

ANDRZEJ SYLWESTRZAK (Gdańsk)

Najwyższa Izba Kontroli w Drugiej Rzeczypospolitej

Osiągnięcia przedwrześniowej Rzeczypospolitej w zakresie organizacji i funkcjonowania kontroli nie pozostały bez wpływu na NIK w Polsce Ludowej, charakteryzując się również znaczną oryginalnością na tle ówczesnych rozwiązań w innych państwach burżuazyjno-demokratycznych. Podkreślić warto, iż mimo braku własnej państwowości w XIX w., zgromadzono wiele doświadczeń funkcjonowania polskich instytucji kontroli wykształconych w dobie Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego. Te właśnie doświadczenia w poważnym zakresie zaważyły również na wypracowaniu w II Rzeczypospolitej nader oryginalnej koncepcji NIK i warto im poświęcić uwagę.

Ogólnie mówiąc historia dziewiętnastowiecznej kontroli państwowej na ziemiach polskich dzieli się na trzy etapy: okres Księstwa Warszawskiego związany z recepcją odpowiednich rozwiązań francuskich, po wtóre, okres kontroli w Królestwie Polskim stanowiący - przy kilku znaczących modyfikacjach - kontynuację wzorców francuskich i wreszcie trzeci okres, następujący po upadku Powstania Styczniowego, gdzie na kanwie likwidacji odrębności instytucjonalnych byłego Królestwa Polskiego, kontrolę poddano petersburskiej centrali i zorganizowano stosownie do wzorców obowiązujących w imperium rosyjskim.

Doba Księstwa Warszawskiego to nie tylko odzyskanie względnej suwerenności państwowej części ziem Rzeczypospolitej, lecz również lata gruntowych zmian ustrojowych odpowiadających przede wszystkim instytucjom francuskim, czego pomnikowym wyrazem było przyjęcie Kodeksu Napoleona. Wprawdzie okrojowana przez Napoleona I konstytucja Księstwa Warszawskiego (22 VII 1807) nie wspominała o kontroli państwowej, to jednak inicjatywę jej zorganizowania podjął król Fryderyk August (14 V 1808). W rezultacie po zakończeniu prac specjalnej komisji przygotowującej projekt powołano dekretem królewskim z 14 XII 1808 r. Główną Izbę Obrachunkową (GIO)¹. W samej

¹ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. 1, s. 120.

komisji starły się dwie koncepcje, francuskiej i pruskiej izby obrachunkowej. Koncepcja francuska opierała się na wyposażeniu izby w uprawnienia jurysdykcyjne oraz dość szerokie prawa do czynności pokontrolnych, podczas gdy pruska Izba Obrachunkowa (*Ober-Rechnungs-Kamer*) uprawnień takich nie posiadała, prowadząc zasadniczo kontrolę następczą, bez możliwości odwoływania się do jakichkolwiek środków imperatywnych.

Ostatecznie wypracowano model francuskiego usytuowania GIO w aparacie państwowym wzorowanym na dekrete Napoleona I z 16 IX 1807 r. powołującym *Cour des Comptes* nawiązując do pruskiego katalogu uprawnień. Dodać można, iż ustanowienie GIO połączone było z dogłębnymi reformami również skarbowości polskiej, co potencjalnie nie pozostawało bez znaczenia dla sprawności kontroli. Organizacja wewnętrzna GIO opierała się na ścisłej centralizacji i podległości prezesowi. Izba nie posiadała organów terenowych będąc centralnym organem kontroli z siedzibą w Warszawie. W całej rozciągłości GIO podlegała królowi (art. 18) bez możliwości rozwinięcia jakiegos szerszego współdziałania z sejmem i rządem. W podległości panującemu dopatrywano się silniejszych gwarancji prawnej i faktycznej niezależności kontroli w szczególności od administracji centralnej i departamentalnej. Prezesa GIO - w projekcie postulowano powierzenie kierownictwa GIO Prezesowi Rady Stanu - konsyliarzy (radców) obrachunkowych oraz asesorów powoływał, zaprzysięgał i zwalniał król, podczas gdy personel pomocniczy odpowiednio Prezes GIO². Dekretem z 8 IV 1809 r.³ rozszerzono nieco kadrę GIO poprzez swoiście pomyślaną kontrolę „społeczną” wybieraną przez Rady Departamentowe - jednego konsyliarza z każdego departamentu - do składu GIO, działających jednak bez wynagrodzenia.

GIO rozpoczęła działalność 2 III 1809 r. koncentrując się na kontroli rachunków z lat 1805-1807, co z góry stwarzało ogromne zaległości a przyłączenie do Księstwa Warszawskiego traktatem z 14 X 1809 r. czterech dalszych departamentów, sprawę jeszcze bardziej komplikowało. Dość powiedzieć, iż w połowie 1810 r. zaległości przekraczały ponad cztery tysiące rachunków. Powodowało to liczne wystąpienia Izby do Rady Stanu i króla o zwiększenie kadry oraz upoważnienie GIO do szybkiego i bezpośredniego „kwitowania” rachunków. Również fatalny stan finansów Księstwa, niepomierne wydatki wojenne, bynajmniej nie sprzyjały efektywności kontroli. Oceniając z perspektywy czasu działalność GIO należałoby powiedzieć, iż jej aktywność sprowadzono do wąskich ram badania samych rachunków bez możliwości wpływania na planowanie i ocenę wykonania budżetu, chociaż GIO z takimi inicjatywami występowała. Po wtóre GIO pozbawiona została możliwości współdziałania z innymi organami a w szczególności z Sejmem, co już w debacie poselskiej z 1811 r. budziło obawy i postulaty dotyczące wykorzystania jej osiągnięć w kontroli

² Skład GIO nie był liczny, zgodnie z art. 22 wchodził: prezes, 4 konsyliarze, 5 rachmistrzów, 4 kancelistów i 1 „posługacz”, co dawało 16 osób. GIO do końca 1810 r. dopracowała się własnego regulaminu, patrz: Biblioteka PAN w Krakowie, rękop. nr 142.

³ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. 2, s. 193.

rządu. Po trzecie, niezależnie od w sumie nikłych rezultatów, GIO stała się szkołą nowoczesnej naówczas kontroli.

Nowy etap kontroli wiązał się z nadaniem przez Aleksandra I konstytucji z 15 (27) XI 1815 r. Królestwu Polskiemu gwarantującej powołanie Izby Obrachunkowej, a więc po raz pierwszy nastąpiła konstytucjonalizacja tej instytucji (art. 78). Organizację kontroli unormowano postanowieniem królewskim z 3 (15) X 1816 r.⁴ zastąpionym dekretem z 9 (21) VIII 1821 r.⁵ Postanowienie z 1816 r. poddano krytyce, w szczególności za małą precyzję w oznaczaniu terminów kontroli a przede wszystkim niejasne jurysdykcyjne uprawnienia Izby. Pełniejszą regulację przyniósł dekret z 1821 r. znacznie dokładniej określający warunki funkcjonowania Izby, uprawnienia kontrolne oraz możliwości nakładania kar. Dekret z 1821 r. obowiązywał do 1867 r. a więc do końca polskiej kontroli, odpowiadającej istnieniu Kongresówki.

