

Maciej Serowaniec

## Wpływ Konstytucji marcowej na kształtowanie się współczesnego organu kontroli państwowej w Polsce

### 1. Uwagi wstępne

Kontrola jest elementem *sin qua non* wszelkiego kierownictwa, w tym kierownictwa państwowego. Ustalone w procesie takiego kierownictwa priorytety w zakresie celów i zadań mogą być realizowane tylko, jeśli zapewni się odpowiednią kontrolę w zakresie ich egzekwowania. Z tego punktu widzenia kontrola jest jednym z fundamentalnych elementów realizowania władzy politycznej w państwie. Oprócz wzajemnego kontrolowania się władz, pozostających w klasycznym monteskiuszowskim schemacie, na etapie prac parlamentarnych nad nową konstytucją dostrzeżono potrzebę powołania wyspecjalizowanego organu państwowego, którego podstawowym zadaniem stała się kontrola rządu i administracji, zorientowana na kwestie prawidłowego gospodarowania publicznymi środkami finansowymi.

Uchwalenie Konstytucji z dn. 17 marca 1921 r.<sup>1</sup> zapoczątkowało ważny etap w rozwoju nowoczesnej kontroli państwowej w Polsce. Konstytucja marcowa przyczyniła się bowiem do wyodrębnienia kontroli państwowej jako nowej funkcji państwa, powierzonej samodzielniemu organowi, zorganizowanemu w formie urzędu z elementami kolegalności,

---

<sup>1</sup> Ustawa z dn. 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

niezależnemu od Rady Ministrów, a blisko związanemu z Sejmem i pracującym głównie dla jego potrzeb<sup>2</sup>.

Niniejszy artykuł ma na celu nie tylko analizę postanowień Konstytucji marcowej odnoszących się bezpośrednio do statusu prawno-ustrojowego Najwyższej Izby Kontroli, ale również ukazanie roli, jaką odegrała ona w procesie kształtowania modelu współczesnej kontroli państwowej pod rządami Konstytucji RP z dn. 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup>

## 2. Ustrojowy charakter NIK i konstytucyjne granice „podległości” NIK Sejmowi

Na wstępie warto podkreślić, że w momencie uchwalania Konstytucji marcowej funkcjonował już w Polsce organ kontroli państwowej powołany dekretem Józefa Piłsudskiego z dn. 7 lutego 1919 r. o najwyższej Izbie Kontroli Państwa<sup>4</sup>. Zgodnie z jego postanowieniami Izba była organem władzy państwowej podległym Naczelnikowi Państwa, stworzonym do stałej oraz wszechstronnej kontroli dochodów i wydatków państwowych<sup>5</sup>. W dalszych swych postanowieniach dekret konstruował jednak istnienie sporej ilości instytucjonalnych powiązań w zakresie kontroli z Sejmem Ustawodawczym. Izba miała obowiązek przedstawiania Sejmowi sprawozdań, dbając o wskazywanie przekroczeń w dziale dochodów i wydatków budżetowych, a także ujawnianie przekroczeń oraz oszczędności kredytowych<sup>6</sup>. Szczególnie ważną rolę w zakresie kontroli rachunków państwowych miało odegrania kolegium Izby. Wypowiadało się ono m.in. w kwestii absolutorium dla rządu oraz w sprawach zamknięć rachunków państwa. Istotną gwarancją niezależności miała być także szeroka autonomia finansowa Izby<sup>7</sup>. W ramach przyznanej autonomii Prezes przedstawiał rokrocznie budżet Izby ministrowi skarbu, który automatycznie włączał takie przedłożenie do projektu

