

Halina ZIĘBA-ZAŁUCKA

### Najwyższa Izba Kontroli w projektach Konstytucji

The Supreme Chamber of Inspection in the Drafts  
of the Constitution

Ustawodawca konstytucyjny poświęca Najwyższej Izbie Kontroli trzy artykuły w rozdziale 4 ustawy zasadniczej z r. 1952 (przepisy pozostające w mocy na podstawie art. 77 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym).<sup>1</sup>

Tradycyjna koncepcja kontroli państwowej wobec negatywnych doświadczeń podporządkowania NIK Prezesowi Rady Ministrów i Radzie Ministrów wydaje się zyskiwać na atrakcyjności, a potwierdzeniem tego są rozwiązania zaproponowane w siedmiu projektach konstytucyjnych.<sup>2</sup> Nie przynoszą one jednak niczego rewelacyjnego w wizji kontroli państwowej. I chociaż wraz ze zmianami społeczno-politycznymi i gospodarczymi Polski następowało przewartościowanie miejsca i funkcji kontroli państwowej, to jednak nie udało się osiągnąć w tym zakresie optymalnego dla wszystkich kształtu prawnego.

Rozwiązania ustrojowe przewidziane w ustawie z 8 października 1980 r. o zmianie Konstytucji i w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup> nie były prostym nawrotem do rozwiązań obowiązujących przed r. 1976<sup>4</sup>, ale treść ich uwzględniła doświadczenia wynikające ze sprawdzonych już koncepcji. Najwyższa Izba Kontroli stała się organem podległym Sejmo-

<sup>1</sup> Dz. U. nr 84, poz. 426.

<sup>2</sup> Projekty Konstytucji drukowane w „Rzeczpospolitej”: UW — z 25 lipca 1994, nr 171; PSL—UP — z 9 sierpnia 1994, nr 184; KPN — z 22 sierpnia 1994, nr 194; prezydencki — z 19 maja 1994, nr 115; SLD — z 25 sierpnia 1994, nr 197; senacki — z 16 sierpnia 1994, nr 189; Solidarności — z 8 września 1994, nr 209.

<sup>3</sup> Dz. U. nr 22, poz. 81, 82.

<sup>4</sup> Dz. U. nr 12, poz. 66.

wi, co zgodne było z odczuciami społecznymi i faktami, które dowiodły, że najwyższy organ kontroli musi być całkowicie niezależny od organów wykonawczych, do których kontrolowania został powołany.

Transformacja ustroju na przełomie lat 1989—1990 jest główną przesłanką zmian rozwiązań obowiązującej od r. 1980 ustawy o NIK, stąd inicjatywa zmian ustawowych z 11 września 1992 r.<sup>5</sup> i stąd nowe propozycje w projektach nowej Konstytucji.

Różnie się umieszcza Najwyższą Izbę Kontroli w systematyce konstytucyjnej. Projekt SLD (art. 93) sytuuje NIK razem z Sejmem w rozdziale II. Także czyni to projekt PSL—UP (art. 85 rozdz. IV). W odrębnym rozdziale zatytułowanym „Najwyższa Izba Kontroli” umieszcza ją projekt UW (art. 78—83). Wspólnie z innymi organami kontroli w części zatytułowanej „Instytucje kontrolne” — projekt senacki (art. 139—141) oraz projekt Solidarności (art. 137—141); w rozdziale „Finanse publiczne” (art. 93—95) — projekt prezydencki; w rozdziale zatytułowanym „Kontrola państwowa, Straże, Rzecznik Praw Obywatelskich” — projekt KPN (art. 113).

W kontekście rozwiązań projektowych warto przypomnieć, jak wraz ze zmianami społeczno-politycznymi i gospodarczymi Polski następowało przewartościowanie miejsca i funkcji kontroli państwowej.