W porównaniu z aktem z 1816 r. dekret z 1821 r. praktycznie podporządkowywał Izbę namiestnikowi spełniającemu nad nią „nadzór” (art. 5). Prezes obowiązany był przedstawiać namiestnikowi kwartalne raporty oraz *ogólne obrazy* finansów Królestwa. Na wniosek panującego lub namiestnika Izba składała uwagi do projektu budżetu generalnego *oparte na doświadczeniu czerpanym z rachunkowości lat upłynionych* (art. 7). Izba po zatwierdzeniu budżetu była o tym niezwłocznie informowana *w kopii wierzytelnej* wraz ze wszystkimi późniejszymi korektami. Zmiany w budżecie mogły nastąpić jedynie za zgodą panującego lub namiestnika po uprzednim zasięgnięciu opinii Izby Obrachunkowej (art. 26). Było to o tyle doniosłe, iż podstawowe kryterium kontroli Izby stanowił budżet i *etaty każdorazowe* (art. 27 lit. a). Ustalając terminy nadsyłania rachunków przyjęto zasadę, iż do Izby należy ostateczna ich rewizja. Zobowiązano władze Królestwa do współdziałania *pod własną odpowiedzialnością* z Izbą Obrachunkową. Tak więc kontrola Izby była następcza, merytoryczna i formalna przy czym dominowały kryteria legalności, gospodarności a w praktyce również celowości wydatków. Terminy nadsyłania rachunków określał dekret wraz z sankcjami za ich naruszenie (wstrzymanie lub potrącenie części a nawet całej pensji, w ostateczności zwolnienie z pracy; art. 12).

W sumie były to szerokie uprawnienia Izby do kontroli finansów państwa, przy czym dodatkowo - w porównaniu z GIO - zadania corocznego aktualizowania *inwentarza ogólnego własności publicznej, tak ruchomej jak i nieruchomej, stanowiącej majątek krajowy* (art. 24) składały się, w gruncie rzeczy, na nową oryginalną postać polskiej kontroli, znacznie odbiegającej od schematycznych i dość wąskich jej ram z doby Księstwa Warszawskiego. Na tle jednak struktury aparatu państwowego Królestwa podkreślić należałoby dwie sprawy. Po pierwsze, całkowitą zależność Izby od „Najjaśniejszego Pana” a głównie jego namiestnika w Warszawie, po wtóre, brak bezpośrednich powiązań Izby z Sejmem. Posłowie niejednokrotnie domagali się ustanowienia takich związków

⁴ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego. t. 2, s. 160.

⁵ Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 7, s. 230.

- w szczególności na tle dążenia do uchwalenia przez Sejm budżetów generalnych narzucanych przez panującego - polegających na przedkładaniu posłom materiałów z kontroli budżetu. Sejm postulował zagwarantowanie pracownikom Izby *wszelkiej niezawisłości* toteż wskazywano, iż skład Izby *pochodzić powinien od Sejmu* wraz z nominacją jednego z senatorów na prezesa⁶. Postulaty te odpowiadały, ogólnie mówiąc, polskiej opinii publicznej, lecz nie doczekały się oficjalnego poparcia. Toteż zmiany wprowadzone w latach 1830-1831, a więc w dobie powstania listopadowego, czyniąc zadość tym dążeniom, stają się nader wymowne⁷.

Wydany po upadku powstania mikołajowski Statut Organiczny Królestwa Polskiego z 14 (26) II 1832 r. utrzymywał Najwyższą Izbę Obrachunkową (NIO) *dla ogólnej rewizji rachunków z dochodu i wydatków Królestwa* na czele z Generalnym Kontrolerem (tytułatura już rosyjska). Statut wprowadzał zmiany polegające na członkostwie Generalnego Kontrolera w składzie Rady Administracyjnej, wraz z którą był mianowany dekretem panującego (art. 23). Powołano Radę Stanu również z uczestnictwem Generalnego Kontrolera, którego udział był o tyle pożądanym, iż do Rady Stanu należało m.in. (art. 29 pkt. 4) *przeglądanie rocznego budżetu Królestwa zaproponowanego przez Radę Administracyjną wraz z rozpatrywaniem doniesień głównego kontrolera względem rewizji rachunków różnych gałęzi zarządu*. Poza tymi reorganizacjami o charakterze konstytucyjnym, w dalszym ciągu obowiązywał dekret z 1821 r. Do najbardziej wartościowych doświadczeń NIO należało uzyskanie wglądu w projekty budżetowe wraz z kontrolą budżetu przy zastosowaniu kilku kryteriów z celowością włącznie oraz możliwością przedstawiania sugestii reorganizacji poszczególnych instytucji, połączonej z postulatami modernizacji rachunkowości krajowej. Zadania te nie pozostawały martwym zapisem, lecz urzeczywistniane były w praktyce, stawiając tym samym NIO na czele europejskich instytucji kontroli tej doby.

Tragedia powstania styczniowego pociągnęła za sobą tym razem bezwzględną likwidację polskiego aparatu państwowego i zastąpienie go instytucjami rosyjskimi. Dotyczyło to również kontroli zniesionej dekretem z 28 XII 1866 r. (9 I 1867)⁸, wyznaczającym dzień 1 (13) I 1867 r. jako datę rozwiązania NIO z ustanowieniem w to miejsce kontroli rosyjskiej. Na terenach byłej Kongresówki powołano trzy izby kontrolne w Warszawie, Lublinie i Łomży wchodzące w skład scentralizowanej, z kierownictwem w Petersburgu, kontroli rosyjskiej⁹. Dodać można, iż ustanowiony w 1811 r. system kontroli rosyjskiej reorganizowano w 1856 i 1862 r. głównie rozszerzając zakres kryteriów kontroli i w tej wersji

⁶ Por. np. Dziennik posiedzeń Izby Poselskiej w czasie Sejmu Królestwa Polskiego w roku 1820 odbytego, Warszawa 1821, s. 478-481.

⁷ Por. H. Radziszewski, *Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskim (1815-1830)*, Warszawa 1907, t. 1, s. 225-227.

⁸ Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 66, s. 365.

