

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XXI, 11

SECTIO G

1974

Institut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Państwowego

Jan ZIEMBIŃSKI

**Rola Najwyższej Izby Kontroli
w zabezpieczeniu prawidłowej działalności administracji państwowej**

Роль Верховной контрольной палаты в обеспечении правильной деятельности
государственной администрации

Le rôle de la Chambre Suprême du Contrôle comme du garant de la régularité
de l'activité de l'administration d'État

I

Z uwagi na stałe poszerzanie się zakresu działania administracji w państwie współczesnym wzrasta rola organów wykonawczo-zarządzających, które działalnością swą obejmują coraz to nowe dziedziny stosunków społecznych. Administracja publiczna nie tylko reglamentuje w niezbędnym zakresie sferę działalności obywateli, lecz także aktywnie kształtuje stosunki społeczne oraz wkracza w dziedzinę zarządzania gospodarką narodową. Niekiedy też na drugi plan schodzi działanie za pośrednictwem przepisów prawnych, wzrasta zaś znaczenie instrumentów działania ekonomicznego.

W związku z tym procesem dużego znaczenia nabiera kontrola działalności aparatu wykonawczo-zarządzającego. Zachodzi potrzeba istnienia sprawnie działającego systemu kontroli, zdolnego do rzeczowej analizy funkcjonowania administracji nie tylko z punktu widzenia legalności działania, lecz także efektywności jej pracy. Jak wiadomo, funkcja administrowania nie sprowadza się jedynie do działalności organizatorskiej, lecz obejmuje także ocenę jej efektów. Prawidłowy proces zarządzania polega na stałym porównywaniu — jeszcze w toku realizacji określonych zadań — wyników faktycznie osiągniętych z założeniami, jakie administrator zamierzał osiągnąć. Kontrola własnej działalności, mimo iż stanowi czyn-

ność wtórną w stosunku do pracy organizatorskiej, jest zatem integralnym elementem procesu administrowania i koniecznym warunkiem prawidłowej działalności aparatu wykonawczo-zarządzającego i osiągnięcia przez ten aparat zamierzonych celów.¹

Szczególne znaczenia nabiera kontrola administracji w ustroju socjalistycznym. Uspołecznienie bowiem podstawowych środków produkcji oraz oparcie procesu wytwarzania dóbr materialnych i kierowania gospodarką narodową na zasadach planowania spowodowały nie tylko rozszerzenie zakresu administrowania, lecz także znaczną rozbudowę aparatu wykonawczo-zarządzającego, obejmującego działalnością oprócz domeny należącej niegdyś do kompetencji tzw. administracji rządowej także zadania wykonywane przez samorząd terytorialny i częściowo gospodarczy. Organy wykonawcze oprócz funkcji tzw. policji administracyjnej, dbającej o zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, spełniają funkcje związane z zarządzaniem bezpośrednio większością społecznych środków produkcji i tych dóbr, które dają możliwość zaspokojenia niegospodarczych potrzeb obywateli. Poprzez regulację korzystania z tych środków państwo w istocie organizuje także podstawy kształtowania się warunków socjalno-bytowych ludności.

W związku z tym zmieniają się nie tylko zadania organów administracji, pozycja prawna i kompetencje aparatu kontroli, lecz także kryteria oceny działania organów administracji ogólnej i gospodarczej. Głównym zadaniem kontroli staje się badanie, czy zostały wykorzystane należycie wszystkie prawne możliwości wykonania przez aparat administracyjny jego funkcji organizatorskiej i czy realizacja powierzonych administracji zadań jest zgodna z ustalonym dla niej kierunkiem działania. Rola kontroli administracji sprowadza się przede wszystkim do badania efektów działania organów wykonawczych, jak i oceny sposobu realizacji ich zadań, a w tym także zgodności z normami prawa.²

W Polsce Ludowej w związku z realizacją zadań ekonomicznych mających na celu likwidację wieloletniego zacoferania gospodarczego i zniszczeń wojennych, następnie zaś z industrializacją kraju, przebudową ustroju rolnego i dążeniem do poprawy stopy życiowej mas pracujących, a także w związku z rewolucją naukowo-techniczną, powodującą konieczność modernizacji i usprawnienia zarządzania, wzrasta znaczenie administracji, zwiększa się zakres uprawnień aparatu wykonawczo-zarządzającego. W sytuacji daleko posuniętej instytucjonalizacji procesami produkcji i centralizacji zarządzania tkwi jednak poważne niebezpieczeństwo etatyzacji życia publicznego, wyobcowania ze społeczeństwa organów administracji

¹ Zob. J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 354.

² Zob. J. Starościak: *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1971, ss. 355—

oraz ulegania ich biurokratycznym schorzeniom i wypaczeniom.³ Dążenie bowiem do uzyskiwania maksymalnych efektów w pracy administracji, szczególnie w dziedzinie realizowania zadań gospodarczych, może prowadzić do nihilistycznego traktowania norm prawnych i preferowania błędnie pojmowanej celowości działania z pominięciem praworządności — do lekceważenia zagwarantowanych tymi normami żywotnych praw i interesów obywateli.⁴

Organy administracji państwowej, zwłaszcza jej centralne ogniwa są umocowane i z tego uprawnienia korzystają do stanowienia różnorodnych pozaustwowych aktów normatywnych, które wydawane są przy braku generalnego wymogu ich publikowania (z wyjątkiem rozporządzeń) i w praktyce niekiedy nie kontrolowanych.⁵ Ponadto miały miejsce, bynajmniej nie odosobnione, przypadki niewydawania przez dłuższy czas zapowiedzianych w ustawach rozporządzeń wykonawczych. Wszystko to sprzyja pojawianiu się sprzecznych ze sobą i niejasnych okólników, instrukcji i wytycznych, wydawanych niekiedy *praeter* lub *contra legem*, którymi kierują się organy administracji niższego szczebla. W tej sytuacji zdarza się, że urzędy te przestają odróżniać sprawy ważne od nieistotnych, bagatelizując żywotne potrzeby obywateli. Prowadzi to w konsekwencji do formalizmu w załatwianiu sprawy, wygodnictwa i asekuranctwa znacznej części kadry tego aparatu, zwłaszcza zaś tych funkcjonariuszy, którzy nie posiadają wystarczającego przygotowania zawodowego.

Niezbędne jest zatem istnienie sprawnie działającego systemu kontroli, zdolnej do dostatecznie wczesnego wykrycia popełnionych nieprawidłowości, reagowania na stwierdzone niedomagania i usuwania ich przyczyn. Kontrola administracji winna zatem służyć zabezpieczeniu zgodnego z wymogami gospodarności i celowości organizowania procesów produkcji oraz stosunków między ludźmi i zapewnieniu osiągnięcia w tych dziedzinach należytych wyników. W państwie socjalistycznym kontrola realizacji tych zadań stała się łatwiejsza z uwagi na fakt, iż uzyskała kryterium oceny prawidłowości zarządzania w formie ogólnopaństwowego planu gospodarczego oraz zharmonizowanych z jego wytycznymi planów zjednoczeń, przedsiębiorstw i zakładów produkcyjnych.