W Polsce międzywojennej Konstytucja Marcowa i wydana na jej podstawie ustawa z 3 czerwca 1921 r.<sup>6</sup> powołały do życia NIK, której Prezes zatwierdził Prezydent na wniosek Rady Ministrów. Prezes NIK był równorzędny ministrom, ale nie wchodził w skład rządu. Konstytucja Kwietniowa z r. 1935<sup>7</sup> stanowiła, że organy kontroli pozostają pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, który mianował i odwoływał Prezesa NIK.

Ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych<sup>8</sup> przekazała wszystkie przedwojenne kompetencje NIK, do czasu jej zorganizowania, Prezydium Krajowej Rady Narodowej, które wykonywało kontrolę poprzez specjalnie powołane Biuro Kontroli. Rząd nie mógł w żadnej formie wpływać na funkcjonowanie i organizację Biura Kontroli, poprzez które Prezydium Krajowej Rady Narodowej wykonywało powierzoną mu kontrolę państwową.

Przejęcie przez Radę Państwa wszystkich kompetencji Prezydium KRN na mocy ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. w niczym nie zmieniło istniejącego stanu rzeczy, aczkolwiek Rada Państwa różniła się

<sup>5</sup> R. Szawłowski: *Projekt ustawy o NIK, Zalety i wady*, „Rzeczpospolita” nr 99 z 28 kwietnia 1994 r., s. 12.

<sup>6</sup> Dz. U. nr 51, poz. 314.

<sup>7</sup> Dz. U. RP nr 30, poz. 227.

<sup>8</sup> Dz. U. 1946 nr 3, poz. 26 tekst jednolity z 23 stycznia 1946 r.

od Prezydium KRN zarówno co do zakresu działania, jak i stanowiska zajmowanego w systemie ustrojowym. Istotną rzeczą było to, że Rada Państwa, jako organ od rządu odrębny i złożony wyłącznie z osób wybieranych przez Sejm, gwarantowała kontroli państwowej niezależność od rządu. Mała Konstytucja nie precyzowała w szczegółach ani formy, ani stopnia kompetencyjnego i organizacyjnego związku między NIK a Radą Państwa, ustaliła natomiast dwie zasady jej funkcjonowania: przedstawianie Sejmowi wniosków dotyczących absolutorium w związku ze sprawozdaniem z działalności rządu i hierarchiczne związanie z Radą Państwa z równoczesnym uczynieniem z Prezesa NIK członka Rady Państwa. Związek NIK i Rady Państwa został umocniony przez ustawę z 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej (Dz.U. nr 13, poz. 74). Zgodnie z postanowieniami tej ustawy NIK była organem od rządu niezależnym i podlegała Radzie Państwa. Podległość ta nie oznaczała jednak, że NIK stanowiła organ na wzór byłego Biura Kontroli, NIK funkcjonowała samoistnie. Rada Państwa nadawała kierunek jej działalności, była instancją nadzorczą oraz decydowała o składzie personalnym.

Radykalną zmianę usytuowania NIK wprowadziła ustawa z 22 listopada 1952 r. o kontroli państwowej i uzupełniające ją akty prawne niższej rangi. Ustawa ta powołała Ministerstwo Kontroli Państwowej. Instytucja kontroli państwowej w postaci resortu rządowego została pozbawiona niezależności od aparatu wykonawczego, stając się jego częścią składową.

Sejm II kadencji powołał 13 lipca 1957 r. Komisję Nadzwyczajną do opracowania projektu ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Komisja ta przedłożyła Sejmowi trzy projekty aktów prawnych: projekt ustawy o NIK, projekt uchwały Sejmu o trybie przedkładania Sejmowi sprawozdań i zlecenia przez Sejm zadań NIK, projekt ustawy o zmianie Konstytucji PRL. Sejm 13 grudnia 1957 r. uchwalił przedłożone projekty aktów prawnych, które weszły w życie 27 grudnia 1957 r.