---

2 J. Mazur, *Nowa...*, s. 3.

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

4 Dekret o najwyższej Izbie Kontroli Państwa, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 14, poz. 183.

5 W. Katner, *Historia...*, s. 9.

6 L. Garlicki, *Narodziny...*, s. 34–36.

7 J. Jagielski, *Kompetencje...*, s. 64–65.

budżetu państwa. Kompetencje kontrolne w zakresie jego wykonania służyły natomiast, na zasadzie wyłączności, Sejmowi<sup>8</sup>. Zgodnie z postanowieniami dekretu Izba mogła podejmować kontrolę rachunków władz cywilnych i wojskowych, urzędów, zakładów i przedsiębiorstw państwowych oraz rachunków dotyczących majątku państwowego, rachunków instytucji, zakładów, fundacji i funduszy niepaństwowych czerpiących dotacje ze Skarbu Państwa. Kontrolni podlegały także rachunki wydatków i dochodów, majątków i długów wyższych jednostek samorządowych oraz większych miast. Odpowiednio do powyższych grup zakresów kontrolnych wyróżniono także trzy rodzaje kontroli: kontrolę prewencyjną, represyjną i faktyczną. Jednocześnie dekret formułował kryteria kontroli, wymieniając wśród nich zasadę sprawdzania porządku i zgodności w dowodach rachunkowych, zasadę oszczędności, gospodarności i praworządności zarówno w zakresie przestrzegania form, jak i terminów podejmowanych czynności<sup>9</sup>. Model polskiego organu kontroli państwowej, który powstał w dwudziestoleciu międzywojennym, nawiązywał do rozwiązań niemieckich.

Konstytucja z dn. 17 marca 1921 r. uregulowała status prawny Najwyższej Izby Kontroli w art. 9. Zgodnie z jego postanowieniami:

Do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorium — jest powołana Najwyższa Izba Kontroli, oparta na zasadzie kolegialności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegium, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością 3/5 głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania określi szczegółowo osobna ustawa. Prezes Najwyższej Izby Kontroli zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi, nie wchodzi jednak w skład Rady Ministrów, a jest za sprawowanie swego urzędu i za podległych mu urzędników odpowiedzialny bezpośrednio przed Sejmem.

Konstytucja marcowa statuowała zatem Najwyższą Izbę Kontroli jako prawnie wyodrębniony podmiot, stanowiący zorganizowaną instytucję

8 Z. Witkowski, *Pozycja...*, s. 50–51.

9 A. Sylwestrzak, *Najwyższa...*, 1997, s. 34–38.

o określonej strukturze wewnętrznej, której to powierzono określone funkcje kontrolne. Ustawa zasadnicza charakteryzowała ponadto relacje NIK z Sejmem oraz ustaliła zasadę kolegialnego działania Izby. Kwestie dotyczące ustroju oraz kompetencji NIK doprecyzowane zostały na gruncie ustawy o Kontroli Państwowej z dn. 3 czerwca 1921 roku<sup>10</sup>.

W pierwszej kolejności należy oczywiście wyeksponować sam fakt konstytucjonalizacji Najwyższej Izby Kontroli, który stał się wyrazem ustrojowej rangi kontroli oraz jej niezawisłości. Ustrojodawca musiał rozstrzygnąć przy tym ważny problem miejsca kontroli w strukturze organów władzy państwowej, a tym samym w systematyce ustawy zasadniczej. Z perspektywy lat umiejscowienie przepisu poświęconego NIK w II rozdziale Konstytucji, poświęconym władzy ustawodawczej, odczytać należy jako próbę uwypuklenia zasady podległości najwyższego organu kontroli parlamentowi. Jak słusznie wskazuje się w literaturze przedmiotu, za takim rozwiązaniem przemawiała konstrukcja ustrojowa niezależności oraz bezpośredniej odpowiedzialności prezesa NIK przed Sejmem. Znajdowało to także wyraz w składaniu przez Izbę corocznego wniosku Sejmowi o „udzieleniu lub odmówieniu rządowi absolutorium”. Mając na względzie przyjętą w Konstytucji marcowej monteskiuszowską zasadę podziału władzy, Najwyższą Izbę Kontroli należało traktować zatem jako swoistą *longa manus* parlamentu, a więc środek umożliwiający legislatywie sprawowanie kontroli nad rządem i administracją publiczną państwa. Tym samym Najwyższa Izba Kontroli uzyskała status konstytucyjnego organu państwa, równorzędnego z ministerstwami, lecz niezależnego od rządu. Działalność organu kontroli oparta została zaś na zasadach kolegialności oraz podległości parlamentowi. Z kolei w świetle art. 1 ustawy o Kontroli Państwowej kontrola była „władzą” działającą kolegialnie (art. 1), „z ministerstwami równorzędną”, niezależną od rządu i „podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej”. Zaakcentowanie „podległości” Prezydentowi RP budziło jednak wątpliwości na tle konstytucyjnej zasady podległości NIK Sejmowi. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, dowodziło to przede wszystkim występowania ogólnego problemu z usytuowaniem

---

10 Ustawa z dn. 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej, Dz.U. 1921, nr 51, poz. 314.

organu kontroli w strukturze konstytucyjnych organów państwa, która oparta została na koncepcji podziału władzy<sup>11</sup>.