Drugim nie mniej ważnym kryterium oceny działalności administracji

³ Por. A. Burda: *Praworządność w systemie demokracji socjalistycznej*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967, ss. 94—95.

⁴ Zob. E. Iserzon, J. Starościak: *Kodeks postępowania administracyjnego*, 'Tekst — Wzory pism — Formularze', Warszawa 1964, ss. 24—25.

⁵ Por. *Konferencja na temat prokuratorskiego nadzoru ogólnego 24 I 1962*, Warszawa 1962, s. 10 i n. oraz K. Opałek, W. Zakrzewski: *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958, ss. 172—200.

jest ustalenie, czy prawne formy działania oraz czynności faktyczne organów wykonawczo-zarządzających nie naruszają obowiązujących norm prawnych. Prawo stanowi bowiem wyraz woli klasy panującej i służy zabezpieczeniu jej interesów; stąd też winno zapobiegać wszelkim działaniom naruszającym te interesy, skutecznie przeciwdziałać samowoli i arbitralności w pracy organów państwowych.

Różnorodność zadań wykonywanych przez organy administracji, zróżnicowanie ich struktury, oparcie organizacji i funkcjonowania lokalnych organów zarządu państwowego na zasadzie podwójnego podporządkowania, wreszcie podział zakładów produkcyjnych na przedsiębiorstwa przemysłu kluczowego, nie podlegające bezpośrednio radom narodowym, i terenowego — wszystko to powoduje konieczność istnienia zróżnicowanego systemu kontroli. Jego cechą charakterystyczną jest daleko posunięta specjalizacja poszczególnych instytucji kontrolnych, koordynujących swą działalność z innymi organami kontroli, inspekcji i rewizji. W rządzie tych instytucji szczególne miejsce zajmuje kontrola społeczna, której formy instytucjonalne są zróżnicowane w zależności od charakteru podmiotu sprawującego kontrolę i zakresu jego działania.

W państwie współczesnym, niezależnie od jego typu, całokształt kontroli administracji nie może ograniczać się do istnienia jednej uniwersalnej instytucji kontrolnej.⁶ Działalność administracji bowiem jest zbyt wielostronna, dlatego jeden pion organów kontroli nie mógłby zabezpieczyć sprawności i legalności funkcjonowania aparatu wykonawczo-zarządzającego. Im bardziej wszechstronna jest aktywność administracji, tym bardziej zróżnicowane muszą być rodzaje i formy kontroli. Niezbędna jest przy tym ścisła współpraca między instytucjami kontrolnymi, w szczególności między kontrolą sprawowaną przez różnego rodzaju organy państwowe a kontrolą społeczną, mającą charakter oddolny, umożliwiającą obywatelom aktywny wpływ na działalność administracji państwowej.

W ustroju socjalistycznym szczególne znaczenie ma kontrola państwa, wykonywana przez specjalnie do tego powołane organy, nie sprawujące funkcji administracyjnej, wspierające parlament lub rząd w realizowaniu zadań kontrolnych. Organy tego typu mogą mieć charakter niezależnych od rządu, podporządkowanych jedynie naczelnym organom władzy państwowej, wyodrębnionych organizacyjnie z aparatu administracyjnego izb obrachunkowych, bądź też korzystają ze statusu prawnego naczelnego

⁶ Starościak: *Prawo administracyjne*, s. 356. Por. F. Longchamps: *Rzut oka na system kontroli administracji w Polsce*, „Kontrola Państwowa” 1964, nr 3 oraz Z. Sztajernwald: *Zarys systemu kontroli administracji w PRL*, *ibid.*, 1967, nr 5.

organu administracji państwowej jako komisje (komitety) kontroli państwowej (ludowej) lub komitety kontroli partyjno-rządowej.⁷

Pomijając jednak różnice (jeżeli idzie o status prawny aparatu kontroli państwowej, jego strukturę i zakres działania), wspólną cechą tych organów jest to, że realizowane przez nie kompetencje mają w pewnym sensie charakter kontroli uniwersalnej i nadrzędnej nad innymi rodzajami kontroli. Obejmują bowiem w zasadzie całokształt aktywności administracji ogólnej i gospodarczej.⁸ Tak więc przedmiotem tej kontroli jest badanie działalności gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej naczelnych (poza Polską tylko do szczebla ministra włącznie) i terenowych organów administracji oraz przedsiębiorstw państwowych, zakładów i instytucji podlegających tym organom lub znajdujących się w ich zarządzie. Kontrola ta w szczególności obejmuje wykonanie narodowego planu gospodarczego i budżetu państwa oraz zabezpieczenie własności społecznej i dyscypliny finansowej. Organy kontroli państwowej badają także w razie potrzeby w granicach ustalonych w ustawach działalność organizacji spółdzielczych i społecznych (z wyjątkiem Bułgarii, jeżeli idzie o organizacje społeczne) oraz osób prawnych i przedsiębiorstw gospodarki nie uspołecznionej, jak też osób fizycznych. Koordynują one ponadto pracę innych organów kontroli, inspekcji i rewizji, przedkładają właściwym organom władzy i administracji państwowej sprawozdania z wyników kontroli oraz mogą przedkładać uwagi dotyczące ustaw i innych aktów prawnych, a także projektów budżetów i planów gospodarczych.

II

W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej funkcję tę sprawuje Najwyższa Izba Kontroli.⁹ Jest to organ od rządu niezależny, podporządkowany wyłącznie Sejmowi i Radzie Państwa. Sejm powołuje i odwołuje prezesa NIK, który przed nim odpowiada za działalność swego urzędu oraz podległych

⁷ Zob. R. Szawłowski: *Legislatywa a kontrola państwowa w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 8—9, ss. 283—284. O statusie prawnym i zadaniach kontroli państwowej w ustroju burżuazyjnym zob. Z. Cybichowski: *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, Warszawa [b. r. w.], ss. 352—357.

⁸ Zob. *Narodnyj kontrol w socialistycznych jewropiejskich stranach* [praca zbiorowa], Moskwa 1965, *passim* oraz A. Ivanka: *Kontrola finansowa w państwach socjalistycznych*, Warszawa 1966, *passim*.