Kwestia umiejscowienia NIK wśród innych organów państwowych została rozstrzygnięta w Konstytucji w art. 28b, który stwierdza: „Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi”, art. 1 ustawy zaś głosi: „Tworzy się Najwyższą Izbę Kontroli podległą Sejmowi” (Dz.U. 1957, nr 61, poz. 330). Zakres współpracy NIK z Sejmem i jego organami normowała, poza przepisami ustawy i Konstytucji, uchwała Sejmu z 13 grudnia 1957 r. o trybie przedkładania Sejmowi sprawozdań i zlecenia przez Sejm zadań Najwyższej Izbie Kontroli (MP nr 99, poz. 578).

Ustawą z 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji oraz ustawą z 27 marca 1976 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. nr 12, poz. 66) ukształtowany został inny niż dotychczasowy model funkcjonowania kontroli w naszym kraju. W systemie organów państwowych NIK zajęła pozycję

naczelnego organu kontroli podporządkowanego Rządowi. Prezes NIK powoływał i odwoływał Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów złożony w porozumieniu z Przewodniczącym Rady Państwa. Prezes Rady Ministrów sprawował bieżący nadzór nad NIK.

Usytuowanie kontroli państwowej w systemie organów państwowych budziło poważne zastrzeżenia. Obecność Prezesa NIK w składzie Rady Ministrów stwarzała niebezpieczeństwo braku obiektywizmu kontroli. Uległo przy tym ograniczeniu prawo do kontroli naczelnych organów administracji państwowej przez NIK z urzędu.

W rozwiązaniach ustrojowych przewidzianych w ustawie z 8 października 1980 r. o zmianie Konstytucji i ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>9</sup> NIK stała się organem podległym Sejmowi, co zgodne jest z odczuciami społecznymi i faktami, które dowiodły, że najwyższy organ kontroli musi być niezależny od organów wykonawczych, do których kontrolowania został powołany.

Zanim przedstawię pozycję ustrojową NIK w projektach Konstytucji, przypomnę organizację Najwyższej Izby Kontroli oraz jej miejsce w systemie organów państwa na tle rozwiązań w innych krajach.

Próba klasyfikacji organów kontroli w świecie jest trudna, występują bowiem duże różnice w rozwiązaniach szczegółowych. Można jednak zaproponować podział ogółu najwyższych organów kontroli na dwie podstawowe grupy: trybunały obrachunkowe i urzędy kontroli. W grupie trybunałów obrachunkowych można wyróżnić: Po pierwsze trybunały obrachunkowe w dosłownym znaczeniu, tzn. organy, które nie tylko są nazwane sądami, lecz także działają jako sądy. Są to organy kolegialne, niezależne zarówno od rządu, jak i od parlamentu, choć współpracujące z nimi. Przykładem jest tu zwłaszcza Trybunał Obrachunkowy we Włoszech, we Francji, a także w Belgii i Hiszpanii, choć w dwóch ostatnich pojawia się kwestia zależności od parlamentu. Po drugie istnieją trybunały obrachunkowe, które są zorganizowane na wzór sądów, lecz nie mają kompetencji orzeczniczych. Organy te zajmują się kontrolą, a nie orzekaniem, zatem muszą być niezależne od rządu, natomiast ich niezależność od parlamentu jest tylko częściowa, co nie przeszkadza w prowadzeniu kontroli, zwłaszcza że uprawnienia parlamentu mają charakter generalny. Przykładem tego rodzaju trybunału jest Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec, jak również Trybunał Audytorów Wspólnot Europejskich.

W grupie urzędów kontroli można wyróżnić: Po pierwsze urzędy monokratyczne, gdzie wszystkie decyzje — zarówno o przeprowadzeniu kontroli, jak i jej wynikach — podejmowane są przez kierownika urzędu lub w jego imieniu. Jako przykład można wymienić Narodowy Urząd Kon-

<sup>9</sup> Dz. U. nr 22, poz. 81, 82.

trolu Wielkiej Brytanii oraz Główny Urząd Obrachunkowy Stanów Zjednoczonych. Po drugie istnieją urzędy kontroli kolegialne. Przykładem jest Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Czeskiej.