Status Najwyższej Izby Kontroli, jako konstytucyjnego organu państwa, znalazł swoje odzwierciedlenie także w polskiej ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r. Podstawę dla ustalenia pozycji prawno-ustrojowej NIK stanowi bowiem obecnie art. 202 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej (art. 202 ust. 1), podlega Sejmowi (art. 202 ust. 2) oraz działa na zasadach kolegalności (art. 202 ust. 3). W literaturze wskazuje się, iż „naczelny” charakter Najwyższej Izby Kontroli oznacza, że organ ten stanowi odrębny pion w systemie organów państwa, w związku z tym rozstrzyga samodzielnie i ostatecznie, bez możliwości uchylecia czy zmiany przez inny organ państwa<sup>12</sup>. Zwraca się przy tym uwagę, że kontrola przeprowadzana przez NIK prowadzona jest w celu właściwego funkcjonowania całego systemu organów państwowych, zaś same uprawnienia kontrolne NIK mają charakter generalny i obejmują przeważającą część działalności państwa we wszystkich dziedzinach<sup>13</sup>.

Mając na względzie umiejscowienie w systematyce ustawy zasadniczej przepisów odnoszących się do Najwyższej Izby Kontroli, wskazać należy, że Konstytucja RP z 1997 r. w sposób istotny różni się od rozwiązań przyjętych w Konstytucji marcowej. Jak wskazuje A. Sylwestrzak, wyodrębnienie rozdziału IX (Organy kontroli państwowej i ochrony prawa) i usytuowanie w nim przepisów odnoszących się do statusu prawno-ustrojowego NIK dowodzi nie tylko podjęcia próby rozbudowania tradycyjnej koncepcji podziału władz o oddzielną władzę kontrolującą, ale eksponuje również niezależność organu kontroli od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej<sup>14</sup>. Z drugiej jednak strony obowiązująca ustawa zasadnicza recypowała i rozwinęła, wprowadzoną przez Konstytucję marcową, zasadę podległości Najwyższej Izby Kontroli parlamentowi. Wyrażoną w art. 202 ust. 2 zasadę podległości należy jednak rozumieć wieloaspektowo<sup>15</sup>. Sejm sprawuje bowiem ograniczone władztwo

11 A. Sylwestrzak, *Historia...*, s. 19–21.

12 M. Serowaniec, *The Polish...*, s. 74.

13 A. Sylwestrzak, *Najwyższa...*, 2006, s. 170–171.

14 A. Sylwestrzak, *Najwyższa...*, 1998, s. 40.

15 P. Sarnecki, *Relacje...*, s. 93–94.

personalne w odniesieniu do NIK, związane z procedurą powoływania (i odwoływania) Prezesa NIK, wiceprezesów NIK oraz dyrektora generalnego NIK. Najwyższa Izba Kontroli przedkłada ponadto corocznie Sejmowi: analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej; opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz informacje o wynikach kontroli, wnioski i wystąpienia, określone w ustawie (art. 204 ust. 1 Konstytucji)<sup>16</sup>. Obowiązek corocznego przedkładania Sejmowi informacji o wynikach kontroli trzeba powiązać ze wskazanym w art. 204 ust. 2 Konstytucji obowiązkiem corocznego przedstawiania Sejmowi sprawozdania ze swojej działalności<sup>17</sup>. Sprawozdanie to podlega następnie rozpatrzeniu na posiedzeniu Sejmu<sup>18</sup>. W świetle postanowień ustawy z dn. 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>19</sup> podległość Sejmowi trzeba również pojmować jako prawo niższej izby parlamentu do wpływania na określanie kierunków działania NIK. Sejm dysponuje bowiem kompetencjami w zakresie zlecenia przeprowadzenia kontroli działalności Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu i innych jednostek. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wykonuje swoje zadania na podstawie okresowych planów pracy przedkładanych niższej izbie polskiego parlamentu. Sejm reguluje również pewne sprawy z zakresu organizacji NIK. Ten aspekt podległości powiązać należy m.in. z kompetencją do nadawania przez Marszałka Sejmu w drodze zarządzenia, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, statutu Najwyższej Izby Kontroli (art. 25 ust. 2 ustawy o NIK)<sup>20</sup>.