⁹ Podstawy prawne tej instytucji opierają się na postanowieniach rozdz. 3a Konstytucji PRL (w brzmieniu nadanym nowelą z 13 grudnia 1957 r. Dz. U. 1957 nr 54, poz. 190) oraz ustawy z 13 grudnia 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. 1957, nr 61, poz. 330). Organizację wewnętrzną oraz tryb działania organów NIK reguluje uchwała Rady Państwa z 5 maja 1958 r. w sprawie nadania statutu Najwyższej Izbie Kontroli (M. P. 1958, nr 37, poz. 209).

mu pracowników, zleca też Sejm przeprowadzanie określonych kontroli, natomiast Najwyższa Izba Kontroli jest zobowiązana do przedkładania Sejmowi sprawozdań z wyników tych kontroli i sprawozdań rocznych ze swej działalności. Współpraca między NIK a Sejmem wyraża się także w ramach kompetencji określonych w art. 2 ustawy z 13 grudnia 1957 r., a mianowicie Najwyższa Izba Kontroli przedkłada corocznie parlamentowi uwagi do sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa oraz narodowego planu społeczno-gospodarczego z wnioskiem w przedmiocie absolutorium dla rządu¹⁰ oraz ma prawo do zgłaszania Sejmowi, w wyniku przeprowadzonych kontroli, uwag i rezolucji co do projektów ustaw i innych aktów prawnych. Prezes Najwyższej Izby Kontroli bądź upoważnieni przez niego przedstawiciele mają prawo do udziału w posiedzeniach plenarnych Sejmu i zabierania głosu poza kolejnością mówców bądź uczestniczenia w posiedzeniach komisji parlamentarnych. Komisje sejmowe są natomiast uprawnione do kierowania pod adresem prezesa NIK dezyderatów dotyczących działalności podległych mu organów oraz mogą przekazywać izbie projekty rezolucji zawierające postulaty co do jej pracy.¹¹

Nadrzędność Rady Państwa nad Najwyższą Izbą Kontroli polega na tym, że w zakresie określonym ustawą sprawuje ona nadzór nad jej działalnością, uchwała statut, powołuje i odwołuje wiceprezesów NIK oraz powołuje członków jej kolegium. Ponadto Rada Państwa ma prawo zlecenia określonych kontroli i ustalania zasad współpracy z radami narodowymi i prokuraturą. Rada Państwa ustala dla pracowników Najwyższej Izby Kontroli tabelę stanowisk, wymagane kwalifikacje, grupy uposażenia oraz kwoty miesięcznego uposażenia. Ustala tryb przeprowadzania czynności kontrolnych oraz zakres i zasady koordynacji działalności kontrolnej z innymi rodzajami kontroli, inspekcji i rewizji.¹²

Wprawdzie Najwyższa Izba Kontroli nie podlega Radzie Ministrów, jednak nie działa w izolacji od rządu. Istnieje bowiem prawnie uregulowana ścisła współpraca między tymi organami państwowymi, co przejawia się między innymi następująco:

¹⁰ Zob. art. 4 ust. 1 pkt a ustawy grudniowej oraz część 1 uchwały Sejmu PRL z 13 grudnia 1957 r. o trybie przedkładania Sejmowi sprawozdań i zlecenia przez Sejm zadań Najwyższej Izbie Kontroli (M. P. 1957, nr 99, poz. 578).

¹¹ Zob. art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 regulaminu sejmowego z 1 marca 1957 r. (w brzmieniu nadanym 29 marca 1972 r., M. P. 1972, nr 24, poz. 136).

¹² Zob. uchwałę Rady Państwa z 20 listopada 1958 r. o trybie przeprowadzania czynności kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli (M. P. 1958, nr 95, poz. 516) oraz uchwałę z 20 listopada 1958 r. w sprawie zakresu i trybu koordynowania działalności organów kontroli, inspekcji i rewizji z działalności Najwyższej Izby Kontroli (M. P. 1958, nr 96, poz. 517).

1) kwartalne plany kontroli przesyłane są do wiadomości prezesa Rady Ministrów;

2) przeprowadzenie tzw. kontroli wstępnej może być zlecone na podstawie wspólnej uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów;

3) kontrole faktyczne i następne przeprowadzane są także z inicjatywy prezesa Rady Ministrów;

4) wyniki kontroli przeprowadzonych na zlecenie Sejmu lub Rady Państwa przesyłane są prezesowi Rady Ministrów;

5) sprawozdania z rocznej działalności przesyłane są prezesowi Rady Ministrów;

6) wyniki kontroli przeprowadzonej z inicjatywy premiera przesyłane są do jego wiadomości oraz właściwym ministrom;

7) tryb przeprowadzania czynności kontrolnych oraz zakres i tryb koordynowania działalności kontrolnej z innymi organami kontroli ustala Rada Państwa na wniosek prezesa Najwyższej Izby Kontroli zgłoszony w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów;

8) prezes NIK bierze udział w posiedzeniach Rady Ministrów;

9) organy administracji państwowej i podległe im jednostki przesyłają do Najwyższej Izby Kontroli plany i sprawozdania, których zakres i rodzaj określa prezes Rady Ministrów w porozumieniu z prezesem NIK;

10) przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli mają prawo brać udział w kolegiach i naradach organów administracji państwowej i podległych im jednostek;

11) w razie braku zgody ze strony NIK odstąpienie przez jednostkę kontrolowaną o wyciągnięcie konsekwencji służbowych wobec winnych, a także wniosków o wytoczenie powództwa cywilnego przeciwko osobom, które naruszając obowiązujące przepisy spowodowały szkodę, może nastąpić tylko za zgodą prezesa NIK w porozumieniu z prezesem Rady Ministrów¹³.

12) wniosek o uchylenie lub zmianę zarządzenia doraźnego rozstrzyga prezes Najwyższej Izby Kontroli w porozumieniu z właściwym naczelnym organem jednostki, do której skierowano zarządzenie doraźne.

Oprócz kontroli naczelnych i terenowych organów administracji państwowej oraz podległych im urzędów, przedsiębiorstw, zakładów i instytucji, Najwyższa Izba Kontroli może w miarę potrzeby badać także działalność spółdzielni i organizacji spółdzielczych w zakresie czynności zleconych lub finansowanych przez państwo, dostaw, robót i usług na rzecz jednostek państwowych oraz w zakresie wywiązywania się przez te podmioty z obowiązków finansowych na rzecz państwa. NIK może również przeprowadzać kontrole organizacji i instytucji społecznych wykonujących zadania zlecone przez państwo lub dysponujących funduszami pochodzą-

¹³ Zob. art. 25 ust. 3 ustawy grudniowej.

cymi z czynów społecznych oraz (w takim samym zakresie co i organizacji spółdzielczych) prowadzić badania działalności osób prawnych i przedsiębiorstw gospodarki nie uspołecznionej oraz osób fizycznych.¹⁴ Kontrola w stosunku do tego rodzaju podmiotów ma zatem charakter fakultatywny i ograniczony do pewnych aspektów ich działalności.

Zarówno jednak kontrola o charakterze obligatoryjnym, jak i fakultatywnym jest przeprowadzana z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Przedmiotem badania są formy prawne działania administracji ogólnej i gospodarczej (np. akty normatywne i indywidualne decyzje administracyjne, umowy) oraz czynności faktyczne, które z punktu widzenia ich zgodności z normami prawa oraz znaczenia dla gospodarki narodowej nie są dla NIK obojętne.