Zasada kolegialności wyraźnie występowała też w polskiej Najwyższej Izbie Kontroli przed wojną i po wojnie: kolegia departamentów i izb okręgowych rozstrzygały między innymi o wynikach kontroli; od tych rozstrzygnięć jednostkom kontrolowanym przysługiwało odwołanie do kolegium NIK. Pod rządami obecnie obowiązującej ustawy Najwyższa Izba Kontroli prezentuje model pośredni: urzędu monokratycznego i kolegialnego.<sup>10</sup>

W projektach Konstytucji projekt Solidarności w art. 137 sytuuje NIK jako organ podległy Senatowi, co stanowi pewną oryginalną koncepcję w stosunku do innych projektów.

Również projekt KPN — inaczej niż pozostałe — podkreśla związek NIK z Senatem, jednak czyni to w sposób mało klarowny. Nie wypowiada się bowiem wprost o podległości NIK Senatowi, ale wskazuje, że prezes Izby i na jego wniosek członków kolegium mianuje i odwołuje Senat. Czytamy dalej w projekcie, że wszystkie swoje sprawozdania i wyniki badań NIK przedstawia Senatowi. Równocześnie w art. 113 pkt 1 zobowiązuje NIK do przedstawienia Sejmowi corocznie wniosku o absolutorium dla rządu. A więc zupełne rozluźnienie związków z Sejmem. Przy czym projekt nie określa jednoznacznie podległości Izby któremukolwiek z organów, co wydaje się nie najlepszym ujęciem w ustawie zasadniczej, przyjmując jednak odpowiedzialność Prezesa NIK według zasad ustalonych dla odpowiedzialności ministrów.

Pozostałe projekty wskazują jednoznacznie na podległość Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi. I tak projekt Unii Wolności w art. 80 ust. 2 mówi, że NIK podlega w całej swej działalności Sejmowi, który również powołuje i odwołuje Prezesa NIK. Projekt prezydencki w art. 94 ust. 1 i 2 sytuuje NIK jako organ podległy Sejmowi, a Prezesa NIK również powołuje Sejm bezwzględną większością konstytucyjnej liczby posłów na wniosek Prezydenta. Także propozycja senacka sprowadza się do podległości NIK Izbie Poselskiej. W projekcie SLD znajdujemy również bezpośredni związek NIK z Sejmem i to nie tylko przy powoływaniu Prezesa NIK, któremu ten projekt powierza stanowisko równorzędne Ministrowi Stanu, ale czytamy w nim, że za sprawowanie swojego urzędu i podległych mu urzędników Prezes NIK odpowiedzialny jest bezpośrednio przed Sejmem.

Związki Najwyższej Izby Kontroli z Sejmem są widoczne więc we wszystkich tych projektach, a szczególnie wtedy, kiedy projekty stwier-

<sup>10</sup> Zob. J. M a z u r: *NIK w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Kontrola Państwa” 1994, nr 1, s. 21.

dzają, że NIK przedstawia corocznie Sejmowi wniosek o udzielenie lub odmówienie rządowi absolutorium (projekty SLD, prezydencki, Unii Wolności, KPN). Tylko projekt Solidarności i Senatu stanowi, że ten wniosek ma być równocześnie złożony Sejmowi i Senatowi (art. 140 i art. 139 ust. 2), podobnie jak sprawozdanie z działalności NIK (projekt senacki), chociaż projekt KPN nakazuje składać sprawozdanie z tejże działalności tylko Senatowi (art. 113 ust. 2).