⁹ Izbie warszawskiej podlegały zarządy gubernialne: warszawski, kaliski i piotrowski, izbie lubelskiej: lubelski, radomski, kielecki i siedlecki, izbie łomżyńskiej: łomżyński, suwalski i płocki. Obowiązywał wówczas w zakresie kontroli Zbiór Praw, St. Petersburg. 1857.

został on przyjęty na ziemiach polskich po likwidacji NIO. Następnie w 1892 r. przeprowadzono kolejną reorganizację kontroli¹⁰, modyfikowaną następnie - w rezultacie pojawienia się Dumy Państwowej - po rewolucji 1905 r. oraz w 1912 r.

Najwyższym organem był Centralny Urząd Kontroli Państwa w Petersburgu na czele z Kontrolerem Państwa. Organom tym ściśle podporządkowana była rozgałęzioną strukturą instytucji terenowych, funkcjonujących pod jednoosobowym zwierzchnictwem kierowników (np.) departamentem kierował generał-kontroler. Zarówno na szczeblu centralnym, jak terenowym, obok kierowników kontroli, funkcjonowały *rady kontroli państwowej* opiniujące ważniejsze dokumenty. Odpowiedzialność za całość ponosił Kontroler Państwa przed panującym przedstawiając cesarzowi całoroczne sprawozdania. Po reformie z 1906 r. podobne sprawozdania składał Dumie Państwowej. Wykonywano kontrolę wstępną, faktyczną i następczą, chociaż jej skuteczność - komedia N.W. Gogola *Rewizor* gruntownie ośmieszyła ten system - budziła poważne zastrzeżenia. Sprawa uległa poprawie po rewolucji 1905 r. poprzez zaangażowanie Dumy Państwowej w sprawozdawczość kontrolną oraz w przygotowanie i realizację budżetu. Warto o tym wspomnieć, ponieważ system rosyjski wywarł nader poważny wpływ na konstrukcję kontroli II Rzeczypospolitej Polskiej.

Pierwszym organem kontroli w końcowym okresie wojny był powołany 10 VIII 1917 r. przez Tymczasową Komisję Rady Stanu Urząd Obrachunkowy. Urząd działał do chwili wydania przez Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego dekretu z 7 II 1919 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Państwa¹¹. Podkreślić warto, iż dekret o NIKP ukazał się w ponad dwa miesiące po dekrete z 22 XI 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, lecz jeszcze przed zwołaniem Sejmu Ustawodawczego i oczywiście przed uchwałą z 20 II 1919 r. tzw. Małą Konstytucją, chociaż w dobie bezpośrednich już przygotowań do wyborów. Sytuacja ta - w sensie powiązania NIKP z innymi organami - odegrała poważną rolę dla szeregu szczegółowych i ustrojowo doniosłych rozwiązań dekretu z 7 II 1919 r. o NIKP.

Dekret przyjmował zasadę (art. 1), iż *NIKP jest władzą podległą bezpośrednio Naczelnikowi Państwa* , chociaż w dalszych postanowieniach przewidywał szereg powiązań kontroli z Sejmem. NIKP składała się z prezesa, wiceprezesa oraz członków kolegium noszących tytuł radców NIKP. Prezesa na wniosek premiera (Prezydenta Ministrów) a wiceprezesa i członków na wniosek Prezesa NIKP, mianował Naczelnik Państwa. Członkowie Kolegium NIKP byli nieusuwalni podlegając *przepisom dyscyplinującym* dla sędziów. Podkreślić warto, iż *instancją dyscyplinarną* dla NIKP był trzyosobowy komplet Sądu Najwyższego powiększony o dwóch członków Kolegium NIKP.

Prezes NIKP miał prawo uczestnictwa w obradach Sejmu, *komisji wydziałów i komitetów sejmowych* , referując wnioski Izby osobiście bądź przez swych delegatów oraz udzielając informacji i wyjaśnień. Sejm mógł zażądać obecności

¹⁰ Ustawa o kontroli państwowej, w: *Swod Zakonow Russkoj Imperii* , St. Petersburg 1857, t. 1, cz. 1.

¹¹ Dziennik Praw Rzeczypospolitej Polskiej, 1919, nr 14, poz. 183.

Prezesa NIKP a sama NIKP składała *sprawozdanie* Sejmowi, gdzie powinna zaznaczyć, z jednej strony, przekroczenia w dziale dochodów i wydatków budżetowych wraz z uzasadnieniem, z drugiej, przedstawić przekroczenia i oszczędności kredytowe wraz z oceną, w świetle dochowania legalności zmian.

Mimo jednoosobowego kierownictwa dekret przyjmował zasadę kolegiałności w podejmowaniu istotniejszych decyzji przez Kolegium NIKP. Zasadę kolegiałności pomyślano szeroko obejmując całokształt spraw wchodzących w zakres kontroli NIKP (art. 11), wniosek o absolutorium, zamknięcie rachunków państwowych, sprawy natury ogólnej tj. ustanawianie lub zmianę zasad kontroli, wydawanie lub zmianę instrukcji rachunkowych, kasowych itp., wypowiedzanie się w *różnicy zapatrywań* między NIKP a władzami centralnymi. Dekret szeroko zakreślał podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli ujmując uprawnienia NIKP w trzech grupach: a) podlegały jej rachunki władz cywilnych i wojskowych, urzędów, zakładów i przedsiębiorstw państwowych oraz rachunki dotyczące majątku państwowego, b) rachunki instytucji, zakładów, fundacji i funduszy niepaństwowych otrzymujących dotacje ze Skarbu Państwa, c) *rachunki wydatków i dochodów, majątków i długów wyższych jednostek samorządowych oraz większych miast*. NIKP miała prawo żądać od podmiotów podległych jej kontroli *wyjaśnień do sprawowania rachunków i zestawień, a także nadesłania ksiąg, rejestrów, dzienników i aktów* (art. 13). W tym celu wyróżniono trzy rodzaje kontroli (art. 13): a) kontrolę *wstępną* czyli *prewencyjną*, b) kontrolę *następczą* czyli *represyjną*, c) kontrolę faktyczną.

Dekret przewidywał powołanie (art. 20) - rozporządzeniem Prezesa NIKP w porozumieniu z Prezydentem Ministrów - terenowych Izb Kontroli Państwa, względem których NIKP stała się instancją odwoławczą. Najwcześniej utworzono (17 I 1920) trzy izby kontroli: warszawską obejmującą województwa warszawskie, łódzkie i białostockie, kielecką dla kieleckiego i lubelskiego oraz lwowską dla Małopolski¹². W 1921 r. powołano izby kontroli w Kowlu i Poznaniu¹³. W ślad za tym utworzono izbę w Krakowie dla krakowskiego i śląskiego a w sierpniu 1922 r. objęto już ustawą z 3 VI 1921 r. ziemię wileńską¹⁴. Tak więc przed uchwaleniem konstytucji z 17 III 1921 r. powstał w Polsce system organów kontroli opartych o jednolite zasady organizacji. Podkreślić należałoby, iż dał on podstawę nowej regulacji prawnej kontroli w Konstytucji Marcowej (art. 9) oraz ustawie z 3 VI 1921 r. o Kontroli Państwowej. Również zauważyć warto, iż mimo wyraźnej

¹² M.P. 1920, nr 31.