Struktura organów Najwyższej Izby Kontroli (kolegiów, departamentów, zespołów i delegatur wojewódzkich) oraz podział między nimi czynności oparty jest na kryterium resortowości oraz podziału kontrolowanych jednostek na organy szczebla centralnego i terenowego.¹⁵ Szczególne zadania należą do Kolegium NIK, w którego skład wchodzi prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, wiceprezesi oraz członkowie. Członków kolegium powołuje spośród pracowników NIK na wniosek jej prezesa Rada Państwa. Do zakresu działania kolegium należy podejmowanie decyzji lub wydawanie opinii co do budżetu lub organizacji Najwyższej Izby Kontroli, obsadzania stanowisk w organach NIK, odpowiedzialności karnej ich pracowników z tytułu pełnionych obowiązków służbowych oraz planowania, wykonywania i koordynowania kontroli. Ponadto do kompetencji kolegium należy opracowywanie projektów sprawozdań z wykonywanych zadań planowanych i zleconych oraz przygotowywanie projektu uwag Najwyższej Izby Kontroli do sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu oraz narodowego planu rozwoju społeczno-gospodarczego wraz z wnioskiem o udzielenie rządowi absolutorium.¹⁶ Podobne zadania co i kolegium NIK realizują kolegia przy delegaturach wojewódzkich.

Zabezpieczeniu bezstronności i rzeczowości kontroli oraz stabilizacji pracy kadry NIK służy nie tylko zasada nominacji jej funkcjonariuszy, lecz także wymóg zgody prezesa Najwyższej Izby Kontroli na wykonywanie przez pracowników podległych mu organów zajęć ubocznych.¹⁷ Ponadto funkcjonariusze Najwyższej Izby Kontroli nie mogą być pociągani

¹⁴ Art. 13 ust. 2 ustawy grudniowej. Zob. także J. Piśczek: *Uprawnienia kontrolne Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do organizacji społecznych*, „Kontrola Państwowa” 1961, nr 6.

¹⁵ Zob. § 7 w związku z § 11 statutu Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁶ Zob. art. 16 ustawy grudniowej.

¹⁷ Zob. art. 19 ustawy grudniowej.

do odpowiedzialności karnej z powodu ich czynności służbowych bez zgody kolegium. Dodatkowymi wreszcie gwarancjami obiektywizmu kontroli jest wymóg wysokiej fachowości funkcjonariuszy NIK. Stąd też kandydaci ubiegający się o pracę w jej organach winni legitymować się nie tylko odpowiednim wykształceniem, lecz posiadać także uprzedni staż pracy w organach administracji państwowej bądź instytucjach gospodarczych, finansowych itd.

Prawidłowa realizacja przez Najwyższą Izbę Kontroli jej zadań wymaga istnienia specjalnego trybu wykonywania czynności kontrolnych, w szczególności zaś wyposażenia organów NIK w uprawnienia zapewniające osiągnięcie zakreślonych celów. Tak więc w związku z wykonywaną kontrolą przedstawiciele NIK mają prawo:

- 1) wstępu do wszelkich pomieszczeń i innych obiektów kontrolowanych jednostek;
- 2) asystowania przy wszelkich czynnościach związanych z działalnością kontrolowanego organu;
- 3) wglądu do ksiąg, rejestrów, planów, sprawozdań oraz wszelkich aktów i dokumentów znajdujących się w kontrolowanej jednostce lub związanych z jej działalnością;
- 4) zabezpieczenia obiektów majątkowych, dokumentów i innych dowodów;
- 5) dokonywania przesłuchań przy zastosowaniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, których protokoły mogą być odczytywane na rozprawie sądowej na równi z protokołami przewidzianymi w przepisach kodeksu postępowania karnego;
- 6) powoływania biegłych do uczestnictwa w pracach kontrolnych;
- 7) zwoływania narad z pracownikami kontrolowanych organów¹⁸;
- 8) brania udziału w posiedzeniach ciał kolegialnych i naradach organów administracji oraz podległych im jednostek.

W związku z tym pracownicy kontrolowanych organów mają obowiązek udzielania inspektorom Najwyższej Izby Kontroli wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli.¹⁹ Ponadto organy administracji państwowej oraz podległe im jednostki winny przysyłać do NIK plany i sprawozdania, których zakres i rodzaj określa prezes Rady Ministrów w porozumieniu z prezesem Najwyższej Izby Kontroli.

Szczególne znaczenie ma prawo kierowania do organów kontrolowanych lub ich jednostek nadrzędnych wystąpień zawierających uwagi

¹⁸ Art. 23 ustawy grudniowej. Zob. także J. Faruga: *Szczególne funkcje narad pokontrolnych*, „Kontrola Państwowa” 1966, nr 4, s. 14 i n oraz Z. Wolski: *Z doświadczeń narad pokontrolnych*, *ibid.* nr 8, s. 43 i n.

¹⁹ Zob. art. 23 ust. 2 ustawy grudniowej. Por. K. Wierzbicki: *Organizacja kontroli a współdziałanie ekipy kontrolnej z jednostką kontrolowaną*, „Kontrola Państwowa” 1970, nr 3, s. 20 i n.

i wnioski wynikające z ustaleń kontrolnych, zawierających postulaty dotyczące usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Z postanowień art. 25 ust. 2 ustawy o NIK wynika, że powyższe wnioski nie wiążą bezwzględnie kierowników organów kontrolowanych; jednakże zobowiązują w wyznaczonym terminie do zawiadomienia Najwyższej Izby Kontroli o wykonywaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania.

Wiążący jednak ich adresatów charakter mają wnioski Najwyższej Izby Kontroli dotyczące wyciągnięcia konsekwencji służbowych w stosunku do pracowników winnych popełnionych nieprawidłowości oraz wnioski dotyczące wytoczenia przez jednostkę kontrolowaną powództwa cywilnego przeciwko osobom, które naruszając obowiązujące przepisy prawa spowodowały szkodę. Odstąpienie od wykonania tych wniosków może nastąpić jedynie za zgodą organu NIK, który skierował wystąpienie, a w razie jej braku za zgodą prezesa Najwyższej Izby Kontroli w porozumieniu z premerem.

Podobnie wiążą kierowników kontrolowanych jednostek tzw. zarządzenia doraźne, wydawane przez przedstawicieli NIK w razie stwierdzenia nadużyć, bezpośrednio grożącej szkody lub niebezpieczeństwa. Ich celem jest zapobieżenie dalszej szkodzie lub niebezpieczeństwu, zabezpieczenie majątku i dowodów, a w razie stwierdzenia nadużyć zawieszenie winnego pracownika w czynnościach służbowych. O zastosowaniu takiego środka przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli zawiadamia jednocześnie organ nadrzędny nad kontrolowanym. Zarządzeń doraźnych nie wydaje się, jeżeli stwierdzone uchybienia zostaną usunięte na żądanie kontrolującego.