### 3. Zasada kolegialności działania Najwyższej Izby Kontroli

W świetle postanowień Konstytucji marcowej działalność Najwyższej Izby Kontroli opierała się na zasadzie kolegialności, której instytucjonalnym wyrazem było Kolegium NIK. Konstytucja marcowa eksponowała także

---

16 Szerzej: H. Zięba-Załucka, *Najwyższa...*, s. 843–853.

17 A. Kustra, *Najwyższa...*, s. 598.

18 Art. 169 ust. 2 pkt 12 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2012, poz. 32, tekst jedn. ze zm.

19 Ustawa z dn. 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. 2020, poz. 1200, tekst jedn. (dalej: ustawa o NIK).

20 Szerzej: Z. Dobrowolski, *Naczelne...*, s. 138–139.

wprost zasadę niezawisłości sędziowskiej członków kolegium Najwyższej Izby Kontroli oraz ich ograniczoną usuwalność. Zgodnie z postanowieniami art. 9 Konstytucji do odwołania członka kolegium Najwyższej Izby Kontroli konieczne było podjęcie uchwały przez Sejm większością kwalifikowaną 3/5 głosów. Kwestie dotyczące pozycji prawno-ustrojowej Kolegium NIK rozwinięte zostały w ustawie z dn. 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej. W świetle postanowień art. 20 ustawy Kolegium NIK stanowiło „najwyższą w obrębie kontroli państwa kolegialną instytucję”. W skład Kolegium Izby wchodził Prezes, jako przewodniczący, dwóch wiceprezesów oraz dyrektorowie departamentów i ich zastępcy. Ustawodawca zastrzegł przy tym, że w skład Kolegium wchodzić mogą wyłącznie osoby legitymujące się wyższym wykształceniem<sup>21</sup>. Do podstawowych kompetencji Kolegium należało podejmowanie rozstrzygnięć w sprawach wynikłych wskutek odwołania się od orzeczeń kolegiów, departamentów i izb okręgowych; w przedmiocie ogólnych zamknięć rachunkowych ubiegłego okresu budżetowego; w przedmiocie ustalenia układu i treści sprawozdania kontroli państwowej za ubiegły okres budżetowy oraz uwag o wykonaniu budżetu; w przedmiocie ogólnych zasad kontroli i ogólnych przepisów rachunkowych i kasowych oraz we wszelkich sprawach poddanych pod obrady kolegium przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 21 ustawy). Jak trafnie zwraca uwagę J. Jagielski, w ten sposób ukształtowały się dwie zasadnicze funkcje tego organu: funkcja stanowiąca w sprawach ogólnych dotyczących zadań NIK i kontroli państwowej, a także funkcji orzeczniczej, polegająca na rozpatrywaniu odwołań od orzeczeń kolegiów izb okręgowych kontroli. Posiedzeniom Kolegium przewodniczył Prezes NIK lub wyznaczony przez niego wiceprezes. Uchwały Kolegium zapadały w tajnym głosowaniu zwykłą większością głosów przy quorum co najmniej połowy jego członków. W przypadku, gdy w wyniku głosowania za i przeciw uchwale opowiedziała się równa liczba głosujących, o przyjęciu uchwały rozstrzygał głos przewodniczącego.

Podobnie jak w postanowieniach Konstytucji marcowej, także w Konstytucji z 1997 roku wyeksponowano zasadę kolegialności funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli. Wykładnia sformułowania zawartego w art. 202 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje wyraźnie, że kolegialność

---

21 T. Liszcz, *Status...*, s. 114.

ma dotyczyć metody realizowania przez NIK kontroli państwowej. Chodzi tu zatem o taki sposób realizowania funkcji NIK, którego podstawą jest wspólne przyjmowanie stanowisk<sup>22</sup>. W doktrynie zwraca się przy tym uwagę, że chodzi o stanowiska w sprawach najważniejszych, mających strategiczne znaczenie dla działalności NIK<sup>23</sup>. Artykuł 202 ust. 3 Konstytucji RP nie przesądza bowiem o kolegialności jako jedynej i wyłącznej formie podejmowania wszelkich decyzji przez NIK<sup>24</sup>. Ustanawia jednak zasadniczy model działania tego organu, a tym samym nakazuje ustawodawcy przyjęcie takich rozstrzygnięć, które będą ów model urzeczywistniały w praktyce<sup>25</sup>.