¹³ Rozporządzenie Prezesa NIKP z 20 VIII 1921 r. o utworzeniu izby okręgowej kontroli w Kowlu (Dz.U.R.P., 1921, nr 74, poz. 507) z zasięgiem na województwa wołyńskie i podolskie, rozporządzenie Prezesa NIKP z 29 IX 1921 r. utworzyło izbę w Poznaniu dla woj. poznańskiego i pomorskiego (Dz.U.R.P., 1921, nr 85, poz. 620) likwidując równocześnie Izbę Obrachunkową byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U.R.P., 1921, nr 82, poz. 570).

¹⁴ Rozporządzeniem Prezesa NIKP z 29 IX 1921 r. powołano izbę w Krakowie (Dz.U.R.P., 1922, nr 4, poz. 31) z rozporządzeniem RM z 21 VIII 1922 r. objęto mocą ustawy z 3 VI 1921 r. ziemię wileńską (Dz.U.R.P., 1922, nr 73, poz. 660), na mocy rozporządzenia Prezesa NIKP z 6 IX 1922 r. utworzono w Wilnie Izbę Kontroli (Dz.U.R.P., 1922, nr 75, poz. 684).

naówczas (1919-1921) tymczasowości przejawiającej się w funkcjonowaniu aparatu państwowego, NIKP uformowana została w sposób na tyle nowoczesny, iż w zasadniczych zrębach przyjęta została w dobie konstytucjonalizmu marcowego. W tym świetle należałoby ocenić dekret z 7 II 1919 r. bardzo wysoko, jako akt nie tylko ustanawiający podstawy oryginalnej polskiej kontroli państwowej, lecz również zawierający - jak na stan ówczesnej wiedzy - rozwiązania wielce nowoczesne.

Konstytucja Marcowa wyznaczała nowe stadium rozwoju kontroli poprzez o wiele silniejsze powiązanie NIK z legislaturą, niż miało to miejsce w latach 1919-1921. Poświęcając NIK osobny przepis (art. 9) ustawodawca konstytucyjny zamieścił go w rozdziale II dotyczącym władzy ustawodawczej. Chodziło o podkreślenie bezpośredniości powiązań NIK z parlamentem, w szczególności z Sejmem, a tym samym o podniesienie rangi samej kontroli. Tak więc nowość przyjętego rozwiązania polegała, po pierwsze, na konstytucjonalizacji NIK, po wtóre, na wyeksponowaniu w systematyce ustawy zasadniczej pozycji NIK, po trzecie, na zobowiązaniu parlamentu do wydania stosownej ustawy rozwijającej postanowienia art. 9 konstytucji.

Dodać do tego należałoby, iż konstytucja przyjmowała dwie fundamentalne z punktu widzenia działalności NIK - zasady. Po pierwsze, corocznego ustawowego uchwalania budżetu na rok następny (art. 4) i po wtóre, obowiązku rządu przedstawiania corocznego zamknięcia rachunków państwowych *do parlamentarnego zatwierdzenia* (art. 7). Miały one o tyle znaczenie, iż wyznaczały podstawowe kryteria działalności NIK harmonizując je z wymogiem art. 9 stanowiącym o udziale Izby w zamknięciu rachunków państwowych. W wykonaniu natomiast zalecenia art. 9 Sejm uchwalił ustawę z 3 VI 1921 r. o Kontroli Państwowej¹⁵, obowiązującą do końca II Rzeczypospolitej, podczas gdy zmianie uległa sama konstytucja. Wprawdzie tzw. Nowela Sierpniowa nie wprowadzała postanowień bezpośrednio odnoszących się do NIK, lecz ogólnie osłabiając pozycję legislatury, osłabiała również samą NIK. Natomiast Konstytucja kwietniowa, stosownie do swych podstawowych założeń, przewartościowała niejako pozycję NIK, chociaż nie wiązało się to - jak wspomniano - z uchyleniem czy zmianą ustawy z 3 VI 1921 r.

Organizacja NIK przewidziana w ustawie z 3 VI 1921 r. wychodziła z założenia (art. 1), iż kontrola państwowa działa kolegialnie, niezależnie od rządu i jest władzą podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej. W skład kontroli państwowej wchodził: a) Prezes NIK oraz dwaj wiceprezesi, b) Najwyższa Izba Kontroli, c) Izby Okręgowe Kontroli.

Prezesa NIK mianował Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów (art. 15)¹⁶ a odwoływał Sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosów (art. 9 konstytucji).

¹⁵ Dz.U.R.P. 1921, nr 51, poz. 314, patrz: Spraw. Sten. SU z 15 III 1921 r., łam CCXVII/52, Spraw. Sten. SU z 31 V 1921 r., łam CCXXX/22.

¹⁶ Projekt wzbudził dyskusję w Sejmie a szczególnie jego postanowienie, iż Prezydent RP mianuje Prezesa NIK na wniosek Marszałka Sejmu, Spraw. Sten. SU z 31 V 1921 r., łam CCXXV/32, por. odpowiedni wniosek p. Dubanowicza w Spraw. Sten. SU z 31 V 1921 r., łam CCXXXI/39.

Należało doń kierownictwo całokształtu działalności Izby. Prezes NIK był równorzędny ministrom, aczkolwiek nie wchodził w skład rządu, mógł natomiast zabierać głos na posiedzeniach Sejmu i Senatu osobiście lub przez swych delegowanych zastępców. W skład NIK wchodziła również (art. 14) *Najwyższa Izba Kontroli* przez co rozumiano (art. 19): 1) Kolegium NIK, 2) departamenty w liczbie czterech i 3) wydział personalny. Instytucjonalnym wyrazem idei kolegialności w kontroli państwowej było Kolegium NIK wyposażone w szeroki zakres uprawnień, wypowiadające się w sprawach: 1) wynikłych w rezultacie odwołania się od orzeczeń kolegiów, departamentów i izb okręgowych, 2) w przedmiocie ogólnych zamknięć rachunkowych ubiegłego okresu budżetowego, 3) w przedmiocie ustalania układu i treści sprawozdań kontroli za ubiegły okres budżetowy oraz uwag o wykonaniu budżetu, 4) w przedmiocie ogólnych zasad kontroli i ogólnych przepisów rachunkowych i kasowych.