Kierownicy jednostki kontrolowanej i nadrzędnej mogą zgłosić wniosek o uchylenie lub zmianę zarządzenia doraźnego. Wniosek taki rozstrzyga prezes NIK w porozumieniu z właściwym naczelnym organem tych jednostek. Zgłoszenie wniosku o uchylenie zarządzenia doraźnego nie wstrzymuje jednak automatycznie jego wykonania.²⁰ Natomiast w razie ujawnienia przestępstwa lub wykroczenia służbowego Najwyższa Izba Kontroli jest zobowiązana przekazać sprawę właściwemu organowi powołanemu do ścigania przestępstw lub wykroczeń i w miarę potrzeby zawiadomienia o tym organów nadrzędnych jednostki kontrolowanej. Organ zaś, któremu przekazano sprawę, winien zawiadomić NIK o wynikach przeprowadzonego postępowania.

Warunkiem skutecznego wykonywania przez Najwyższą Izbę Kontroli jej zadań jest ścisła współpraca z innymi organami kontroli, inspekcji i rewizji. Jednym z ważnych środków służących temu współdziałaniu są uprawnienia koordynacyjne NIK w stosunku do tych instytucji. Gene-

²⁰ Zob. art. 23 ust. 3 ustawy grudniowej. Por. *W trosce o skuteczność kontroli*, „Prawo i Życie” 1971, nr 32, s. 5.

ralne normy co do zakresu podmiotowego i przedmiotowego tej koordynacji zawierają postanowienia art. 8—10 ustawy grudniowej. Tak więc inne organy kontroli, rewizji i inspekcji są zobowiązane do:

- 1) uzgadniania okresowych planów kontroli z NIK;
- 2) wykonywania kontroli doraźnych na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli;
- 3) nadsyłania do NIK okresowych sprawozdań ze swej działalności oraz wyników ważniejszych kontroli.²¹

Z drugiej strony Najwyższa Izba Kontroli zobowiązana jest do współdziałania z komisjami rad narodowych, związkami zawodowymi, samorządem robotniczym, organizacjami spółdzielczymi i społecznymi, organami prokuratorskimi oraz inicjowania społecznych akcji kontrolnych. Zasady współpracy Najwyższej Izby Kontroli z radami narodowymi i ich organami oraz prokuraturą ustala Rada Państwa. Z treści postanowień ustawy grudniowej wynika wyraźnie, że rola wiodąca w zakresie koordynacji kontroli należy do organów NIK. Ponadto przepisy uchwały Rady Państwa z 20 listopada 1958 r. o trybie przeprowadzania czynności kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli przewidują, że w razie zbiegu kontroli sprawowanej przez jej organy oraz inne instytucje kierownictwo i koordynacja przebiegu kontroli należy do NIK.²²

Dodatkowymi gwarancjami rzeczowości i bezstronności, a co się z tym wiąże efektywności działania są zasady jawności kontroli i niezależności NIK od jednostek kontrolowanych. Jawność kontroli polega na tym, że wyniki przeprowadzonego przez NIK badania, z wyjątkiem spraw stanowiących tajemnicę państwową bądź służbową, są podawane do wiadomości opinii publicznej i mogą być przedmiotem dyskusji zainteresowanych organów państwowych, instytucji, zrzeszeń oraz obywateli. Jawność kontroli umacnia przy tym jej prewencyjny i wychowawczy charakter. Zasadę niezależności NIK od organów kontrolowanych należy rozumieć bardzo szeroko. Polega ona nie tylko na uniezależnieniu sytuacji służbowej funkcjonariuszy Najwyższej Izby Kontroli od kierowników jednostek kontrolowanych lub nadrzędnych nad nimi, lecz także na ich nieodpowiedzialności za efekty pracy i prawidłowość działania tych podmiotów. Do obowiązków kontrolerów należy dostatecznie wczesne ujawnianie faktów wymagających ingerencji i zastosowanie w porę odpowiedniego środka prawnego. Pracownicy NIK ponoszą zatem odpowiedzialność jedynie za sumienne wykonywanie swych obowiązków, w szczególności za rzetelne

²¹ Zob. H. Więckowski: *Z zagadnień organizacji kontroli koordynowanych*, „Kontrola Państwowa” 1961, nr 1.

²² Zob. § 12 uchwały Rady Państwa z 20 listopada 1958 r. o trybie przeprowadzania czynności kontrolnych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

prowadzenie kontroli, udokumentowanie jej wyników oraz zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej.

III

Kontrola sprawowana przez NIK, dzięki organizacyjnemu wyodrębnieniu i uniezależnieniu od aparatu administracji państwowej oraz rad narodowych, ma charakter zewnętrzny i obejmuje w pierwszym rzędzie całokształt działalności organów wykonawczo-zarządzających wszystkich szczebli oraz przysługujące jej ogniwom uprawnienia kontrolne. W ten sposób może skutecznie i prawidłowo realizować swoje zadania. Nie znaczy to jednak, iż model kontroli państwowej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest idealny, nie pozbawiony mankamentów i nie wymaga pewnych korektur. Można by mianowicie postulować nowelizację niektórych przepisów prawnych dotyczących Najwyższej Izby Kontroli w celu zapewnienia lepszego egzekwowania wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych organów NIK. W ślad za pewnymi zmianami ustawowymi winna postępować modyfikacja niektórych form i metod pracy stosowanych przez NIK w praktyce, tak aby przysługujące jej uprawnienia dały maksimum efektów w stosunku do nakładów pracy i poniesionych kosztów.

Rozważając zasadność takich czy innych zmian prawnych oraz praktyki Najwyższej Izby Kontroli, można wziąć pod uwagę rozwiązania modelowe istniejące w innych państwach. Jednak ewentualne reformy systemu kontroli państwowej w Polsce nie mogą bezkrytycznie kopiować obcych wzorów. Winny one wynikać z doświadczeń przeszłości, z rzeczywistych potrzeb społecznych, akceptowanych przez opinię publiczną oraz uwzględniać aktualną sytuację materialną i kadrową.

Określony w przepisach art. 2—4 ustawy o NIK zakres kontroli nie wymaga zmian. Niemniej jednak w praktyce kontrola ta nie musi obejmować całokształtu procesu administrowania. Winna ona dotyczyć przede wszystkim działalności gospodarczej i finansowej jednostek administracji ogólnej i gospodarczej. Prowadzenie kontroli zupełnej, obejmującej zarówno cały zakres kompetencji danego organu, badanie jego działalności od strony przestrzegania przepisów prawnych, prawidłowego organizowania procesów technologicznych, gospodarności i oszczędności, celowości itp. nie przynosi spodziewanych efektów. Prowadzi bowiem do rozproszenia wysiłków szczupłej kadry kontrolerów, do wnikania w mało istotne szczegóły i do zagubienia się w sprawach drugorzędnych. Wydaje się, że metodą najbardziej skuteczną jest przeprowadzanie kontroli problemowych, dotyczących na przykład realizacji inwestycji, stosowania postępu technicznego w gospodarce komunalnej, regulowania spraw własności-

wych w gospodarstwach chłopskich. Mogą też być kontrolowane określone rodzaje organów administracji ogólnej czy gospodarczej, w zależności od tego, jakie zagadnienia z uwagi na ich znaczenie dla gospodarki narodowej i prawidłowego kształtowania się stosunków społecznych wymagają w danym okresie lustracji.

