziałania NIK z Sejmem i Radą Państwa) deklaracją bez pokrycia, „iluzoryczną fasadą”⁴⁷, wobec niewspółmiernych, sięgających bardzo głęboko w najistotniejsze sprawy, kompetencji nadzorczych prezesa Rady Ministrów w stosunku do NIK.

Oceniając przytoczone rozwiązania, M. Rybicki stwierdził: „Model NIK-u z roku 1976, głęboko nieracjonalny w swych założeniach, sprzeczny z długą, postępową tradycją polskiego parlamentaryzmu, stanowił nie-

⁴⁵ Por. F. Siemieński: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Poznań 1976, s. 289.

⁴⁶ Rybicki: *op. cit.*, s. 156.

⁴⁷ *Loc. cit.*

zdrowy produkt rosnących niepohamowanie w latach siedemdziesiątych tendencji biurokratyczno-administracyjnych.”⁴⁸

Stąd wydarzenia z lipca i sierpnia 1980 r. sprawiły, że zmiana pozycji prawnoustrojowej kontroli państwowej stała się jednym z najpilniejszych zadań. Zmiana ta nastąpiła już 8 X 1980 r. w wyniku uchwalenia przez Sejm: ustawy o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁴⁹; ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁰, oraz uchwały o zmianie regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁵¹. Wymienione akty prawne zasadniczo przeobraziły dotychczasowy status prawny NIK, czyniąc ją organem podległym Sejmowi (art. 35 ust. 1 Konstytucji).

Jednakże nie jest to prosta restytucja stanu prawnego z r. 1957, gdzie przytaczamy już art. 28b Konstytucji również ustanawiał podległość NIK Sejmowi, wprowadzając równocześnie nadzór nad NIK ze strony Rady Państwa. Obecnie Konstytucja w sprawie związków Rady Państwa z NIK posługuje się zwrotem „zakres kompetencji” Rady Państwa wobec NIK (art. 35 ust. 4). Jednak nie jest to jedynie, jak się wydaje, zmiana terminologii. Obecne rozwiązania bowiem silniej eksponują podległość NIK Sejmowi, wyznaczają nowe, bardzo istotne płaszczyzny tej podległości (m. in. ustawowy obowiązek aktywnego uczestniczenia prezesa NIK lub jego przedstawicieli w posiedzeniach komisji sejmowych). Równocześnie Rada Państwa pozbawiona została prawa do rozpatrywania rocznych sprawozdań z działalności NIK, co jest jednym z ważnych elementów instytucji nadzoru. Obecnie sprawozdania te NIK przedkłada tylko Sejmowi. Radykalne zmiany, jak również *novum* aktualnych konstrukcji prawnoustrojowych, ujawniają się szczególnie w drodze analizy powiązań NIK z Sejmem, Radą Państwa, Radą Ministrów. Należy im się baczniejsza uwaga.

Sygnalizowany już wyżej zapis konstytucyjny, ustanawiający podległość NIK Sejmowi, wyrażono następująco:

1. NIK przedstawia Sejmowi: uwagi do sprawozdań Rady Ministrów z wykonania narodowego planu społeczno-gospodarczego i analizę wykonania budżetu; sprawozdania z wyników kontroli zleconych przez Sejm, Prezydium Sejmu i komisje sejmowe, Radę Państwa, przeprowadzonych na wniosek prezesa Rady Ministrów oraz informacje o wynikach innych kontroli (a więc praktycznie sprawozdania ze wszystkich kontroli); roczne sprawozdania ze swej działalności; wynikające z ustaleń kontroli zarzuty dotyczące odpowiedzialności osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji państwowej.

2. NIK przedkłada Sejmowi (i Radzie Państwa) okresowe plany pracy.

⁴⁸ *Loc. cit.*

⁴⁹ Dz. U. 1980, nr 22, poz. 81.

⁵⁰ Dz. U. 1980, nr 22, poz. 82.

⁵¹ Mon. Pol. 1980, nr 24, poz. 109

3. NIK podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu (i Rady Państwa oraz na wniosek prezesa Rady Ministrów i z własnej inicjatywy).