Trzecim elementem organizacyjnym były Izby Okręgowe Kontroli „otwierane” przez Prezesa NIK w porozumieniu z premierem (art. 27). W skład izb okręgowych wchodził: prezes, wiceprezes, naczelnicy wydziałów, radcowie, sekretarze, referenci, pomocnicy referentów, rachmistrze, kanceliści oraz archiwista. Prezesa Izby Okręgowej mianował Prezydent RP na wniosek Prezesa NIK. Część urzędników izb okręgowych - do VIII stopnia włącznie - mianował Prezes NIK na wniosek prezesa izby okręgowej, urzędników niższych rang oraz pozostałych pracowników izby okręgowej, mianował jej prezes. Przyjęto zasadę, iż izba okręgowa jest równa departamentowi NIK. W izbie okręgowej działało kolegium, od orzeczeń którego przysługiwało odwołanie w terminie dwutygodniowym do Kolegium NIK.

Ustawa odróżniała odpowiedzialność Prezesa NIK (art. 30), gdzie jedynie Sejm i Senat były właściwe do wszczęcia postępowania, od odpowiedzialności pozostałych funkcjonariuszy NIK. Instancją dyscyplinarną dla członków wszystkich kolegiów był komplet Sądu Najwyższego w składzie sędziów powiększony o dwóch członków Kolegium NIK. Immunitet urzędników NIK oznaczał także niemożność pociągnięcia do odpowiedzialności karnej bez zgody Prezesa NIK.

Zakres kontroli NIK obejmował *rewizję dochodów i wydatków Państwa oraz jego stan majątkowy* (art. 2). Stosownie do uznania rządu NIK miała również prowadzić kontrolę finansową *ciał samorządowych* oraz instytucji, zakładów, fundacji, stowarzyszeń i spółek działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją. Ustawa wymieniała kryteria legalności, celowości, oszczędności i gospodarności podmiotów kontrolowanych. Wymieniano dwa rodzaje kontroli: faktyczną i następczą, rezygnując ze znanej dekretemi z 7 II 1919 r. kontroli wstępnej czyli prewencyjnej¹⁷.

¹⁷ Problem kontroli wstępnej wzbudził kontrowersję w czasie debaty nad ustawą. Za jej utrzymaniem argumentował poseł Świda (Spraw. Sten. SU z 31 V 1921 r., łam CCXXV (38-40), przeciw poseł Dreszer (tamże, łam CCXXV (52-53), również przeciw tej formie wystąpili poseł Rauch i Rząd, Spraw. Sten. SU z 3 VI 1921 r., łam CCXXXI/38.

Podkreślić warto, iż ustawa z 3 VI 1921 r. ujmowała współdziałanie NIK z legislaturą w czterech płaszczyznach: a) NIK corocznie przedstawiała Sejmowi wniosek o udzielenie lub odmówienie rządowi absolutorium, b) NIK corocznie przedstawiała Sejmowi i Senatowi sprawozdania ze swej działalności wraz ze sprawozdaniem - w wypadkach szczególnej wagi lub nie cierpiących zwłoki - z wyników poszczególnych kontroli, c) Prezes NIK na żądanie Sejmu lub Senatu ł informacji i wyjaśnień, d) Sejm zatwierdzał i kontrolował wykonanie budżetu NIK. Najpełniejszym rezultatem kontroli NIK były uwagi o wykonaniu budżetu wraz z wnioskami o udzielenie rządowi absolutorium (art. 9 konstytucji i art. 7 ustawy). Izba miała je przedstawić Prezydentowi, Sejmowi i Senatowi w terminie sześciu miesięcy od otrzymania z Ministerstwa Skarbu ogólnego zamknięcia rachunków.

Ustawa z 3 VI 1921 r. obowiązywała przez cały okres międzywojenny, chociaż różny był wpływ kontroli NIK, co szczególnie zaznaczyło się już po przewrocie majowym, a w latach rządów „silnej ręki” zmalał jeszcze bardziej, to jednak mimo uchwalenia nowej konstytucji nie zdecydowano się na uchwalenie ustawy o NIK. Konstytucja z 23 IV 1935 r. stanowiła, iż *Kontrola Państwowa* (art. 3) jest jednym z organów - obok rządu, Sejmu, Senatu, sił zbrojnych i sądów pozostających pod zwierzchnictwem Prezydenta RP. Do słynnych prerogatyw prezydenckich zaliczono (art. 13 lit. c) mianowanie i odwoływanie Prezesa NIK. Sytuacja ta oznaczała generalną zmianę ustrojowej pozycji NIK, sprowadzonej obecnie do rangi organu funkcjonującego pod kierownictwem prezydenta, co przy względnie niskiej randze Sejmu i Senatu, czyniło kontrolę w poważnej mierze nieskuteczną. Konstytucja wprawdzie zachowała szereg kontrolnych uprawnień Sejmu względem rządu (art. 31), w szczególności doniosłe z punktu widzenia zadań kontroli było coroczne zatwierdzanie zamknięć rachunków państwowych i udzielanie rządowi absolutorium (art. 31 ust. 2 lit. d), to jednak przy wielu możliwościach rozwiązania parlamentu, uprawnienie to nie posiadało takiej rangi, jak w dobie konstytucjonalizmu marcowego.

Litera ustawy z 3 VI 1921 r. uzależniona była - jak wspomniałem - od faktycznej pozycji legislatury. Z tego punktu widzenia historię międzywojennego parlamentu przy ogólnym spojrzeniu, podzielić można na trzy etapy. Pierwszy od zwołania Sejmu Ustawodawczego do noweli sierpniowej z 1926 r. Drugi od 1926 r. do wyborów 1930 r. zwanych brzeskimi i trzeci obejmujący lata trzydzieste. Okresy te wyznaczają również granice zmieniającej się rangi kontroli państwowej, mimo obowiązywania tej samej ustawy.

W pierwszym okresie NIK przejęła (1919-1926) zadania dotychczasowej NIKP, aczkolwiek kontrola nie posiadała jeszcze liczących się własnych doświadczeń. Ustanowiona wraz z innymi instytucjami nowego państwa, działała orientując się bardziej na opanowanie podstawowych zasad mocno zdeorientowanej rachunkowości publicznej. Poważnym utrudnieniem okazała się niemożność uchwalenia jednolitego budżetu, co przy szalejącej w początkowych latach dwudziestych inflacji czyniło jej usiłowania - w świetle ustawowych kryteriów celowości czy gospodarności - niekiedy wręcz iluzorycznymi. Otóż do

1923 r. Sejm po prostu nie uchwalał ustaw budżetowych, przyjęty natomiast w tym roku budżet, praktycznie nie wszedł w życie głównie w związku z pogłębiającą się inflacją. Dopiero ustawa budżetowa z 1924 r. faktycznie zaczęła obowiązywać jako pierwszy budżet państwowy niepodległej Polski. Sytuacja ta pozbawiała NIK zasadniczego kryterium kontroli administracji a ciągle prowizoria i kredyty dodatkowe, stwarzały liczne możliwości dokonywania niekontrolowanych wydatków.