Wielce przy tym pomocne w ustalaniu problematyki kontrolnej NIK mogą być sygnały pochodzące od innych instytucji kontrolnych (np. protokoły kontroli i inspekcji resortowych, uogólniające wystąpienia prokuratorskie, protokoły posiedzeń plenarnych rad narodowych, uwzględniające sprawozdania z pracy MO, prokuratury i sądów) lub od opinii publicznej (np. skargi i wnioski, artykuły prasowe, audycje radiowe lub telewizyjne). W konsekwencji metoda selekcjonowania i właściwego, opartego na hierarchii potrzeb, doboru problematyki kontroli ułatwiłaby rzeczywistą współpracę NIK z innymi rodzajami kontroli i prawidłową koordynację dokonywanych inspekcji.²³

Należałoby także postulować zwiększenie częstotliwości kontroli faktycznych, które mają tę zaletę, iż w razie potrzeby ułatwiają podejmowanie środków zaradczych, przeciwdziałających popełnianiu błędów i nieprawidłowości, których skutki są nieraz bardzo trudne do naprawienia. Warto przy tym rozważyć zasadność przeprowadzania przewidzianych w art. 6 ust 2 ustawy grudniowej tzw. kontroli wstępnych (dotychczas w praktyce nie stosowanych), polegających na uzależnieniu od zgody Najwyższej Izby Kontroli podjęcia zamierzonego działania. Podstawę prawną do przeprowadzania takiej kontroli daje wspólna uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów. Konieczne jest także zwiększenie częstotliwości kontroli nie sygnalizowanych, dzięki którym można niejednokrotnie zapobiegać machinacjom zmierzającym do ukrycia faktycznego stanu rzeczy w kontrolowanej jednostce, maskowaniu rzeczywistego rozmiaru szkód powstałych często z powodu niedbalstwa lub złej woli. Kontrole nie zapowiedziane mają więc tę zaletę, że zmuszają pracowników kontrolowanych jednostek do większej sumienności w wykonywaniu ich obowiązków i czujności w strzeżeniu powierzonego im mienia.

Należałoby następnie rozważyć, czy w związku z przeprowadzoną w listopadzie 1972 r. zmianą podziału administracyjno-terytorialnego na najniższym szczeblu oraz gruntowną reformą statusu prawnego, struktury organizacyjnej i zakresu kompetencji terenowych organów przedstawicielskich i ich organów wykonawczych w r. 1973, w wyniku

²³ Por. R. Szawłowski: *W obliczu reformy aparatu kontroli państwowej w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 4—5, ss. 760—762; *Z problematyki programowania kontroli*, „Kontrola Państwowa”, 1966, nr 2 oraz K. Wierzbicki: *Przygotowanie kontroli*, *ibid.*, 1966, nr 6; Z. Śledziński: *O zmianach w planowaniu i programowaniu działalności kontrolnej*, *ibid.*, 1971, nr 1.

której wzrosła ranga i uprawnienia lokalnej administracji²⁴, nie byłoby wskazane utworzenie powiatowych delegatur Najwyższej Izby Kontroli. Można byłoby ewentualnie zastanowić się nad zasadnością utworzenia tytułem próby oddziałów zamiejscowych delegatur wojewódzkich NIK w niektórych miastach wydzielonych z powiatów na terenach uprzemysłowionych. Przeciwno powyższym rozwiązaniom mogłyby jednak przemawiać z jednej strony trudności związane ze skompletowaniem odpowiedniej kadry kontrolerskiej, z drugiej zaś — niebezpieczeństwo jej fraternizacji z organami administracji, co w mniejszych ośrodkach mogłoby prowadzić do nacisków czynników miejscowych na pracowników NIK. Należy wreszcie pamiętać i o tym, że aparat kontroli winien mieć szersze pole obserwacji, co w małych jednostkach administracyjno-terytorialnych byłoby niemożliwe. W związku z powyższymi zastrzeżeniami należałoby rozważyć, czy nie bardziej uzasadniony byłby postulat wzmocnienia kadrowego i organizacyjnego delegatur wojewódzkich Najwyższej Izby Kontroli.

Nieuzasadnione natomiast byłoby rozbudowanie aparatu Najwyższej Izby Kontroli drogą włączenia do udziału w jej pracy kontrolerów nietatowych, wykonujących swe obowiązki honorowo, tak jak to ma miejsce na różnych szczeblach organów kontroli państwowej w innych państwach socjalistycznych.²⁵ Nasuwa się bowiem wątpliwość, czy takie rozwiązanie da się pogodzić z wymogami fachowości i systematyczności kontroli. Ponadto należy zwrócić uwagę, że rękojmią operatywności i skuteczności każdej kontroli jest proporcjonalność do działań objętych jej zasięgiem. Nadmierne rozbudowanie aparatu kontrolnego jest zatem wadliwe, stanowi wyraz słabości zarówno aparatu administracji, jak i kontrolujących ją organów, świadczy o braku jasnej koncepcji zadań, jakie ma realizować system kontroli, co w konsekwencji prowadzi do chaotyczności i braku zdecydowanego działania.²⁶

Stąd też wypowiadałbym się przeciwko tworzeniu obok czy zamiast

²⁴ Zob. ustawę z 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. 1972, nr 49, poz. 314 i rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy, *ibid.*, poz. 315—321; ustawę z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. 1973 nr 47, poz. 276 oraz rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy, *ibid.*, poz. 278—281. Por. W. Skrzydło: *Nowe tendencje ustawodawstwa o radach narodowych* [w:] *Aktualne problemy rad narodowych, Materiały na sesję w dniu 23 maja 1973 r.*, Lublin 1973, *passim*.

²⁵ Zob. np. *Położenije ob organach narodnogo kontrola w SSSR utwierżdieno postanowlenijem CK KPSS i Sowjeta Ministrow SSSR ot 19 diekabria 1968*, Moskwa 1969, cz. II, ss. 9, 30; ustawa z 8 października 1971 r. o kontroli ludowej w CSRS (Sbirka zakonu 1971, nr 28, poz. 103) oraz J. Janicki: *Ustrój polityczny Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Poznań 1964, ss. 223—228.

²⁶ Zob. Starościk: *Zarys nauki administracji*, s. 370.

Najwyższej Izby Kontroli nowych instytucji kontrolnych, opartych na innych zasadach organizacyjnych, w szczególności podporządkowania ich Radzie Ministrów i radom narodowym. Takie stanowisko uzasadnia również fakt, że ciągle reformy nie sprzyjają stabilizacji jednolitych oraz najbardziej właściwych form i metod działania²⁷ oraz powodują dużą płynność kadr.