W Polsce absolutorium jest stosowane od momentu odrodzenia państwa w r. 1918 (z przerwą w latach 1952—1957) i występuje do chwili obecnej. Należy podkreślić umiejscowienie absolutorium we wszystkich kolejnych konstytucjach: w art. 9 Konstytucji Marcowej, w art. 77 Konstytucji Kwietniowej, w art. 77 ust. 3 Małej Konstytucji z r. 1947, w art. 28d Konstytucji z r. 1952 (dodanym w r. 1957), wreszcie obecnie — w art. 22 Małej Konstytucji z r. 1992.<sup>11</sup>

Ten związek z Sejmem uwidacznia się także wówczas, gdy ustawa zasadnicza nakazuje Marszałkowi Sejmu (SLD, UW) regulowanie innych istotnych dla NIK spraw w drodze delegacji ustawowej. Można go również zauważyć w obsadzaniu stanowiska Prezesa NIK. Projekt prezydencki stwierdza w art. 94 ust. 1, że Prezesa NIK powołuje Sejm bezwzględną większością konstytucyjnej liczby posłów na wniosek Prezydenta, a za swoją działalność ponosi odpowiedzialność konstytucyjną. Jest to jedyny projekt określający wprost ten rodzaj odpowiedzialności (art. 94 ust. 5) i zarazem jako jedyny wskazuje, by kandydat był powoływany na wniosek.

Projekt PSL—UP również Sejmowi przypisuje prawo powołania Prezesa NIK. Warto przy tym zwrócić uwagę, że projekt ten przewiduje parlament jednoizbowy. Projekt Unii Wolności proponuje, by prezesa NIK powoływał Sejm za zgodą Senatu. Projekt KPN, odmiennie od dotychczas omawianych, rolę mianowania, a nie powoływania Prezesa NIK przypisuje Senatowi. Według projektu SLD, Sejm wybiera Prezesa NIK, a na jego wniosek Marszałek Sejmu mianuje dwóch wiceprezesów i pozostałych członków kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Tylko projekt Solidarności stwierdza, że Prezesa NIK powołuje Prezydent za zgodą Senatu i wskazuje, że czyni to na 6-letnią kadencję.

Na marginesie różnicy widocznej w projektach co do regulacji stosunku pracy Prezesa NIK i wiceprezesów — bądź to z powołania, bądź mianowania — uważam, że jednym z warunków prawidłowego wypełniania zadań przez NIK jest właściwe ukształtowanie stosunku pracy jej

<sup>11</sup> Zob. J. Mazur: *Opinia Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium (próba wykładni art. 22 ust. 2 in fine „Małej Konstytucji”)* [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Red. M. Kruk, Warszawa 1993, ss. 180—187.

wszystkich pracowników. Właściwa regulacja oznacza, że ustawa zasadnicza powinna jasno określać, jakie przepisy mają tu zastosowanie. Regulacje przedstawione w projektach Konstytucji są niewyczerpujące.<sup>12</sup>

Nieco inaczej wygląda sprawa z wiceprezesami i kolegium NIK. Projekty wyraźnie umacniają kolegialność Izby. Projekt Solidarności odsyła do ustawy, która ma zająć się tym problemem. Projekt SLD wskazuje, że na wniosek Prezesa NIK Marszałek Sejmu mianuje dwóch wiceprezesów i pozostałych członków kolegium NIK, przy czym wprowadza zasadę niezależności sędziowskiej członków kolegium usuwalnych tylko uchwałą Sejmu podjętą większością 3/5 ustawowej liczby posłów. Projekt KPN prawo powołania członków kolegium NIK powierza Senatowi na wniosek Prezesa NIK. Projekt Unii Wolności również określa, że NIK działa kolegialnie (art. 81). Kolegium według tego projektu składa się z Prezesa NIK, wiceprezesów i siedmiu członków. Wiceprezesów NIK i członków kolegium powołuje Prezydium Sejmu. Projekt PSL nic nie wspomina o kolegialności NIK. Projekt prezydencki wyraźnie w art. 94 ust. 1 stwierdza, że NIK działa kolegialnie i że członków kolegium powołuje Sejm na wniosek Prezesa NIK. Dodatkowo wprowadza zakaz pociągania Prezesa NIK i członka kolegium NIK do odpowiedzialności sądowej oraz zakaz zatrzymania ich bez zgody Sejmu. Projekt senacki nie mówi wprost o zasadzie kolegialności NIK, ale w art. 141 ust. 3 wspomina, że członkowie kolegium NIK są w sprawowaniu swej funkcji niezawisli i podlegają tylko ustawie, a więc tym samym przyznaje, że kolegium NIK istnieje.