NIK przysyłała swe materiały nie tylko do Sejmu i komisji sejmowych, lecz nawet do poszczególnych posłów. Były to jednak początkowo materiały fragmentaryczne, ponieważ pierwsze uwagi NIK za lata 1923 i 1924 wpłynęły w 1928 r., chociaż później opracowano je systematycznie za każdy ubiegłoroczny okres budżetowy. Toteż uwaga jaka padła w Sejmie w 1924 r., iż budżet NIK stanowiąc zaledwie 0,16 % wydatków państwowych *uratował niejeden miliard od roztrwonienia*¹⁸, wydaje się przekonująca. Prezes NIK J. Żarnowski apelował jednak (14 VI 1924), (...) *ażebym Sejm te sprawozdania rozpatrywał. Gdyby były przez Sejm rozpatrywane, to by wiele z niedokładności i nieporządków jakie są w naszej administracji było usunięte*¹⁹.

Sprawę komplikowała niekiedy wręcz nieprzychylna dla NIK postawa rządu, świadcząca niestety o dość niskiej jeszcze dojrzałości politycznej ówczesnej administracji. Szczególną inicjatywę wykazał rząd W. Witosa przygotowując (15 X 1923) projekt ustawy o NIK zakładając m.in. utrzymanie jedynie kontroli następczej i poważnie neutralizującej uprawnienia NIK względem administracji. Dodać można, iż z inicjatywą opracowania nowego projektu wystąpiła sama NIK we współdziałaniu z sejmową Komisją Budżetową, stając na stanowisku pogłębienia współdziałania z Sejmem oraz - odwrotnie jak poprzednio - wzmocnienia jej uprawnień wraz z nominacją Prezesa NIK przez prezydenta bez odpowiedniego wniosku rządu. Sejm podjął nawet uchwałę (10 VII 1921) zobowiązując rząd do złożenia projektu, chociaż w nawale innych napięć sprawa poszła w zapomnienie. Przykrym wręcz incydentem okazał się wniosek Ministra Skarbu dotyczący projektu budżetu na 1924 r, zawierający tylko kredyty dla działu I, tj. jedynie centralnych ogniw administracji, z pominięciem działu II dotyczącego w tym wypadku okręgowych izb kontroli, powodując konieczność likwidacji wielu etatów w terenowych jednostkach NIK.

W związku z przystąpieniem do uchwalania corocznych budżetów współpraca NIK z parlamentem osiągnęła niejako punkt szczytowy w 1926 r. Wówczas Sejm przyjął sprawozdanie NIK za 1924 r. a Senat za 1925²⁰, w obu wypadkach przygotowane we współdziałaniu z Komisjami Budżetowymi każdej z izb. Dodać można, iż w zdecydowanej większości posiedzeń Sejmu i Senatu do 1939 r. uczestniczył Prezes NIK a przedstawiciele kontroli brali udział w pracach

¹⁸ Wystąpienie posła Łażewskiego, Spraw. Sten. Sejm RP z 14 VI 1924 r., łam CCXXVIII/3.

¹⁹ Spraw. Sten. Sejmu RP z 14 VI 1924 r., łam CXLVII/13.

²⁰ Spraw. Sten. Sejmu RP z 30 VII 1926 r., łam CCXXVIII/32-42, Spraw. Sten. Senatu RP z 15 XII 1926 r., łam 7-49.

sejmowej Komisji Budżetowej. Na marginesie zaznaczyć warto, iż zainteresowanie Senatu działalnością NIK było przez cały czas wręcz znikome i kształtowało się znacznie poniżej możliwości ustawowych.

Nowela Sierpniowa dająca m.in. wyraz ideologii J. Piłsudskiego upatrującego podstawową rolę Sejmu w uchwalaniu budżetu, stała się podstawą osłabiania od 1927 r. bezpośredniej kontroli posłów, a zakreszenie terminów uchwalania budżetu - pod rygorem ogłoszenia przez prezydenta „budżetu jako ustawy” w brzmieniu projektu rządowego - znacznie przytępiło siłę podstawowego instrumentu legislacyjny. Zarysowanie się przewagi ugrupowań prorządowych w Sejmie dość zdecydowanie pomniejszało polityczną doniosłość wniosków NIK i sejmowej Komisji Budżetowej. W rezultacie w 1930 r. bezkonfliktowo podjęto uchwały dotyczące rozliczeń za 1923, 1924 i 1925 r.²¹.

Ostatnią poważniejszą akcją kontroli rządu przy udziale NIK było zaangażowanie się - w rezultacie wspólnego wniosku „Wyzwolenia”, Stronnictwa Chłopskiego i PPS-u - w tzw. sprawę Czechowicza. Otóż głosowanie nad wszczęciem samego postępowania (26 II 1929) dowodziło jeszcze aktywności kontrolnej posłów. Ujawnienie następnie poważnych przekroczeń budżetowych zakończyło się uchwałą Sejmu o przekazaniu sprawy Trybunałowi Stanu. Afera silnie rzutowała na stanowisko NIK dotyczące zamknięcia rachunków państwowych za 1927/28 r., chociaż ostatecznie postawiono wniosek o absolutorium dla rządu w zakresie działalności budżetowej przewidzianej ustawą skarbową z 22 III 1927 r. poza wyszczególnionymi przekroczeniami, które jako niezgodne z ustawą *wymagają legalizacji w drodze ustawowej*²². Formuła ta przyjęła się w latach następnych dowodząc wyraźnej słabości kontroli parlamentarnej. Kończąc sprawę Sejm w 1931 r. - wbrew opozycji - przyjął ustawę o kredytach dodatkowych, zatwierdził zamknięcia rachunków państwowych za dwa okresy budżetowe (1927-1929) udzielając rządowi absolutorium^{23,23}.

Ogłoszone na listopad 1930 r. przedterminowe wybory do Sejmu i Senatu, powszechnie nazywane brzeskimi, wyznaczały nowy etap osłabienia lub wręcz degradacji parlamentaryzmu w Polsce. Poprzez wywieraną presję na wyborców, mnożące się *cuda nad urną*, sanacja uzyskała - jak wiadomo — 56 % mandatów w Sejmie, przy jeszcze wyższym odsetku w Senacie wynoszącym 69 %. Wybory z 8 IX 1935 r. przy udziale zaledwie 45,9 % uprawnionych były swoistym testem popularności sanacji oraz ostatnie wybory z 6 XI 1938 r., przy bojkocie opozycji, nie przyniosły w układach parlamentarnych szczególniejszych zmian. Stosownie do tych procesów, obniżyła się lub wręcz zanikła ustrojowa ranga kontroli Sejmu, mimo początkowemu głosowaniu opozycji przeciw absolutorium²⁴. Po 1935 r. przy sprawozdaniach za lata 1936, 1937 i 1938²⁵ w zasadzie - poza jednym

²¹ Spraw. Sten. Sejmu RP z 18 II 1930 r., łam 15-18 i z 6 III 1930 r. łam 22-27.