Innym zagadnieniem jest sprawa uprawnień pokontrolnych, które przesądzają w dużym stopniu o skuteczności kontroli. Uprawnienia pokontrolne przysługujące organom NIK powinny z jednej strony spełniać ten wymóg; z drugiej jednak strony nie mogą one zbyt daleko wkraczać w sferę bezpośredniego zarządzania i krępować jego operatywności. Wystąpienia NIK zawierające uwagi i wnioski pod adresem pracy kontrolowanych jednostek nie powinny mieć zatem z reguły charakteru imperatywnego. Należałoby jednak rozważyć potrzebę wyposażenia organów Najwyższej Izby Kontroli w prawo wydawania postanowień o uchyleniu decyzji administracyjnych lub wstrzymania wykonania czynności faktycznych w przypadku ich ewidentnej niezgodności z przepisami prawa lub opartymi na tym prawie zarządzeniami organów administracji.

W każdym razie należałoby utrzymać instytucje zarządzeń doraźnych, dokonując jednak pewnej ich modyfikacji. Po pierwsze chodzi o to, aby środki te można było stosować także w przypadkach jaskrawego naruszenia obowiązującej w danym pionie administrowania dyscypliny finansowej oraz świadomego wprowadzania w błąd organów kontroli. Po drugie należy rozważyć, czy nie byłoby celowe wyposażenie organów NIK w prawo do nakładania obowiązku odszkodowania w wysokości faktycznie przez państwo poniesionego uszczerbku w stosunku do osób, co do których zgodnie z dyspozycjami art. 25 ust. 3 ustawy z r. 1957 jednostka kontrolowana jest zobowiązana do wytoczenia powództwa cywilnego do sądu. Wnioski takie są zgłaszane przez jednostki kontrolowane rzadko, także dlatego, iż w praktyce nie stały się skutecznym środkiem egzekwowania zarządzeń doraźnych. Przedsiębiorstwa bowiem nie są zainteresowane w popieraniu tego rodzaju powództwa wobec swoich pracowników. Równocześnie długotrwałość postępowania sądowego oraz stosunkowo małe kwoty możliwe do odzyskania czynią postępowanie w powyższych sprawach mało efektywne.²⁸

Natomiast nie byłoby wskazane wyposażenie NIK w dalej sięgające uprawnienia władcze, takie jak: nakładanie różnego rodzaju kar dyscy-

²⁷ Zob. S z a w ł o w s k i: *W obliczu nowej reformy kontroli*, s. 752.

²⁸ Zob. *ibid.*, ss. 766—767 oraz Z. J. L e s k i: *Po dwuletniej działalności Najwyższej Izby Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 1, s. 28.

plinarynych, w szczególności zaś zawieszania w czynnościach służbowych czy wydalenia z pracy osób, które dopuściły się jaskrawego naruszenia przepisów prawnych, świadomie wprowadziły przedstawiciele NIK w błąd lub uchyliły się od kontroli. Bowiem tego rodzaju uprawnienia stworzyłyby swojego rodzaju „dwuwładzę” w organach administracji i przesuwająby odpowiedzialność za zarządzanie na organy kontrolujące, jednocześnie osłabiając odpowiedzialność kierownictwa jednostek objętych kontrolą. Wpłynęłoby to także ujemnie na obiektywizm działania aparatu kontroli, który stykałby się wciąż ze skutkami swych własnych zarządzeń, a ich ocena nie mogłaby zachować pełnej bezstronności.²⁹

Nie wolno przy tym zapominać, że samo uregulowanie prawne organizacji i funkcjonowania aparatu kontroli nie może być cudownym panaceum na wszelkie niedomagania w pracy administracji. Na pewno rzetelna i racjonalna kontrola jest czynnikiem mobilizującym do likwidowania braków w pracy administracji; jednak osiągnięcie właściwych rezultatów może być możliwe tylko wówczas, gdy ulepszanie metod i stylu pracy zarówno aparatu władzy i administracji, jak też instancji i organizacji partyjnych (w szczególności niższych stopni) nie będzie tylko czczą deklaracją, lecz stanie się rzeczywistością. Istnienie klimatu politycznego sprzyjającego poszanowaniu praw ludowego państwa, głębokie przeświadczenie każdego obywatela (bez względu na zajmowane stanowisko) o konieczności rzetelnego wykonywania swych obowiązków — to istotne gwarancje materialne właściwej pracy administracji i skutecznego działania Najwyższej Izby Kontroli.³⁰

²⁹ Daleko idącymi uprawnieniami władczymi dysponował minister kontroli państwowej na mocy postanowień art. 20—23 ustawy z 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej (Dz. U. 1952, nr 47, poz. 316). Podobny charakter mają obecnie uprawnienia organów kontroli państwowej w innych europejskich państwach socjalistycznych. Zob. np. *Położenije ob organach narodnogo kontrola w SSSR*, ss. 23—26 oraz *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, pod. red. J. Starościaka, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1973, s. 479.

³⁰ Por. A. Burda: *Demokracja i praworządność*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1965, ss. 55—57, 216. Zob. także Z. Sztajernwald: *Kilka propozycji w sprawie kierunków i usprawnienia systemu kontroli gospodarczej (artykuł dyskusyjny)*, „Kontrola Państwowa” 1971, nr 4, s. 8 i n. Por. zarządzenie nr 226 prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 1959 r. w sprawie zapewnienia wyczerpujących i terminowych wyjaśnień w związku z wystąpieniami pokontrolnymi Najwyższej Izby Kontroli (M. P. 1957, nr 104, poz. 561); zarządzenie nr 41 prezesa Rady Ministrów z 27 marca 1959 r. w sprawie usunięcia zaniedbań w zakresie kontroli i nadzoru w przedsiębiorstwach, instytucjach i urzędach państwowych (M. P. 1959, nr 28, poz. 132); zarządzenie nr 128 prezesa Rady Ministrów z 7 lipca 1961 r. w sprawie wzmocnienia działalności organów kontroli, rewizji i inspekcji w sprawie zapobiegania przestępstwom gospodarczym (M. P. 1961, nr 55, poz. 261).

РЕЗЮМЕ

Работа состоит из 3-х частей. В первой части автор говорит о значении контроля администрации в современном государстве. При этом отмечает особенную роль, которую исполняет контроль в социалистическом обществе в связи с расширением границ администрирования и значительным развитием исполнительного и управляющего аппаратов. Это обуславливает существование правильно действующей системы контроля, способной к анализу исполняемых органами администрации заданий, а также к противодействию в случае нарушения права. Указывает на роль государственного контроля, осуществляемого организационно выделенными и не выполняющими других заданий органами, которые выступают как „помощники“ парламента или правительства в исполнении контрольной функции. Органы такого типа независимо от разниц в их правовом положении, структуре и правах являются вышестоящими учреждениями, имеющими право контролировать всю деятельность общей и государственной администрации вплоть до министра (в ПНР и Совет Министров).