Warto zasygnalizować, że zasada kolegialności kontroli sięga dziewiętnastowiecznych tradycji. W Polsce w okresie 75-letniej historii NIK działalność jej regulowało siedem aktów prawnych rangi ustawowej, obecnie ósmy z 23 grudnia 1994 r. i aż sześć (z najnowszych) kreowało kolegium NIK.<sup>13</sup> Zasada kolegialności kontroli znalazła wyraz również w ustawach zasadniczych z r. 1921, 1935, 1952 w wersji z r. 1957 oraz czyni to Mała Konstytucja z r. 1992.<sup>14</sup> Zgodny jest pogląd większości projektodawców podporządkownia NIK Sejmowi i utrzymania związków z Sejmem. Daje się równocześnie zauważyć wzmocnienie zasady kolegialności w działaniu NIK.

Negatywnie należy się odnieść, o czym wspominałam wcześniej, do nieprecyzyjności projektów w istotnych sprawach. Na przykład niektóre projekty proponują przy powierzaniu funkcji Prezesa NIK, wicepreze-

<sup>12</sup> Por. T. Liszcz: *Regulacja prawna stosunku pracy z mianowania w projekcie nowej ustawy o NIK*, „Kontrola Państwa” 1994, nr 4, s. 36 i n.

<sup>13</sup> Nie czyniły tego ustawy o kontroli z r. 1952 i r. 1976.

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat: A. Sylwestrak: *Zasada kolegialności w NIK*, „Kontrola Państwa” 1994, nr 4.

sów, członków kolegium mianowanie na te stanowiska, inne powoływanie, jeszcze inne wybór. Niespójność, która w ustawie zasadniczej nie powinna się zdarzyć, gdyż z nią wiążą się konsekwencje natury prawnej.

Projekty ustaw zasadniczych w rozdziałach dotyczących instytucji kontroli określają też zakres kontroli sprawowanej przez NIK. Już pierwsze spojrzenie na regulację prawną pozwala wysnuć wniosek, że wszystkie projekty ustawy zasadniczej w sposób bardzo niejednoznaczny i nieprecyzyjny formułują tenże zakres. Kto inicjuje kontrolę, jaki jest zasięg przedmiotowy i podmiotowy tej kontroli, jakie podmioty kontroluje NIK obligatoryjnie, a jakie fakultatywnie, jakie kryteria kontroli NIK powinna stosować. Na te i szereg innych pytań przyszła Konstytucja powinna odpowiadać. Jednak tak się nie dzieje. Projekty Konstytucji nie przynoszą, niestety, odpowiedzi na wszystkie te zagadnienia.

Projekt senacki zobowiązuje NIK do kontroli działalności administracji państwowej i samorządu terytorialnego, nie określa jednak zakresu przedmiotowego tej kontroli (art. 140). NIK bada też wykonanie budżetu państwa i innych ustaw regulujących finansową, gospodarczą i administracyjną działalność państwowych jednostek organizacyjnych (ust. 2). Według tego projektu, NIK może również sprawdzać legalność i rzetelność działania przedsiębiorstw, zakładów i instytucji komunalnych oraz innych jednostek organizacyjnych prowadzących działalność gospodarczą z udziałem funduszy państwowych korzystających z pomocy państwa, dysponujących majątkiem publicznym lub funduszami społecznymi.