²² Spraw. Sten. Sejmu RP z 22 III 1927 r., łam CCXVIII/91.

²³ Spraw. Sten. Sejmu RP z 20 III 1931 r., łam 65-66.

²⁴ Spraw. Sten. Sejmu RP z 20 III 1933 r., gdzie chodziło o zamknięcie rachunków państwowych za 1929/30 i 1930/31 r.

²⁵ Spraw. Sten. Sejmu RP z 26 III 1936 r., z 23 III 1937 i 31 III 1938 r.

posłem - sprawa rozliczeń budżetowych wraz z rezultatami kontroli NIK i opinią Komisji Budżetowej, nie wzbudziła poważniejszego zainteresowania izby sejmowej.

Zanim przejdę do ogólniejszej oceny polskiej NIK warto przedstawić jej oryginalność także na tle ówczesnych burżuazyjnych instytucji kontroli wzorowanych na napoleońskiej *Cour des Comptes*. Wprawdzie konstytucja III Republiki nie wspominała o niej, uczyniły to dopiero konstytucje IV republiki z 1946 i 1958 r., przejęto we Francji z minimalnymi modyfikacjami założenia dekretu z 16 IX 1807 r. Izba Obrachunkowa funkcjonując w strukturze Ministerstwa Skarbu koncentrowała w swym ręku kontrolę kas i rachunków państwowych sprawując jurysdykcję finansową. Sprawozdania finansowe przedstawiała także Ministrowi Skarbu opracowującemu swe uwagi i wyjaśnienia w całości dopiero przedkładane parlamentowi do zatwierdzenia. Izba badając rachunki spełniała wyłącznie kontrolę następczą, przy czym kryterium zasadniczym była legalność bez oceny np. celowości wydatków. Kontrola faktyczna nie była przez Izbę w ogóle dokonywana ponieważ prowadziło ją każde ministerstwo we własnym zakresie. Kontrolą wstępną zajmowało się, w oznaczonych wypadkach, Ministerstwo Skarbu za pomocą wyspecjalizowanych urzędników, wydających opinie także w sprawie zmian budżetowych oraz kredytów dodatkowych. Tak więc francuska *Cour des Comptes* przetrwała w wąskich ramach formalnej kontroli rachunkowości przy zachowaniu uprawnień jurysdykcyjnych, w czym zasadniczo nie odbiegała od swego dziewiętnastowiecznego wzoru.

Do tak pomyślanego systemu - z różnego rodzaju modyfikacjami - nawiązywały liczne państwa europejskie jak Włochy, Belgia, Niemcy, Szwajcaria czy Austria a w ślad za nimi ówczesna Czechosłowacja i Węgry. Interesującym przykładem była włoska Izba Obrachunkowa (*Corte dei conti*) funkcjonująca na podstawie ustawy 14 VIII 1862 r. częściowo zmienioną dekretem z 18 XI 1923 r. Izba była organem od rządu niezależnym pozostającym w powiązaniach z parlamentem, któremu miała być pomocną. Izba sprawowała kontrolę nad wydatkami państwowymi, czuwała nad dochodami publicznymi, badała sprawozdawczość finansową, przedstawiając swe opinie parlamentowi. Wyróżniała się rozbudowaną kontrolą wstępną wydatków publicznych, przy podstawowym kryterium legalności, prowadząc w mniejszym zakresie kontrolę następczą. Była również organem jurysdykcyjnym w zakresie przedstawianych jej rachunków oraz w sprawach skarg i wniosków płatników i poborców podatków.

Bliska natomiast była współpraca Izby z parlamentem, szczególnie w zakresie wykonania budżetu. Ponieważ budżet włoski obejmował termin jednoroczny (od 1 VII do 31 VI) ustanowiono obowiązek comiesięcznego składania przez rząd sprawozdań z jego realizacji. Izba opiniując te sprawozdania z tym większą precyzją i terminowością oceniała następnie wykonanie całości. Wszystkie sprawozdania i opinie Izby kierowano bezpośrednio do parlamentu, dzięki czemu niemalże na bieżąco informowano legislaturę o wykonaniu budżetu. System ten świadczył o pewnej oryginalności rozwiązań włoskich.

W początkowym okresie do wzorców francuskich nawiązywała belgijska *Cour des Comptes*. Dopiero konstytucja z 7 II 1831 r. ustanowiła zasadnicze

powiązania kontroli z Izbą Deputowanych. W wykonaniu zapowiedzi konstytucyjnych wydano 29 X 1846 r. ustawę o Izbie Obrachunkowej częściowo zmienioną 20 VII 1921 r. Cały skład Izby na sześcioletnią kadencję powoływał parlament. Zasadniczo Izba prowadziła kontrolę wstępną wyłącznie z punktu widzenia legalności - przy czym większość wydatków publicznych musiała być zaopatrzona w *wizę* Izby - aczkolwiek nie zrezygnowano z budżetowej kontroli następcej. Izba przedkładała legislaturze - podobnie jak we Włoszech - uwagi do comiesięcznych sprawozdań budżetowych rządu a w konsekwencji uwagi do corocznego zamknięcia rachunków. Izba posiadała także uprawnienia jurysdykcyjne działając jako trybunał administracyjny a w bardziej drastycznych wypadkach mogła żądać wytoczenia przez Ministra Skarbu powództwa cywilnego. W tej sytuacji, przy potrzebie analizy celowości i gospodarności (oszczędności) wydatków, ustanowiono dekretem z 28 XII 1921 r. Najwyższy Komitet Kontroli powoływany przez króla. Komitet nie tylko badał rachunki i rozliczenia przy zastosowaniu wspomnianych kryteriów, lecz był organem rozjemczym między administracją a przedsiębiorstwami pracującymi na rzecz państwa, świadcząc o szczególności systemu belgijskiego.