Przejawem zasady kolegialności jest istnienie Kolegium NIK (art. 22–24a ustawy o NIK), które tworzą Prezes Najwyższej Izby Kontroli jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz 14 członków Kolegium – 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych oraz 7 dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli lub radców Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, spośród których Prezes Najwyższej Izby Kontroli wyznacza sekretarza Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli, w liczbie 3, powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 21 ust. 1 ustawy o NIK). Kadencja członków Kolegium NIK trwa 3 lata, licząc od dnia powołania, a wygasa w razie śmierci lub odwołania. Osoby wchodzące w skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli są w sprawowaniu swych funkcji niezależne i mogą w sprawie podejmowanych uchwał zgłaszać do protokołu zdanie odrębne (art. 22 ust. 3 ustawy o NIK).

Kompetencje Kolegium NIK obejmują rozstrzyganie we wszystkich najistotniejszych sprawach związanych z realizowaniem kontroli państwowej przez NIK, w tym zatwierdzanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdań z działalności Najwyższej Izby Kontroli w roku ubiegłym (art. 23 ustawy o NIK). Kolegium NIK uchwała ponadto m.in. opinie w przedmiocie absolutorium dla

22 M. Stębelki, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 202.

23 W. Sokolewicz, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 202.

24 W. Sokolewicz, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 202.

25 M. Stębelki, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 202.



Rady Ministrów; wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne oraz wystąpienia zawierające wynikające z kontroli. Kolegium NIK rozpatruje również zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych. Opiniuje ponadto wniesione przez Prezesa NIK programy kontrolne i informacje o wynikach szczególnie ważnych kontroli, a także inne sprawy wniesione przez Prezesa NIK albo przedstawione przez co najmniej 1/3 członków Kolegium.

Kolegium NIK pracuje zbierając się na posiedzenia, którym przewodniczy Prezes NIK lub wyznaczony przez niego wiceprezes. Uchwały Kolegium zapadają w tajnym głosowaniu przy *quorum* co najmniej połowy jego członków. Decyduje większość głosów, a w przypadku, gdy w wyniku głosowania za i przeciw uchwale opowie się równa liczba głosujących, o przyjęciu uchwały rozstrzyga przewodniczący.

#### **4. Pozycja prawno-ustrojowa Prezesa Najwyższej Izby Kontroli**

Konstytucja marcowa ukształtowała także podstawowe wzorce w zakresie określenia pozycji prawno-ustrojowej Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. W świetle art. 9 Konstytucji Prezes NIK kierował Izbą, a za sprawowanie swojego urzędu i podległych mu urzędników ponosił odpowiedzialność przed Sejmem. W świetle postanowień analizowanego przepisu Prezes NIK zajmował stanowisko równorzędne ministrowi, choć nie wchodził w skład Rady Ministrów, mógł natomiast zabierać głos na posiedzeniach Sejmu i Senatu. Prezes NIK, podobnie jak pozostali członkowie Kolegium, korzystał także z gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Warto zwrócić uwagę, że pomimo wprowadzenia konstytucyjnej zasady podległości NIK parlamentowi, Sejm nie został zaangażowany w procedurę kreacji Prezesa Izby. Zgodnie z art. 14 ustawy Prezesa NIK mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów. Na ręce głowy państwa Prezes NIK składał także przysięgę. Na gruncie ustawowym określono ponadto funkcje kierownicze, organizatorskie i reprezentacyjne Prezesa NIK w odniesieniu nie tylko do Najwyższej Izby Kontroli, ale całej kontroli państwowej. Zgodnie z postanowieniami art. 16 ustawy Prezes Najwyższej Izby Kontroli był odpowiedzialny za prawidłowy bieg spraw w kontroli państwowej. Do niego należało także wydawanie wszelkich

zarządzeń administracyjnych i organizacyjnych w zakresie kompetencji kontroli państwowej. Prezes NIK posiadał również kompetencje w zakresie ustalania regulaminów normujących ustrój wewnętrzny NIK oraz izb okręgowych (art. 33), jak również wydawania w porozumieniu z ministrami, władzami centralnymi i innymi podmiotami, instrukcji zawierających przepisy o sposobie wykonywania kontroli (art. 10 ustawy). Prezes NIK był odpowiedzialny za zapewnienie podstaw finansowych funkcjonowania całej kontroli państwowej. w tym zakresie przysyłał on corocznie Ministrowi skarbu preliminarz budżetowy kontroli, w celu uzgodnienia go i włączenia do budżetu państwowego. W razie braku tego uzgodnienia, Prezes miał prawo, niezależnie od terminów wniesienia do Sejmu ogólnego preliminarza budżetowego, zgłosić do Sejmu wnioski o udzielenie kontroli państwowej kredytu. Jak już wspomniano, Prezes Najwyższej Izby Kontroli wchodził również w skład Kolegium NIK<sup>26</sup>.