4. NIK może występować z wnioskami w sprawie rozpatrzenia przez Sejm lub jego organy określonych problemów społeczno-gospodarczych i administracyjno-prawnych związanych z działalnością administracji państwowej.

5. Prezes NIK lub jego przedstawiciele biorą udział w posiedzeniach komisji sejmowych, referują wyniki z przeprowadzonych kontroli, zgłaszają uwagi do sprawozdań i informacji przedłożonych komisji przez organy administracji państwowej, a w miarę potrzeby udzielają wyjaśnień. Realizacja tego ustawowego obowiązku obejmuje również zgłaszanie uwag do resortowych sprawozdań z wykonania planu i budżetu, które w połączeniu z możliwością odmówienia przez Sejm absolutorium konkretnemu członkowi rządu (art. 40 ust. 5 regulaminu Sejmu⁵²) stanowić powinny niewątpliwie bardzo ważne narzędzie kontroli politycznej nad działalnością centralnych organów administracji⁵³.

6. Sejm powołuje i odwołuje prezesa NIK, który odpowiada przed Sejmem za sprawowanie swojego urzędu. Nadto regulamin Sejmu w obecnym kształcie wzbogaca formy kontaktów NIK z Sejmem (w stosunku do omówionego wyżej stanu z r. 1976) przez to, że Prezes NIK może być adresatem interpelacji i zapytania poselskiego; jak również na wniosek komisji sejmowych deleguje swoich przedstawicieli do udziału w badaniach kontrolnych tejże komisji.

Zakres kompetencji Rady Państwa wobec NIK obejmuje:

- 1) zlecenie przeprowadzenia kontroli (obok Sejmu);
- 2) przedkładanie przez NIK okresowych planów pracy (obok Sejmu), sprawozdań z wyników kontroli zleconych przez Radę Państwa oraz wyników z innych ważniejszych kontroli, a w miarę potrzeby — także opracowanych na ich podstawie uwag, spostrzeżeń i wniosków, dotyczących zwłaszcza stanu obowiązującego prawa, stanu zabezpieczenia mienia społecznego lub funkcjonowania kontroli społecznej w jednostkach gospodarki uspołecznionej oraz w administracji;
- 3) powoływanie i odwoływanie na wniosek prezesa NIK wiceprezesów, sekretarza i członków kolegium NIK.

Ponadto ustawa zobowiązała również Radę Państwa do nadania statutu NIK (na wniosek prezesa NIK) oraz do wydania aktów wykonawczych. Związek NIK z Radą Ministrów i jej prezesem wyraża:

- 1) możliwość składania przez prezesa Rady Ministrów wniosku (a nie zlecenia) o przeprowadzenie określonych kontroli oraz towarzyszący temu

⁵² Tekst jednolity z 8 XII 1980, Mon. Pol. 1980, nr 29, poz. 164.

⁵³ Por. A. Konaśzyc: *Nowe usytuowanie NIK*, „Kontrola Państwowa” 1981, nr 1, s. 14.

obowiązek NIK składania Radzie Ministrów sprawozdań z wyników tych kontroli oraz informacji o wynikach innych kontroli.

2) przedstawianie przez NIK prezesowi Rady Ministrów uwag, analiz, sprawozdań, wniosków i informacji przedkładanych Sejmowi oraz Radzie Państwa.

3) możliwość uczestniczenia prezesa NIK w posiedzeniach Rady Ministrów.

Poza tym: ministrowie, kierownicy urzędów centralnych oraz terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego mają obowiązek dokonywania okresowo z udziałem przedstawicieli NIK analiz i ocen wykorzystania ustaleń kontroli do usprawnienia działalności podległych im jednostek organizacyjnych. Prezes NIK może zapraszać na posiedzenia kolegium NIK ministrów, kierowników urzędów centralnych, a także wojewodów i prezydentów miast stopnia wojewódzkiego oraz członków kierownictwa poszczególnych organizacji gospodarczych w celu omówienia ustaleń przeprowadzonej kontroli i wynikających z tych ustaleń wniosków.

Jak widać, zaprezentowane wyżej konstrukcje prawne powiązań NIK z Sejmem, Radą Państwa i Radą Ministrów potwierdzają i ugruntowują konstytucyjny zapis o podległości NIK Sejmowi, jak również upoważniają do stwierdzenia, że w obecnym stanie prawnym NIK jest organem pracującym przede wszystkim na potrzeby Sejmu.