В 2-ой части автор рассматривает правовые основы организации и функционирования Верховной контрольной палаты (не зависящей от правительства и подчиненной только верховным органам власти), ее структуру, круг компетенций, а также принципы деятельности. Представлены принципы сотрудничества между Верховной контрольной палатой, Сеймом, Верховным Советом и Советом Министров.

В третьей части автор дает свои замечания *de lege lata* и заключения *de lege ferenda*, касающиеся правовой регуляции и практической деятельности Верховной контрольной палаты. Оценивая положительно этот орган, автор, однако, предлагает некоторые изменения для обеспечения большей действенности контроля. Например, предлагает укрепление воведских представительств Верховной контрольной палаты и концентрацию ее деятельности на контроле проблем. Предлагает для обсуждения вопрос признания Верховной контрольной палате права отклонять правовые акты, выданные контролируруемыми единицами в случае их несогласованности с законами, а также право штрафовать работников контролируемых органов, которые по своей вине нанесли ущерб.

R É S U M É

L'article se compose de trois parts. Dans la première l'auteur montre l'importance du contrôle de l'administration dans l'État contemporain. En même temps il accentue le rôle spécial que ce contrôle accomplit dans le système socialiste, par suite de l'extension de la sphère de l'administration

et de l'agrandissement des appareils exécutif et administratif. Cela a pour conséquence l'existence d'un système du contrôle habilement fonctionnant, capable d'une positive analyse de l'exercice des tâches essentielles par l'administration et de réagir contre les infractions à la loi. Dans la suite on a montré le rôle du contrôle d'État, exercé par les organes isolés, qui n'exercent pas des tâches d'organisation et agissent en qualité d'un „aide” du parlement ou du gouvernement dans la réalisation de leur fonction de contrôle. Les organes du genre, indépendamment des différences dans leur état juridique, leur structure d'organisation et leur autorisation après le contrôle, sont supérieurs à toutes les institutions de contrôle, et par son activité embrassent en principe l'ensemble de l'activité de l'administration générale et de celle économique, jusqu'à l'échelon du ministre inclusivement (dans la République Populaire de Pologne le Conseil des Ministres non exclu).

Dans la seconde partie l'auteur discute les fondements de droit de l'organisation et du fonctionnement de la Chambre Suprême du Contrôle, indépendante du gouvernement et subordonnée seulement aux organes suprêmes du pouvoir de l'État, sa structure, l'étendue de ses compétences et les principes de son activité. Après la présentation des principes de la coopération de la Chambre Suprême du Contrôle avec la Diète (Sejm), le Conseil d'État et le Conseil des Ministres, on a discuté en détail l'étendue des compétences des organes de la Chambre Suprême du Contrôle, son rôle de coordination à l'égard d'autres organes de contrôle, d'inspection et de révision, comme aussi les autorisations de la Chambre en train de l'exercice du contrôle, tenant compte spécial de l'attitude des sujets à l'égard des contrôlés.

Dans la troisième part l'auteur formule des observations *de lege lata* et des propositions *de lege ferenda* à l'adresse des régulations de droit et de la pratique de l'activité de la Chambre Suprême du Contrôle. En appréciant positivement l'institution même, il se prononce toutefois en faveur de quelques modifications, qui devraient assurer plus grande efficacité du contrôle. Ainsi donc il demande avant tout la consolidation de personnel de l'échelon de voïévodies de la Chambre Suprême du Contrôle et la concentration de l'activité des organes de la Chambre sur les contrôles de problèmes, ce que préviendra la dispersion des efforts du personnel de contrôle, peu nombreux. En outre comme un problème de discussion il avance celui de conférer à la Chambre Suprême du Contrôle le droit de casser les actes juridiques des unités d'organisation, soumises au contrôle, en cas de leur évidente incompatibilité avec les prescriptions des lois et éventuellement le droit d'imposer l'obligation de l'indemnité aux travailleurs des organes contrôlés, qui sont coupables d'avoir causé le dommage.

ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA

Nakład 800+100 egz. Ark. wyd. 18, ark. druk. 14,0+4 str. wkł. kred.

Pap. druk. sat. kl. III, B-1, 80 g.

Oddano do składu w marcu 1974 r., podpisano do druku w czerwcu 1974 r., wydrukowano w czerwcu 1974 r.

Cena zł 54,—

Tłoczono w Oficynie Drukarskiej UMCS w Lublinie, nr zam. 106/74. — E-5

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA

VOL. XX

SECTIO G

1973

1. G. L. Seidler: The Reform of Polish School System in the Era of Enlightenment.
Reforma szkolnictwa polskiego w epoce Oświecenia.
2. T. Opas: Zagadnienie apelacji miast prywatnych w świetle polityki gospodarczo-społecznej dziedziców od XVI do XVIII wieku.
Le problème de l'appelation des bourgeois des villes privées à la lumière de la politique socio-économique des héritiers du XVI-e au XVIII-e siècles.
3. Z. Mitura: Ewolucja reżimu prawnego środków trwałych i obrotowych przedsiębiorstw państwowych w świetle zmian w systemie planowania i zarządzania gospodarką narodową w Polsce.
Die Evolution der Rechtslage der Grund- und Umlaufmittel der volkseigenen Betriebe im Lichte der Änderungen des Systems der Planung und Verwaltung der Volkswirtschaft in Polen.
4. A. Gimbut: „Wewnątrz krajowe” przestępstwa eksploataowania prostytutki w prawie polskim.
Infractions „intérieures” d'exploitation de la prostitution d'autrui dans la législation polonaise.
5. W. Szwarz: Podstawy prawne działalności policyjnej okupacyjnego zarządu cywilnego w Generalnym Gubernatorstwie Warszawskim i organizacja jego aparatu wykonawczego (1915—1918).
Die rechtlichen Grundlagen der polizeilichen Tätigkeit der zivilen Besatzungsverwaltung im Generalgouvernement Warschau und die Organisation ihres Vollstreckungsapparates (1915—1918).
6. A. Bałaban: Konstytucyjne unormowanie przedmiotu ustawy w PRL.
Verfassungsmässige Regelung des Gegenstandes des Gesetzes in der VRP.
7. J. Switka: Wpływ warunków środowiska społecznego, jako czynników kryminogennych, na przestępne działanie.
The Influence of Criminal Activity by Social Environmental Conditions as Crime-Creating Factors.
8. L. Dubel: Problem praworządności w polskich doktrynach Odrodzenia i Oświecenia.
The Problem of Law and Order in the Polish Political Thought in the Renaissance and the Enlightenment.
9. L. M. Rouppert: Problematyka suwerenności w strefie Kanału Panamskiego.
The Problem of Sovereignty in the Panama Canal Zone.