Wzorce te twórczo wykorzystane zostały w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. W obowiązującej ustawie zasadniczej szczególną wagę przywiązano do wprowadzenia mechanizmów gwarantujących niezależność Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. W świetle obowiązującej regulacji powołuje go Sejm za zgodą Senatu na 6-letnią kadencję z możliwością jednokrotnej reelekcji (art. 205 Konstytucji). Kandydaturę zgłasza Marszałek Sejmu lub grupa co najmniej 35 posłów (art. 14 ust. 1 ustawy o NIK). Dla ważności uchwały w Sejmie wymagana jest bezwzględna większość głosów. Senat podejmuje uchwałę w sprawie powołania Prezesa NIK w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu (art. 14 ust. 2 ustawy o NIK). Niepodjęcie uchwały w tym terminie odznacza wyrażenie zgody przez Senat. Kadencja Prezesa NIK rozpoczyna się z dniem złożenia przysięgi przed Sejmem.

Prezes kieruje Najwyższą Izbą Kontroli i odpowiada przed Sejmem za jej działalność (art. 13 ustawy o NIK). W zakresie sprawowania swoich funkcji Prezes NIK jest niezawisły. W celu zagwarantowania tej niezawisłości ustrojodawca wprowadził zakaz przynależności Prezesa NIK do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 205 ust. 3 Konstytucji). Proceduralną gwarancją niezawisłości Prezesa NIK

---

26 J. Jagielski, *Kompetencje...*, s. 67–69.

jest przyznany mu immunitet formalny i przywilej nietykalności (art. 206 Konstytucji). Zgodnie z klasyczną formułą konstytucyjną Prezesa NIK nie można bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnąć do odpowiedzialności karnej ani pozbawić wolności. Prezes NIK nie może być również zatrzymany ani aresztowany, chyba że zostanie ujęty na gorącym uczynku przestępstwa, a jego zatrzymanie będzie niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. W takim wypadku należy niezwłocznie zawiadomić o tym Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. W art. 17 ustawy o NIK wskazano z kolei tryb i przesłanki odwołania Prezesa NIK z urzędu przed upływem kadencji. Zgodnie z postanowieniami analizowanego przepisu Sejm odwołuje Prezesa NIK, jeżeli: 1) zrzekł się stanowiska; 2) uzna, że stał się on trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby; 3) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa; 4) złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, 5) Trybunał Stanu orzekł w stosunku do niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych. Wniosek o odwołanie zgłoszony może być przez Marszałka Sejmu lub grupę co najmniej 35 posłów, a do odwołania konieczne jest uzyskanie większości bezwzględnej w Sejmie oraz zgody Senatu.

## 5. Podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli państwowej

Konstytucja marcowa ukształtowała także podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli państwowej sprawowanej przez NIK. Sformułowała w tym zakresie przede wszystkim zasadę przedstawiania przez rząd corocznych zamknięć rachunków państwowych do tzw. parlamentarnego zatwierdzenia (art. 7), czyniąc NIK organem upoważnionym do zgłaszania wniosku o absolutorium (art. 9). Najwyższa Izba Kontroli została również upoważniona do kontrolowania całej administracji państwowej pod względem finansowym, a także prowadzenia kontroli wykonywania zadań z punktu widzenia celowości, oszczędności oraz gospodarności podmiotów kontrolowanych<sup>27</sup>. Zakres kontroli obejmował przy

<sup>27</sup> M. Serowaniec, *Konstytucyjne...*, s. 58–59.