3

Dokonany przegląd rozwiązań prawnych co do usytuowania kontroli państwowej w systemie organów państwowych upoważnia, jak się wydaje, do kilku uwag ogólnych. Okres Polski Ludowej obfitował w zasadnicze zmiany modelu kontroli państwowej.⁵⁴ Była ona wykonywana początkowo przez Biuro Kontroli, pomyślane jako organ Prezydium KRN, a później Rady Państwa; następnie przez NIK, podlegającą bezpośrednio Radzie Państwa, z odpowiedzialnością przed Sejmem prezesa NIK za sprawowanie swego urzędu i podległych mu urzędników; potem przez urząd Ministra Kontroli Państwowej; następnie przez NIK podlegającą Sejmowi z jednoczesnym nadzorem ze strony Rady Państwa; w dalszej kolejności przez NIK podległą prezesowi Rady Ministrów z jednoczesnym zapisem, że służy ona Sejmowi, Radzie Państwa i Radzie Ministrów w wypełnianiu ich funkcji. Wreszcie od października 1980 r. kontrolę państwową

⁵⁴ Na ujemne konsekwencje tych zmian zwraca uwagę S z a w ł o w s k i: *op. cit.*, s. 752.

realizuje NIK wyraźnie podległa Sejmowi, przy określonych w ustawie kompetencjach Rady Państwa wobec NIK.

Przydatność i trafność tych koncepcji zweryfikowała praktyka. Najmniej żywotne, a jednocześnie najbardziej brzemiennie w ujemne konsekwencje okazały się konstrukcje kontroli państwowej jako organu rządu. Okresy te wiązały się nierozłącznie z ograniczaniem konstytucyjnych funkcji Sejmu z jednoczesnym wzrostem tendencji biurokratyczno-centralistycznych. Najdłużej funkcjonowała dotąd kontrola państwowa w kształcie prawnym, nadanym jej w r. 1957. Jednocześnie okres ten spotkał się z pozytywnymi ocenami.

Z rozważań i nawiązujących do nich opinii szeregu autorów wynika również, że teza o niezależności kontroli państwowej od rządu jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym do jej prawidłowego funkcjonowania. Niezwykle istotną sprawą jest podporządkowanie kontroli państwowej jednemu z naczelných organów władzy państwowej. Jak pokazała praktyka, najważniejszą mocodawcą dla kontroli państwowej jest Sejm. Wtedy bowiem zyskuje ona możliwości najpełniejszego funkcjonowania, co znajduje swój wyraz w zakresie jej działania — podmiotowym i przedmiotowym, jej organizacji i zadaniach, trybie i formach pracy. Również odwrotnie — Sejm do pełnego zrealizowania swych konstytucyjnych funkcji musi posiadać odpowiedni zasób informacji, pochodzących właśnie z kontroli. Ilość i jakość tych informacji w dużym stopniu wyznaczają faktyczne ramy, w jakich Sejm wypełnia powierzone mu funkcje. Stąd, jak stwierdza A. Konaszyc, „[...] prawne usytuowanie NIK w systemie organów państwowych jest nierozzerwalnie związane z faktyczną pozycją Sejmu w strukturze władz państwowych i jest w pewnym sensie wykładnikiem demokracji naszego ustroju politycznego.”⁵⁵ Jednak, co również podkreślano, nie można poprzestać na samym tylko konstytucyjnym czy ustawowym zapisie, ustanawiającym podległość kontroli państwowej Sejmowi. Taka formuła — jeśli nie ma się okazać w mniejszym czy większym stopniu deklaracją bez pokrycia — musi być rozwinięta i ugruntowana przez dalsze unormowania prawne. W tym kierunku, jak się wydaje, zdążają aktualne rozwiązania prawne w tym zakresie. Podległość NIK Sejmowi, zapisana w Konstytucji, znajduje odzwierciedlenie i formy realizacji w obowiązujących aktach prawnych.