Pragnę zwrócić uwagę na fakt, że projekt wspomina jedynie o dwu kryteriach kontroli: legalności i rzetelności. Przypomnę, że tradycyjnie funkcjonowały cztery kryteria kontroli podejmowanej przez NIK. Tymczasem, jak uzasadniał J. Jaskiernia w swoim wystąpieniu na posiedzeniu Sejmu 18 marca 1994 r., kiedy odbyło się pierwsze czytanie projektu nowej ustawy o NIK<sup>15</sup> — wśród najwyższych organów kontrolnych na świecie występuje wyraźnie tendencja odstępowania od zawężania zadań do tradycyjnej kontroli legalności oraz prawidłowości formalnej zarządzania finansowego i księgowości, zaznacza się natomiast kierunek rozszerzania zakresu kontroli państwowej na ocenę wykonywania zadań oraz badania skuteczności, gospodarności i sprawności administracji publicznej, w tym także organizacji przebiegu procesów prywatyzacyjnych. Zwraca też uwagę na fakt częstych zarzutów, że wprawdzie NIK bada, ale bada pod względem legalności, prawidłowości formalnej, finansowej, księgowej, a społeczeństwo interesuje najbardziej skuteczność, gospodarność, sprawność i prawidłowość procesów prywatyzacyjnych. Legalność jest

<sup>15</sup> Por. Z. M a r t a n : *O kryteriach kontroli ponownie*, „Kontrola Państwowa” 1993, nr 3.



podstawą kontroli, ale nie jest jedynym jej kryterium, chociaż sądzić by należało, że w warunkach gospodarki rynkowej właśnie to kryterium, obok celowości, winno być najważniejsze.<sup>16</sup>

Projekt Solidarności wskazuje w art. 138, że NIK jest powołana do badania sposobu wykonania budżetu państwa, kontroli legalności działania, prawidłowego gospodarowania majątkiem i środkami finansowymi administracji państwowej, państwowych jednostek organizacyjnych i samorządu terytorialnego. Może również kontrolować (art. 139) przedsiębiorstwa i zakłady państwowe lub komunalne, podmioty gospodarcze oraz inne organizacje prowadzące działalność z udziałem majątku państwowego lub komunalnego albo z wykorzystaniem środków finansowych państwowych, komunalnych lub społecznych. Według projektu Unii Wolności, NIK sprawuje kontrolę wykonywania budżetu oraz gospodarowania mieniem Skarbu Państwa z punktu widzenia legalności i prawidłowego wykorzystania środków publicznych. Według KPN — NIK kontroluje pod względem finansowym gospodarkę Rzeczypospolitej oraz związków publicznoprawnych. Projekt prezydencki w art. 93 ust. 1 przewiduje kontrolę organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych finansowanych z budżetu państwa z punktu widzenia legalności, gospodarności i celowości. Według projektu PSL—UP kontrola obejmuje organy, przedsiębiorstwa i inne instytucje państwowe, a w zakresie i na zasadach określonych w ustawie — także samorządowe, spółdzielcze i prywatne korzystające z kredytów i pomocy finansowej państwa. Natomiast SLD w art. 93 projektu zakres kontroli NIK sprowadza „[...] do kontroli całej administracji pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków państwowych”.

Wydaje się, że nie wszystkie projekty rozumieją potrzebę takiego określenia zakresu kontroli NIK, by była możliwość uruchomienia jej wszędzie tam, gdzie państwo angażuje swoje środki, a więc i możliwość kontrolowania samorządów.

Nowa ustawa o NIK, uchwalona 23 grudnia 1994 r., wychodzi jakby naprzeciw tym postulatam, przy wyraźnym sprzeciwie UW. Ustawodawca uznał, że wszędzie tam, gdzie Sejm widzi potrzebę kontroli, powinna ona nastąpić w interesie społecznym. Stąd w ustawie wyraźnie różnicuje się obligatoryjną kontrolę wszędzie tam, gdzie NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, państwowych osób prawnych, innych państwowych jednostek organizacyjnych, a fakultatywną tam, gdzie chodzi o samorząd terytorialny oraz firmy prywatne, które mają jakiś związek z pieniędzmi podatników, na przykład będąc wykonawcami inwestycji finansowanych z budżetu państwa.