tym również sferę działalności jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów niepaństwowych. Zgodnie z art. 2 ustawy o Kontroli Państwowej zakres aktywności Najwyższej Izby Kontroli obejmował także „rewizję dochodów i wydatków Państwa oraz jego stan majątkowy”. NIK mogła także prowadzić kontrolę „ciał samorządowych” oraz instytucji, zakładów, fundacji, stowarzyszeń i spółek działających z udziałem finansowym Skarbu Państwa lub z jego gwarancją. Ustawa wymieniała kryteria legalności, celowości, oszczędności i gospodarności. Wyróżniała także dwa podstawowe rodzaje kontroli: faktyczną i następczą, rezygnując ze znanej z dekretu z 7 lutego 1919 r. kontroli prewencyjnej (*ex ante*). Ustawa określała tryb przeprowadzania kontroli faktycznej (art. 6) i następczej (art. 7), zobowiązując władze i urzędy do przestrzegania przepisów i instrukcji w tym zakresie oraz do udostępniania inspektorom NIK wszelkich dokumentów. Najistotniejszym rezultatem kontroli NIK były uwagi o wykonaniu budżetu wraz z wnioskami o udzielenie rządowi absolutorium (art. 9 Konstytucji i art. 7 ustawy). Izba przedstawiała je Prezydentowi RP, Sejmowi i Senatowi w terminie sześciu miesięcy od otrzymania z Ministerstwa Skarbu ogólnego zamknięcia rachunków<sup>28</sup>. Także w ciągu sześciu miesięcy od upływu okresu budżetowego NIK przedstawiała tym organom sprawozdanie z czynności kontroli. Izba miała też prawo „w wypadkach szczególnej wagi lub nie cierpiących zwłoki przedstawić Prezydentowi, Sejmowi i Senatowi sprawozdania i wnioski z poszczególnych wyników kontroli” (art. 8 ustawy)<sup>29</sup>.

Obserwowany na przełomie kolejnych dziesięcioleci rozrost państwa, jego funkcji, struktur i instytucji powodował, że zmieniały się również postacie kontroli. Za sprawą ciągłej rozbudowy administracji państwowej oraz wkraczania przez państwo w coraz to nowe obszary życia, kontrola stawała się jeszcze bardziej szczegółowa, drobiazgowa i wszechstronna<sup>30</sup>. Znalazło to swój wyraz także w postanowieniach Konstytucji RP z 1997 r., określających podmiotowy i przedmiotowy zakres kontroli realizowanej przez NIK. W świetle postanowień art. 203 ust. 1 Najwyższa

---

28 D. Bolikowska, *Najwyższa...*, s. 37.

29 D. Bolikowska, W. Robaczyński, *Najwyższa...*, s. 46.

30 B. Banaszak, *Porównawcze...*, s. 503.

Izba Kontroli sprawuje kontrolę obligatoryjną nad działalnością: organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Kontrola ta dokonywana jest z punktu widzenia kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Natomiast zakres podmiotowy kontroli fakultatywnej uregulowano w ust. 2 i 3 art. 203. Kontrola fakultatywna może być dokonywana z punktu widzenia trzech kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności wobec organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych (art. 203 ust. 2). Zgodnie z postanowieniami art. 203 ust. 3 Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować także inne jednostki i podmioty gospodarcze z punktu widzenia dwóch kryteriów: legalności i gospodarności w zakresie, w jakim podmioty te wykorzystują majątek lub środki finansowe państwowe lub komunalne albo wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa<sup>31</sup>. Podobnie jak pod rządami Konstytucji marcowej, także współcześnie działalność Najwyższej Izby Kontroli ma charakter przede wszystkim następczy i polega na badaniu już wykonanych przedsięwzięć, zarządzeń, wydatków czy sprawozdań finansowych. W ramach realizowanej kontroli prawidłowości NIK ocenia sposób gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. W jej ramach instytucja kontrolna weryfikuje: poświadczenia rozliczenia finansowego jednostek podlegających kontroli, w tym bada i ocenia rejestry finansowe oraz wyraża opinię na temat sprawozdań finansowych; rozliczenia finansowe administracji rządowej jako całości; kontroluje systemy i transakcje finansowe, w tym ocenia zgodność z odpowiednimi aktami prawa powszechnie obowiązującego; systemy kontroli wewnętrznej i funkcjonowania audytu wewnętrznego; prawidłowość i rzetelność decyzji administracyjnych podjętych w ramach jednostki kontrolowanej. Z kolei prowadzona przez NIK kontrola wykonania zadań obejmuje nie tylko operacje finansowe, ale pełen zakres działań administracji publicznej, w tym system organizacji i zarządzania. Kontrola wykonania zadań realizowana jest w oparciu o ocenę oszczędności działalności administracyjnej, zgodnie z racjonalnymi zasadami i praktyką administracji, jak również polityką

---

31 Szerzej: J. Mazur, *Najwyższa...*, s. 40–41.

kierownictwa w tym zakresie; wydajności wykorzystania zasobów ludzkich, finansowych i innych, łącznie z badaniem systemów informatycznych, wskaźników wykonania zadań oraz systemów monitorowania, a także procedur stosowanych przez jednostki kontrolowane w celu usuwania wykrytych niedociągnięć.