Reasumując te rozważania, podkreślić należy, że stworzenie nawet najbardziej trafnego modelu kontroli państwowej (czy każdej innej) nie jest wystarczającym zabiegiem, który gwarantowałby wyrugowanie nieprawidłowości z pola działania kontrolowanych podmiotów. Efektywna kontrola jest tylko jednym, choć bardzo istotnym, narzędziem optymalizacji

⁵⁵ Konaszyc: *op. cit.* s. 12.

zacji działań. Decydująca rola w tym zakresie przypada właściwemu klimatowi społeczno-politycznemu, który sprzyja i wyzwala postawy poszanowania praw socjalistycznego państwa, głębokiego zaangażowania i inicjatywy w realizacji powierzonych zadań, przekonania każdego obywatela o konieczności wypełniania swych obowiązków.⁵⁶

Jednak przyjęcie właściwego modelu kontroli państwowej należy uznać za bardzo istotny element systemu socjalistycznej demokracji. Wszelkie braki, luki, niedociągnięcia, iluzoryczne rozwiązania stanowią grunt do nadużyć i wypaczeń. Oceniając poszczególne mutacje modelu kontroli państwowej, jakie funkcjonowały dotychczas, należy stwierdzić, iż aktualna koncepcja, powstała na gruncie nagromadzonych doświadczeń, wydaje się rozwiązaniem odpowiadającym polskim warunkom ustrojowym. Stąd uzasadniony jest postulat utrzymania jej w dalszym ciągu. Nie oznacza to jednak rezygnacji z doskonalenia obowiązujących rozwiązań prawnych przez rozszerzanie i umacnianie form podległości NIK Sejmowi.

РЕЗЮМЕ

В период Народной Польши в области государственного контроля произошли многочисленные и коренные изменения. Настоящая статья является попыткой исследования очередных вариантов модели государственного контроля в Польше после Второй мировой войны. В своих исследованиях автор опирается на анализ правовых решений в области положения государственного контроля в системе государственных органов, ибо это положение является главным детерминантом дальнейших всесторонних урегулирований в области задач, объекта, субъекта государственного контроля, его внутренней организации, порядка исполнения контроля, принципов реализации результатов контроля, а прежде всего возможности его фактической деятельности. Место государственного контроля в системе государственных органов, наконец, определяет роль государственного контроля в механизме функционирования органов власти и администрации, его значение как составного элемента системы социалистической демократии.

Первым органом государственного контроля в Народной Польше было задуманное как орган Президиума КРН, а позднее Государственного Совета, Бюро контроля, затем Верховная контрольная палата, непосредственно подчиненная Государственному Совету с ответственностью ее председателя за деятельность руководимого им органа и его сотрудников перед Сеймом; затем пост министра государственного контроля; потом Верховная контрольная палата, подчиненная Сейму с одновременным надзором со стороны Государственного Совета; далее Верховная контрольная палата, подчиненная Председателю Совета министров, но с оговоркой, что служит она Сейму, Совету министров

⁵⁶ Por. J. Ziemiński: *Rola Najwyższej Izby Kontroli w zabezpieczeniu prawidłowej działalności administracji państwowej*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G 1977, s. 216; *id.*: *Zagadnienia prawne systemu kontroli administracji w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Lublin-Rzeszów 1977, ss. 240—241.

и Государственному Совету в выполнении их функций. И, наконец, с октября 1980 г. государственный контроль осуществляет Верховная контрольная палата, подчиненная Сейму, причем компетенции Государственного Совета по отношению к ВКП определены законом.

Пригодность и удачность этих концепций модели государственного контроля были проверены практикой. Наименее жизнеспособными и имеющими отрицательные последствия оказались конструкции, согласно которым государственный контроль являлся органом правительства. Эти периоды были неразрывно связаны с ограничением конституционных функций Сейма, с одновременным ростом бюрократическо-централистических тенденций. Наиболее подходящим паттерном для государственного контроля оказался Сейм. Поэтому автор считает обоснованным постулат стабильности, выдвигаемый в адрес актуальных решений в области положения государственного контроля в системе государственных органов, что вовсе не значит отказ от совершенствования действующих норм путем расширения и укрепления форм подчиненности Верховной контрольной палаты Сейму.