<sup>16</sup> J. Jaskiernia: *Pierwsze czytanie projektu ustawy o NIK, „Kontrola Państwowa” 1994, nr 3, s. 7.*

Sądzę, że jest to sprawa o fundamentalnym znaczeniu i pozbycie się przez parlament możliwości wglądu w sferę samorządu w sposób istotny obniżyłoby rangę funkcji kontrolnej Sejmu. Nie chodzi przecież o pełny zakres kontroli, ale jedynie o kontrolę selektywną.

Nowa ustawa o NIK daje taką możliwość zanim ureguje tę materię nowa ustawa zasadnicza. Podobnie było zresztą w latach 1918—1939. Krytyczny — zdaniem R. Szawłowskiego<sup>17</sup> — stan w zakresie kontroli samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej rozpoczął się od chwili wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.<sup>18</sup> i ustanowienia regionalnych izb obrachunkowych<sup>19</sup>, których powstanie dało przeciwnikom kontroli samorządu przez NIK argument o podwójnej kontroli.

Projektodawcy SLD używają pojęcia „administracji państwowej”, projekt prezydencki „administracji publicznej”. Wydaje się, że „administracja samorządowa” mieści się w pojęciu „administracji publicznej”, tym bardziej że te pojęcia są używane zamiennie przez Małą Konstytucję.<sup>20</sup> Nie zgadzam się zatem z T. Górczyńską, która uważa, że projekt SLD wyklucza wręcz kontrolowanie samorządu.<sup>21</sup>

Chcę zwrócić uwagę na fakt, że projekty bardzo różnie określają zakres kontroli NIK i bardzo nieprecyzyjnie. Jedne szeroko, jak PSL czy Solidarności, inne lakonicznie, jak SLD, prezydencki czy UW. Mam nadzieję, że twórcy nowej Konstytucji skorzystają z sugestii wynikających z ogólnospołecznej dyskusji, z uregulowań sprawdzonych w praktyce i zaakceptowanych przez społeczeństwo.

#### S U M M A R Y

The paper discusses the institution of the Supreme Chamber of Inspection (SCI) in the seven drafts of the future Constitution in the following order: 1) the SCI in the classification of the Constitution; 2) the position of the SCI in the system of state agencies; 3) appointment of the SCI President; 4) the range of objects and subjects of inspection; 5) the rules of operation by the SCI.

<sup>17</sup> Zob. R. Szawłowski: *Konieczność objęcia kontrolą NIK samorządu terytorialnego oraz, w ograniczonym zakresie, jednostek spoza sektora publicznego*, „Kontrola Państwowa” 1994, nr 1, s. 25.

<sup>18</sup> Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

<sup>19</sup> Dz. U. 1992, nr 85, poz. 428.

<sup>20</sup> J. Łętowski: *Administracja w „Małej Konstytucji”*, [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian...*, s. 162 i n.

<sup>21</sup> T. Górczyńska: *Najwyższa Izba Kontroli, [w:] Jaka konstytucja? Analiza projektów konstytucji RP zgłaszanych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, Red. M. Kruk, Warszawa 1994, s. 196.

The study also compares the proposed solutions with the earlier regulations by law (from 1952 to 1980). In view of the negative experience of subordination of the SCI Prime Minister and the Council of Ministers, the traditional conception of state control seems to be more acceptable, which is confirmed in the solutions proposed in the drafts of the Constitution.

The Law on the Supreme Chamber of Inspection of 23rd December 1994 permits to view the Chamber through the regulations that were already tried out. The legislator concluded that wherever the SCI inspects the activities of the agencies of government administration, state legal persons and other state organizational units, and the facultative inspection where local governments are involved and private firms which are in some way connected with the taxpayer's money, for example carrying out projects financed by the state budget.

It should be hoped that the makers of the new Constitution will adopt the suggestions following from the nation-wide discussion, and from solutions that were tried out in practice and accepted by the society.