Wydane w Niemczech 31 XII 1922 r. Prawo Budżetowe Rzeszy powoływało Izbę Obrachunkową zasadniczo wzorowaną na dawnej Pruskiej Izbie Obrachunkowej unormowanej dekretem z 27 III 1872 r. Kontynuowano tzw. system niemiecki polegający na skoncentrowaniu zadań izby tylko na kontroli bez uprawnień jurysdykcyjnych, przy zagwarantowaniu pewnego zakresu powiązań izby z parlamentem, znajdującym głównie wyraz w formowaniu wniosku o absolutorium. Podobnie konstytucja Austrii z 1 X 1920 r. ustanawiała Najwyższą Izbę Obrachunkową (*Der Oberste Rechnungshof*) a ustawa z 30 VII 1925 r. rozbudowywała kontrolę według założeń systemu pruskiego. Pod wpływem wzorców austriackich pozostawały rozwiązania węgierskie oparte jeszcze na ustawie z 1870 r. i czechosłowackie, gdzie powołany 20 III 1919 r. Najwyższy Urząd Obrachunkowy działał w granicach kontroli odpowiadającej systemowi prusko-austriackiemu.

Na tym tle powstaje problem oceny dorobku polskiej NIK w dobie II Rzeczypospolitej i należałoby tutaj podnieść kilka kwestii.

1. Sprawą o szczególnej doniosłości jest samo powoływanie NIK będącej instytucją wielce oryginalną na tle izb obrachunkowych, przede wszystkim poprzez dostosowanie do potrzeb rozbudowanej i aktywnej kontroli parlamentarnej. Pamiętać jednak należy, iż NIK prowadziła kontrolę ówczesnych finansów publicznych, będących w systemie kapitalistycznym zaledwie fragmentem życia gospodarczego. Obiektywnie więc jej wpływ na usprawnienie całego mechanizmu gospodarczego nie mógł być zbyt znaczący i pozostawał niepomierne mniejszym niż ma to miejsce obecnie.

2. Polska koncepcja NIK w decydującym stopniu uzależniała kontrolę od rangi samego przedsiębiorstwa. Toteż stosownie do zmiennych losów polskiego parlamentaryzmu, odpowiednio podchodzono do rezultatów kontroli państwowej. Wraz z degradacją parlamentaryzmu w latach trzydziestych nastąpiło wyraźne

zawężenie działań kontroli, co jednak nie może być argumentem przeciwko oryginalności i trafności ustrojowej pozycji NIK do czego nawiązywano w dobie powojennej.

3. Podkreślić należy szeroko pomyślane kryteria jak i same formy kontroli. Zrezygnowano wprawdzie w 1921 r. - w porównaniu z 1919 r. - z kontroli wstępnej, mimo głosów w Sejmie optujących za jej zachowaniem, to jednak kontrola faktyczna i następcza, pozwalała na obiektywnie wnikliwe badanie rachunkowości państwowej. Stąd też podejmowana pod adresem NIK rządowa krytyka zmierzała przede wszystkim do zawężenia kryteriów kontroli, aczkolwiek w sumie sytuacja ta znacznie różniła NIK od burżuazyjnych izb obrachunkowych.

4. Obok NIK dokonano wówczas pierwszego kroku - w granicach możliwości ustrojowych - w ustanawianiu zrębów kontroli społecznej. Otóż komisje rozjemcze samorządu terytorialnego; reprezentując, wg dzisiejszej terminologii tzw. czynnik społeczny, spełniać miały to zadanie, lecz przy całkowitym ich podporządkowaniu „nadzorowi” starosty bądź wojewody, celu tego nie osiągnęły zawężając się jedynie do kontroli kasowo-rachunkowej.

5. Sprawa ostatnia to wpływ przedwrześniowej NIK na organizację kontroli w Polsce Ludowej. Chodzi o koncepcję głównie usytuowania NIK przy parlamencie oraz zagwarantowanie jej niezależności od rządu wraz z wyposażeniem w odpowiedni zakres uprawnień. Otóż punktem wyjścia w dyskusjach nad kontrolą w dobie KRN była właśnie ustawa z 3 VI 1921 r. Jeśli Biuro Kontroli przy Prezydium KRN i Radzie Państwa (1944-1949) było organem przejściowym, to powołana 9 III 1949 r. NIK uformowana została na zasadzie dostosowania założeń ustawy z 3 VI 1921 r. do realiów państwa socjalistycznego²⁶. W późniejszych latach - przy zmiennych losach kontroli - usytuowanie NIK przy Sejmie, jak miało to miejsce w 1957 i 1980 r., nawiązywało właśnie do strukturalnych rozwiązań ustawy z 1921 r. a odchodzenie od tych koncepcji, jak w 1952 i 1976 r., przynosiło niezmiennie opłakane skutki.

Zatem przy ocenie ustawy z 3 VI 1921 r. należałoby wziąć pod uwagę, z jednej strony, wielce oryginalne rozwiązanie rodzimego ustawodawcy względem odpowiednich instytucji dominujących w międzywojennym konstytucjonalizmie burżuazyjnym, po drugie, trwałość ówczesnych koncepcji w ugruntowaniu tradycji niezależnych NIK od administracji poprzez bezpośrednie powiązanie jej z legislaturą, przy równoczesnym oparciu wewnętrznej organizacji NIK na zasadzie kolegalności. W Polsce Ludowej kontynuowano ten dorobek dokonując odpowiednich przystosowań NIK do aktualnych wymogów, w wypadku natomiast zrywania z nim (1952-1957 i 1976-1980) degradowano również ustrojową rangę kontroli.

²⁶ Formalnie dopiero ustawa z 9 III 1949 r. powołując NIK uchyliła ustawę z 3 VI 1921 r. o Kontroli Państwowej (art. 46).

LA CHAMBRE SUPRÊME DU CONTRÔLE SOUS LA IIE RÉPUBLIQUE POLONAISE (1919-1939)

R é s u m é

L'objectif principal de l'article est une analyse de la Chambre Suprême du Contrôle sous la Iie République faite sous les deux plans. Premièrement, la Chambre est analysée comme institution incarnant et développant des traditions polonaises considérables, qui dataient du XIXe siècle, en matière de l'organisation du contrôle financier de l'État, et notamment les solutions y pratiquées dans le Duché de Varsovie et, après 1815, dans le Royaume de Pologne. Deuxièmement, il s'agit de l'originalité des institutions que l'on a élaborées dans les années 1919-1939 en matière du contrôle financier de l'État, du point de vue tant de la particularité de la Chambre suprême de Contrôle elle-même que de l'influence qu'elle allait exercer sur les institutions de contrôle de l'époque postérieure à la Iie guerre mondiale. Les lois primordiales en la matière, celles de 1949, 1957 et 1980, renouaient avec les traditions de la loi du 3 juin 1921 sur le contrôle d'Etat, en vigueur durant toute la période d'entre-deux-guerres.

Outre l'analyse des structures institutionnelles de la Chambre Suprême de Contrôle de la Iie République, l'article esquisse des problèmes pratiques que devait résoudre cet organisme. Il développe aussi l'argumentation pour la thèse sur l'originalité de la Chambre, en la comparant avec les institutions respectives d'autre pays de l'époque, et notamment celles de la France, la Belgique, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Autriche, de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie.