S U M M A R Y

Numerous and essential changes in the system of state control were introduced with the establishment of People's Poland. The present paper is an attempt to present the variants of the model of state control in its development in Poland after World War II. The presentation has been based on the analysis of legal solutions of the position of state control in the system of state organs. For this position essentially determines the detailed regulation of the tasks and the subjective and objective range of state control, its internal organization, the procedure of exercising control, the principles of implementing the effects of control, and primarily the possibilities of its actual work. The position of state control also determines its role in the mechanisms of the functioning of state organs and administration, and the importance of state control as a constituent of the system of socialist democracy.

State control was first exercised by the Bureau of Control as the organ of the Presidium of National People's Council and then of the Council of State; later — by the Supreme Chamber of Control directly subordinated to the Council of State, with the Chairman of the SCC responsible to the Sejm for his office and his employees. The function of the controlling organ was then taken over by the Minister of State Control and then again by the Supreme Chamber of Control subordinated to the Sejm and supervised by the Council of State; later on by the Supreme Chamber of Control subordinated to the Prime Minister with a proviso that it serves the Sejm, the Council of State and the Council of Ministers in performing their functions. Finally, since October 1980 the state control has been exercised by the Supreme Chamber of Control definitely subordinate to the Sejm, with clearly defined competences of the Council of State towards the SCC.

The usefulness and adequacy of these conceptions of the model of state control were verified by practice. The least viable and at the same time with far-reaching negative consequences were the conceptions which placed the state control as an organ of the government. These periods were inseparably connected with the restriction of the constitutional functions of the Sejm and with the increase of bureaucratic and centralist tendencies at the same time.

ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA

Nakład 500 egz. + 25 nadb., ark. wyd. 30, ark. druk. 26 + 1 wkł. kred. Papier druk. sat. kl. III, B1 80 g. Oddano do składania w marcu 1985 r., podpisano do druku w lutym 1986 r., wydrukowano we wrześniu 1986 r. E-4-81 Cena zł 300,—

Tłoczono w Rzeszowskich Zakładach Graficznych w Rzeszowie. Zam. nr 6228/85

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XXX

SECTIO G

1983

14. P. Senddecki: O problematyce alienacji u Hegla, Feuerbacha i Marksa.
The Problem of Alienation in Hegel, Feuerbach and in Marx.
15. E. Skrętowicz: Wybrane zagadnienia dotyczące reguł podejmowania decyzji sądowej.
Les problèmes choisis concernant la prise de la décision par le corps judiciaire.
16. M. Szewczyk: Z problematyki zakazu reprivatyzacji ziemi stanowiącej własność państwa.
Aus der Problematik der Reprivatisierung des Bodens, der Staatseigentum ist.
17. W. P. Tekely: Postępowanie przed Ogólnym Zgromadzeniem Rady Stanu Królestwa Polskiego w latach 1815—1830.
Das Verfahren vor der Generalversammlung des Staatsrates Königreichs Polen in den Jahren 1815—1830.
18. W. Witkowski: Urządzenia i symbolika sali Trybunału Koronnego w Lublinie.
Die Ausstattung und Symbolik des Saales von Krontribunal in Lublin.
19. J. Wojcieszczuk: Kwestia ubezpieczeń społecznych w programach partii robotniczych na przełomie XIX i XX wieku na tle prawa ubogich.
La question de la sécurité sociale dans les programmes des partis ouvriers au XIX^e et au XX^e siècle et le droit des pauvres.
20. A. Wróbel: Grunty rolne jako dobro ogólnonarodowe.
Der Ackergrund als Volkseigentum.
21. M. Żmigrodzki: Rola frontów narodowych w kształtowaniu się systemów partyjnych europejskich państw socjalistycznych.
Le rôle des fronts nationaux dans la formation des systèmes de parti des pays socialistes européens.
22. M. Żołąnierzuk: *Non verus procurator* w rzymskim prawie klasycznym.
Non verus procurator im klassischen römischen Recht.

Biblioteka Uniwersytetu
MARIJ CURIE-SKŁODOWSKIEJ
w Lublinie

4058 | 31

CZASOPISMA

1984

Adresse:

UNIWERSYTET MARIJ CURIE-SKŁODOWSKIEJ
BIURO WYDAWNICTW

Plac Marii

Curie-Skłodowskiej 5

20-031 LUBLIN

POLOGNE

Cena zł 300,—