## 6. Podsumowanie

W świetle poczynionych uwag nie można mieć wątpliwości, że Konstytucja marcowa odegrała ważną rolę w procesie wyodrębnienia kontroli państwowej jako jednej z istotnych funkcji państwa, która powierzona została odrębnemu organowi, zorganizowanemu w formie urzędu z elementami kolegialności, niezależnemu od Rady Ministrów, a blisko związanemu z Sejmem. Konstytucja marcowa potwierdziła tym samym miejsce Najwyższej Izby Kontroli wśród najważniejszych organów w państwie. W ten sposób ukształtowane, na gruncie Konstytucji marcowej, rodzime tradycje kontroli państwowej stały się źródłem inspiracji dla rozwiązań przyjętych w ustawie z dn. 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli oraz Konstytucji RP z dn. 2 kwietnia 1997 r.

### **Influence of the March Constitution on the Formation of the Modern Authority of State Control in Poland**

The adoption of the Constitution of 17 March 1921 marked the beginning of an important stage in the development of modern state control in Poland. The March Constitution contributed to the separation of state control as a new function of the state, entrusted to an independent body, organised in the form of an office with elements of collegiality, independent from the Council of Ministers, but closely linked to the Sejm and working mainly for its needs. The aim of this article is not only to analyse the provisions of the March Constitution relating directly to the legal and organisational status of the Supreme Chamber of Control but also to show the role it played in the process of shaping the model of contemporary state control under the Polish Constitution of 2 April 1997.

**Keywords:** March Constitution, Supreme Audit Office of Poland, independence of Supreme Audit Institution of Poland, Polish Constitution of 2 April 1997

**Maciej Serwaniec** – dr hab., profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, numer ORCID: 0000-0003-4693-7977.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004.
- Bolikowska D., *Najwyższa Izba Kontroli. Sto lat troski o państwo*, Warszawa 2018.
- Bolikowska D., Robaczyński W., *Najwyższa Izba Kontroli. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2014.
- Dobrowolski Z., *Naczelne organy kontroli państwowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Ciągłość i zmiana. Studium porównawcze*, Zielona Góra 2008.
- Garlicki L., *Narodziny i kształtowanie się kontroli w niepodległej Polsce*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 2.
- Jagielski J., *Kompetencje Prezesa i Kolegium NIK – Izba w latach 1919–2013*, „Kontrola Państwowa” 2014, numer jubileuszowy.
- Katner W., *Historia i współczesność najwyższego organu kontroli w Polsce*, w: *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1995.
- Kustra A., *Najwyższa Izba Kontroli*, w: *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015.
- Liszczyński T., *Status prawny pracowników Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2014, numer jubileuszowy.
- Mazur J., *Najwyższa Izba Kontroli na tle najwyższych organów kontroli innych państw*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1.
- Mazur J., *Nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8.
- Sarnecki P., *Relacje Najwyższej Izby Kontroli z polskim parlamentem*, „Kontrola Państwowa” 2014, numer jubileuszowy.
- Serwaniec M., *Konstytucyjne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich UE*, Toruń 2018.
- Serwaniec M., *The Polish Supreme Audit office in the light of international standards of organization and operation of state audit institutions*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 1.
- Sokolewicz W., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Stębel M., w: *Konstytucja RP, tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

- Sylwestrzak A., *Historia polskiej kontroli państwowej*, „Kontrola Państwowa” 2019, numer jubileuszowy.
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli a Konstytucja*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 1 (258).
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.
- Sylwestrzak A., *Najwyższa Izba Kontroli. Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2006.
- Witkowski Z., *Pozycja ustrojowa i zadania NIK w okresie 80-lecia*, „Kontrola Państwowa” 1999, nr 2.
- Zięba-Załucka H., *Najwyższa Izba Kontroli – kontynuacja konstytucyjnej roli czy nowe wyzwania*, w: *Minikomentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.